

ABHANDLUNGEN

Kriegsverbrechen in den Konflikten um das Erbe Jugoslawiens

Ein Beitrag zu den Fragen der kollektiven und individuellen Verantwortlichkeit für Verletzungen des Humanitären Völkerrechts

*Stefan Oeter*¹

- I. Einleitung
 - II. Anwendbare Regeln des Humanitären Völkerrechts
 - 1. Internationaler Konflikt oder nicht-internationaler Konflikt?
 - 2. Verletzung der Grundsätze zum Schutze der Zivilbevölkerung und der Gefangenen
 - 3. Zerfall Jugoslawiens und der Wandel zum internationalen Konflikt
 - 4. Konflikt in Bosnien – Bürgerkrieg oder Konflikt mit Serbien?
 - III. Frage der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit "Jugoslawiens"
 - 1. Verantwortlichkeit für Verletzungen des humanitären Völkerrechts im Konflikt gegen Kroatien
 - 2. Problem der Staatensukzession
 - 3. Staatenverantwortlichkeit im Fall Bosnien
 - IV. Strafrechtliche Verantwortlichkeit der individuellen Akteure
 - 1. Strafrechtliche Verfolgung von Kriegsverbrechen im internationalen Konflikt
 - 2. "Kriegsverbrechen" im "nicht-internationalen" Konflikt
 - 3. Frage der zuständigen Gerichtsbarkeit
 - V. Schlußfolgerungen
- Summary

¹ Dr. iur., Referent am Institut.

Abkürzungen: AJIL = American Journal of International Law; BGBl. = Bundesgesetzblatt; CCPR = Covenant on Civil and Political Rights of 16 December 1966; EPIL Inst. = R. Bernhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law, Instalment; FAZ = Frankfurter Allgemeine Zeitung; HUV-I = Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften; ICJ-Reports = International Court of Justice, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders; IKRK = Internationales Komitee vom Roten Kreuz; ILC = International Law Commission; KSZE = Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa; NZZ = Neue Zürcher Zeitung; RICR = Revue Internationale de la Croix-rouge; UNHCR = United Nations High Commissioner for Refugees; UNTS = United Nations Treaty Series; ZP I = Erstes Zusatzprotokoll zu den Genfer Rotkreuz-Konventionen.

I. Einleitung

Inmitten Europas, im ehemaligen Jugoslawien, wird ein Vernichtungsfeldzug gegen "störende" Ethnien geführt, und dies systematisch, auf Betreiben und unter organisatorischer Hilfestellung eines vormals weithin respektierten Staatsapparats. Unmittelbar gehandelt – das heißt *in concreto*: gemordet, gefoltert, vergewaltigt, geplündert und gebrandschatzt – wird zwar primär durch weitgehend selbständig agierende militärische und paramilitärische Verbände²; hinter diesen "militärischen" Akteuren aber steht erkennbar eine gezielte Politik staatlicher Organe, die massenhaften Mord und systematische Vertreibung der angestammten Bevölkerung offensichtlich für legitime Instrumente der Politik halten³. Mittels "ethnischer Säuberung" die vorgeblich "natürlichen Grenzen" der Nation (als des eigenen Herrschaftsbereiches) zu sichern, ist auf einmal wieder zum erklärten Ziel staatlichen Handelns geworden. Insofern ist der Konflikt etwas ganz anderes als ein spontaner Ausbruch nationalistischer Atavismen, steht doch hinter den Gewaltexzessen ein politisches Kalkül, das die freigesetzte Gewalttätigkeit zu genuin politischen Zwecken nutzt. Der Krieg in Bosnien wurde bewusst herbeigeführt, um den angestrebten großserbischen Staat durchzusetzen, ebenso wie schon der Krieg um Kroatien herbeigeführt wurde, um umstrittene Herrschaftsansprüche mit militärischer Gewalt zu behaupten⁴. Ganz gezielt verbreiten die Einheiten der ehemaligen Bundesarmee und von ihnen ausgerüstete serbische Freischärlerbanden⁵ Angst und Schrecken unter der "gegnerischen" Zivilbe-

² Vgl. zu den Vorgängen im ehemaligen Jugoslawien insbes. die Berichte von T. Mazowiecki, "Special Rapporteur" der UN-Human Rights Commission zu den Menschenrechtsverletzungen im ehemaligen Jugoslawien, UN-Doc. A/47/418 vom 3.9.1992, sowie UN-Doc. A/47/666 vom 17.11.1992.

³ Siehe dazu vor allem die recht eingehende Studie von E. Rathfelder, Die bosnische Tragödie. Der serbokroatische Aufteilungskrieg und die Eskalation der Gewalt, in: E. Rathfelder (Hrsg.), Krieg auf dem Balkan (1992), 45ff.; vgl. außerdem S. Gelhard, Ab heute ist Krieg. Der blutige Konflikt im ehemaligen Jugoslawien (1992), 114ff., 132ff., sowie G. Gillissen, Das Kriegsziel der Serben ist die "ethnische Säuberung", FAZ vom 4.12.1992, 6.

⁴ Vgl. W. Höpken, Die Unfähigkeit zusammenzuleben. Der nie bewältigte Nationalitätenkonflikt, in: J. Furkes/K.-H. Schlarp (Hrsg.), Jugoslawien: Ein Staat zerfällt (1991), 32 (56f.); vgl. auch J. Furkes, *ibid.*, 63ff., sowie Gelhard (Anm.3), 31, 135f.

⁵ Zu den "militärischen" Akteuren vgl. R. Hofwiler, Armeen, Milizen, Marodeure. Die kämpfenden Parteien und ihre Hintermänner, in: E. Rathfelder (Hrsg.), Krieg auf dem Balkan (1992), 78ff. (insbes. 81ff.), sowie G. Gillissen, Krieg mit allen Mitteln, auch mit Messern und Beilen, FAZ vom 1.12.1992, 6.

völkerung zum Zwecke der Austreibung der angestammten Bewohner⁶ (wie dies, freilich in weit kleinerem Ausmaß, allem Anschein nach inzwischen auch kroatische Verbände in ihrem Herrschaftsbereich versuchen⁷). Unzählige Verbrechen werden dabei von den beteiligten Staaten in Kauf genommen⁸, einzig um die politische Zielsetzung einer Schaffung "ethnisch reiner Gebiete" zu verwirklichen. Der Krieg ist dementsprechend, zumindest in seiner ersten Phase – wie ein Kenner der Region es ausdrückte – "Resultat einer nationalistisch-totalitären Politik, die sich ethnische Spannungen zunutze macht, er ist aber kein ethnischer Krieg"⁹. Im Gegenteil: Der Krieg, der auf dem Balkan im Sommer 1991 begonnen hat, ist ein zutiefst kalkuliertes Unternehmen klassischer Machtpolitik, ist – im reinen Sinne des Clausewitz'schen Diktums – "Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln".

Die europäische Staatengemeinschaft wie die Vereinten Nationen zeigen sich außerstande, dem Vernichtungsfeldzug durch Intervention von außen Einhalt zu gebieten¹⁰. Zwar wurden sofort nach dem Zusammenbruch der "Ordnung von Jalta" eilfertig die Grundzüge neuer Ordnungsmodelle für Europa verkündet – doch bei der Verkündung von Ordnungsentwürfen ist es weitgehend geblieben. Praktische Schritte zur Umsetzung dieser Modelle sind kaum erfolgt, erweisen sich – wie gerade das

⁶ Selbst der "Special Rapporteur" der UN-Human Rights Commission, T. Mazowiecki, spricht davon, alle verfügbaren Beweismittel belegten, daß auf dem Gebiet der Teile Bosniens und Kroatiens, die von "ethnischen Serben" kontrolliert würden, offen eine Politik der "ethnischen Säuberung" betrieben werde – siehe UN-Doc. A/47/418 vom 3.9.1992, 4. Auch die UN-Human Rights Commission selbst hat sich diese Position in ihrer Jugoslawien-Resolution vom 1.12.1992 nun zu eigen gemacht – vgl. E. Gujer, Klare Verurteilung der Serben durch die Uno, NZZ vom 3.12.1992, 3. Zu den Methoden der Vertreibung siehe UN-Doc. A/47/418 vom 3.9.1992, 4ff., sowie Rathfelder (Anm.3), 50ff.; Gelhard (Anm.3), 48ff.; C. Stieger, Schwere Übergriffe gegen bosnische Muslime. Bestätigte Berichte über "ethnische Säuberungen", NZZ vom 29.9.1992, 1; R. Neudeck, Die Albaner im Kosovo erwartet Schlimmeres als die Muslime in Bosnien, FAZ vom 16.11.1992, 12f.; E. Gujer, Systematische Vergewaltigungen in Bosnien. Unmenschrechtskommission über den Mazowiecki-Bericht, NZZ vom 2.12.1992, 2; G. Gillissen, Das Kriegsziel der Serben ist die "ethnische Säuberung", FAZ vom 4.12.1992, 6.

⁷ Siehe Rathfelder (Anm.3), 58ff.; vgl. auch FAZ vom 5.11.1992, 8.

⁸ So die Schlußfolgerungen des Special Rapporteurs der UN-Human Rights Commission Mazowiecki, UN-Doc. A/47/418 vom 3.9.1992, 13, in denen es heißt: "Acts of violence are tolerated and often even encouraged by responsible authorities. Consequently, the rule of law does not exist".

⁹ E. Rathfelder, Vorwort, in: ders. (Anm.3), 7ff. (11).

¹⁰ Vgl. dazu G. Trautmann, Das hilflose Europa. Illusionen und Realitäten internationaler Krisenpolitik, in: Furkes/Schlarp (Anm.4), 177ff.

Beispiel des Zerfalls Jugoslawiens gezeigt hat – als undurchführbar, solange kein wirklicher Konsens über die konkreten Prinzipien der vielfach beschworenen “neuen europäischen Ordnung” zu erzielen ist¹¹. Es fehlt insoweit wohl nicht nur an der Bereitschaft zum Einsatz von Zwangsmitteln, es fehlt zugleich – und dies ist viel elementarer – an Übereinstimmung darüber, welche Ziele eigentlich unter welchen Ordnungsprinzipien anzustreben seien¹².

Die Frage nach den Möglichkeiten des Völkerstrafrechts liegt damit nahe. Schließlich handelt es sich um staatlich geförderte Verbrechen, wenn nicht sogar oft um Taten von Staatsorganen, die unschwer unter die Kategorie der “internationalen Verbrechen” zu bringen sind. Kann man die Greuel (die ja zugleich elementare Völkerrechtsverstöße sind) schon nicht verhindern, so kann man zumindest dem Recht Genüge tun, indem man die Untaten im nachhinein mit Sanktionen (kollektiver wie individueller Natur) ahndet. Es sind Kriegsverbrechen, die dort begangen werden, für die man, wenn eine direkte Intervention schon ausscheidet, zumindest die Täter zur Rechenschaft ziehen könnte.

Die Ansätze strafrechtlicher Verantwortlichkeit für krasse Verletzungen völkerrechtlicher Grundstandards finden deshalb auf einmal wieder politische Resonanz – Resonanz, die ihnen für Jahrzehnte, seit den Kriegsverbrecherprozessen von Nürnberg und Tokio, völlig abhandengekommen war. Der lange Zeit nahezu totgesagte und praktisch unter Ausschluß der Öffentlichkeit diskutierte “Draft Code of Crimes against the Peace and the Security of Mankind” der ILC¹³ erfährt plötzlich politische

¹¹ Siehe zu diesem Problem das unter dem Titel “Vers un retour des guerres balkaniques” erschienene Themenheft 2/92 von “Politique Etrangère”, und dort insbes. die Einleitung von H. Stark, 261 (264 ff.), sowie die Beiträge von J. Dempsey, *Le conflit serbo-croate et la Bosnie-Herzégovine*, 269 (278 f.); H. Stark, *Dissonances franco-allemandes sur fond de guerre serbo-croate*, 339 ff.; P. Moreau Defarges, *Les organisations internationales et la crise yougoslave*, 359 ff.

¹² Zu den dahinterstehenden Problemen vgl. S. Oeter, *Selbstbestimmungsrecht im Wandel. Überlegungen zur Debatte um Selbstbestimmung, Sezessionsrecht und “vorzeitige” Anerkennung*, ZaöRV 52 (1992), 741 ff.

¹³ Report of the International Law Commission on the work of its forty-third session, U.N.G.A. Official Records 46th Session, Suppl. No.10 (A/46/10), 238 ff.; vgl. auch den letzten Bericht des “Special Rapporteur” Doudou Thiam (UN-Doc.A/CN.4/442 vom 20.3.1992), die darüber geführten Debatten der ILC in der 44. Sitzung, Report of the International Law Commission on the work of its forty-fourth session, U.N.G.A. Official Records 47th Session, Suppl. No.10 (A/47/10), 13 ff., sowie den Bericht der 1992 im Rahmen der ILC geschaffenen “Working Group on the question of an international criminal jurisdiction”, U.N.G.A. Official Records 47th Session, Suppl. No.10 (A/47/10), 143 (155 ff.).

Unterstützung durch Außenminister wichtiger westlicher Staaten, mit dem Hinweis, hier habe man endlich ein Instrument, mittels dessen sich Untaten wie die in Jugoslawien in Zukunft verhindern ließen¹⁴. Der EG-Vermittler Lord Owen fordert sogar, in Anlehnung an einen Vorschlag der bosnischen Regierung zur Errichtung eines speziellen internationalen Strafgerichtes unter dem Schirm der Londoner Friedenskonferenz¹⁵, die Schaffung eines besonderen europäischen "Straftribunals" aus Richtern des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, um die Kriegsverbrechen in Jugoslawien möglichst schnell strafrechtlicher Verfolgung zuzuführen¹⁶. Von seiten der Vereinten Nationen schließlich wurde bereits eine Sonderkommission zur Sammlung von Material über die Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien eingesetzt, die die Beweisgrundlage für spätere Kriegsverbrecherprozesse sichern helfen soll¹⁷.

Fraglich bleibt allerdings bei all diesen politischen Aktivitäten, was für Kategorien von Verbrechen in welchem Verfahren eigentlich international verfolgt werden könnten. Bei näherer Untersuchung erweist sich nämlich als zweifelhaft, wie weit die bestehenden völkerrechtlichen Rechtsgrundlagen wirklich eine tragfähige Basis für eine internationale Verfolgung der "Kriegsverbrechen" in Kroatien und Bosnien abgeben könnten. Dieser Frage nachzugehen, sei in der Folge versucht.

Zugleich stellt sich in engem sachlichem Zusammenhang mit den Fragen der strafrechtlichen Verantwortlichkeit einzelner Täter die Frage nach möglichen Sanktionen gegenüber Serbien bzw. "Neu-Jugoslawien" im Rahmen der Staatenverantwortlichkeit. Zumindest rein theoretisch ließe sich ja auch im Fall "Jugoslawien" an ein besonderes Zwangsregime nach Art des Sonderregimes für den Irak im Gefolge der Kuwait-Aktion den-

¹⁴ Siehe Verstärkte Bosnien-Aktivität in Washington. Forderung nach Abklärung von Kriegsverbrechen, NZZ vom 8.8.1992, 1; Initiativen Bonns zur Bestrafung von Völkermord, NZZ vom 21.8.1992, 4; Wertegemeinschaft des Europarats unter Druck. Die Tagung des Ministerkomitees der 27 in Istanbul, NZZ vom 16.9.1992, 4.

¹⁵ Letter dated 10 August 1992 from the President of the Republic of Bosnia and Herzegovina addressed to the Secretary-General of the United Nations, UN-Doc. E/CN.4/1992/S-1/5 vom 13.8.1992.

¹⁶ Vgl. H. Hausmann, Lord Owen fordert Jugoslawien-Tribunal, in: DAS PARLAMENT vom 9.10.1992, 1.

¹⁷ Siehe N. Tzermias, Eine Uno-Kommission zur Ermittlung von Kriegsverbrechen, NZZ vom 9.10.1992, 1f.; vgl. außerdem FAZ vom 26.10.1992, 2, sowie FAZ vom 7.11.1992, 6. Grundlage für die Schaffung der Kommission ist die UN-Sicherheitsratsresolution 780 vom 6.10.1992 – UN-Doc. S/RES/780 (1992), para.2.

ken¹⁸. Voraussetzung derart einschneidender Zwangsmaßnahmen wäre allerdings – und dies wird bisher noch zu wenig bedacht – ein klarer Fall völkerrechtlicher Verantwortlichkeit des betroffenen Staates. Ob diese völkerrechtliche Verantwortlichkeit im Falle Serbiens so einfach zu konstruieren ist wie allgemein angenommen, erweist sich jedoch bei genauerer Analyse als zweifelhaft. Auch dies sei in der Folge zumindest ansatzweise untersucht.

II. Anwendbare Regeln des Humanitären Völkerrechts

1. Internationaler Konflikt oder nicht-internationaler Konflikt?

Doch zunächst bedarf es zur Beurteilung der aufgeworfenen Fragen eines Blickes auf das Humanitäre Völkerrecht selbst. Schon die Feststellung, welche (Primär-)Regeln des Völkerrechts nun genau auf den Konflikt anzuwenden sind bzw. waren, bereitet erhebliche Probleme. Das "Humanitäre Völkerrecht" unterscheidet schließlich in den Genfer Rotkreuz-Konventionen von 1949 strikt zwischen "internationalen bewaffneten Konflikten", auf die der gesamte Korpus an völkerrechtlichen Regeln anzuwenden ist, und "nicht-internationalen" (d.h. internen) bewaffneten Konflikten, für die nur eine Art Mindeststandard Geltung beansprucht¹⁹ – ein Mindeststandard, der 1949 im gemeinsamen Art.3 der vier Genfer Konventionen niedergelegt wurde²⁰. Gerade für die Frage der strafrechtlichen Verantwortlichkeit der Handelnden ist die Unterscheidung – wie

¹⁸ Vgl. dazu C.N. Brower, *The United Nations Sets the Stage for Gulf War Compensation Claims*, *Journal of International Arbitration* 8 (1991), 7ff.; S. Sucharitkul, *The Process of Peace-Making Following Operation "Desert Storm"*, *Austrian Journal of Public and International Law* 43 (1992), 1 (17ff., 22ff.); B. Graefrath/M. Mohr, *Legal Consequences of an Act of Aggression: The Case of the Iraqi Invasion and Occupation of Kuwait*, *Austrian Journal of Public and International Law* 43 (1992), 109 (120ff.).

