

Verbot von Streumunition

Das Übereinkommen über Streumunition stärkt das humanitäre Völkerrecht

Jana Hertwig

Am 1. August 2010 ist das Übereinkommen über Streumunition in Kraft getreten. Damit gelangte der im Februar 2007 außerhalb der Vereinten Nationen begonnene Verhandlungsprozess zu einem erfolgreichen Abschluss. Mit dem umfassenden Verbotstatbestand, dem weiten Opferbegriff und seiner sofortigen Geltung stärkt das Übereinkommen das humanitäre Völkerrecht.

Als konventionelles, militärisch effektives Mittel zur Bekämpfung von Flächenzielen zählt Streumunition zu den am meisten verwendeten Luftabwurfaffen. In den vergangenen zwei Jahrzehnten wurde Streumunition in Afghanistan, Georgien, Irak, Israel, Kosovo, Kuwait und Libanon verwendet.¹ Der Einsatz von Streumunition ist im Vergleich zum Einsatz anderer Munitionsarten mit einer besonders hohen Blindgängerrate verbunden.² Zudem fehlen genaue Angaben über Anzahl und Lage eingesetzter Streumunition, welche explosionsbereit im Zielgebiet verbleibt. Diese Blindgänger können jederzeit Menschen töten oder schwer verletzen, sollten sie die Munition berühren oder deren Lage verändern. In dieser Hinsicht ist die Wirkung von Streumunition vergleichbar mit derjenigen von Landminen. Diese sind darauf ausgerichtet zu explodieren, sobald sich ihr eine Person (Anti-Personen-Mine) oder ein Fahrzeug (Anti-Fahrzeug-Mine) nähert oder mit ihr in Kontakt gerät. Gefährdet ist vor allem die Zivilbevölkerung, die sich nach Beendigung eines Konflikts wieder der Landwirtschaft widmet und auf ihren Feldern nicht explodierte Streumunition findet. Kinder halten Streumunition oftmals für Spielzeug.

Der Verhandlungsprozess

Bereits in den sechziger und siebziger Jahren haben sich humanitäre Organisationen mit dem Einsatz von Streumunition befasst. Doch erst der verstärkte Einsatz in den vergangenen Jahren, insbesondere die massiven Folgen des Beschusses von Wohngebieten in Libanon und Israel im Sommer 2006, führten dazu, dass intensiver über Streumunition diskutiert wurde – auch unter den Staaten. Seither werden die Verhandlungen über ein Verbot von Streumunition in zwei Foren geführt: innerhalb der Vereinten Nationen im Rahmen des Waffenübereinkommens und außerhalb der UN im Rahmen des so genannten Oslo-Prozesses. Die Geschwindigkeiten beider Verhandlungsstränge weichen indes stark voneinander ab.

Den Vertragsstaaten des Waffenübereinkommens³ gelang es am Ende der 3. Überprüfungs-konferenz zum Waffenübereinkommen und seiner Protokolle, welche vom 7. bis zum 17. November 2006 in Genf stattfand, sich darauf zu einigen, das Mandat zur Einsetzung einer Gruppe von Regierungsexperten zu erteilen. Diese Gruppe sollte über die Anwendung und Durchsetzung des humanitären Völkerrechts in Bezug auf Streumunition beraten.⁴ Nach mehreren Treffen legte die Gruppe zuletzt im September 2010 einen überarbeiteten Entwurf für ein weiteres Protokoll zum UN-Waffenübereinkommen vor.⁵ Die Verhandlungen zwischen den Staaten über dieses Protokoll verliefen bislang jedoch schleppend, was vornehmlich mit der ablehnenden Haltung einiger wichtiger Staaten zusammenhängt. So sind China, Israel, Russland und die USA, die über die größten Mengen an Streumunition verfügen, angesichts der hohen Kosten für deren Vernichtung nicht bereit und/oder in der Lage, ohne Weiteres auf Streumunition zu verzichten.

Da die Diskussionen über die Einsetzung des Expertengremiums während der 3. Überprüfungs-konferenz äußerst kontrovers verliefen⁶ und die Mehrzahl der teilnehmenden Staaten und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) mit Umfang und Qualität der Beschlüsse zu Streumunition nicht zufrieden waren, kündigte der norwegische Außenminister am Ende der Konferenz eine parallele Initiative an. Er lud – außerhalb der Genfer Verhandlungen zum Waffenübereinkommen – für Ende Februar 2007 zu ersten Verhandlungen nach Oslo ein. Ziel war, zu ei-



Dr. iur.

Jana Hertwig, LL. M. (Eur. Integration), geb. 1975, ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum. Sie hat als Beobachterin an den Staatenverhandlungen zum Übereinkommen über Streumunition 2007 in Wien und 2008 in Dublin teilgenommen.

¹ Nähere Informationen bei »Cluster Munition Coalition«, <http://www.stopclustermunitions.org>

² Siehe Handicap International Deutschland, <http://www.streubomben.de>

³ Übereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können, 10.10.1980, Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1992 II, S. 959ff.

⁴ CCW, Third Review Conference of the States Parties, Final Document, Part II, Declaration, UN Doc. CCW/CONF.III/11 (Part II.) v. 17.11.2006, S. 6.

⁵ UN Doc. CCW/GGE/2010-II/WP.2 v. 6.9.2010.

⁶ Näher dazu: Hans Günter Brauch, UN-Waffenübereinkommen: 3. Überprüfungs-konferenz 2006, Vereinte Nationen (VN), 2/2007, S. 71–73; Detlev Justen, Streumunition im Visier des Völkerrechts. Die politischen Prozesse zum Erreichen eines Abkommens zu Streumunition, SWP-Aktuell 51, Oktober 2007, S. 2.

nem neuen Abkommen zu gelangen, das den bislang unzureichenden Schutz der Zivilbevölkerung angemessen zu gewährleisten vermag. Zudem wollte man damit der Verzögerungstaktik der großen Besitzerstaaten entgegenzutreten.

Im Rahmen des im Februar 2007 begonnenen ›Oslo-Prozesses‹ haben Folgekonferenzen in Lima, Wien, Wellington und Dublin stattgefunden.⁷ China, Israel, Russland⁸ und die USA haben an diesen Beratungen nicht teilgenommen. Die intensivste Verhandlungsphase fand während der zweiwöchigen Diplomatischen Konferenz in Dublin vom 19. bis 30. Mai 2008 statt. Dort einigten sich die Staatenvertreter auf die Textvorlage für das Übereinkommen über Streumunition⁹ (Convention on Cluster Munitions – CCM). Am 3. und 4. Dezember 2008 unterzeichneten in Oslo 94 Staaten, darunter Deutschland, das Übereinkommen über Streumunition. Am 1. August 2010, sechs Monate nach Hinterlegung der 30. Ratifikationsurkunde, trat das Übereinkommen in Kraft.¹⁰ Bis Ende Januar 2011 hatten es 108 Staaten unterzeichnet und 50 Staaten ratifiziert.¹¹ Deutschland gehört zu den 30 Staaten, die das Übereinkommen durch ihre zügige Ratifizierung haben in Kraft treten lassen.

Wesentliche Regelungen

Als Orientierung für das Übereinkommen über Streumunition diene von Beginn an das im Jahr 1999 in Kraft getretene Abkommen über das Verbot von Anti-Personen-Minen (Convention on the Prohibition of Anti-Personnel Mines), auch Ottawa-Konvention genannt.¹² Das Übereinkommen über Streumunition ähnelt deshalb im Hinblick auf Aufbau, Inhalt und Systematik in weiten Teilen der Ottawa-Konvention.

Verbotstatbestand

Das Übereinkommen enthält in Artikel 1 Absatz 1 einen umfassenden Verbotstatbestand. Die Vertragsstaaten verpflichten sich darin, »unter keinen Umständen jemals Streumunition einzusetzen, zu entwickeln, herzustellen, auf andere Weise zu erwerben, zu lagern, zurückzubehalten oder an irgendjemanden unmittelbar oder mittelbar weiterzugeben« oder jemanden bei den genannten Handlungen zu unterstützen. Positiv zu bewerten ist, dass das Übereinkommen keine Übergangsregeln beinhaltet, das heißt alle Verpflichtungen gelten ab Inkrafttreten des Übereinkommens. Damit ist die sofortige und voraussetzungslose Umsetzung gewährleistet.

Definition von Streumunition

Welche Definition von Streumunition dem Übereinkommen zugrunde liegt, ergibt sich aus Artikel 2 Ziffer 2 Satz 1. Danach ist Streumunition konventionelle Munition, die dazu bestimmt ist, explosive Submunitionen mit jeweils weniger als 20 Kilogramm Gewicht zu verstreuen oder freizugeben. Als explosive

Submunition wird konventionelle Munition bezeichnet, die zur Erfüllung ihres Zweckes durch Streumunition verstreut oder freigegeben wird und dazu bestimmt ist, durch Auslösung einer Sprengladung vor, bei oder nach dem Aufschlag zur Wirkung zu gelangen (Artikel 2 Ziffer 3). Das Übereinkommen bezieht sich auf alle bislang zum Einsatz gekommenen Streumunitionstypen. Allerdings nimmt es eine bestimmte konventionelle Munitionsart vom Regelungsgehalt aus: die so genannte Zielpunktmunition. Es werden fünf Merkmale aufgeführt, bei deren Vorliegen es sich nicht um Streumunition im Sinne des Übereinkommens handelt.¹³