¹⁹ Zur Unterscheidung zwischen internationalen und internen Konflikten vgl. D. Schindler, *The Different Types of Armed Conflicts According to the Geneva Conventions and Protocols*, *RdC* 163 (1979 II), 121ff.; A. Cassese, *La guerre civile et le droit international*, *Revue Générale de Droit International Public* 90 (1986), 553ff.; H.-P. Gasser, *Armed Conflict Within the Territory of a State*, in: *Im Dienst an der Gemeinschaft*. Festschrift für D. Schindler (1989), 225ff.; R.S. Myren, *Applying International Laws of War to Non-International Armed Conflicts: Past Attempts, Future Strategies*, *Netherlands International Law Review* 37 (1990), 347ff.

²⁰ Zu Entstehungsgeschichte und Regelungsgehalt des gemeinsamen Art.3 der Genfer Konventionen vgl. R. Abi-Saab, *Droit humanitaire et conflits internes* (1986), 50ff., vor allem aber 67ff.; vgl. auch M. Veuthey, *Les conflits armés de caractère non-internation-*

weiter unten zu zeigen sein wird – von ganz elementarer Bedeutung, kennt das Humanitäre Völkerrecht doch nur für internationale Konflikte ausdrückliche Regeln über die Verfolgung von Kriegsverbrechen. Auch in den Zusatzprotokollen zu den Genfer Rotkreuz-Konventionen wurde an dieser Unterscheidung noch festgehalten, legen die beiden Verträge von 1977 doch die Differenzierung zwischen beiden Kategorien militärischer Konflikte ebenfalls zugrunde: Zusatzprotokoll Nr.I enthält die fortentwickelten Regeln für internationale Konflikte, während das zweite Zusatzprotokoll den bisher sehr knapp formulierten Mindeststandard des gemeinsamen Art.3 für innerstaatliche Konflikte präzisiert und weiterentwickelt²¹.

Nachdem Jugoslawien bei Ausbruch des bewaffneten Konfliktes im Sommer 1991 von der Staatengemeinschaft noch als fortbestehender Bundesstaat angesehen wurde²², bei dem man davon ausging, daß dessen territoriale Souveränität im Prinzip weiterhin die Gebiete auch der Republiken Slowenien und Kroatien umfasse, die sich einseitig für selbständig erklärt hatten, wird man den Konflikt – zumindest was die Anfangsphase betrifft – im Ansatz dementsprechend als einen innerstaatlichen Konflikt einzustufen haben, also als einen Bürgerkrieg im Sinne der traditionellen Terminologie. Einschlägig wären demnach in dieser Phase einzig die Regeln des gemeinsamen Art.3 der Genfer Konventionen gewesen und unter Umständen auch das Zusatzprotokoll Nr.II von 1977, an das Jugoslawien seit der Ratifikation im Jahre 1979 gebunden war.

Hauptproblem des Zweiten Zusatzprotokolls ist dabei vor allem, daß dessen Anwendungsschwelle weit höher liegt als die des gemeinsamen Art.3 der Genfer Konventionen²³: erfaßt werden nach Art.1 Abs.1 ZP II nur bewaffnete Konflikte, die im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei “zwischen deren Streitkräften und abtrünnigen Streitkräften oder anderen organisierten bewaffneten Gruppen stattfinden, die unter einer verantwortlichen Führung eine solche Kontrolle über einen Teil des Hoheitsge-

al et le droit humanitaire, in: A. Cassese (ed.), *Current Problems of International Law* (1975), 179 (209 ff.).

²¹ Zum Verhältnis der beiden Zusatzprotokolle zueinander und zu den Versuchen, zumindest besonders schwere Formen der Bürgerkriege unter das Regime der internationalen Konflikte zu bringen, vgl. A b i - S a a b, *ibid.*, 106 ff., 138 ff.

²² Vgl. z.B. FAZ vom 29.6.1991, 1, sowie NZZ vom 2.7.1991, 1–2; vgl. auch zur Haltung der EG im Rahmen der Haager Friedenskonferenz P. M ü n s t e r, *Anhaltende Gegensätze an der Haager Friedenskonferenz über Jugoslawien*, NZZ vom 27.10.1991, 1.

²³ Vgl. dazu die eingehende Argumentation bei A b i - S a a b (Anm.20), 145 ff.

biets ... ausüben, daß sie anhaltende, koordinierte Kampfhandlungen durchführen”²⁴.

Daß diese Anwendungsvoraussetzung des Art.1 Abs.1 ZP II erfüllt ist, kann aber kaum bestritten werden (und ist wohl auch nie von irgendeiner Seite bestritten worden). Im Falle des nach kurzer Zeit so kläglich gescheiterten Überfalls der “Volksarmee” auf Slowenien²⁵ war dies ganz besonders offensichtlich, waren dort der Gegner der “Volksarmee” doch die ursprünglich sogar im Rahmen des jugoslawischen Streitkräftedispositivs von den Teilrepubliken aufgestellten “Territorialstreitkräfte”²⁶; es war mithin der Fall eines bewaffneten Konflikts zwischen den Streitkräften der Vertragspartei (Jugoslawien) und abtrünnigen Streitkräften²⁷, die als bewaffneter Apparat der sezedierenden Teilrepublik weitgehende Kontrolle über das Gebiet Sloweniens ausübten. Und auch im Falle Kroatiens war die Anwendungsschwelle zweifelsohne überschritten, handelte es sich hier doch zunächst um einen bewaffneten Konflikt zwischen den Streitkräften des Vertragsstaates Jugoslawien und “anderen organisierten bewaffneten Gruppen”, die die Voraussetzungen des Art.1 Abs.1 ZP II erfüllten. Als bewaffnete Organe einer mit den Resten der “Bundesregierung” um die Herrschaft konkurrierenden Hoheitsgewalt, die den kroatischen Republikteil weitgehend kontrollierte, fallen auch die Truppen der kroatischen Nationalgarde unter die “qualifizierten” Bürgerkriegsgegner im Sinne des Art.1 ZP II.

²⁴ Zum entstehungsgeschichtlichen Hintergrund der Anwendungsschwelle des Art.1 Abs.1 ZP II vgl. A b i - S a a b, *ibid.*, 148ff.; zum Regelungsgehalt dieser Bestimmung siehe S.-S. J u n o d, Kommentierung zu Protocol II – Art.1, in: Y. Sandoz/C. Swinarski/B. Zimmermann (Hrsg.), *Commentary on the Additional Protocols* (1987), 1348ff. (Rdnrn.4446ff.).

²⁵ Siehe zu den Ereignissen in Slowenien T. M a r a u h n, Die Auseinandersetzungen um die Unabhängigkeitsbestrebungen der jugoslawischen Teilrepublik Slowenien, HUV-I 1991, 107ff., sowie G e l h a r d (Anm.3), 9ff., 23ff.

²⁶ Zur Struktur der “Jugoslawischen Volksarmee” und der Stellung der Territorialstreitkräfte vgl. A. B e b l e r, Staat im Staate. Zur Rolle des Militärs, in: Furkes/Schlarp (Anm.4), 106ff. (insbes. 119f.).

²⁷ Der Begriff der *armed forces* in Art.1 Abs.1 ZP II ist bewußt weit gefaßt – siehe J u n o d (Anm.24), 1352 (Rdnr.4462).

2. Verletzung der Grundsätze zum Schutze der Zivilbevölkerung und der Gefangenen

Von besonderer Bedeutung sind die Bestimmungen des Zusatzprotokolls II, weil sie viel dazu beitragen, die doch recht abstrakt und vage gehaltenen Standards des gemeinsamen Art.3 der Genfer Konventionen in halbwegs präzise und handhabbare Regelungen umzusetzen und die Regeln für den Schutz der Zivilbevölkerung und ziviler Objekte im innerstaatlichen Konflikt damit dem Regime der internationalen Konflikte anzugleichen. Die wichtigsten dieser Grundregeln zum Schutz der Zivilbevölkerung seien hier in der Folge ganz kurz skizziert, um eine Idee von Umfang und Qualität der Verstöße gegen das Humanitäre Völkerrecht zu vermitteln – wobei es speziell für den Schutz der Zivilbevölkerung, wie bereits angedeutet wurde, im übrigen kaum eine Rolle spielt, ob man den Konflikt als "internationalen" oder internen Konflikt einstuft²⁸.

Verboten (schon nach dem alten Mindeststandard der Genfer Konventionen) sind zunächst einmal ganz allgemein alle Angriffe auf das Leben und die Gesundheit von Zivilpersonen wie von verwundeten und gefangenen Mitgliedern der gegnerischen Streitkräfte, vor allem vorsätzliche Tötung und grausame Behandlung wie Folter, Verstümmelung oder jede Art körperlicher Züchtigung²⁹. Diese grundlegende Regel schreibt dabei (neben dem Schutz der Verwundeten und Gefangenen) auch das im allgemeinen Kriegsrecht so fundamentale Gebot der Unterscheidung zwischen kämpfender Truppe und Zivilbevölkerung als Basisnorm für den Fall interner Konflikte fest³⁰. Bereits diese Minimalanforderungen – Elementarregeln, denen der Internationale Gerichtshof in seinem Urteil im *Nicaragua*-Fall besondere Qualität und Würde zuerkannt hat als allgemeine Rechtsgrundsätze, die aus "elementaren Erwägungen der Menschlichkeit" folgen³¹ – wurden jedoch im Konflikt um Kroatien (und werden nun auch in Bosnien) von seiten der serbischen Freischärler wie der ehemali-

²⁸ Siehe hierzu den Bericht des IKRK-Präsidenten C. Sommaruga für die Rotkreuz-Konferenz in Budapest 1991, abgedruckt in: RICR 74 (1992), 78 (insbes. 85 ff.); vgl. auch Gasser (Anm.19), 237 ff.; F. Kalshoven, *Applicability of Customary International Law in Non-International Armed Conflicts*, in: Cassese (Anm.20), 267 ff. (281 ff.).

²⁹ Siehe Kalshoven, *ibid.*, 281 f.; Gasser (Anm.19), 237 f.

³⁰ Kalshoven, *ibid.*, 281; Gasser, *ibid.*, 238 f.

³¹ Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (*Nicaragua v. United States of America*), Judgment of 27 June 1986, ICJ-Reports 1986, 114 (para.218).

gen Bundesarmee massiv und systematisch verletzt³². Massaker an der Bevölkerung ganzer Dörfer³³ oder deren Deportation in Konzentrationslager, in denen regelmäßig ein Teil der Gefangenen zu Tode kommt³⁴, gehören ebenso zur Tagesordnung in den Konfliktgebieten wie die unterschiedslose Beschießung und Bombardierung rein ziviler Ziele und Ortschaften³⁵, Folter und weitverbreiteter Gebrauch willkürlicher körperlicher Gewalt gegen schutzlose Zivilisten und Gefangene³⁶ (darunter zahlreiche Frauen, Kinder und alte Menschen) oder gezielte Ermordung einzelner mißliebiger Personen – wobei diese Untaten von seiten der serbi-

³² Es ist kein Zufall, daß das IKRK im Konflikt in Kroatien wie in Bosnien seine Appelle an die Konfliktparteien auf eigentlich Selbstverständliches beschränkte, wie die Aufforderung, die Konfliktparteien "hätten das Leben Unschuldiger zu schonen und ein Mindestmaß an Menschlichkeit zu wahren" – vgl. NZZ vom 14.11.1991, 1. Vgl. auch die Erklärung der EG vom 25.10.1991, in der die Bundesarmee für die Eskalation des Konfliktes verantwortlich gemacht wird und dieser vorgeworfen wird, mit ihren Angriffen völlig unverhältnismäßig reagiert zu haben – AdG (Archiv der Gegenwart) 1991, 36208; gleichzeitig warfen die in Kroatien stationierten EG-Beobachter der Bundesarmee "willkürliche Kriegführung gegen die Zivilbevölkerung" vor, siehe NZZ vom 5.12.1991.

³³ Vgl. die Beispiele in der Darstellung von Gelhard (Anm.3), 48ff., und bei R. Stamm, Greuelataten an der kroatischen Zivilbevölkerung, NZZ vom 26.10.1991, 2, sowie in FAZ vom 5.8.1991, 3. Siehe daneben die Erklärung serbischer Deserteure in der Belgrader Zeitung "Borba" – Serbische Reservisten über Kriegsverbrechen der Armee, NZZ vom 7.12.1991, 2; vgl. nunmehr auch die Feststellungen der Mazowiecki-Mission über die in Vukovar gefundenen Massengräber, NZZ vom 31.10.1992, 2, sowie die Angaben des dritten Mazowiecki-Berichtes zu den Aktionen der serbischen Behörden und Milizen in Bosnien – siehe UN-Doc. A/47/666 vom 17.11.1992 (paras.8–20).

³⁴ Siehe zum System der Lager in den besetzten Gebieten Rathfelder (Anm.3), 46ff., sowie H. Hirsch, Später wurde die Haut ganz schwarz, Die Zeit vom 14.8.1992, 2. Siehe auch die Berichte des UNHCR zu den Zuständen in den serbischen Lagern (vgl. Greuelataten an bosnischen Gefangenen. Bericht der UN-Flüchtlingshochkommissarin in Bonn, FAZ vom 28.10.1992, 8), sowie der KSZE (vgl. NZZ vom 19.9.1992, 1: KSZE bestätigt Hinrichtungen und Folterungen in Internierungslagern) und des IKRK (vgl. FAZ vom 14.8.1992, 2: Rotes Kreuz prangert Verletzungen der Menschenrechte in Bosnien an/"Systematische Brutalität").

³⁵ Vgl. z.B. A. Deubler, Serben halten die kroatischen Nachbarn wie Geiseln, FAZ vom 12.11.1991, 7; C. Stieger, Trübe Friedensaussichten für Jugoslawien, NZZ vom 10.12.1991, 1–2, sowie Gelhard (Anm.3), 114ff.; zu den Vorgängen in Bosnien vgl. die Feststellungen des Special Rapporteur Mazowiecki, UN-Doc. A/47/418, 6 (paras.17–20), sowie UN-Doc. A/47/666, 8f. (para. 17).

³⁶ Vgl. als ein Beispiel unter vielen Meldungen J.G. Reißmüller, Bericht über sadistische Folter an Kroaten, FAZ vom 13.11.1991, 2, und für Bosnien die ausführliche Darstellung bei Rathfelder (Anm.3), 48ff., sowie Gujer (Anm.6), 2; vgl. aber auch z.B. die entsprechenden Berichte der KSZE – siehe FAZ vom 18.9.1992, 7: KSZE-Bericht über Folterungen.

schen Freischärler und der "Volksarmee" unbestreitbar ganz gezielt zur "Säuberung" der beanspruchten Gebiete eingesetzt werden³⁷.

Wenn schon nicht die fundamentalen Normen zum Schutz des Lebens und der körperlichen Integrität der Zivilpersonen und Gefangenen respektiert werden, so gilt der Befund massiver und systematischer Verstöße gegen Schutzbestimmungen des Humanitären Völkerrechts erst recht für den Bereich der komplementären Bestimmungen des II. Zusatzprotokolls. Präzisiert werden die allgemeinen Standards über den Schutz der Zivilbevölkerung und ziviler Objekte im Bürgerkrieg durch die Bestimmungen der Art.13–18 ZP II. Danach dürfen "weder die Zivilbevölkerung als solche noch einzelne Zivilpersonen ... das Ziel von Angriffen sein. Die Anwendung oder Androhung von Gewalt mit dem hauptsächlichen Ziel, Schrecken unter der Zivilbevölkerung zu verbreiten, ist verboten" (Art.13 Abs.2 ZP II)³⁸. Augenscheinlich wurden (und werden) aber gerade solche "terrorisierende" Formen der Kampfführung von serbischer Seite regelmäßig (und ganz gezielt) eingesetzt, um die umstrittenen Gebiete ethnisch zu "säubern", d.h. die angestammte kroatische und muslimische Bevölkerung zu vertreiben³⁹. Daß diese gezielte Vertreibung an sich schon ein eklatanter Verstoß gegen Art.17 ZP II ist, demzufolge Zivilpersonen nicht gezwungen werden dürfen, "ihr eigenes Gebiet aus Gründen zu verlassen, die mit dem Konflikt im Zusammenhang stehen", scheint unter den für diese Aktionen Verantwortlichen erst recht kaum jemanden zu bekümmern⁴⁰.

Ebenfalls verboten ist gemäß Art.14 des Zweiten Zusatzprotokolls das Aushungern von Zivilpersonen als Mittel der Kriegführung⁴¹. Die "Belagerung" einer Großstadt, in der Zigtausende von Menschen trotz der heranrückenden Kämpfe verblieben sind (wie letztes Jahr im Fall Dubrovnik und nunmehr in Sarajevo, Gorazde und Bihać), wäre demnach gar nicht

³⁷ Vgl. das konkrete Beispiel für eine derartige Politik in FAZ vom 21.12.1991, 3; vgl. nunmehr die Feststellungen des Special Rapporteur für Jugoslawien Mazowiecki, UN-Doc. A/47/418 vom 3.9.1992, 4ff. (paras.7–23), und die überzeugende Untersuchung von Rathfelder, *ibid.*, 50ff.

³⁸ Zum Inhalt des Art.13 ZP II vgl. Junod (Anm.24), 1449f. (Rdnrn.4766ff.), 1451ff. (Rdnrn.4777ff.), sowie W. Solf, in: M.Bothe/K.J.Partsch/W.Solf, *New Rules for Victims of Armed Conflicts* (1982), 676ff.

³⁹ Vgl. den Mazowiecki-Bericht, UN-Doc. A/47/418 vom 3.9.1992, 5ff.

⁴⁰ Zu Art.17 ZP II vgl. Solf (Anm.38), 690ff.