Vernichtung und Räumung

Ferner enthält das Übereinkommen in den Artikeln 3 und 4 umfassende Regelungen zur Vernichtung von Lagerbeständen sowie zur Räumung und Vernichtung von Munitionsrückständen in kontaminierten Gebieten. Streumunition ist spätestens acht Jahre, nachdem das Übereinkommen für den betreffenden Vertragsstaat in Kraft getreten ist, in Übereinstimmung mit den geltenden internationalen Normen zum Schutz der Gesundheit und der Umwelt zu vernichten (Artikel 3 Absatz 2). Die Frist zur Vernichtung kann auf entsprechenden Antrag des ersuchenden Vertragsstaats um vier Jahre und bei Vorliegen von außergewöhnlichen Umständen – die allerdings nicht näher definiert werden – um weitere vier Jahre verlängert werden (Artikel 3 Absatz 3). Munitionsrückstände in kontaminierten Gebieten sind innerhalb von zehn Jahren zu räumen und zu vernichten (Artikel 4 Absatz 1 lit. a)). Sieht sich ein Vertragsstaat nicht in der Lage, diese Frist einzuhalten, kann er auch hier um Verlängerung – allerdings einmalig um weitere fünf Jahre – ersuchen (Artikel 4 Absatz 5). Damit schreibt das Übereinkommen einen straffen Vernichtungsprozess für die Munition vor, der wenig Raum für Ausnahmen lässt.

Opferhilfe

In welcher Weise Opfern von Streumunition Hilfe und Unterstützung zu gewähren ist, folgt aus Artikel 5, der aus humanitärer Sicht die wichtigste Norm im Übereinkommen ist. Danach leistet jeder Vertragsstaat Streumunitionsopfern in Gebieten unter seiner Hoheitsgewalt oder Kontrolle in angemessener Weise Hilfe. Diese umfasst medizinische Versorgung, Rehabilitation und psychologische Unterstützung, die Alter und Geschlecht des Opfers berücksichtigt. Zudem ist für ihre soziale und wirtschaftliche Eingliederung zu sorgen sowie zuverlässige einschlägige Daten zu Streumunitionsopfern zu sammeln. Als Streumunitionsopfer gelten gemäß Artikel 2 Ziffer 1 »alle Personen, die durch den Einsatz von Streumunition getötet worden sind oder körperliche oder psychische Verletzungen, wirtschaftlichen Schaden, gesellschaftliche Ausgrenzung oder eine erhebliche Beeinträchtigung

Deutschland gehört zu den 30 Staaten, die das Übereinkommen über Streumunition durch ihre zügige Ratifizierung haben in Kraft treten lassen.

Streumunition ist konventionelle Munition, die dazu bestimmt ist, explosive Submunitionen mit jeweils weniger als 20 Kilogramm Gewicht zu verstreuen oder freizugeben.

gung der Verwirklichung ihrer Rechte erlitten haben.« Die verhandelnden Staaten haben sich hierbei auf einen breiten Opferbegriff geeinigt und sowohl die unmittelbar von Streumunition betroffenen Personen als auch ihre Familien und Gemeinschaften in die Opferdefinition und damit in die Hilfe und Unterstützung einbezogen. Dies wurde allgemein als ein positives Signal des ›Oslo-Prozesses‹ angesehen.

Kooperation

Des Weiteren gewährt das Übereinkommen über Streumunition den Vertragsstaaten einen Rahmen für die internationale Zusammenarbeit, und zwar gemäß Artikel 6 in dreifacher Hinsicht: bei der Räumung von Streumunitionsrückständen in kontaminierten Gebieten (Absatz 4), bei der Vernichtung von Streumunition (Absatz 5) sowie bei der Hilfe für und Unterstützung von Streumunitionsoffer(n) (Absatz 7). Ein Vertragsstaat kann Unterstützung unter anderem über das System der Vereinten Nationen, über internationale, regionale oder nationale Organisationen oder Einrichtungen, über nichtstaatliche Organisationen oder Einrichtungen sowie auf bilateraler Grundlage leisten (Artikel 6 Absatz 2 Satz 2).

Überprüfungsmechanismen

Das Übereinkommen sieht zwei verschiedene Mechanismen zur Überprüfung der Einhaltung des Übereinkommens vor: Transparenz (Artikel 7) und Konsultation (Artikel 8).

Jeder Vertragsstaat hat dem UN-Generalsekretär gemäß Artikel 7 Absatz 1 spätestens 180 Tage nach Inkrafttreten des Übereinkommens Bericht zu erstatten über den Stand der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen (wie innerstaatliche Durchführungsmaßnahmen, Art und Menge der Streumunition, Stand der Vernichtung, Opferhilfe). Diese erste Frist endete am 31. Dezember 2010. In welcher Weise die Vertragsstaaten dieser Verpflichtung nachgekommen sind, kann noch nicht abgeschätzt werden, da die entsprechenden Berichte noch nicht veröffentlicht sind.¹⁴ Eine weitere Frist für die kommenden Jahre folgt aus Artikel 7 Absatz 2, wonach an den UN-Generalsekretär alljährlich zum 30. April über das vorangegangene Kalenderjahr zu berichten ist. Beide Berichtspflichten sind grundsätzlich als positiv zu bewerten, da damit ein regelmäßiger Überprüfungsmechanismus vorliegt.

Der zweite Mechanismus zur Überprüfung ist in Artikel 8 näher geregelt. Danach bestehen die Möglichkeit der Konsultation und der Zusammenarbeit unter den Vertragsstaaten sowie die Klarstellung offener Fragen über den UN-Generalsekretär und deren Klärung beim nächsten Staatentreffen mit der Option, dass der UN-Generalsekretär bis dahin vermittelnd tätig wird. Hierbei fällt auf, dass die in Artikel 8 Absatz 7 der Ottawa-Konvention vorgesehene Möglichkeit der »Missionen zur Tatsachenermittlung« nicht

ausdrücklich in das Übereinkommen über Streumunition aufgenommen wurde. Vielmehr haben sich die Vertragsstaaten offen gehalten, welche weiteren Schritte in Betracht kommen können.

Beide Überprüfungsmechanismen sind grundsätzlich gut geeignet, um zur Einhaltung des Übereinkommens beizutragen. Sie können allerdings nicht gewährleisten, dass die vertraglichen Verpflichtungen vollumfänglich eingehalten werden. Hierfür fehlt es an einer für die Überwachung des Übereinkommens zuständigen Behörde (vergleichbar beispielsweise mit der Organisation für das Verbot von Chemiewaffen). Ohne eine solche Organisation besteht die Gefahr, dass Vertragsstaaten an Streumunition festhalten, sie nicht vernichten und unter Umständen sogar neue Munition herstellen. Die Überprüfung der Vernichtung, Räumung und Produktion gestaltet sich mithin als problematisch. Gemäß Artikel 4 Absatz 1 lit. c) ist der Vertragsstaat lediglich gehalten, eine Einhaltungserklärung über die Räumung und Vernichtung von Streumunitionsrückständen abzugeben, ohne dass dies näher überprüft werden kann. Ob die in der Ottawa-Konvention vorgesehene Möglichkeit der »Missionen zur Tatsachenermittlung« auch im Rahmen des Übereinkommens über Streumunition in Betracht kommt, bleibt abzuwarten.

Jeder Vertragsstaat muss spätestens 180 Tage nach Inkrafttreten des Übereinkommens dem UN-Generalsekretär Bericht erstatten.

⁷ Zum Verlauf siehe: Alexander Breitegger, Disarmament with a Human Face? The Case of Cluster Munitions, Dissertation, im Erscheinen 2011, S. 245–354 (Die Seitenzahlen beziehen sich auf die Vorabkopie der Arbeit, die der Autorin vorliegt.); Jana Hertwig, Der Oslo-Prozess: multilaterale Verhandlungen über ein völkerrechtlich verbindliches Verbot von Streumunition (Oslo, Lima), *Humanitäres Völkerrecht*, 20. Jg., 4/2007, S. 219–231 sowie dies., The Oslo Process on Cluster Munitions: Outcomes of the Follow-up Conferences in Vienna (2007) and Wellington (2008), *Humanitäres Völkerrecht*, 21. Jg., 1/2008, S. 47–48.

⁸ Russland hatte in Lima als Beobachter teilgenommen, bei den späteren Treffen jedoch nicht mehr.

⁹ Convention on Cluster Munitions, Doc. CCM 77 v. 30.5.2008, deutsche Fassung: BGBl. 2009 II, S. 502; Dreisprachenfassung: Auswärtiges Amt, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/343708/publicationFile/4116/081203-AbkommenStreumunition.pdf>

¹⁰ Siehe http://www.clusterconvention.org/pages/pages_iii/iii_calendar.html

¹¹ Siehe United Nations Treaty Collection, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVI-6&chapter=26&lang=en

¹² Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung, 18.9.1997, BGBl. 1998 II, S. 778–794; <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/343536/publicationFile/135755/Minen-OttawaUebereinkommen.pdf>

¹³ Artikel 2 Ziffer 2 Satz 2 lit. c) i) bis v) CCM; vgl. zu den Merkmalen und zur Kritik daran die Ausführungen weiter unten.

¹⁴ Die Berichte werden künftig auf der Webseite des UN-Büros in Genf (<http://www.unog.ch>) zur Verfügung gestellt.

Streitpunkte

Ungeklärt ist, ob die Zielpunktmunition tatsächlich als ›humane‹ Waffe gelten kann.

Sowohl während als auch nach Abschluss der Verhandlungen wurde intensiv über zwei Probleme diskutiert. Das eine strittige Thema war, inwiefern das Übereinkommen auf ›Zielpunktmunition‹ nicht angewandt werden kann. Zum anderen wurde über die fortgesetzte Möglichkeit gemeinsamer militärischer Operationen mit Staaten, die das Übereinkommen nicht ratifiziert haben, diskutiert. In neuerer Zeit hinzugekommen ist die Streitfrage, ob das Übereinkommen auch ein Verbot von Investitionen in Unternehmen umfasst, die Streumunition entwickeln beziehungsweise herstellen.