⁴¹ Siehe Junod (Anm.24), 1456ff. (Rdnrn.4791ff., insbes. Rdnrn. 4796ff.), sowie Solf, *ibid.*, 680ff.

zulässig⁴² und begründet gleichfalls den Tatbestand einer schweren Verletzung der einschlägigen Völkerrechtsnormen. Schon gar nicht mit den Regeln des Kriegsvölkerrechts für solche Konflikte zu vereinbaren ist die im Herbst 1991 in Dubrovnik (und vielen anderen dalmatinischen Küstenstädten) ebenso wie 1992 in zahlreichen Städten Bosniens von Bundesarmee und serbischen Milizen vorgenommene Unterbrechung und Zerstörung für die Zivilbevölkerung lebensnotwendiger Einrichtungen der Versorgungsinfrastruktur (wie der Trinkwasserversorgungsanlagen)⁴³. Gerade weil für die Zerstörung, Entfernung oder Unbrauchbarmachung solcher ziviler Infrastrukturen typischerweise keine wirkliche militärische Notwendigkeit besteht (außer bei völkerrechtswidriger Kampfführung mit dem Ziel einer Terrorisierung der gegnerischen Zivilbevölkerung), sind diese Anlagen nach Art.14 ZP II generell vor Zerstörung zu bewahren und in Funktion zu halten⁴⁴. Der monatelange Kampf um die Wiederinstandsetzung der Wasserversorgung von Sarajevo, für lange Zeit immer wieder unter fadenscheinigen Vorwänden sabotiert durch die serbischen Belagerer der Stadt⁴⁵, ist insoweit ein lehrreiches Beispiel für die (fehlende) Bereitschaft der militärisch dominanten Konfliktpartei, die Grundregeln des Humanitären Völkerrechts zu beachten.

Unter einen ganz besonderen Schutz gestellt sind schließlich im Kriegsvölkerrecht "geschichtliche Denkmäler, Kunstwerke oder Kultstätten", die "zum kulturellen oder geistigen Erbe der Völker gehören". Nach Art.19 der Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten aus dem Jahre 1954⁴⁶ wie nach Art.16 des Zweiten Zusatzprotokolls⁴⁷ ist es auch in Bürgerkriegen verboten, militärische Operationen gegen derartiges Kulturgut zu unternehmen. In erschreckendem Kontrast dazu steht die generelle Praxis der serbischen Truppenteile, Kulturdenkmäler der "gegnerischen" Volksgruppen (vor allem Moscheen und Kirchen) möglichst weitgehend zu zerstören, um so jegliches Andenken

⁴² Zum Verbot des "Aushungerns" der Zivilbevölkerung als Mittel der Kampfführung vgl. P. Macalister-Smith, Protection de la population civile et interdiction d'utiliser la famine comme méthode de guerre, RICR 73 (1991), 464ff., sowie Y. Dinstein, Siegewarfare and the starvation of civilians, in: Humanitarian Law of Armed Conflict – Challenges Ahead, Essays in Honour of Frits Kalshoven (1991), 145ff.

⁴³ Ausdrücklich verboten in Art.14 Satz 2 ZP II – vgl. dazu Junod (Anm.24), 1458ff. (Rdnrn.4800ff.).

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Vgl. NZZ vom 19.8.1992, 2, sowie UN-Doc. A/47/666, 20 (para.53).

⁴⁶ Die Konvention ist abgedruckt in: UNTS 249, 240ff.

⁴⁷ Zum Verhältnis zwischen Art.19 der Haager Konvention von 1954 und Art.16 ZP II vgl. Junod (Anm.24), 1467f. (Rdnrn.4830ff.).

an die bis dato in den besetzten Gebieten heimischen "nicht-serbischen" Volksgruppen auszulöschen⁴⁸.

Das volle Ausmaß der Verletzungen des Humanitären Völkerrechts kann an dieser Stelle nicht zuverlässig beschrieben werden; dazu ist schon die Informationslage in Detailfragen nach wie vor zu unsicher. Das aus der internationalen Presse jedenfalls in groben Umrissen bekannte Geschehen reicht aber im Kern völlig zur rechtlichen Bewertung der Vorgänge aus. Die Völkerrechtswidrigkeit der Kampfführung ist so offensichtlich, daß auf den genauen Nachweis der einzelnen Völkerrechtsverstöße hier verzichtet wird. Letztlich muß ein derartiger Detailnachweis auch eher Aufgabe eines internationalen Gremiums wie der vom Sicherheitsrat geschaffenen Kommission zur Ermittlung von Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien sein, ist diese Aufgabe doch ernsthaft von einzelnen Völkerrechtswissenschaftlern kaum zu leisten.

3. Der Zerfall Jugoslawiens und der Wandel zum internationalen Konflikt

Der militärische Apparat der ehemals als Bundesarmee dem Staate Jugoslawien zugeordneten Truppen hat von Beginn des Krieges an wohl weitgehend autonom operiert⁴⁹. Er hat sich dabei nicht nur jeglicher politischen Kontrolle und verfassungsrechtlichen Einhegung entzogen⁵⁰, sondern negierte auch von Anfang an ganz offen selbst elementare völkerrechtliche Verpflichtungen des Staates Jugoslawien. Trotzdem scheute sich die Armeeführung lange Zeit nicht, aus Gründen der politischen Opportunität weiter mit dem Anspruch aufzutreten, als Organ eines anerkannten und reputablen Staates (nämlich Jugoslawiens) dessen Einheit bewahren zu wollen und insoweit einzig legitimer Vertreter der (Gesamt-)Staatlichkeit Jugoslawiens zu sein⁵¹ – implizit dabei voraussetzend, im Interesse einer Wahrung der "territorialen Integrität" müsse man ihm weitgehende Handlungsfreiheit gegenüber den "Rebellen" zugestehen.

Nun stimmt diese Prämisse weitgehender Freiheit von rechtlichen Bin-

⁴⁸ Siehe dazu die Feststellungen des Mazowiecki-Berichts, UN-Doc. A/47/418 vom 3.9.1992, 6 (para.16), sowie UN-Doc. A/47/666 vom 17.11.1992, 12 (para.26).

⁴⁹ Siehe Gelhard (Anm.3), 93, 135ff.

⁵⁰ Schon die militärische Aktion gegen Slowenien im Juni 1991 verstieß ja gegen die alte jugoslawische Verfassung von 1974 – vgl. dazu J. Reuter, Jugoslawien vor dem Zerfall, Aus Politik und Zeitgeschichte B 14/92, 3 (7f.), sowie Gelhard, *ibid.*, 10.

⁵¹ Vgl. M. Weller, The International Response to the Dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, AJIL 86 (1992), 569ff. (574).

dungen – wie oben dargestellt wurde – schon für den klassischen Bürgerkrieg in keiner Weise, erlegt das humanitäre Völkerrecht dem betreffenden Staat doch selbst in rein innerstaatlichen Konflikten recht eng gezogene Schranken im Umgang mit der Zivilbevölkerung und zivilen Objekten auf.

Für den Feldzug Serbiens und der mit dem “Serbischen Block” verbündeten ehemaligen Bundesarmee gegen die “abtrünnigen” Völkerschaften Jugoslawiens stimmt die Prämisse rechtlicher Ungebundenheit jedoch aus einem ganz anderen Grund erst recht nicht. Schon für den Herbst 1991 läßt sich nämlich ein eindeutiger Wandel in der Rechtsnatur des Konfliktes feststellen. Mit der Lähmung und dem anschließenden Autoritätszerfall der Bundesorgane im Frühjahr und Sommer 1991 war aus dem die Teilrepubliken zu einem einheitlichen Völkerrechtssubjekt zusammenfassenden Bundestaat mehr und mehr eine leere Hülle geworden⁵². Zwar existierten über Monate hinweg eine Vielzahl von Bundesorganen formell weiter; wirkliche Hoheitsgewalt konnten diese Organe aber kaum mehr ausüben – und dies nicht nur in den “abtrünnigen” Republiken, sondern auch in dem seit Jahren die Abschaffung der alten Bundesverfassung von 1974 betreibenden Serbien, das die Prärogativen der Bundesorgane schon seit geraumer Zeit ignorierte⁵³. Einzig die “Jugoslawische Volksarmee” (JNA) blieb eine einheitliche und mächtige Institution eigenen Rechts außerhalb der unmittelbaren Kontrolle der serbischen Teilgewalt⁵⁴, allerdings eine Institution, die aufgrund der ideologischen Affinität wie der weitgehenden Interessenidentität mit dem “Serbischen Block” ein enges Bündnis mit der serbischen Führung einging⁵⁵. Die gleichwohl aufrechterhaltene Fassade verfassungsrechtlicher Legitimität wurde schließlich in einem vielfach als “kalten Putsch” bezeichneten Gewaltstreich Anfang Oktober 1991 fallengelassen, als die Vertreter Serbiens und Montenegros unter krasser Mißachtung der Bundesverfassung alle Gewalt an sich zogen und “Jugoslawien” faktisch zu einem alle anderen Völkerschaften von der politischen Mitbestimmung ausschließenden serbischen Zentralstaat umwandelten⁵⁶. Die in Reaktion darauf am 8. Oktober erklärte endgültige

⁵² Vgl. Gelhard (Anm.3), 28, 93 ff.

⁵³ Siehe Bebler (Anm.26), 130.

⁵⁴ Vgl. Gelhard (Anm.3), 135 ff.

⁵⁵ Zur besonderen Prägung der JNA vgl. “Neuzeitliche Janitscharen. Gründe für das Vorgehen der Jugoslawischen Volksarmee im Krieg gegen Kroatien”, Osteuropa 42 (1992), A 228 ff.

⁵⁶ Siehe C. Stieger, Serbiens Putsch im Staatspräsidium, NZZ vom 6./7.10.1991, 1f., sowie Weller (Anm.51), 581.

Unabhängigkeit Kroatiens (und Sloweniens)⁵⁷, die Konsolidierung der Herrschaft der Organe der nun unabhängigen Republiken auf ihrem jeweiligen Gebiet und zu guter Letzt die völkerrechtliche Anerkennung Kroatiens (und Sloweniens) als souveräner Staat um den Jahreswechsel 1991/92 ließen den Konflikt dann erkennbar aus der Kategorie des "nicht-internationalen Konflikts" herauswachsen und zu einem klassisch zwischenstaatlichen Konflikt werden, also einem "internationalen Konflikt" im Sinne der Genfer Rotkreuz-Konventionen⁵⁸. Jugoslawien war damit, wie die auf Initiative der EG eingesetzte Schiedskommission aus fünf Verfassungsgerichtspräsidenten in der Folge feststellte, als Staat endgültig in Zerfall geraten⁵⁹.

Sinnvollerweise wird man von einem Auseinanderbrechen des ehemaligen Bundesstaates auszugehen haben; der alte Bundesstaat ist durch die Ereignisse des Jahres 1991 in mehrere Spaltgebilde zerlegt worden (Fall der sogen. "Dismembration")⁶⁰. Dies bedeutet aber für den militärischen Konflikt um Kroatien, daß er spätestens mit der Anerkennung Kroatiens – geht man von der Kategorie der *dismembratio* aus – zu einem serbisch-kroatischen Krieg geworden ist (und nicht etwa zu einen Konflikt Kroatiens mit dem Rest Jugoslawiens; ein solcher läge nur vor bei Einstufung der Vorgänge als bloße Sezession einzelner Teilrepubliken).

Die sich auf den ersten Blick damit ergebende Regelungslücke – beide Staaten; Serbien/Montenegro wie Kroatien, sind ja dem ersten Anschein nach keine Vertragsparteien der Genfer Rotkreuz-Konventionen und der Zusatzprotokolle – kann im Ergebnis unschwer über die Regeln der Staatenachfolge in Verträge aufgelöst werden. Beide Kriegsparteien sind schließlich Spaltprodukte des untergegangenen Staates Jugoslawien, eines Mitgliedstaates all dieser Konventionen. Und im Falle der Trennung von

⁵⁷ Siehe Weller (Anm.51), 581, sowie den Bericht des UN-Vermittlers Vance, UN-Doc. S/23169, paras.21, 31.

⁵⁸ In diesem Sinne vgl. auch die Erklärung der Konfliktparteien vom 27.11.1991, siehe IKRK-Tätigkeitsbericht 1991, 89.

⁵⁹ Vgl. den Bericht "Ergebnis der Vance-Mission unklar. Gutachten der Haager Schiedskommission veröffentlicht", FAZ vom 9.12.1991, 1, sowie "Jugoslawiens völkerrechtlicher Status", NZZ vom 10.12.1991, 2; vgl. auch Weller, *ibid.*, 589f.

⁶⁰ So die von der EG und den Konfliktparteien eingesetzte Schiedskommission – siehe den Avis Nr.8 der Schiedskommission vom 4.7.1992; vgl. auch zu den älteren Gutachten FAZ vom 9.12.1991, 1; NZZ vom 10.12.1991, 2; anders dagegen die Position des "serbischen Blocks", der an der Konstruktion eines "Rumpfjugoslawiens" festhält, vgl. Weller, *ibid.*, 595. Allgemein zur "Dismembration" als Grund des Untergangs von Staaten vgl. J. Delbrück, in: G. Dahm/J. Delbrück/R. Wolfrum, Völkerrecht, Bd.I/1 (2.Aufl. 1988), 151f.

Bundesstaaten in Einzelstaaten bejaht die neuere Doktrin weitgehend die Rechtsnachfolge aller daraus hervorgehenden Einzelstaaten in die Verträge des Vorgängerstaates⁶¹; Art.34 der (nicht in Kraft getretenen) Wiener Konvention über die Staatennachfolge in Verträge von 1978⁶², der diese Rechtsfolge ausdrücklich anordnet, dürfte insoweit im Kern Ausdruck des geltenden Gewohnheitsrechts sein⁶³. Doch selbst wenn man diese umfassende Nachfolge der Gliedstaaten in die Verträge des vorher völkerrechtlich handelnden Gesamtstaates in ihrer Allgemeinheit für zweifelhaft hält, wird man zumindest für multilaterale Konventionen mit dem Charakter von *law-making treaties* eine grundsätzliche Kontinuität annehmen müssen⁶⁴. Die Staatenpraxis hat sich diesen Ansatz inzwischen auch ausdrücklich zu eigen gemacht, indem sie Slowenien und Kroatien widerspruchslos in die Mitgliedschaftsposition des alten Jugoslawien einrücken ließ. Für das System der Genfer Rotkreuz-Konventionen und der Zusatzprotokolle haben Slowenien bzw. Kroatien am 26. März bzw. 11. Mai 1992 ausdrückliche Sukzessionserklärungen gegenüber dem Schweizer Bundesrat als Depositar der Verträge abgegeben, laut derer sich beide Staaten in der Rechtsnachfolge Jugoslawiens als an die Konventionen gebunden betrachten⁶⁵. Den Erklärungen zufolge traten die Genfer Konventionen und Zusatzprotokolle für die beiden Staaten auch bereits mit Eintritt der Unabhängigkeit (für Slowenien laut Erklärung der 25. Juni 1991, für Kroatien der 8. Oktober 1991) in Kraft, was im Ergebnis auf eine rein deklaratorische Wirkung derartiger Sukzessionserklärungen hindeutet. Eine ganze Reihe wichtiger Staaten haben ihre offiziellen Samm-

⁶¹ Vgl. nur Dahm/Delbrück/Wolfrum, *ibid.*, 164ff. m.w.N., sowie P.K. Me-non, The Succession of States in Respect to Treaties, State Property, Archives and Debts (1991), 51ff.

⁶² UN-Doc.A/CONF.80/31 of August 22,1978; abgedruckt auch in ZaöRV 39 (1979), 279ff.

⁶³ Art.34 der Wiener Konvention von 1978 steht zumindest in Einklang mit der wohl überwiegenden Tendenz in der auch älteren Staatenpraxis – vgl. Dahm/Delbrück/Wolfrum (Anm.60), 164f.; zur Problematik dieser Lösung vgl. H.D. Treviranus, Die Konvention der Vereinten Nationen über Staatensukzession bei Verträgen, ZaöRV 39 (1979), 259 (273).

⁶⁴ Vgl. die überzeugenden Argumente bei D.P. O'Connell, Reflections on the State Succession Convention, ZaöRV 39 (1979), 725 (731ff.); vgl. auch die langjährige Praxis des IKRK in Richtung auf eine automatische Sukzession in die Genfer Konventionen – siehe dazu B. Zimmermann, La succession d'Etats et les Conventions de Genève, in: Studies and Essays in Honour of Jean Pictet (1984), 113 (117).

⁶⁵ Abgedruckt in: RICR 74 (1992), 324 bzw. 326.

lungen der völkerrechtlichen Verträge inzwischen auch schon der kroatischen und slowenischen Erklärung entsprechend ergänzt⁶⁶.

4. Konflikt in Bosnien – Bürgerkrieg oder Konflikt mit Serbien?

Vergleichbare Fragen eines Wandels in der rechtlichen Qualität des Konflikts stellen sich im Prinzip auch für den Konflikt in Bosnien. Auch Bosnien ist mit der völkerrechtlichen Anerkennung und der Aufnahme in die Vereinten Nationen zum selbständigen Völkerrechtssubjekt geworden⁶⁷, das in der Rechtsnachfolge Jugoslawiens an dessen vertragsrechtlicher Position als Mitgliedstaat der Genfer Konventionen teilhaben dürfte. Soweit Truppen, die der Kontrolle der bosnischen Regierung unterstehen und dem Staat Bosnien damit als "bewaffnete Streitkräfte" zurechenbar sind, gegen Einheiten der nunmehr offiziell zur serbischen Armee gewordenen ehemaligen jugoslawischen "Volksarmee" oder gegen der serbischen Armee beigeordnete paramilitärische Milizen unter der Kontrolle der Regierung in Belgrad kämpfen, wird man die Kampfhandlungen als Akte eines zwischenstaatlichen (i.e. "internationalen") Konfliktes anzusehen haben, auf den die Genfer Rotkreuz-Konventionen und die Zusatzprotokolle im Prinzip volle Anwendung finden.