Zielpunktmunition

Das Übereinkommen über Streumunition nimmt mehrere bestimmte Munitionsarten vom Regelungsgehalt aus, unter anderem die Zielpunktmunition (sensor-fused munition). Dies betrifft solche konventionelle Munition, welche alle fünf in Artikel 2 Ziffer 2 Satz 2 lit. c) i) bis v) aufgeführten Merkmale aufweist. Demnach muss die Munition weniger als zehn explosive Submunitionen enthalten sowie jede explosive Submunition muss mehr als vier Kilogramm wiegen, dazu bestimmt sein, ein einzelnes Zielobjekt zu erfassen und zu bekämpfen und mit einem elektronischen Selbstzerstörungsmechanismus und einer elektronischen Selbstdeaktivierungseigenschaft ausgestattet sein. Eingebracht hatte diesen Vorschlag die deutsche Delegation. Sie wurde dafür von mehreren Staaten und verschiedenen NGOs heftig kritisiert, und ihr Vorschlag führte auch zur Spaltung der beteiligten Staaten in drei Blöcke.¹⁵ Mit dem Argument, die Zielpunktmunition würde zur Vermeidung von unterschiedslosen Flächenwirkungen und von Gefahren, die von nicht zur Wirkung gelangter Submunition ausgehen, beitragen, konnte sich die deutsche Delegation schließlich durchsetzen. Gleichwohl ist weiterhin ungeklärt, ob die Zielpunktmunition tatsächlich als ›humane‹ Waffe gelten kann, denn bis heute wird kritisiert, dass es keine unabhängige und verlässliche Studie über die Wirkung dieser Munition gebe.¹⁶

Nach dem Übereinkommen hat sich der Vertragsstaat nach besten Kräften darum zu bemühen, Staaten, die nicht Vertragsstaaten des Übereinkommens sind, vom Einsatz von Streumunition abzubringen.

Militäroperationen mit Nichtvertragsstaaten

Der zweite Streitpunkt betrifft die Frage, ob das umfassende Verbot in Artikel 1 Absatz 1 durch die Ausnahmevorschrift des Artikels 21 Absatz 3 relativiert wird, der die Beziehungen zu Nichtvertragsstaaten regelt. Demnach können Vertragsstaaten unbeschadet ihrer Verpflichtungen aus Artikel 1 mit solchen Staaten militärisch zusammenarbeiten und militärische Einsätze durchführen, die nicht Vertragsstaaten des Übereinkommens sind, die aber möglicherweise Tätigkeiten vornehmen, die einem Vertragsstaat verboten sind. Diese Situation betrifft vor allem Staaten wie Israel, Russland und die USA, die das Übereinkommen nicht unterzeichnet haben und zu den wich-

tigsten Produzenten, Exporteuren und Anwendern von Streumunition zählen. Artikel 21 Absatz 3 führt jedoch zu keiner Abschwächung des umfassenden Verbots in Artikel 1 Absatz 1, denn Artikel 21 Absatz 4 konkretisiert, was dem Vertragsstaat bei einer solchen militärischen Kooperation im Einzelnen verboten bleibt. So ist nicht erlaubt: Streumunition zu entwickeln, herzustellen oder auf andere Weise zu erwerben (lit. a)), selbst Streumunition zu lagern oder weiterzugeben (lit. b)), selbst Streumunition einzusetzen (lit. c)) oder ausdrücklich um den Einsatz von Streumunition in Fällen zu ersuchen, in denen die Wahl der eingesetzten Munition seiner ausschließlichen Kontrolle unterliegt (lit. d)). Diese Tätigkeiten stellen einen abschließenden Verbotskatalog dar, da der Wortlaut nicht den Schluss für eine lediglich beispielhafte Auflistung zulässt.¹⁷ Allerdings sind die aufgezählten Verbote in Absatz 4 weit auszulegen, um den ansonsten mit Artikel 21 Absatz 2 bestehenden Widerspruch weitestgehend zu vermeiden und um der humanitären Zielrichtung des Übereinkommens zu entsprechen.¹⁸

Inwiefern weitere einzelne Tätigkeiten, die in Artikel 21 Absatz 4 nicht ausdrücklich erwähnt werden, bei einer militärischen Zusammenarbeit oder einem militärischen Einsatz verboten oder zulässig sind, ist nicht einfach festzustellen und bedarf der Einzelfallprüfung. Dies betrifft beispielsweise solche Fälle, in denen der Vertragsstaat Kenntnis vom Einsatz der Streumunition durch den Nichtvertragsstaat hat, selbst Aufklärungsflüge zur Vorbereitung für den Einsatz dieser Munition durchführt, an der Planung für deren Einsatz teilnimmt sowie Einsatzbedingungen zustimmt. Die bloße Kenntnis des Vertragsstaats vom Einsatz der Streumunition durch den Nichtvertragsstaat genügt nicht für eine Verletzung von Artikel 1 Absatz 1 lit. a), c) und Artikel 21 Absatz 4 lit. c), da der Vertragsstaat Streumunition weder selbst einsetzt noch den Partner aktiv unterstützt. Allerdings verstößt der Vertragsstaat gegen Artikel 21 Absatz 2, sofern er es unterlässt, darauf hinzuwirken, dass der Partner keine Streumunition einsetzt.¹⁹ Denn nach dieser Norm hat sich der Vertragsstaat nach besten Kräften darum zu bemühen, Staaten, die nicht Vertragsstaaten des Übereinkommens sind, vom Einsatz von Streumunition abzubringen. Damit kann schon die bloße Kenntnis vom Streumunitionseinsatz für einen Verstoß gegen Artikel 21 Absatz 2 genügen. Führt der Vertragsstaat indes Aufklärungsflüge durch, nimmt an der Einsatzbesprechung teil und stimmt Einsatzbedingungen zu, verletzt er auch hier (dieses Mal ohne großen Begründungsaufwand) die aus Artikel 21 Absatz 2 resultierende Pflicht, Nichtvertragsstaaten vom Einsatz von Streumunition abzuhalten.