Etwas anderes gilt einzig für die lokalen serbischen Milizen und die ehemaligen Einheiten der "Volksarmee", die in Bosnien nunmehr auf eigene Rechnung handeln – soweit diese den Streitkräften Serbiens bzw. des neuen "Jugoslawien" nicht als "im Auftrag" des Staates Serbien handelnde Verbände zuzurechnen sind. Nach klassischen kriegsrechtlichen Kriterien sind diese Verbände dann nichts anderes als "Aufständische" gegen die legale Staatsgewalt des weitherum anerkannten Staates Bosnien. Zwar gelten auch ihnen gegenüber die Regeln des humanitären Völkerrechts für "nicht-internationale" Konflikte; einen (privilegierten) Kombattantenstatus können diese Verbände jedoch nach Völkerrecht eindeutig nicht in Anspruch nehmen – im Gegensatz zu den regulär dem Gegnerstaat zurechenbaren Truppen Serbiens. Begründet wurde ein derartiger Kombattantenstatus erst durch das Abkommen der bosnischen Konfliktparteien vom 22.5.1992, in dem u.a. die Anwendung der Garantien der III. Genfer Konvention vereinbart wurde⁶⁸.

⁶⁶ Siehe Moniteur Belge 1992, 20407; Tractatenblad (Niederlande), Maandbericht Aug. 1992, 1; BGBl. 1992 II, 1105.

⁶⁷ Vgl. Weller (Anm.51), 596ff.

⁶⁸ Siehe para.2.4. des Abkommens, abgedruckt in HUV-I 5 (1992), 195ff.

Im übrigen stellt – wie oben schon betont wurde – ganz abgesehen von der Frage der anwendbaren vertraglichen Regeln bereits das geltende Gewohnheitsrecht einen für die Regulierung der Konflikte im Grundsatz ausreichenden Rahmen zur Verfügung, bilden doch die hier wichtigen Regeln zum Grundsatz der Unterscheidung von Kampfführenden und Zivilbevölkerung und der daraus abzuleitende Schutz ziviler Personen und Objekte unzweifelhaft einen elementaren Bestandteil des gewohnheitsrechtlichen Kerns aller kriegsvölkerrechtlicher Regelsysteme⁶⁹. Problem ist mithin weniger das allgemeine Fehlen einschlägiger Rechtsregeln, sondern eher die mangelnde Beachtung (und Durchsetzung) der die Parteien unbestreitbar bindenden Normen des Humanitären Völkerrechts.

III. Frage der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit "Jugoslawiens"

1. Verantwortlichkeit für Verletzungen des humanitären Völkerrechts im Konflikt gegen Kroatien

Für die Befolgung des Humanitären Völkerrechts zu sorgen müßte eigentlich ein Anliegen der Staatengemeinschaft sein, sind doch gerade die (beinahe menschenrechtsähnlichen) Regelungen über den Schutz der Zivilbevölkerung in "nicht-internationalen Konflikten" in ganz besonders elementarer Weise auf die Reaktionen der Drittstaaten angewiesen. Konkret bedeutet dies: zur Effektivität des Humanitären Völkerrechts bedarf es ganz massiven Druckes der Öffentlichkeit – Druckes der öffentlichen Meinung gegenüber dem Rechtsbrecher wie gegenüber der eigenen Regierung, die dadurch unter Zwang geraten kann, gegenüber dem Rechtsbrecher politische Sanktionen zu ergreifen⁷⁰. Wo diese Mechanismen versagen, sei es, daß Erwägungen machtpolitischer Strategie Nachsicht mit dem Rechtsbrecher nahelegen scheinen, sei es auch, daß Rechtsbrüche schlicht nicht die gebührende Aufmerksamkeit finden, droht das Regelwerk des Humanitären Völkerrechts toter Buchstabe zu werden. Genau dies aber ist im Falle der serbischen Vernichtungsfeldzüge und Kampagnen "ethnischer Säuberung" in erheblichem Ausmaß geschehen.

Das Scheitern aller Versuche einer politischen Konfliktlösung wirft un-

⁶⁹ Vgl. G.I.A.D. Draper, Indiscriminate Attack, in: R. Bernhardt (Hrsg.), EPIL Inst.3 (1982), 219ff.

⁷⁰ Zur Bedeutung der Staatengemeinschaft in der Durchsetzung des Völkerrechts vgl. insbes. J.A. Frowein, Die Staatengemeinschaft als Rechtsbegriff im Völkerrecht, Liechtensteinische Juristen-Zeitung 1991, 3ff.

weigerlich die Frage nach der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit der Konfliktparteien auf. Im Grundsatz bereitet dabei die Feststellung völkerrechtlicher Verantwortlichkeit „Jugoslawiens“ bzw. Serbiens zunächst keine Schwierigkeiten⁷¹. Die Verletzung elementarer Regeln des Kriegsvölkerrechts von Seiten der „Volksarmee“ und der ihr beigeordneten paramilitärischen Milizen ist mehr als offensichtlich – und zwar im Konflikt mit Kroatien wie in Bosnien-Herzegowina. Auch die Zurechnung der Völkerrechtsverletzungen, die seitens der „Bundesarmee“ und der in Serbien von allerlei Gruppierungen aufgestellten Milizen begangen wurden, an den jugoslawischen Rumpfstaat bzw. Serbien bereitet zumindest im Konflikt mit Kroatien keine allzu großen Schwierigkeiten. Die „Volksarmee“ war zwar der politischen Kontrolle der Leitungsorgane des Bundes in Belgrad (insbesondere der Regierung und des kollektiven Staatspräsidiums, soweit diese noch bestanden) schon im Sommer 1991 weitgehend entglitten⁷², agierte aber nach eigenem Selbstverständnis wie nach offiziellem Bekunden der Armeeführung weiter als militärischer Apparat des als fortbestehend gedachten Staates Jugoslawien⁷³. Die politischen „Leitungsorgane“ des Bundes (solange dieser fortbestand) traten dieser Zurechnung auch nicht wirksam entgegen, erteilten keinerlei effektive Befehle, die Kampfhandlungen abzubrechen oder die Völkerrechtswidrigkeiten der Kampfführung einzustellen. Solange das „Rumpfpräsidium“ (als die selbsternannte „jugoslawische“ Staatsführung) sich so mit den Aktionen der „Volksarmee“ implizit einverstanden erklärte, diese politisch deckte und sich deren Ergebnisse zunutze machte, wird man das Handeln von zivilen Staatsorganen und militärischem Apparat als das übliche arbeitsteilige Zusammenwirken unterschiedlicher Organe eines Staates interpretieren müssen, die alle gleichermaßen dem Staat als Völkerrechtssubjekt zurechenbar sind⁷⁴. Gleiches gilt im Prinzip auch für die Aktivi-

⁷¹ Zu den Problemen der Staatenverantwortlichkeit vgl. aus der neueren Literatur vor allem I. Brownlie, *System of the Law of Nations – Part I: State Responsibility* (1983), sowie den Sammelband von M. Spinedi/B. Simma (eds.), *United Nations Codification of State Responsibility* (1987), mit umfangreicher Bibliographie S.395–404; vgl. auch spezifisch zu den Problemen der Staatenverantwortlichkeit für Verletzungen des Humanitären Völkerrechts K. Sachariew, *Les droits des Etats en matière de mesures de mise en œuvre du droit international humanitaire*, *RICR* 71 (1989), 187ff.

⁷² Vgl. z.B. C. Stieger, *Abflauen der Kämpfe in Kroatien. Schleichende Machtübernahme durch die Armee*, *NZZ* vom 25.9.1991, 1/2; vgl. auch Reuter (Anm.50), 7ff., Gelhard (Anm.3), 93ff., 135ff., sowie Bebler (Anm.26), 130ff.

⁷³ Vgl. Reuter, *ibid.*, 9.

⁷⁴ Zur Zurechenbarkeit der Aktionen der bewaffneten Streitkräfte als „state organs and agents“ vgl. Brownlie (Anm.71), 139ff.

täten der aus Serbien selbst stammenden paramilitärischen Milizen, deren unter der operativen Führung der Bundesarmee erfolgreicher Einsatz eindeutig in Absprache mit staatlichen Organen betrieben wurde.

Etwas mehr Schwierigkeiten bereitet die Zurechnung dagegen im Fall der in den umstrittenen Gebieten Kroatiens lokal aufgestellten serbischen Milizen. Offiziell war insoweit immer geleugnet worden, daß diese Verbände unter der Kontrolle der "jugoslawischen" bzw. serbischen Staatsorgane stünden. Es handele sich hier um Selbstschutzmilizen der lokalen serbischen Bevölkerung, die mehr oder weniger spontan entstanden seien – so lautete die offizielle Position. Doch wird man diese amtliche Darstellung als offensichtlichen Versuch der Verschleierung der wahren Sachlage nicht allzu ernst nehmen dürfen. Daß die Verbände unter tatkräftiger Mithilfe, wenn nicht in erheblichem Maße sogar auf direktes Betreiben der Armee und der serbischen politischen Führung aufgestellt wurden, scheint inzwischen praktisch außer Frage zu stehen⁷⁵. Die Bewaffnung der Verbände aus den Depots der Armee, die Ausbildung und Anleitung durch deren Offiziere, die logistische Schwäche der Freischärlerbanden, die diese in praktisch völlige Abhängigkeit von der insoweit dominanten "Bundesarmee" stellte, sind weitere Indizien für die nahezu umfassende Kontrolle "Jugoslawiens" über diese Verbände. Die eindeutige Abstimmung des operativen Vorgehens der "Milizen" mit den Verbänden der regulären "jugoslawischen" Streitkräfte schließlich – diese halfen in "Problemfällen" dann ja auch jeweils durch eigenes Eingreifen "nach", wenn die Operationsziele durch die Milizen alleine nicht zu erzielen waren – lassen die paramilitärischen serbischen Milizen letztlich nahezu völlig als eine Schöpfung der den jugoslawischen Staat weiter repräsentierenden Bundesarmee und der serbischen Führung erscheinen⁷⁶, denen deren Operationen damit zuzurechnen sind.

2. Problem der Staatensukzession

"Jugoslawien" wäre also im Rahmen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit für die zugefügten Schäden grundsätzlich haftbar. Nun besteht allerdings das Problem, daß erhebliche Unsicherheiten über den Status des Staatsgebildes (und Völkerrechtssubjektes) "Jugoslawien" entstanden sind. Der Staatengemeinschaft fällt es überaus schwer, die Frage zu beantworten, ob und inwieweit das alte Rechtssubjekt "Jugoslawien" über-

⁷⁵ Vgl. Gelhard (Anm.3), 42ff.

⁷⁶ Vgl. dazu Reuter (Anm.50), 9.

haupt noch existiert. Serbien und Montenegro behaupten zwar, mit der von ihnen neu konstituierten "Bundesrepublik Jugoslawien" sei das alte Völkerrechtssubjekt Jugoslawien fortgeführt⁷⁷. Ihr "Jugoslawien" sei mit dem alten jugoslawischen Staat subjektidentisch⁷⁸. Legte man diese Rechtsposition unbesehen zugrunde, so wäre eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit unproblematisch zu konstruieren. Das für die Völkerrechtsverletzungen verantwortliche Jugoslawien lebte in dem serbisch-montenegrinischen Staat weiter. Alle Konsequenzen aus der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit wären diesem Staat gegenüber geltend zu machen.

Der serbische Anspruch auf Subjektsidentität muß allerdings mit erheblichen Fragezeichen versehen werden. So spricht vieles dafür, den alten jugoslawischen Staat – wie es die Schiedskommission der EG getan hat – als im Zerfall begriffen bzw. als nunmehr endgültig zerfallen anzusehen⁷⁹. Genau diese Position hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in der Zwischenzeit bezogen, als er in der Resolution über die Mitgliedschaft "Jugoslawiens" in der UN vom 19. September 1992 formulierte, daß "the state formerly known as the Socialist Federal Republic of Yugoslavia has ceased to exist"⁸⁰. Genau diese Passage fiel zwar in der Generalversammlung dem politischen Druck einiger wichtiger Staaten zum Opfer, weshalb es in der entsprechenden Resolution der Generalversammlung nur noch heißt: "Considers that the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) cannot continue automatically the membership of the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia"⁸¹. Da die Beendigung der Mitgliedschaftsrechte außerhalb des Verfahrens der Art.5, 6 UN-Charta rechtlich aber nur über den Fall des Untergangs eines Staates konstruiert werden kann, wird man auch diese Resolution im Ergebnis als Bestätigung der "Untergangs-These" werten müssen⁸².

⁷⁷ Vgl. dazu I. Kristan, Jugoslawien ist ein Phantomstaat, FAZ vom 23.5.1992, 7, sowie Weller (Anm.51), 595.

⁷⁸ Zur Subjektsidentität und der daraus folgenden Kontinuität vgl. I. Brownlie, *Principles of Public International Law* (4th ed. 1990), 82ff., sowie J. Crawford, *The Creation of States in International Law* (1979), 400ff.

⁷⁹ So die Schiedskommission der Friedenskonferenz in ihrem Avis Nr.8 vom 6.7.1992.

⁸⁰ UN-Doc. S/24570 vom 19.9.1992.

⁸¹ UN-Doc. A/47/L.1 vom 19.9.1992.

⁸² Zum überwiegenden Verständnis der Resolution vgl. N. Tzermias, Rest-Jugoslawien ohne Sitz in der UNO. Kein automatischer Anspruch auf Rechtsnachfolge, NZZ vom 25.9.1992, 1; als Kritik am Vorgehen des Sicherheitsrates und der Generalversammlung siehe Y. Blum, UN Membership of the "New" Yugoslavia: Continuity or Break?, AJIL 86 (1992), 830ff.

Jugoslawien wäre danach im Zuge seiner *dismembration* in eine Reihe gleichberechtigter Spaltgebilde auseinandergefallen, die dann alle nur Rechtsnachfolger darstellten⁸³.

Wichtig ist in der Folge, auf welchen Zeitpunkt man den endgültigen Untergang des alten Staates ansetzt – eine Frage, die nicht einfach zu beantworten ist. Der Bund als gesamtstaatliche politische Ebene wurde schon mit der Lähmung des Staatspräsidiums im Sommer 1991 praktisch handlungsunfähig. Zwar bestanden die Bundesorgane nominell als Organe des jugoslawischen Gesamtstaates fort, doch gerieten diese – wie oben bereits angedeutet – im Zuge einer Art “schleichenden Staatsstreiches” schon bald nach Beginn der militärischen Auseinandersetzungen mehr und mehr in die Hände der serbischen Teilgewalt. Gegen Ende des Jahres 1991 verkörperten diese “Bundesorgane” dann längst keine gemeinsame jugoslawische Staatsgewalt mehr, sondern agierten nur noch als Agenten der serbischen (Teil-)Interessen. Die “Volksarmee” verstand sich zwar offiziell weiter als Organ des Gesamtstaates, wurde jedoch im Zuge der Kampfhandlungen ebenfalls zum Gewaltapparat im Dienste “großserbischer” (Einzel-)Staatlichkeit⁸⁴. Vieles spricht deshalb für die These, schon im Herbst 1991 – mit der effektiven Abspaltung der für den Bund konstitutiven Teilrepubliken Slowenien und Kroatien – sei der alte Bundesstaat “Jugoslawien” untergegangen. Latent ungeklärt blieb allerdings noch für Monate der Status Mazedoniens und Bosnien-Herzegowinas. Zwar unterstanden diese beiden Gebilde mangels effektiver Bundesgewalt nicht mehr irgendeiner wirklichen Gesamtstaatshoheit; die “Jugoslawische Volksarmee” agierte auf deren Territorium jedoch weiter wie auf eigenem Staatsgebiet, und auch die beiden Republiken selbst sahen sich noch nicht endgültig als völlig unabhängige Neustaaten, hielten die Frage vielmehr bewußt in der Schwebe. Den unbestreitbaren Schlußpunkt für den Prozeß der Auflösung auch des “Rumpfstaates” bildet deshalb erst die Unabhängigkeit von Bosnien-Herzegowina⁸⁵ und Mazedonien im März/April 1992. Spätestens mit deren Anerkennung war der alte Bundesstaat in seine Einzelteile zerlegt und untergegangen. Letztlich kann die Frage nach der präzisen Datierung des Untergangs Jugoslawiens hier auch offenbleiben. Zumindest für die “heiße” Phase des Konflikts um Kroatien

⁸³ In diesem Sinne vgl. schon den Verfasser in dem Beitrag “Bürgerkrieg in Jugoslawien – Konflikt um Kroatien – Serbisch-kroatischer Krieg? Völkerrechtliche Überlegungen zum militärischen Konflikt um das Erbe Jugoslawiens, HUV-I 5 (1992), 4 ff. (9); anderer Ansicht dagegen Blum (Anm.82), 833.

⁸⁴ Vgl. hierzu die präzise und eindrückliche Darstellung bei Gelhard (Anm.3), 135 ff.

⁸⁵ Vgl. Weller (Anm.51), 596 f.

wird noch allseits vom Fortbestand eines Staates "Jugoslawien" ausgegangen, während der Beginn des Bosnien-Krieges zweifelsfrei mit dem endgültigen Abschluß des Zerfallsprozesses zusammenfällt, zu dem das alte Völkerrechtssubjekt unbestreitbar erloschen war.

Nun kann dies nicht bedeuten, daß Ansprüche aus der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit gegenüber dem "Schädiger" Jugoslawien im Zuge der Staatennachfolge ebenfalls unwiderruflich erloschen wären. Die Teilgewalt, in deren Verantwortungsbereich die Völkerrechtsverletzungen fallen, besteht nach wie vor, fährt sogar fort, Kroatien (und nun auch Bosnien) in Fortsetzung der alten Verletzungsakte mit völkerrechtswidrigen Kampfhandlungen zu überziehen. Eine Begründung für den Übergang der Haftung auf den faktisch verantwortlichen Sukzessor zu finden, ist aber überaus schwierig. Der Haager "Permanent Court of Arbitration" der Zwischenkriegszeit hat derartiges versucht in Fällen der Verletzung von Konzessionen durch den Vorgängerstaat, deren Ergebnis der Rechtsnachfolger sich erkennbar zu eigen gemacht hatte⁸⁶. Das Ergebnis ist plausibel, harrt aber nach wie vor einer tragfähigen dogmatischen Begründung⁸⁷. In besonders krasser Form stellt sich die Frage, wenn – wie im Falle Serbiens – der Staatsapparat des Sukzessorstaates als Teilgewalt des alten Staatsgebildes dessen Organe dominierte und das faktische Handeln des Rechtsvorgängers in dessen Problemphase beherrschte. Daß es der völkerrechtswidrig handelnden Gewalt nicht verstattet sein sollte, sich in diesen Fällen institutioneller Kontinuität, aber rechtlicher Diskontinuität mit dem Untergang des von ihr zur Begehung der *international crimes* benutzten "Rechtsmantels" herauszureden (und etwas anderes stellte der jugoslawische Staat in den letzten Monaten kaum noch dar), dürfte eigentlich offenkundig sein. Auf welcher Grundlage ein solcher Haftungsdurchgriff aber möglich sein sollte, ist bisher weitgehend offen. Wie so viele Fragen der Staatenverantwortlichkeit ist auch dieses Problem zur Zeit noch derart ungeklärt, daß eine dogmatisch befriedigende Antwort hier kaum gegeben werden kann.

⁸⁶ "... having adopted the illegal conduct ..." – Lighthouses Arbitration Case, International Law Reports 23 (1956), 79; vgl. auch Brownlie (Anm.78), 660f.

⁸⁷ Vgl. auch Brownlie, *ibid.*, 666f.

3. Staatenverantwortlichkeit im Fall Bosnien

Im Falle Bosniens stellt sich dagegen das Problem der Staatennachfolge kaum mehr. Bosnien-Herzegowina hat als Staat seine völkerrechtliche Souveränität erst mit dem Zeitpunkt erlangt, zu dem der Zerfall des alten Jugoslawiens seinen Abschluß gefunden hatte⁸⁸. Erst mit der endgültigen Unabhängigkeit setzten im Fall Bosniens auch die eigentlichen Kampfhandlungen ein. Völkerrechtlich verantwortlich dafür kann nicht mehr das alte Jugoslawien sein, sondern nur der neue "Bund" von Serbien und Montenegro. Der serbisch-montenegrinische Staat hat nun allerdings von Anfang an – auf überaus geschickte Weise – versucht, sich der Verantwortung für die Vorgänge in Bosnien zu entledigen. Die formelle "Auflösung" des gemeinsamen Oberkommandos der Armee und die darauffolgende "Ausgliederung" der in Bosnien stehenden Einheiten der "Volksarmee" mit deren anschließender Zuordnung zum neuen Spaltgebilde der "Serbischen Republik Bosnien"⁸⁹ verfolgte ganz offensichtlich nur das eine Ziel – Unterbrechung des Zurechnungszusammenhangs⁹⁰.

Würden die Einheiten der serbischen Volksgruppe wirklich völlig selbständig handeln, so wäre diese bewußt gewählte Entlastungskonstruktion auch kaum zu überwinden. Genau dies jedoch ist mehr als zweifelhaft. Unter den ökonomischen und logistischen Voraussetzungen Ost- und Westbosniens wären Verbände der serbischen Siedlungseinheiten kaum zu derart ausgreifenden und umfassenden militärischen Operationen in der Lage wie dem konzertierten Feldzug des Sommers und Herbstes 1992⁹¹. Ohne massive logistische Unterstützung des angrenzenden serbischen Staates, ohne die lange Zeit sehr umfangreiche Luftunterstützung von Basen in Serbien aus und – in bestimmten Regionen – wohl auch ohne di-

⁸⁸ Vgl. dazu Weller (Anm.51), 596ff.

⁸⁹ Vgl. dazu Hofwiler (Anm.5), 82, sowie C. Stieger, Ruhmloses Ende der jugoslawischen Volksarmee, NZZ vom 21.5.1992, 2; vgl. außerdem NZZ vom 22.5.1992, 2.

⁹⁰ Siehe dazu aber die Praxis des Ausschusses Hoher Beamter der KSZE im April/Mai 1992, der den völligen Rückzug der Verbände der ehemaligen Bundesarmee aus Bosnien-Herzegowina oder deren Unterstellung unter das Kommando der anerkannten bosnischen Regierung forderte und androhte, anderenfalls werde man die Behörden in Belgrad für die Handlungen der verbliebenen Verbände zur Verantwortung ziehen – vgl. Weller (Anm.51), 599/600.

⁹¹ Vgl. C. Stieger, Neue serbische Offensive in Bosnien, NZZ vom 14.7.1992, 1; V. Meier, Muslime und Kroaten in Bosnien-Herzegowina rechnen mit einem langen Krieg, FAZ vom 4.8.1992, 5; Gefechte an allen Fronten in Bosnien, NZZ vom 25.8.1992, 2; C. Stieger, Ringen um den nordbosnischen Korridor, NZZ vom 13.10.1992, 1.

rekten Einsatz der serbischen Streitkräfte auf dem Schlachtfeld hätte das serbische Ausgreifen längst seinen Elan verloren, die Kampfhandlungen hätten mangels strategischer Reserven (und auch schlicht mangels Nachschub) allmählich an Kraft eingebüßt und wären schließlich in sich zusammengefallen.

Nur die enorme logistische Unterstützung seitens des serbischen Staates und – was wichtige Operationen wie die Öffnung und Absicherung des Korridors in Nordbosnien betrifft – das unmittelbare Eingreifen der regulären Armee des benachbarten Neu-„Jugoslawien“ haben die serbische Kampagne zum nahezu umfassenden Erfolg geführt⁹². Dieser Befund hat dann aber auch die Erwägungen zur Staatenverantwortlichkeit zu bestimmen. Das heißt: Soweit Einheiten der regulären Armee Serbiens militärisch in Bosnien operieren, ist der Staat Serbien unmittelbar für alle Völkerrechtsverletzungen durch die kämpfenden Truppen verantwortlich; soweit „lokale“ Verbände die Aktionen durchführen, ist Serbien-Montenegro daneben zumindest mittelbar für die Schäden verantwortlich, da die Aufstellung, Ausrüstung, Anleitung und Unterstützung der Freischärlermilizen ein eigenständiges Völkerrechtsdelikt darstellen. Zwar wird man unter Umständen keinen derartigen Grad der Kontrolle der Freischärlerbanden durch den serbischen Staat nachweisen können, daß deren Aktionen ihm als Handeln in seinem Auftrag zurechenbar wären⁹³; das „organizing, training, supplying and equipping“ bewaffneter Banden zur Operation im Territorium des Nachbarstaates ist jedoch nach Feststellung des IGH schon an sich ein Verstoß gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot, der als völkerrechtliches Delikt Haftungsfolgen gegenüber dem betroffenen Staat nach sich zieht⁹⁴. Die Massaker an der Zivilbevölkerung und die anderen Greuel wären damit Serbien zwar nicht als eigene Völkerrechtsverletzungen zuzurechnen, begründen aber – als Konsequenzen des völkerrechtswidrigen Verhaltens des intervenierenden Nachbarstaates – unter dem Aspekt der Haftungsfolgen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit im Prinzip genauso einen Entschädigungs- bzw. Schadensersatzanspruch wie die direkt durch Organe Serbiens herbeigeführten Schäden.

⁹² Siehe auch V. Meier, Auf dem Kriegsschauplatz in Bosnien-Herzegovina zeichnet sich eine militärische Wende ab, FAZ vom 14.9.1992, 3.

⁹³ Vgl. das Urteil des IGH im *Nicaragua*-Fall, Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (*Nicaragua v. United States of America*), Judgment of 27 June 1986, ICJ-Reports 1986, 14 sowie 63ff.

⁹⁴ Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (*Nicaragua v. United States of America*), Judgment of 27 June 1986, ICJ-Reports 1986, 118f. (para.228).

Im Gegensatz zu der ersten (Bürgerkriegs-)Phase der Auseinandersetzungen mit Kroatien, wo die Rechtmäßigkeit des Gewalteinsatzes seitens des "Bundes" umstritten ist, können an der Völkerrechtswidrigkeit der Gewaltaktionen Serbiens gegenüber Bosnien auch keinerlei Zweifel bestehen.

Mit das Hauptproblem bleibt jedoch die Frage nach der tatsächlichen Durchsetzbarkeit derartiger Haftungsansprüche. Ähnlich wie im Fall des Irak wird man erhebliche Schwierigkeiten zu erwarten haben, wollte man tatsächlich Schadensersatzleistungen in Milliardenhöhe einem widerstrebenden Regime wie dem des jetzigen "Jugoslawien" entlocken – hier noch verschärft durch die katastrophale wirtschaftliche Lage Serbiens, das nicht (wie der Irak) über Öleinnahmen als relativ leicht verfügbare Zugriffsmasse verfügt. Selbst wenn nach dem Ende der kriegesischen Auseinandersetzungen eine neue serbische Regierung willens sein sollte, Schadensersatz zu leisten, so wäre sie dazu kaum in nennenswertem Umfang in der Lage. Die wirtschaftliche Krise hat in Serbien derartige Ausmaße angenommen, daß das Land noch nicht einmal seine bestehenden Auslandsschulden wird bedienen können. Die Frage nach Schadensersatz im Rahmen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit Serbiens bzw. "Jugoslawiens" wird man damit im Ergebnis für weitgehend hypothetisch halten müssen.

IV. Strafrechtliche Verantwortlichkeit der individuellen Akteure

1. Strafrechtliche Verfolgung von Kriegsverbrechen im internationalen Konflikt

Die Aufmerksamkeit verschiebt sich konsequenterweise auf die Frage, ob nicht zumindest die handelnden Politiker und Militärs strafrechtlich zur Rechenschaft gezogen werden könnten. Neben der oben dargestellten völkerrechtlichen Verantwortlichkeit des Staates steht im Falle der kriegsrechtswidrigen Gewaltakte gegenüber geschützten Personen und Objekten als eine zweite Ebene die der strafrechtlichen Verantwortlichkeit der jeweils handelnden Einzelpersonen⁹⁵. Das System der strafrechtlichen

⁹⁵ Vgl. dazu allgemein L.C. Green, *The Law of Armed Conflict and the Enforcement of International Criminal Law*, in: ders., *Essays on the Modern Law of War* (1985), 239 ff., sowie A.B. Fletcher, *Individual Responsibility for Compliance with the Laws of Armed Conflict*, *International Lawyer* 11 (1977), 119 ff.; vgl. außerdem D. Oehler, *Internationales Strafrecht* (2.Aufl. 1983), 621 ff.

Verantwortlichkeit ist unter dem Oberbegriff *repression of grave breaches* sogar völkervertragsrechtlich in den Genfer Rotkreuz-Konventionen und den Zusatzprotokollen verankert⁹⁶.

Wir haben damit einen der wenigen Sonderfälle, in denen das Völkerrecht unmittelbar Fragen der strafrechtlichen Verantwortlichkeit regelt und die Staaten darüber hinaus zur Strafverfolgung in den Fällen der von den Konventionen erfaßten (Kriegs-)Verbrechen verpflichtet. Allerdings treffen diese Pflichten logischerweise nur die Vertragsparteien, und die Konventionen begründen auch nicht unmittelbar die Strafbarkeit der in den Verträgen enumerierten "schweren Verstöße", sondern verpflichten einzig die Vertragsstaaten, die aufgeführten Taten innerstaatlich unter Strafe zu stellen und nach dem jeweiligen nationalen Strafverfahrensrecht zu verfolgen⁹⁷.

Nun wird man wohl davon ausgehen können, daß Jugoslawien die entsprechenden Vorgaben der Genfer Konventionen und des I. Zusatzprotokolls in sein Strafrecht umgesetzt hatte, die dort als *grave breaches* bezeichneten Taten also nach dem anwendbaren jugoslawischen Strafrecht verfolgt werden könnten⁹⁸. Dies dürfte zumindest für die in Art.147 der IV. Genfer Rotkreuz-Konvention von 1949 aufgeführten Taten gegen nach dem Abkommen geschützte Personen gelten (*in concreto*: die Zivilbevölkerung besetzter Gebiete), und wohl genauso für "schwere Verletzungen" des Ersten Zusatzprotokolls, zu denen nach Art.85 Abs.3 und 4 ZP I auch bestimmte Handlungen gegen die Zivilbevölkerung als solche gehören⁹⁹.

Zu den nach den Abkommen als Kriegsverbrechen zu bestrafenden Ta-

⁹⁶ Vgl. dazu allgemein S.E. Nahlik, *From Reprisals to Individual Penal Responsibility*, in: *Essays in Honour of Frits Kalshoven* (Anm.42), 165ff., sowie J.L. Fernández Flores, *La répression des infractions individuelles au droit de la guerre*, RICR 73 (1991), 263ff.

⁹⁷ Vgl. L.R. Penna, *Criminal Sanctions for Violations of International Humanitarian Law. Introductory Report*, in: M. Bothe/P. Macalister-Smith/T. Kurzidem (eds.), *National Implementation of International Humanitarian Law* (1990), 73ff.; J.J.E. Schutte, *The System of Repression of Breaches of Additional Protocol I*, in: *Essays in Honour of Frits Kalshoven* (Anm.42), 186; Fernández Flores, *ibid.*, 271ff., 285ff., 293ff., 296ff.; vgl. daneben aber auch Oehler (Anm.95), 625ff., 629ff.

⁹⁸ Vgl. die Bemerkungen von K. Obradovic zum jugoslawischen Strafrecht in: Bothe/Macalister-Smith/Kurzidem (Anm.97), 24f. und 96.

⁹⁹ Zum System des Art.85 ZP I vgl. Schutte (Anm.97), 177ff., sowie C. van den Wyngaert, *The Suppression of War Crimes under Additional Protocol I*, *ibid.*, 197ff.; außerdem W.A. Solf/E.R. Cummings, *A Survey of Penal Sanctions under Protocol I to the Geneva Convention of August 12, 1949*, *Case Western Reserve Journal of International Law* 9 (1977), 205ff., und Fernández Flores (Anm.96), 283ff.

ten gegen die Zivilbevölkerung gehören zum Beispiel gemäß Art.85 Abs.3 und 4 ZP I:

- "gegen die Zivilbevölkerung oder einzelne Zivilpersonen gerichtete Angriffe" (Art.85 (3) a) ZP I);
- das "Führen eines unterschiedslos wirkenden, die Zivilbevölkerung oder zivile Objekte in Mitleidenschaft ziehenden Angriffs in Kenntnis davon, daß der Angriff Verluste an Menschenleben, die Verwundung von Zivilpersonen oder die Beschädigung ziviler Objekte zur Folge haben wird, die ... unverhältnismäßig sind" (Art.85 (3) b) ZP I);
- "gegen unverteidigte Orte und entmilitarisierte Zonen gerichtete Angriffe" (Art.85 (3) d) ZP I);
- "die von der Besatzungsmacht durchgeführte Überführung eines Teiles ihrer eigenen Zivilbevölkerung in das von ihr besetzte Gebiet oder die Verschleppung oder Überführung der Gesamtheit oder eines Teiles der Bevölkerung des besetzten Gebietes innerhalb desselben oder aus demselben unter Verletzung des Artikels 49 des IV. Abkommens" (Art.85 (4) a) ZP I);
- "... auf Rassendiskriminierung beruhende unmenschliche und erniedrigende Praktiken, die eine grobe Verletzung der persönlichen Würde einschließen" (Art.85 (3) c) ZP I);
- "weitgehende Zerstörungen verursachende Angriffe, die gegen eindeutig erkannte geschichtliche Denkmäler, Kunstwerke oder Kultstätten gerichtet sind, welche zum kulturellen oder geistigen Erbe der Völker gehören ..." (Art.85 (4) d) ZP I).

Die weiter oben knapp geschilderte Politik der "ethnischen Säuberung", die auf Verwüstung und Entvölkerung der von Serben in Anspruch genommenen, bisher aber mehrheitlich kroatisch und muslimisch besiedelten Gebiete gerichtet ist, begründet demnach in zahlreichen Facetten "schwere Verstöße", die Art.85 ZP I zufolge als Kriegsverbrechen strafrechtlich zu ahnden wären. Gleiches gilt grundsätzlich auch für die skrupellos gebrauchte Praxis der unterschiedslosen Angriffe, insbesondere die nach Art.51 Abs.5 *lit.a* ZP I ausdrücklich verbotenen Flächenbombardements (wie in Vukovar) oder den Gebrauch blinden Feuers in zivile Siedlungen hinein (wie nunmehr vielfach in Bosnien üblich); derartige Formen des Einsatzes militärischer Gewaltmittel sind von keiner völkerrechtlichen Norm gedeckt und begründen klare Fälle von Kriegsverbrechen im Sinne des Art.85 ZP I.

Soweit derartige Verletzungen fundamentaler Regeln des humanitären Völkerrechts von Truppen der "Volksarmee" selbst oder anderen Organen Serbiens bzw. "Jugoslawiens" im Verlaufe des "internationalen bewaffneten Konflikts" mit Kroatien oder Bosnien begangen wurden (rele-

vant vor allem für die Operationen in Slawonien oder nunmehr im umkämpften Landkorridor in Nordbosnien), finden die Bestimmungen des Art.85 ZP I unmittelbar Anwendung auf die fraglichen Taten. Serbien/Montenegro bzw. Neu-“Jugoslawien” wäre demnach gemäß der Bestimmungen der Genfer Konventionen (insbes. Art.146 GA IV) sowie des Zusatzprotokolls I (Art.85, 86 ZP I) eigentlich verpflichtet, die für die Taten verantwortlichen Soldaten und militärischen Führer vor Gericht zu stellen¹⁰⁰. Nach Art.86 Abs.1 ZP I erstreckt sich die strafrechtliche Verfolgung auch auf Verletzungen des Humanitären Völkerrechts, “die sich aus einer Unterlassung ergeben”, soweit eine Rechtspflicht zum Handeln besteht¹⁰¹; gemäß Art.86 Abs.2 ZP I trifft eine derartige Verfolgungspflicht außerdem ganz ausdrücklich die militärischen Vorgesetzten, die – trotz Kenntnis von den begangenen Verbrechen – nicht eingeschritten sind¹⁰², um die Begehung der Verbrechen zu verhindern oder zu ahnden, und zwar selbst dann, wenn sie nur “unter den gegebenen Umständen auf Grund der ihnen vorliegenden Informationen darauf schließen konnten, daß der Untergebene eine solche Verletzung beging oder begehen würde”¹⁰³.