Investitionen

Neben diesen bereits seit den Verhandlungen geäußerten Streitpunkten wird von den NGOs in jünge-

rer Zeit ein weiterer Streitpunkt in die Diskussion eingeführt. Dieser betrifft die Frage, ob das Übereinkommen auch ein Verbot von Investitionen in Unternehmen umfasst, die Streumunition entwickeln beziehungsweise herstellen. In dem im April 2010 veröffentlichten NGO-Bericht²⁰ werden sämtliche Finanzdienstleister oder Finanzinstitute, die nachweislich eine oder mehrere Formen von Investitionsverbindungen zu Herstellerunternehmen von Streumunition unterhalten, aufgeführt. Auch deutsche Finanzinstitute, wie Allianz, Bayerische Landesbank, Commerzbank, Deutsche Bank, Universal Investment und WestLB werden aufgeführt. Die Deutsche Bank wird als einer der fünf weltweit größten Anbieter von Investment-Banking-Dienstleistungen geführt.²¹

Die beteiligten NGOs vertreten die Auffassung, dass ein Verbot der Investitionen in Unternehmen, die Streumunition entwickeln beziehungsweise herstellen, direkt aus dem Verbot der Unterstützung (assist) gemäß Artikel 1 Absatz 1 lit. c) zu schlussfolgern ist. Dieser Rechtsansicht stehen erhebliche Argumente entgegen. Zwar liefern Wortlaut, Systematik sowie Sinn und Zweck des Übereinkommens durchaus gute Argumente, um in dem Unterstützungsverbot des Artikels 1 Absatz 1 lit. c) auch ein Investitionsverbot zu sehen. Dies gilt insbesondere für Investitionen in Unternehmen, die ausschließlich Streumunition herstellen, oder für die Vergabe von Geldmitteln für konkrete Streumunitionsprojekte von Unternehmen mit verschiedenen Geschäftsfeldern. Allerdings gilt zu bedenken, dass die Problematik möglicher Investitionen nicht Verhandlungsgegenstand im Rahmen des ›Oslo-Prozesses‹ war. Insgesamt stützt eine Analyse der Vertragsverhandlungen eher die Annahme, dass die Vertragsstaaten ein Investitionsverbot bei der Beratung von Artikel 1 Absatz 1 lit. c) nicht im Blick hatten. Eine (gemeinsame) einheitliche Rechtsüberzeugung einer Mehrheit der Vertragsstaaten, dass aus Artikel 1 Absatz 1 lit. c) ein Investitionsverbot folgt, besteht zumindest nicht.²²

Abschließende Bewertung und Ausblick

Mit dem erfolgreichen Verlauf des ›Oslo-Prozesses‹, der zur Unterzeichnung des Übereinkommens im Dezember 2008 und zu dessen Inkrafttreten am 1. August 2010 führte, gelang es den dort vertretenen Staaten, das in der Erklärung von Oslo²³ vom Februar 2007 verfasste Ziel zu erreichen, bis Ende 2008 eine völkerrechtlich verbindliche Übereinkunft über ein Verbot von Streumunition zu schließen. Der umfassende Verbotstatbestand, der breite Opferbegriff und die sofortige Geltung des Übereinkommens tragen dazu bei, das verfolgte humanitäre Anliegen, »ein für alle Mal das Leiden und Sterben zu beenden, das durch Streumunition im Zeitpunkt ihres Einsatzes verursacht wird, wenn sie nicht wie vorgesehen funktioniert oder wenn sie aufgegeben wird«²⁴, zu fördern.

Damit trägt es zur Stärkung des humanitären Völkerrechts bei.

Allerdings schwächen die aufgeführten Streitpunkte die humanitäre Wirkung des Übereinkommens. Darüber hinaus ist seine Umsetzung vor allem im Hinblick auf Vernichtung, Räumung und Produktion von Streumunition offen, da es keine für die Überwachung des Übereinkommens zuständige Behörde beziehungsweise keinen Verifikationsmechanismus gibt, sondern nur Berichtspflichten. Vertragsstaaten könnten damit an Streumunition festhalten und unter Umständen sogar neue Munition produzieren. Daneben tritt erschwerend hinzu, dass Streumunition zumeist in solchen Ländern eingesetzt wurde, die nicht über ausreichende finanzielle Mittel für Vernichtung, Räumung und Opferhilfe verfügen.

Es kann deshalb nur an die Vertragsstaaten appelliert werden, ihren Verpflichtungen aus dem Übereinkommen nachzukommen und entsprechend der Ottawa-Konvention zu verfahren. Auch dort gibt es keine das Übereinkommen überprüfende Behörde, dennoch ist die Vernichtung der Anti-Personen-Minen im Verlauf der letzten Jahre gut vorangeschritten.²⁵ Der Überprüfungsmechanismus des Überein-

Ob das Übereinkommen auch ein Verbot von Investitionen in Unternehmen umfasst, die Streumunition entwickeln beziehungsweise herstellen, ist strittig.

¹⁵ Vgl. Breitegger, a.a.O. (Anm. 7), S. 319–332.

¹⁶ Vgl. Aktionsbündnis landmine.de, Alternative Streumunition – Problem oder Lösung?, August 2008, http://www.landmine.de/fix/as/alternative_streumunition.pdf

¹⁷ Anderer Ansicht ist, aber mit dem Hinweis, dass auch die gegenläufige Meinung vertreten werden könne, Elke Schwager, The Question of Interoperability – Interpretation of Articles 1 and 21 of the Convention on Cluster Munitions (CCM), Humanitäres Völkerrecht, 4/2008, S. 247–250, hier S. 249.

¹⁸ So auch der Hinweis von Schwager, a.a.O. (Anm. 17), S. 249.

¹⁹ Ebd.

²⁰ IKV Pax Christi/Netwerk Vlaanderen, Worldwide Investments in Cluster Munitions – A Shared Responsibility – April 2010 Update, Utrecht 2010, über: <http://www.stopexplosiveinvestments.org>

²¹ IKV Pax Christi/Netwerk Vlaanderen, Worldwide Investments in Cluster Munitions – A Shared Responsibility, Summary & Key Findings – April 2010 Update, Utrecht 2010, S. 4, über: <http://www.stopexplosiveinvestments.org>

²² Ausführlicher dazu Jana Hertwig/Johannes Norpoth, Das Verbot von Streumunition nach dem Oslo-Übereinkommen und Investitionen in Streumunition entwickelnde bzw. herstellende Unternehmen Humanitäres Völkerrecht, 23. Jg., 3/2010, S. 146–154.

²³ <http://www.clusterconvention.org/downloadablefiles/Oslo%20DeclarationFeb07.pdf>

²⁴ Absatz 2 der Präambel des Übereinkommens über Streumunition.

²⁵ Bis heute haben 86 Staaten mehr als 45 Millionen Anti-Personen-Minen vernichtet; 22 Staaten wurde mehr Zeit für die Vernichtung eingeräumt. Der internationale Handel ist fast zum Erliegen gekommen. Der Einsatz von Anti-Personen-Minen ist stark zurückgegangen. Vgl. Landmine Monitor Report 2010, <http://www.the-monitor.org>; Vgl. auch Thomas Küchenmeister, Anti-Personen-Minen: 2. Überprüfungs-konferenz der Ottawa-Konvention 2009, VN, 1/2010, S. 28f.

kommens wird sich deshalb in erster Linie am Verfahren der Ottawa-Konvention orientieren, bei dem die NGO ›Landmine Monitor‹ eine wichtige Rolle spielt. Diese hat ihr Aufgabenspektrum nunmehr um die ›zivilgesellschaftliche Begleitung‹ der Einhaltung des Übereinkommens über Streumunition erweitert, was sich in ihrem Namen ›Landmine and Cluster Munition Monitor‹, aber auch in der Veröffentlichung des ersten Berichts zu Streumunition 2010²⁶ widerspiegelt.

Einen ersten Schritt in Richtung Unterstützung bei der Vernichtung hat Deutschland unternommen, indem es am 25. und 26. Juni 2009 – und damit noch vor Inkrafttreten des Übereinkommens – eine Fachkonferenz zum Thema ›Vernichtung von Streumunitionsbeständen gemäß Artikel 3 des Übereinkommens‹ in Berlin abgehalten hat.²⁷ Deutschland hat bereits vor mehreren Jahren mit der Vernichtung von Streumunition, aber auch mit der Produktion von Zielpunktmunition, begonnen und ist daher eines der wenigen Länder mit Erfahrung auf dem Gebiet der Vernichtung. Die Konferenz half, den Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens, die über größere Bestände dieser Munition verfügen, eine erste Umsetzungshilfe zu geben. Darüber hinaus trägt Deutschland mit finanziellen Mitteln im Kampf gegen Streumunition in den am stärksten betroffenen Ländern bei – so unter anderem in Laos mit über einer Million Euro für das Jahr 2010.²⁸