Allerdings wird man diese (im Grundsatz unbestrittene) Verpflichtung des für die Verletzungen verantwortlichen Staates, selbst die Täter zur Aburteilung zu bringen, für eine eher theoretische Möglichkeit halten müssen. Zumindest solange das für die Kriegsverbrechen verantwortliche Regime an der Macht ist, wird mit einer strafrechtlichen Verfolgung insoweit kaum zu rechnen sein¹⁰⁴. Die Genfer Konventionen und Zusatzprotokolle sehen dementsprechend auch ein System universeller Strafgerichtsbarkeit vor, verpflichten die anderen Vertragsstaaten also ergänzend, die Ahndung von Kriegsverbrechen selbst in die Hand zu nehmen, soweit sie der Täter habhaft werden können¹⁰⁵. Unbenommen bleibt nach

¹⁰⁰ Vgl. zum System der strafrechtlichen Verfolgung nach den Genfer Konventionen und dem Zusatzprotokoll B.V.A. Röling, *Criminal Responsibility for Violations of the Law of War*, in: A. Cassese (ed.), *The New Humanitarian Law of Armed Conflict* (1979), 199ff., sowie Solf/Cummings (Anm.99), 205ff.

¹⁰¹ Siehe dazu J. de Preux, in: ICRC-Commentary (Anm.24), 1005ff. (paras. 3524–3539); K.J. Partsch, in: Bothe/Partsch/Solf (Anm.38), 523ff.

¹⁰² “[W]enn sie nicht alle in ihrer Macht stehenden praktisch möglichen Maßnahmen getroffen haben, um die Verletzung zu verhindern oder zu ahnden“.

¹⁰³ Zu Art.86 Abs.2 ZP I vgl. Partsch (Anm.101), 525f.; de Preux (Anm.101), 1011ff. (paras.3540–3548).

¹⁰⁴ Zu diesem Problem siehe Nahlik (Anm.96), 175.

¹⁰⁵ Zum System des *aut dedere aut iudicare* in den Genfer Konventionen vgl. van den Wyngaert (Anm.99), 202ff., sowie J. Pictet (ed.), *Commentaire à la IVe Convention*

dem System der Genfer Konventionen außerdem das Recht des "verletzten" Konfliktgegners, die verantwortlichen Täter für Kriegsverbrechen zur Rechenschaft zu ziehen, soweit sie als Gefangene in dessen Gewahrsam gelangt sind¹⁰⁶.

2. "Kriegsverbrechen" im "nicht-internationalen" Konflikt

Das System der universellen Strafbarkeit und der prinzipiellen Verfolgungspflicht auch der Drittstaaten besteht nach den Genfer Konventionen allerdings nur, soweit Fälle eines "internationalen Konflikts" betroffen sind. Für die Fälle der im gemeinsamen Art.3 der Konventionen und im Zweiten Zusatzprotokoll erfaßten "nicht-internationalen Konflikte" kennt das positive Kriegsvölkerrecht dagegen keinerlei Regelungen über die Ahndung von "schweren Verletzungen", dementsprechend auch keinerlei völkerrechtliche Grundlage für ein System von Verfolgungspflichten und damit gekoppelter universeller Strafgewalt¹⁰⁷. Die Taten (betroffen ist hier vor allem die erste Phase des Konflikts um Kroatien sowie nunmehr ein Großteil der Kämpfe und Vertreibungshandlungen in Bosnien) werden zwar in der Regel unter das gewöhnliche oder Militärstrafrecht des Vertragsstaates fallen¹⁰⁸ und auch keinem innerstaatlichen oder gar völkerrechtlichen Rechtfertigungsgrund zuzuordnen sein; sie können also vom Heimatstaat der Täter abgeurteilt werden, und grundsätzlich auch von dem in der Perspektive des Personalprinzips passiv (als Staat der Opfer) bzw. territorial betroffenen Nachfolgestaat, der ja insoweit ebenfalls das Strafrecht des Rechtsvorgängers zur Anwendung bringen kann. Das Völkerrecht kennt für diese Fälle aber keine Verfolgungspflicht (wie im internationalen Konflikt), sondern überläßt die Entscheidung über das "ob" der Strafverfolgung grundsätzlich den betroffenen Staaten.

Sollte man jedoch in Zukunft ein Rechtsinstitut wie das der im Rahmen der ILC diskutierten *international crimes* als Fortentwicklung des positi-

de Genève (1956), Vorbemerkungen vor Art.146 (624ff.) und Kommentierung zu Art.146 (634f.); vgl. auch Sachariew (Anm.71), 200.

¹⁰⁶ Vgl. J. Pictet (ed.), *Commentaire à la IIIe Convention de Genève* (1958), 439, sowie A. Rosas, *The Legal Status of Prisoners of War* (1976), 368.

¹⁰⁷ Zu diesem Problem vgl. D. Plattner, *La répression pénale des violations du droit international humanitaire applicable aux conflits armés non internationaux*, RICR 72 (1990), 443ff.

¹⁰⁸ Die Anwendung der Strafverfolgungsvorschriften der Genfer Konventionen und Zusatzprotokolle wird vom Abkommen der bosnischen Konfliktparteien vermieden, vgl. para.5 des Abkommens vom 22.5.1992 (Anm.68), 197.

ven Völkerrechts akzeptieren, so könnten hieraus weitgehende Folgerungen für den Umgang mit den für die Begehung der *international crimes* verantwortlichen Amtsträgern des Verletzerstaates entstehen. Nimmt man ein Institut wie die vorgeschlagene Kategorie der "internationalen Verbrechen" ernst, so müsste daraus eigentlich auch eine individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit der für die Begehung der Tat Schuldigen resultieren¹⁰⁹. Der für die Verletzung relevanter *ius cogens*-Normen verantwortliche Staat wäre schon im Rahmen seiner allgemeinen völkerrechtlichen Verantwortlichkeit verpflichtet, die betreffenden Täter strafrechtlich zur Rechenschaft zu ziehen. Allerdings ist der Begriff der *international crimes* bisher in seinen Voraussetzungen wie Konsequenzen noch recht umstritten¹¹⁰, ja sogar die Frage, ob es eines solchen Institutes wirklich bedarf, ist noch nicht eindeutig geklärt¹¹¹. In die Arbeiten der International Law Commission zum Recht der Staatenverantwortlichkeit hat dieses Konzept jedoch längst Eingang gefunden¹¹², und auch die jüngste Staatenpraxis – man denke an das besondere Verantwortlichkeitsregime, das der Sicherheitsrat im Falle des Irak entwickelt hat¹¹³ – zeigt zumindest inhaltlich neuerdings zusehends Sympathien für ein derartiges Institut.

Eine Pflicht zur strafrechtlichen Verfolgung individueller Täter im Rahmen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit setzt aber wiederum voraus, daß die systematische Verletzung elementarer Regeln des humanitären Völkerrechts dem betreffenden Staat auch wirklich als eigener Akt zurechenbar ist (wie im Falle der Aktionen der "Volksarmee" bezüglich "Jugoslawiens" bzw. Serbiens). Soweit diese direkte Zurechnung nicht möglich ist – wie nunmehr unter Umständen im Falle der Milizverbände der bosnischen Serben – scheidet auch eine Herleitung einer Strafverfol-

¹⁰⁹ Dieser Gedanke liegt auch der 1991 von der ILC verabschiedeten Fassung des "Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind" zugrunde – oben Anm.13; vgl. auch O. Triffterer, Die völkerrechtlichen Verbrechen und das staatliche Strafrecht, Zeitschrift für Rechtsvergleichung 30 (1989), 85 (111 ff.).

¹¹⁰ Vgl. zu der über diese Fragen geführten Diskussion nur den recht neuen Sammelband von J.H.H. Weiler/A. Cassese/M. Spinedi (eds.), *International Crimes of State. A Critical Analysis of the ILC's Draft Article 19 on State Responsibility* (1989), sowie R. Hofmann, Zur Unterscheidung Verbrechen und Delikt im Bereich der Staatenverantwortlichkeit, ZaöRV 45 (1985), 195 ff.

¹¹¹ Vgl. nur G. Gilbert, *The Criminal Responsibility of States*, *International and Comparative Law Quarterly* 39 (1990), 345 ff. (insbes. 365 ff.).

¹¹² Vgl. M. Spinedi, *International Crimes of State: The Legislative History*, in: Weiler/Cassese/Spinedi (Anm.110), 7 ff.

¹¹³ Vgl. dazu eingehend Graefrath/Mohr (Anm.18), 109 (120 ff.).

gungspflicht für einschlägige Taten aus dem traditionellen Recht der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit. Die allgemeine Verantwortlichkeit für das "organizing, equipping and supporting of armed bands" führt umgekehrt wohl nicht zwingend zu einer Pflicht, die im Grundsatz eigenverantwortlich handelnden Täter der Bestrafung zuzuführen. Die Republik Bosnien-Herzegowina kann die Kämpfer und Führer dieser Freischärlerverbände zwar im Grundsatz sogar wegen rein innerstaatlicher Staatsschutztatbestände wie Hochverrats, Landfriedensbruchs bzw. "bewaffneten Aufstands" strafrechtlich belangen; sie hat insoweit aber wohl keinen allgemeinen völkerrechtlichen Rechtstitel gegen das benachbarte Serbien, ihr bei der Verfolgung dieser Taten Hilfe zu leisten und gegebenenfalls auch die Täter zuzuliefern.

Eine andere Bewertung könnte sich bisher einzig aus der "Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes" vom 9. Dezember 1948¹¹⁴ ergeben. In Art.I dieser Konvention, zu deren Vertragsparteien auch Jugoslawien bzw. in dessen Rechtsnachfolge Serbien zählen¹¹⁵, wird von den Vertragsparteien bestätigt, "daß Völkermord, ob im Frieden oder im Krieg begangen, ein Verbrechen gemäß internationalem Recht ist" – ein Verbrechen, "zu dessen Verhütung und Bestrafung" die Vertragsparteien sich verpflichtet haben. Unter die Definition des Völkermordes fallen nach Art.II des Abkommens bestimmte Taten, soweit sie in der Absicht begangen werden, "eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören". Unter die aufgezählten Handlungen gehören auch die "Tötung von Mitgliedern der Gruppe" sowie die "vorsätzliche Auferlegung von Lebensbedingungen für die Gruppe, die geeignet sind, ihre körperliche Zerstörung ganz oder teilweise herbeizuführen" (man denke an die serbischen Konzentrationslager). Da derartige Handlungen erkennbar in ganz erheblichem Ausmaß von den serbischen militärischen Organisationen in Bosnien begangen werden in der offenkundigen Absicht, die muslimische und kroatische

¹¹⁴ BGBl. 1954 II, 729 = UNTS 78, 277. Zum System der Völkermord-Konvention vgl. Genocide: A Commentary on the Convention, Yale Law Journal 58 (1948/49), 1142ff.; H.-H. Jescheck, Die internationale Genocidium-Konvention vom 9. Dezember 1948 und die Lehre vom Völkerstrafrecht, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 66 (1954), 193ff.; N. Robinson, The Genocide Convention, A Commentary (1960); M.P. Murphy, A Statement of Moral Purpose: The 1948 Genocide Convention, Fordham International Law Forum 2 (1978/79), 45ff.; Oehler (Anm.95), 640ff.; H.-H. Jescheck, Genocide, in: EPIL Inst.8 (1985), 255ff.; C. Sticher, Konvention über Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9. Dezember 1948, HUV-I 3 (1990), 34ff.

¹¹⁵ Siehe die entsprechenden Äußerungen von Bundesaußenminister Kinkel – vgl. NZZ vom 21.8.1992, 4.

Bevölkerung in weiten Gebieten Bosniens als ansässige Volksgruppe auszulöschen, wird man an der Qualifikation der Massaker und Vertreibungen als "Völkermord" kaum Zweifel haben dürfen¹¹⁶. Die Strafbarkeit der direkten Völkermordtaten, aber auch der Verschwörung und Aufreizung zur Begehung von Völkermord sowie der Teilnahme daran trifft nun gemäß Art.IV der Völkermord-Konvention nicht nur "regierende Personen" und "öffentliche Beamte", sondern alle beteiligten "privaten Einzelpersonen". Nach Art.V wäre Serbien darüber hinaus eigentlich auch verpflichtet, alles zu unternehmen, um die Fortsetzung der Völkermordtaten in Bosnien zu verhindern sowie alle des "Völkermordes" schuldigen Personen einer Bestrafung zuzuführen oder diese (so Art.VII) an den zuständigen Territorialstaat – das wäre Bosnien-Herzegowina – auszuliefern. Für Taten des "Völkermordes" besteht also eine absolute Strafverfolgungs- bzw. Auslieferungspflicht zugunsten des zuständigen Territorialstaates, an die auch "Jugoslawien" bzw. Serbien als Vertragspartei der Genozid-Konvention von 1948 gebunden ist.

Der 1991 von der ILC nach jahrzehntelangen Vorarbeiten verabschiedete "Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind" sieht nun eine vergleichbare umfassende Strafverfolgungspflicht für besonders schwere "Verbrechen gegen die Menschlichkeit" als Verpflichtung *de lege ferenda* vor¹¹⁷. Nach Art.6 des "Draft Code" sind die Staaten bei "Crimes against the Peace and Security of Mankind" zur Strafverfolgung bzw. Auslieferung verpflichtet. Zu den nach dem "Draft Code" zu verfolgenden Verbrechen zählt gemäß Art.22 auch die Kategorie der "exceptionally serious war crimes" – ungeachtet der Frage, ob die Taten im zwischenstaatlichen Krieg oder im internen Konflikt begangen wurden¹¹⁸. Zu diesen "besonders schweren Kriegsverbrechen" rechnet der Entwurf "an exceptionally serious violation of principles and rules of international law applicable in armed conflict consisting of any of the following acts:

- (a) acts of inhumanity, cruelty or barbarity directed against the life, dignity or physical integrity of persons [, in particular wilful killing, torture, mutilation, biological experiments, taking of hostages ...];
- (b) establishment of settlers in an occupied territory and changes to the demographic composition of an occupied territory;

¹¹⁶ So die Bewertung durch den deutschen Außenminister Kinkel – vgl. Initiativen Bonns zur Bestrafung von Völkermord, NZZ vom 21.8.1992, 4.

¹¹⁷ Report of the International Law Commission on the work of its forty-third session, Official Records 46th Session, Suppl. No.10 (A/46/10), 238ff.

¹¹⁸ So ausdrücklich die ILC im Kommentar zu draft article 22 – Report 43rd Session (Anm.117), 270 para.4.

- ...
- (e) large-scale destruction of civilian property;
 - (f) wilful attacks on property of exceptional religious, historical or cultural value".

Die im Entwurf vorgesehenen "internationalen Verbrechen" sind zwar bisher weder vertraglich festgeschrieben noch (zumindest was den "nicht-internationalen Konflikt" betrifft) zum Bestand des Gewohnheitsrechts zu zählen. Der "Draft Code" der ILC macht jedoch deutlich, daß wir in der Staatengemeinschaft inzwischen einen beinahe umfassenden Konsens darüber haben, wie verwerflich derartige Akte sind (unabhängig von ihrer Qualifikation als Völkermord) – und wohl auch darüber, daß die Staaten diese Verbrechen ungeachtet der Natur des Konflikts mit den Mitteln des Strafrechts ahnden sollten.

3. Frage der zuständigen Gerichtsbarkeit

Offen bleibt damit aber nach wie vor die Frage nach den zur Strafverfolgung berufenen Instanzen. Mit besonderer Schärfe stellt sich diese Frage im Zusammenhang der Völkermord-Konvention von 1948. Die Konvention kennt nämlich kein System der universellen Strafgewalt; eine entsprechende Bestimmung des Entwurfes war in den Vertragsverhandlungen wieder aus dem Konventionsentwurf herausgestrichen worden¹¹⁹. Die Strafbefugnis (und die daran anknüpfende Strafverfolgungspflicht) trifft demfolgend auch heute noch allein den Territorialstaat, auf dessen Gebiet die Taten des Völkermordes begangen worden sind bzw. begangen werden¹²⁰. Die in Art.VI der Konvention daneben vorgesehene Strafgewalt eines nach Inkrafttreten der Konvention einzurichtenden Internationalen Strafgerichtes, dessen Gerichtsbarkeit sich die Vertragsstaaten gesondert zu unterwerfen haben, ist blanke Theorie geblieben, da ein derartiges Gericht nie ins Leben gerufen wurde¹²¹. Zurückverwiesen werden wir also auch im Rahmen der Völkermord-Konvention auf die nationale Strafgewalt des territorial zuständigen Vertragsstaates.

¹¹⁹ L. Kuper, *The Prevention of Genocide* (1985), 173; zur Entstehungsgeschichte der Völkermord-Konvention vgl. auch ausführlich M. Lippman, *The Drafting of the 1948 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, *Boston University International Law Journal* 3 (1985), 1ff.

¹²⁰ Siehe Jescheck, *EPIL* 8 (Anm.114), 255; Sticher (Anm.114), 35f.

¹²¹ Siehe Kuper (Anm.119), 173; eingehend zum Problem G. Grebing, *Zur Frage der Schaffung eines internationalen Strafgerichtshofs*, *Goltdammer's Archiv für Strafrecht* 1976, 97ff.

Zur Begründung von dessen Strafgerichtsbarkeit bedarf es aber gar keiner völkerrechtlichen Befugnisnorm, ergibt sich diese Befugnis zur Ausübung der Strafhoheit doch schon logisch aus der territorialen Souveränität. Für eine etwaige Internationalisierung der Strafverfolgungskompetenz von Vertreibungs- und Völkermordverbrechen in Bürgerkriegssituationen leistet die Völkermord-Konvention mithin keinerlei Hilfestellung. Die strikt nationale Verfolgungskompetenz besteht für "Kriegsverbrechen" im internen Konflikt auch so schon nach den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts; auch auf eine wie auch immer geartete Rechtfertigung aus der Ausübung polizeilicher oder militärischer Gewalt können sich die Täter in den serbisch besetzten Gebieten Kroatiens oder den serbisch bzw. kroatisch besetzten Gebieten Bosniens schon nach allgemeinen Grundsätzen nicht berufen, denn derartige Rechtfertigungen werden durch die Elementarstandards des Humanitären Völkerrechts und die Regeln der Völkermord-Konvention ausgeschlossen.