Zudem ist, wie angesprochen, problematisch, dass Staaten wie China, Israel, Russland und die USA, die über die größten Mengen an Streumunition verfügen, nicht Vertragsstaaten des Übereinkommens sind. Ein absehbarer Beitritt dieser Staaten ist nicht nur angesichts der hohen Kosten für die Vernichtung der großen Mengen an Streumunition kaum zu erwarten. Mit Blick auf diese Staaten wird es bedeutsamer sein, wie die Verhandlungen über ein weiteres Protokoll zum UN-Waffenübereinkommen in Genf fortgeführt werden, denn dort sind die großen Streumunitionsbesitzer vertreten. Sie haben zwar der Einsetzung der Expertengruppe im Jahr 2006 zugestimmt. Das Mandat der Gruppe wurde auch im November 2010 um ein weiteres Jahr verlängert.²⁹ Bis auf die Entwurfsfassung des Protokolls gibt es bislang aber keine sichtbaren Ergebnisse. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass der Genfer Verhandlungsprozess vom Konsens der 113 Vertragsstaaten bestimmt wird, das heißt ein weiteres Protokoll zum Waffenübereinkommen kann nur einstimmig angenommen werden. An dieser Einstimmigkeit fehlt es bislang. Die wesentlichen Streitpunkte betreffen die Definition von Streumunition, Ausnahmen sowie Übergangsfristen für Verbote. Offen ist auch, in welchem Verhältnis das Genfer Protokoll zum Übereinkommen über Streumunition stehen würde, wenn sich diese beiden völkerrechtlich bindenden Übereinkünfte in kritischen Bestimmungen widersprechen würden –

das Protokoll beispielsweise Übergangsfristen beziehungsweise längere Fristen für die Vernichtung von Streumunition gewähren würde als es das Übereinkommen vorsieht.³⁰

Die Verhandlungen gehen also im Jahr 2011 auf zwei Foren in eine neue Runde: Zum einen wird in Genf über ein weiteres Protokoll zum Waffenübereinkommen verhandelt. Falls diese Verhandlungen erfolgreich verlaufen, könnte es dazu führen, dass sich die Vertragsstaaten auf der 4. Überprüfungskonferenz des Übereinkommens vom 14. bis 25. November 2011 auf die Annahme des Protokolls einigen. Zum anderen werden die Staaten im Rahmen des ›Oslo-Prozesses‹ über Fragen der Universalität und Umsetzung des Übereinkommens verhandeln. In diesem Kontext fand vom 9. bis 12. November 2010 in Vientiane (Laos) die erste Vertragsstaatenkonferenz zum Übereinkommen über Streumunition statt.³¹ Die Vertragsstaaten verabschiedeten sowohl eine Abschlusserklärung³² als auch einen 66 Maßnahmen umfassenden Aktionsplan³³. Dieser sieht vor, dass Staaten unter anderem innerhalb eines Jahres einen Zeitplan und ein Budget für die Vernichtung von Streumunition vorlegen sowie alle mit Blindgängern verseuchten Gebiete identifizieren und mit der Räumung beginnen. Zudem sollen sie innerhalb von sechs Monaten eine Anlaufstelle (focal point) für Opfer einrichten sowie alle nötigen Daten über die Opfer erheben.³⁴

Die nächste Vertragsstaatenkonferenz des Übereinkommens wird im September 2011 in Libanon stattfinden. Dort wird sich zeigen, ob und in welcher Weise die im Aktionsplan von Vientiane vorgesehenen Maßnahmen umgesetzt wurden.

Problematisch ist, dass Staaten wie China, Israel, Russland und die USA, die über die größten Mengen an Streumunition verfügen, nicht Vertragsstaaten des Übereinkommens sind.

Die Vertragsstaaten müssen innerhalb eines Jahres einen Zeitplan und ein Budget für die Vernichtung von Streumunition vorlegen.

²⁶ Cluster Munition Monitor 2010, <http://www.the-monitor.org>

²⁷ Näherers über: <http://www.berlin-ccm-conference.org>

²⁸ Auswärtiges Amt, Förderung der humanitären Minen- und Kampf mittelräumung in Laos, 12.11.2010, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/HumanitaereHilfe/Minenraeumen/101111-Laos.html>

²⁹ Cluster Munitions Remain the Focus of CCW Ahead of the 2011 Review Conference, Genf, UN Press Release, DC10/046E v. 3.12.2010.

³⁰ Siehe dazu Detlev Justen, Das 21. Jahrhundert ohne Streumunition? Optionen für die Verhandlungen im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens in Genf, SWP-Aktuell 23, Mai 2009.

³¹ Zum Hintergrund siehe: <http://www.clusterconvention.org/1msp>

³² The 2010 Vientiane Declaration, No Cluster Munitions: From Vision to Action, Draft, Doc. CCM/MSP/2010/WP.1 v. 13.10.2010.

³³ Vientiane Action Plan, Draft, Doc. CCM/MSP/2010/WP.3 v. 13.10.2010.

³⁴ Vgl. näher dazu: Alexander Breitegger, der in dem Maßnahmenkatalog »(...) eine solide Basis [sieht], um ein für alle Mal das Leiden durch Streumunitionen zu beenden.«: Keine Streumunitionen: Von Vision zur Umsetzung? – Das Erste Vertragsstaatentreffen zur Konvention zu Streumunitionen in Laos (9.–12.11.2010), Bofaxe des IFHV, Nr. 361D, 13.11.2010, <http://www.ruhr-uni-bochum.de/iffhv/documents/bofaxe/bofaxe2010/361d.pdf>