Schon über den Ausschluß etwaiger Rechtfertigungsgründe für die Gewalttaten der serbischen Machthaber und Milizen leisten Humanitäres Völkerrecht und Völkermord-Konvention jedoch einen wichtigen Beitrag im Rahmen der strafrechtlichen Ahndung von "Kriegsverbrechen" im internen Konflikt. Die Völkermord-Konvention gibt dem zuständigen Territorialstaat aber darüber hinaus ein weiteres potentiell wichtiges Instrument zur Durchsetzung seiner Strafansprüche an die Hand. Die anderen Vertragsstaaten (in diesem Fall gemeint ist vor allem Serbien bzw. Neu-"Jugoslawien") sind nicht nur zur Kooperation mit dem betroffenen Staat in der Strafverfolgung verpflichtet (damit z.B. auch zur Auslieferung der Täter, die sich auf ihrem Boden befinden), sondern der zuständige Territorialstaat kann nach Art. IX Genozid-Konvention etwaige Streitigkeiten über Auslegung, Anwendung und Durchführung der Konvention (einschließlich der Streitigkeiten über die Verantwortlichkeit eines Staates für Akte des Völkermordes) ohne weiteres dem Internationalen Gerichtshof zur Entscheidung unterbreiten. Bosnien (und ebenso Kroatien) könnte also seine Ansprüche aus der Konvention auf Unterlassen aller Unterstützung für die Völkermordaktivitäten im Nachbarland ebenso einer gerichtlichen Klärung durch den IGH zuführen wie es seine Ansprüche aus der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit Serbiens, und darunter eben auch die Ansprüche auf Zulieferung der verantwortlichen Täter, vor dem IGH einfordern könnte. Unter Umständen wäre dies selbst für dritte Vertragsstaaten möglich, die im Grundsatz ebenfalls auf Durchsetzung der ohne Zweifel auf Wirkung *erga omnes* angelegten Verpflichtungen der Völkermord-Konvention bedacht sein sollten.

Eine wirksame Strafverfolgung der in den Konflikten um Kroatien und Bosnien begangenen Verbrechen ist damit aber immer noch nicht gewährleistet, von einer internationalen Aburteilung durch ein wie auch immer beschaffenes internationales Gericht ganz zu schweigen. Universelle Strafgewalt nach dem Weltrechtsprinzip besteht, wie schon dargestellt wurde, gerade für die Phasen des Konfliktes nicht, in denen die eigentlichen Untaten begangen wurden – die ersten Monate des Kampfes um Kroatien, die zur Verwüstung weiter Bereiche Slawoniens, Dalmatiens und der Grenzgebiete zu Bosnien führten, wie die "ethnischen Säuberungen" in Bosnien im Sommer und Herbst 1992. Eine Einwilligung in die Ahndung dieser Taten durch die territorial zuständigen kroatischen und bosnischen Strafgerichte ist von serbischer Seite kaum zu erwarten, wird doch schon deren generelle (territoriale) Zuständigkeit von seiten der serbischen Behörden bestritten. An Amtshilfe bei der Verfolgung dieser Taten und Zulieferung der Täter durch Serbien ist dementsprechend realistisch gar nicht zu denken.

Als Kompromißlösung läge eine Aburteilung durch ein speziell dafür berufenes internationales Gericht eigentlich nahe, könnte die Einschaltung eines derartigen Gerichtes doch den Streit um die Zuständigkeit der kroatischen bzw. bosnischen Behörden mit einem Formelkompromiß auflösen. Nur: Ein derartiges internationales Gericht existiert leider nicht¹²². An den von manchen Politikern als "Lösung der Zukunft" propagierten Internationalen Strafgerichtshof, der im Zusammenhang der ILC-Arbeiten zum "Draft Code of Crimes against the Peace and the Security of Mankind" nun diskutiert wird, ist dabei wohl kaum zu denken, denn bis zu einer eventuellen Verabschiedung, Ratifikation und Inkrafttreten des von der ILC erarbeiteten internationalen Strafkodex und des vorgeschlagenen Statuts für einen Internationalen Strafgerichtshof wird aller Wahrscheinlichkeit nach noch geraume Zeit vergehen¹²³. Es bleibt damit einzig der – von der bosnischen Regierung eingebrachte und von EG-Vermittler Lord Owen aufgegriffene – Vorschlag eines *ad hoc* zu

¹²² Zu den zahlreichen Vorschlägen auf Schaffung einer internationalen Strafgerichtsbarkeit vgl. Oehler (Anm.95), 1066ff.; vgl. auch den Bericht der ILC-Working Group on the Question of an International Criminal Jurisdiction, ILC Report 44th Session (Anm.13), 155ff. (insbes.161).

¹²³ In der ILC selbst sind die Fragen der Jurisdiktionsbegründung und der Befugnisse des Internationalen Strafgerichtshofes zur Zeit noch sehr umstritten – vgl. Report 43rd Session (Anm.117), 214ff., und Report 44th Session (Anm.13), 16ff., sowie den Bericht des Special Rapporteurs Doudou Thi Am, UN-Doc. A/CN.4/442 vom 20.3.1992, 10ff., und der Working Group der ILC, ILC Report 44th Session (Anm.13), 166ff.

schaffenden "Internationalen Straftribunals" im europäischen Rahmen. Ein solches internationales Gericht könnte vertraglich verankert werden im Rahmen einer Friedensregelung für die Staaten des ehemaligen Jugoslawien, als Einzelfalllösung spezifisch für diese Problemkonstellation, oder gar als einseitig auf der Zustimmung Kroatiens bzw. Bosniens beruhende Lösung, angebunden an die Londoner Friedenskonferenz (so der Vorschlag der Regierung von Bosnien-Herzegowina)¹²⁴. Das Gericht wäre dann eine Institution des Friedensverhandlungssystems, das – so der bosnische Vorschlag – nach den Grundsätzen der *ad hoc arbitration* zu arbeiten hätte, allerdings unter Berücksichtigung der einschlägigen Verfahrensgarantien des Völkerrechts ("... the procedures and organization of the court be based on the principles of ad hoc arbitration, respecting at the same time in the course of its work all guarantees confirmed by international law")¹²⁵. Es könnte aber auch im Rahmen einer neuen Konvention als Dauereinrichtung für künftige Problemfälle in Europa geschaffen werden, mit Zuständigkeit für eine abstrakt bestimmte Kategorie von Fällen.

Beide Lösungsansätze haben ihre spezifischen Vor- und Nachteile. Die Einzelfalllösung im Kontext einer Friedensregelung gewährt mehr Flexibilität in der Ausgestaltung von Zuständigkeit und Verfahren, muß die Regelung doch nicht im Blick auf eine Vielzahl von (im Detail nur schwer abschätzbaren) Fallkonstellationen erarbeitet werden, sondern könnte den spezifischen Erfordernissen des (ja schon bekannten) Einzelproblems angepaßt werden. Auch ließe sich das Problem der Zuständigkeitsbegründung hier relativ leicht lösen, über eine Delegation bzw. Übertragung der nationalen Straf Gewalt durch die von den Vorgängen direkt betroffenen Nachfolgestaaten Jugoslawiens¹²⁶. Eine derartige abgeleitete Straf Gewalt wäre aller Wahrscheinlichkeit nach die aussichtsreichere Variante als eine *ad hoc* formulierte universelle Jurisdiktion nach dem Vorbild des Statuts des Nürnberger Internationalen Militärgerichtshofes¹²⁷, da eine solche

¹²⁴ Vgl. den Brief des bosnischen Präsidenten an den UN-Generalsekretär vom 10.8.1992 (Anm.15); zu den recht zahlreichen Stimmen in der Rechtslehre, die die Errichtung von solchen "Internationalen Ad hoc-Tribunalen" befürworten vgl. Triffterer (Anm.109), 122 ff.

¹²⁵ *Ibid.*, para.7.

¹²⁶ So wohl der Kern des bosnischen Vorschlages – vgl. Anm.15.

¹²⁷ Vgl. dazu H.-H. Jescheck, Nuremberg Trials, EPIL Inst.4 (1982), 50ff. m.w.N. der einschlägigen Literatur, sowie jüngst den Sammelband von G. Ginsburgs/V.N. Kudriavtsev (eds.), The Nuremberg Trial and International Law (1990), dort insbes. die Beiträge von W.B. Simons, 39ff., und von E. Zoller, 99ff. (vor allem 106ff.).

universelle Strafgewalt für schwere Verstöße gegen das Humanitäre Völkerrecht in internen Konflikten nicht nur rechtsdogmatisch schwer zu begründen wäre (als Durchbrechung des bisher dort noch strikt geltenden Grundsatzes der Territorialität)¹²⁸, sondern auch politisch wahrscheinlich auf massive Proteste vieler Staaten stoßen dürfte, die in ihrer überwiegenden Mehrheit den Gedanken einer Ausdehnung des Systems der *grave breaches* auf Bürgerkriege ganz und gar nicht schätzen.

Für eine verallgemeinernde Lösung im Rahmen einer generellen Konvention zur Schaffung eines internationalen Strafgerichtes in Europa wäre zwar eine im Prinzip breitere Abstützung erforderlich; auch diese Lösung erforderte aber nicht die Zustimmung aller direkt Betroffenen. Zu verdanken ist dies dem Umstand, daß die Aktivitäten der "ethnischen Säuberung" und die mit der Kampfführung verbundenen "Kriegsverbrechen" auf dem Gebiet nicht des Verletzerstaates – oder des die Verletzer zumindest unterstützenden Staates – nämlich Serbiens, stattfinden, sondern auf dem Gebiet der – man könnte beinahe sagen – "Opferstaaten". Deren Zustimmung zur Übertragung bzw. stellvertretenden Ausübung der Strafgewalt wäre aber wohl ohne weiteres zu erlangen, haben diese beiden Staaten doch ein ganz elementares Interesse an einer internationalen Durchsetzung der individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit der Amtsträger, Militärs und Milizionäre in den besetzten Gebieten Kroatiens und Bosniens¹²⁹.

Gegründet werden sollte die Zuständigkeit eines solchen internationalen Strafgerichtes also mangels einer anerkannten völkerrechtlichen Jurisdiktionsgrundlage sinnvollerweise auf eine *ad hoc* arrangierte Abtretung bzw. Übertragung im Ansatz zunächst rein national fundierter Strafbefugnisse. Verhandelt und verurteilt würde dann in jedem Fall auf der Grundlage des (fortgeltenden) alten jugoslawischen Strafrechts bzw. des Strafrechts der Nachfolgerepubliken¹³⁰, das die materielle Strafbarkeit der

¹²⁸ Vgl. Zoller, *ibid.*, 108ff.

¹²⁹ Dieses Interesse an einer Internationalisierung der Strafverfolgung belegt eindrücklich der Vorschlag der bosnischen Präsidentschaft und Regierung – siehe Anm.15.

¹³⁰ So wohl auch der bosnische Vorschlag: "... in determining the severity and type of sanctions applied to war crimes, the court take into account the provisions of the Criminal Law of the Republic of Bosnia and Herzegovina which concern violations of international law" – siehe Letter from the President of the Republic of Bosnia and Herzegovina (Anm.15), para. 5.

fraglichen Taten zumindest in Fragen der Tatschwere und des Strafmaßes bestimmt¹³¹.

Allerdings könnten sich dabei unter Umständen Schwierigkeiten mit dem Grundsatz des *nulla poena sine lege* ergeben. Daß ein Staat seine Strafgewalt an ein derartiges internationales Gericht abtreten kann, ist zwar im Ansatz zunächst unbestritten. Problematisch könnte jedoch der in einem weiteren Sinne rückwirkende Effekt sein, den eine solche Übertragung im Falle der Konflikte in Kroatien und Bosnien hätte, würde doch eine gerichtliche Zuständigkeit begründet, die zum Zeitpunkt der Begehung der Taten noch nicht bestand. Das absolute Rückwirkungsverbot des *nulla poena sine lege*-Grundsatzes gilt hier aber unbestrittenermaßen nicht, gilt es doch nur für Änderungen der materiellen Strafbarkeitsgrundlagen, also für die nachträgliche Schaffung eines Straftatbestandes¹³². Art.15 des "Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte" von 1966 z.B. beschränkt die Garantie des Verbotes rückwirkender Strafgesetze ganz ausdrücklich auf materielle Strafbarkeitsnormen¹³³. Verfahrensregelungen und auch Zuständigkeitsnormen können dagegen nicht einer analogen Rückwirkungssperre unterstellt werden, fehlt es hier doch an einem vergleichbaren Vertrauenstatbestand¹³⁴. Der Rechtsunterworfenen soll zwar nach den Elementargrundsätzen der Rechtssicherheit in seinem Vertrauen auf die Erlaubtheit eines Tuns geschützt werden; ein in gleichem Maße zu schützendes Vertrauen auf die Ineffektivität des Strafverfolgungssystems bei voller Kenntnis der grundsätzlichen Strafbarkeit, ein Vertrauen in das Fehlen wirksamer Verfolgungsorgane, kann dagegen kaum anerkannt werden¹³⁵.

Ein zusätzliches Argument für diese Annahme liefern die in unserem Zusammenhang häufig angeführten¹³⁶ Grundsätze der völkerrechtlichen

¹³¹ Vgl. allerdings die sehr verbreitete Auffassung, derzufolge schon eine Strafbarkeit aus rein völkerrechtlichem Rechtsgrund existiert, selbst wenn keine Umsetzung durch Strafbestimmungen des nationalen Rechts erfolgt ist – siehe z.B. Jescheck, EPIL 8 (1985) (Anm.114), 256.

¹³² So die Auffassung der 1992 geschaffenen ILC-"Working Group on the Question of an International Criminal Jurisdiction", vgl. ILC Report 44th Session (Anm.13), 157, 183.

¹³³ Vgl. zu Art.15 CCPR M. Nowak, UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll – CCPR-Kommentar (1989), 287 ff.

¹³⁴ Vgl. auch die Kommentierung zu Art.9 Abs.1 CCPR bei Nowak (Anm.133), 179 f.

¹³⁵ Vgl. auch I.A. Reshetov, The Temporal Operation of Norms on Criminal Responsibility, in: Ginsburgs/Kudriavtsev (Anm.127), 111 ff.

¹³⁶ Auch der bosnische Vorschlag einer internationalisierten Strafverfolgung für Kriegsverbrechen in Bosnien nimmt Bezug auf die Nürnberger Grundsätze: "... the legal basis

Strafbarkeit, wie sie in dem Statut des Nürnberger Kriegsverbrechertribunals niedergelegt wurden¹³⁷. Auf diese älteste geschriebene Grundlage völkerrechtlicher Strafbarkeit für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit wird hier nicht näher eingegangen, da die – im übrigen in ihrer rechtlichen Bewertung sehr umstrittenen¹³⁸ – Regeln des Nürnberger Statuts zur behandelten Frage nichts Wesentliches beitragen. Bezüglich der Kriegsverbrechen in internationalen Konflikten bedarf es heute zur Begründung des Deliktes als "völkerrechtliches Verbrechen" keines Rückgriffes auf die Nürnberger Regeln mehr, sehen doch schon die Genfer Rotkreuz-Konventionen insoweit universelle Strafgewalt vor¹³⁹. Bezüglich der (völkerrechtswidrigen) Greuelthaten in nicht-internationalen Konflikten ist dem Nürnberger Statut dagegen wenig zu entnehmen, waren dessen Grundsätze zur Strafbarkeit von Kriegsverbrechen doch wohl eindeutig nur für klassische zwischenstaatliche Kriege konzipiert. Nutzbar zu machen sind die Nürnberger Grundsätze einzig in der Frage der internationalen Strafgerichtsbarkeit¹⁴⁰. Seit den Nürnberger Kriegsverbrecherverfahren wird man zumindest als Grundprinzip annehmen dürfen, daß völkerrechtliche Verbrechen im Grundsatz auch durch ein internationales Strafgericht abgeurteilt werden können¹⁴¹. Vertrauen

for the work of this court should be all relevant acts connected with the international protection of human rights and rights in time of war of both a universal and a regional character, and in particular: (a) The Nürnberg principles which, as *opinio juris*, were confirmed by the international community ..." – siehe Letter from the President of the Republic of Bosnia and Herzegovina (Anm.15), para.4.

¹³⁷ Vgl. nur Jescheck (Anm.127), 50ff. m.w.N. der einschlägigen Literatur, sowie jüngst den Sammelband von Ginsburgs/Kudriavtsev (Anm.127).

¹³⁸ Siehe z.B. Oehler (Anm.95), 606f. m.w.N. der einschlägigen Literatur. Vgl. zu den rechtlichen Problemen der Nürnberger Verfahren auch H.L. Stimson, *The Nuremberg Trial: Landmark in Law, Foreign Affairs* 25 (1947), 179ff.; L. Gross, *The Punishment of War Criminals: The Nuremberg Trial*, *Netherlands International Law Review* 4 (1955), 1ff., sowie jüngst G. Ginsburgs, *The Nuremberg Trial: Background*, in: Ginsburgs/Kudriavtsev (Anm.127), 9 (34ff.).

¹³⁹ Vgl. zur Entwicklung des internationalen Strafrechts in dieser Frage Oehler (Anm.95), 649ff.

¹⁴⁰ Auch der bosnische Vorschlag zur Strafverfolgung durch ein internationales Gericht beruft sich auf die Nürnberger Grundsätze: "... the creation of this court should utilize the experience of the work done by the International Military Tribunal at Nürnberg, that is, the Nürnberg precedent in international law" – siehe Letter from the President of the Republic of Bosnia and Herzegovina (Anm.15), para.2.

¹⁴¹ Siehe dazu W.B. Simons, *The Jurisdictional Bases of the International Military Tribunal at Nuremberg*, in: Ginsburgs/Kudriavtsev (Anm.127), 39 (41ff., 52ff., 56ff.), sowie R.S. Clark, *The Influence of the Nuremberg Tribunal on the Development of International Law*, in: Ginsburgs/Kudriavtsev, *ibid.*, 249 (255f.).

in das Fehlen einer solchen internationalen Strafgewalt wird man seitdem kaum noch bejahen, geschweige denn schützen können.

Die Jurisdiktionsgrundlage für eine internationalisierte Strafverfolgung der "Kriegsverbrechen" im ehemaligen Jugoslawien könnte also durchaus auch noch nachträglich geschaffen werden. Fraglich ist nur, ob dieser Schritt im Ergebnis wirklich viel Ertrag brächte für eine Verbesserung der Durchsetzungsmechanismen des Humanitären Völkerrechts. Auch eine internationalisierte Strafverfolgung wäre bei der Durchführung des Verfahrens weiter auf die Mitwirkung der das betreffende Gebiet beherrschenden Regime angewiesen, zur Durchführung der Ermittlungen wie zur Ergreifung der Täter. Letztlich bliebe die Drohung eines Strafverfahrens auch im Falle eines Verfahrens vor einem internationalen Strafgericht zahnlos, solange das umkämpfte Gebiet nicht wieder der Hoheitsgewalt des an der Strafverfolgung interessierten Staates unterstellt ist – und selbst dann bliebe das Problem der flüchtigen Täter. Letzten Endes erforderte die effektive Durchsetzung des Strafanspruches wohl genau die militärische Intervention, zu der sich die Staatengemeinschaft im Ergebnis bisher nicht fähig bzw. willens gezeigt hat.

Der Einwand verweist auf genau den Umstand, der die Nürnberger und Tokioter Kriegsverbrecherprozesse im nachhinein als so einzigartig erscheinen läßt. Nicht nur die Verbrechen der dort abgeurteilten Täter waren auf schreckliche Weise einzigartig, auch die Reaktion der Staatengemeinschaft war singulär¹⁴². Nie zuvor (und nie mehr seitdem) hat die Staatengemeinschaft auf staatlich organisierte Verbrechen mit der bedingungslosen und vollständigen Niederwerfung des verantwortlichen Staates und der daran anschließenden Unterwerfungsbesetzung reagiert. Doch genau diese umfassende Intervention mit vollständiger Besetzung und Übernahme der gesamten Hoheitsgewalt des besiegten Staates war die elementare Voraussetzung der Kriegsverbrecherprozesse nach dem Zweiten Weltkrieg¹⁴³. Nur in dieser Konstellation war effektive strafrechtliche Verfolgung der Amtsträger und Militärs des besiegten Staates möglich, wie jetzt wieder das Beispiel des Irak lehrt. Solange sich die Staatengemeinschaft nicht zu einem vergleichbaren Engagement aufrafft, wird die Androhung strafrechtlicher Verfolgung der "Kriegsverbrechen" und der "Verbrechen gegen die Menschlichkeit" leider weitgehend eine leere Drohung bleiben.

¹⁴² Vgl. E. Zoller, *International Criminal Responsibility of Individuals for International Crimes*, in: Ginsburgs/Kudriavtsev, *ibid.*, 99 (101).

¹⁴³ So ein Teil der Mitglieder der ILC in den Debatten der 44. Sitzung 1992 – vgl. Report 44th Session (Anm.13), 15.

Wirkliche strafrechtliche Sanktionierung der Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht erfordert im Ergebnis nicht weniger Aufwand, wie die Flucht der Politik in das strafrechtliche Instrumentarium zu suggerieren scheint, sondern gerade mehr Aufwand an (auch militärischen) Mitteln als die unmittelbare Intervention zur Durchsetzung der Normbefolgung. Ohne solchen erheblichen Aufwand an militärischen Machtmitteln wird Strafverfolgung von Kriegsverbrechern immer ein von starken Elementen der Zufälligkeit geprägtes Unterfangen bleiben, wird man doch nur die Täter vor Gericht stellen können, derer man trotz der widrigen Umstände habhaft wird. Und dies werden in der Regel nur die aufgehetzten Bauernsöhne und Milizionäre aus dem Lande selbst sein, kaum dagegen die für die Greuelthaten eigentlich verantwortlichen militärischen Führer und Politiker.

V. *Schlußfolgerungen*

Auch die strafrechtliche Verantwortlichkeit der handelnden Militärpersonen und Politiker erweist sich in der Konsequenz also leider als ein recht stumpfes Instrument in der Ahndung von Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht (seien diese Verstöße auch noch so massiv und systematisch)¹⁴⁴. In Einzelfällen mag der Grundsatz der individuellen Verantwortlichkeit für "schwere Verstöße" gegen Grundregeln der Humanität zwar durchaus Erfolg zeitigen; ein wirklich effizientes Mittel der Durchsetzung des Kriegsvölkerrechts wird die strafrechtliche Verfolgung von "Kriegsverbrechen" aber solange nicht sein können, wie die Staatengemeinschaft bei der Durchführung der strafrechtlichen Sanktionen in hohem Maße auf die Kooperation des betroffenen Heimatstaates der Täter (und das heißt in der Regel: des Verletzerstaates) angewiesen ist. Das System der *repression of grave breaches* ist dementsprechend bisher eher ein symbolisches Instrument, mittels dessen sich die Staatengemeinschaft der besonderen Verwerflichkeit bestimmter Rechtsbrüche versichert, kaum dagegen ein effektiver Mechanismus zur tatsächlichen Erzwingung der Beachtung völkerrechtlicher Normen. Man sollte sich insofern nicht zuviel von diesem Instrument versprechen – und schon gar nicht, daß es als Ersatz für eine gezielte Intervention zur Rechtsdurchsetzung taue.

Diese Schlußfolgerungen verweisen auf ein allgemeines Problem – die Durchsetzungsschwäche des Völkerrechts im heutigen Staatensystem. So-

¹⁴⁴ Zur generellen Problematik des Systems der strafrechtlichen Verantwortlichkeit vgl. F. Kalshoven, *Constraints on the Waging of War* (1987), 67ff.

lange die Staatengemeinschaft nicht über funktionsfähige institutionelle Mechanismen zur Bündelung des Staatengemeinschaftsinteresses verfügt, also über eigenständige Organe, die in der Lage wären, das Ordnungsinteresse an der Ahndung von schweren Rechtsbrüchen aufzugreifen, in Sanktionsentscheidungen umzusetzen und damit zumindest eine rudimentäre Beachtung völkerrechtlicher Regeln auch gegenüber "Außenseitern" zu erzwingen, wird das (universelle wie regionale) Völkerrecht ein extrem störungsanfälliges Regelsystem bleiben¹⁴⁵. Nicht nur die Primärregeln des allgemeinen Völkerrechts, sondern auch die Sekundärregeln der *state responsibility* kranken – wie dargestellt – an dieser ungenügenden Ausbildung der Implementationsmechanismen. Gerade auch Europa braucht nicht in erster Linie eine in immer weitere Verästelungen vorangetriebene Verbesserung der materiellen Regeln; es bedarf zuvorderst eines wirksamen Überwachungsverfahrens und effizienter Entscheidungsstrukturen bei der Durchsetzung der Normbefolgung, wie gerade das Problem der krassen Verletzungen des humanitären Völkerrechts in Jugoslawien gezeigt hat. Und Durchsetzung der Normbefolgung heißt präventives, also quasi-polizeiliches Eingreifen in die drohende oder andauernde Rechtsgutsgefahr, nicht in erster Linie nachträgliche Ahndung.

Die bisherige Praxis der europäischen Staaten wirkt hier beinahe wie ein Menetekel; in der Fixierung auf die nach wie vor offene Debatte um die grundlegenden Konstruktionsprinzipien einer neuen europäischen Ordnung droht völlig die Gefahr aus dem Blick zu geraten, die dem großen Bauprojekt aus einer stillschweigenden Duldung schrankenloser Gewaltanwendung erwächst. Noch bevor die Baupläne erstellt sind, droht das Fundament der elementaren Ordnungsregeln (zu denen das Gewaltverbot wie die Ausprägungen der *elementary considerations of humanity* im Kriegsvölkerrecht zählen) von den zusehends bedrohlicher werdenden Strömungen einer "Lösung" ethnischer Konflikte mittels brutaler Gewalt unterhöhlt und weggespült zu werden. Noch ist es an der Zeit, der unheilvollen Tendenz zu wehren; doch dies bedürfte wirksamer Schritte gegen den Aggressor und Rechtsbrecher, Maßnahmen, die die Erreichung des mit verbrecherischen Mitteln angestrebten politischen Ziels endgültig vereiteln. Dies setzte allerdings den politischen Willen zur Schaffung einer effektiven Ordnung voraus. Und ob dieser Wille wirklich existiert, ist bisher noch offen; Klärung kann insoweit nur durch ein beherztes Einschreiten erfolgen, eine echte Ordnungsintervention. Die sich abzeichnende Flucht in das bislang eher symbolische Instrumentarium der

¹⁴⁵ Siehe hierzu Frowein (Anm.70), 7.

strafrechtlichen Verfolgung von Kriegsverbrechen droht leider den Blick auf dieses wesentliche Faktum zu verstellen – wenn die Schaffung einer internationalen Strafgerichtsbarkeit an sich auch einen sinnvollen Beitrag zu einer künftigen neuen *public order of Europe* leisten könnte.

Summary¹⁴⁶

War Crimes in the Former Yugoslavia

Some Remarks on the Question of Collective and Individual Responsibility for Violations of Humanitarian Law

The atrocities committed by “Yugoslavian” troops and Serbian irregulars in Croatia and Bosnia-Herzegovina are notorious. For nearly two years large parts of the former Yugoslavia have been devastated, and its inhabitants raped, tortured or killed. The European public (and also politicians) tend to minimize the political impact of these acts of wanton violence by downplaying the massacres as an outbreak of inter-ethnic violence arising from atavistic nationalism. But the Serbian campaign of “ethnic cleansing” is much more than that. The seemingly unlimited violence is part of an openly declared policy of the Serbian state; it is an instrument calculated to achieve genuinely political purposes. The use of widespread terror, wanton killings, mass deportations and devastation of villages and towns serves to create an ethnically “clean” territory which then can be claimed as a “natural” part of a Greater Serbian state.

The factual analysis of the “civil wars” in former Yugoslavia – which are in reality campaigns of conquest and annexation by the Serbian state organs – has to be taken into consideration in the legal conclusions. State responsibility in principle is easy to establish with regard to the conflicts in Croatia and Bosnia. The international community, however, has proved to be incapable of implementing the rules of state responsibility, and even less capable of enforcing such fundamental norms as the prohibition of aggression, the elementary minimum standards of humanitarian law and basic human rights. As a sort of compensation, individual criminal responsibility of the political and military actors has been stressed by the states involved, often also combined with proposals for an international criminal jurisdiction for the atrocities committed in Bosnia. As far as the

¹⁴⁶ Summary by the author.

international community is not able (or not willing) to implement the basic rules of international law, politicians demand that at least the individual perpetrators should be brought to trial and punished.

Whether such an individual criminal responsibility of "war criminals" in Croatia and Bosnia is as easy to implement as politicians seem to suggest, is a question which should be analyzed carefully (together with the parallel question of collective responsibility of Serbia as a state). However, before dealing with problems of responsibility, the article has to take up the fundamental question of what legal rules are applicable in Croatia and Bosnia. The answer depends very much upon the qualification of the conflicts as "international" or "non-international" armed conflicts. Although the basic substance of the relevant rules is mostly the same in international as well as in internal conflicts, there are still important differences (e.g. with the system of repression of "grave breaches" still being restricted to international conflicts).

Common art. 3 of the four Geneva Conventions of 1949 as well as Additional Protocol II provide a basic legal framework applicable in any case. Beyond that minimum standard one should rely on the entirety of the system of the Geneva Conventions and the First Additional Protocol for the later stages of the Croatian-Serbian War. With the independence of Croatia, its stabilization as a sovereign state and its multilateral recognition the conflict obviously had changed its character. Previously it had been an internal conflict over secession; afterwards it was an international armed conflict between two independent states on attribution of territory. Via the mechanism of state succession the whole set of rules of the Geneva Conventions immediately became applicable also for Croatia as a member state of the convention system (this was affirmed by the succession declaration of Croatia of May 11, 1992).

The same is true in principle also for Bosnia-Herzegovina as far as Bosnian troops fight against units of the regular Serbian army or against Serbian militias attributable to the state of Serbia. As far as the conflict in Bosnia-Herzegovina itself is concerned, where troops of the Bosnian state fight against locally recruited units of the Bosnian Serbs, the conflict must be qualified as "non-international" conflict only, with the consequence of falling back to the minimum rules of common art. 3 and of Additional Protocol II. Bosnian Serbs are "rebels" in that perspective, irregulars who have no special status. The parties to the conflict, however, on May 22, 1992, concluded an agreement by which they brought into force, in accordance with art. 3 of the Conventions, some of the provisions of the four Geneva Conventions, in particular the rules on protection of the civilian population in arts. 13 to 34 of the Fourth Geneva Convention and the provisions on the treatment of captured combatants.

As far as the activities of the armed groups were attributable to the state of "Yugoslavia", the state was responsible for all the acts committed during the

campaign against Croatia. Not only the acts of the regular armed forces, the so-called "People's Liberation Army", must be attributed to the state of Yugoslavia, but also the activities of most of the Serbian militias built up in Croatia with the support of the army, which normally were operating in close collaboration with the regular armed forces of Yugoslavia. With the final dismemberment of the old state of Yugoslavia and the creation of the new state of Serbia-Montenegro the responsibility shifted to Serbia. There is some dispute over the question whether the old state of Yugoslavia is continued in its existence by the new "Yugoslavia", but thorough analysis leads to the conclusion that Yugoslavia as a subject of international law "has ceased to exist". Serbia now has to bear the responsibility also for the acts committed by organs of the old state in so far as these acts had taken place in the interim phase when Serbia had usurped power in the old state structures and had used the activities of the organs of its predecessor as a shield against international responsibility.

Serbia is also responsible for most of what is happening in Bosnia now. Because the units of the Bosnian Serbs, the Serbian militias operating in Bosnia and the regular Serbian army are integrated in an overall military campaign directed from Belgrade, many of the individual acts taking place in the field are directly attributable to Serbia as state. At least as far as regular units and "irregulars" recruited, armed and trained in Serbia itself operate on the battlefield, this is beyond question. As far as locally recruited troops operate on the side of the Serbs in Bosnia, Serbia bears at least an indirect responsibility for the massive logistical support of these "rebels". "Organizing, training, supplying and equipping" of armed bands on foreign territory is in itself a violation of international law leading to state responsibility, as was stressed by the ICJ in its *Nicaragua* judgment. Whether state responsibility and the ensuing duty to compensate will be implemented effectively is open to doubt, however. Execution of claims of compensation not only would need some form of military intervention forcing the aggressor into a special régime of "pacification" (like in Iraq), but the economic situation of Serbia has deteriorated to such a degree that claims of compensation are a mere hypothetical possibility without any chance of real success.

There remains the concept of individual (criminal) responsibility which is so often cited now by politicians. On the surface recourse to penal sanctions seems very easy. We have the precedent of the *Nuremberg* trials, and the Geneva Conventions have an explicit system of criminal responsibility under the heading of "repression of grave breaches". Nearly all the atrocities committed in Croatia and Bosnia are explicitly covered by the catalogues of prohibited acts specified in art. 147 of the Fourth Geneva Convention and art. 85 of the First Additional Protocol. Serbia accordingly would be obliged to prosecute war criminals or to extradite them.

But applicability of the whole system of criminal enforcement is restricted to international armed conflicts. The most decisive segments of the conflicts in Croatia and Bosnia are excluded from the provisions on criminal responsibility by that fact. The massacres in Slavonia as well as nearly all the atrocities in Bosnia have been committed in the wake of an internal conflict. Accordingly there is no duty to bring to trial nor any duty to collaborate in international prosecution for the states involved. The "Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind" recently adopted by the ILC provides for such an extension to civil war situations of the system of universal jurisdiction and international collaboration in prosecution, but the "Draft Code" is far from entry into force and considerable time may elapse before it obtains the general consensus needed in the United Nations system.

A different perspective could be derived in the case of Bosnia from the Genocide Convention of 1948. Since the campaign of "ethnic cleansing" must be judged as an act of genocide according to Art.II of the Genocide Convention, Serbia is under an international legal obligation to prosecute the acts of violence committed by Serbian fighters against Muslims in Bosnia or to extradite the perpetrators to the territorially competent state (i.e. Bosnia-Herzegovina). But the Genocide Convention also has its decisive weakness. There is no system of universal jurisdiction as in the Geneva Conventions for crimes of genocide nor has the International Criminal Court provided for in the Convention ever been established. Accordingly the Genocide Convention lacks any procedural mechanism to implement its concept of criminal responsibility (except the possibility to bring disputes concerning the Convention before the ICJ according to Art.IX of the Genocide Convention).

Criminal jurisdiction thus remains limited to the strictly national sphere with the corresponding criteria of jurisdiction – personal and territorial jurisdiction – and could be exercised only by the national courts of the states concerned. International criminal jurisdiction accordingly could be based only on an *ad hoc* agreement ceding the national competences to some sort of international court established *ad hoc* by the same agreement. Such an *ad hoc* jurisdiction (proposed by Bosnia-Herzegovina and supported by many western politicians) is conceivable legally, but has some problems, too. Strictly legal arguments like an objection derived from the principle of *nulla poena sine lege* are not insurmountable, but the effectiveness of such an international jurisdiction must be questioned. International criminal jurisdiction of such a nature has functioned only once – in the Nuremberg and Tokyo war crimes trials after World War II. The conditions of this precedent were unique – the international community had fought the aggressor states until unconditional surrender and had taken over their state powers. Whether international criminal jurisdiction according to the Nuremberg precedent can function in a case where the state community was from the beginning

4 ZaöRV 53/1

afraid of the use of military force against the aggressor and lawbreaker – with the subsequent problem that there are no means of enforcement against the law-breaking state – is more than questionable.

In reality, international criminal prosecution demands more from the international community than a mere police intervention to restore law and order. Military intervention can be limited in order to come to an arrangement with the lawbreaker afterwards; criminal enforcement in such cases needs a total overwhelming of the aggressor state, since it cannot be presumed that a state which intentionally violates international law standards is likely to collaborate afterwards in the prosecution of the violations. Reliance on individual criminal responsibility without preparedness to enforce responsibility by military means would tend to allow the idea of international criminal jurisdiction to degenerate into a mere symbolical gesture, a gesture which serves to divert public attention from the helplessness of the states concerned. Criminal jurisdiction in that way could easily be perverted into a strategy of diversion – concealing some sort of *Realpolitik* which is intended ultimately to accept the results of aggression and genocide.