

Der Oslo-Prozess zum Verbot von Streumunition

Justen, Detlev

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Justen, D. (2008). *Der Oslo-Prozess zum Verbot von Streumunition*. (SWP-Studie, S 30). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-248991>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Detlev Justen

Der Oslo-Prozess zum Verbot von Streumunition

Die Stigmatisierung von »Cluster Bombs«
hat begonnen

S 30
Oktober 2008
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-
lich die persönliche Auf-
fassung des Autors wieder

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2008

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Schlussfolgerungen
7	Streumunition
7	Funktionsweise und militärische Einsatzoptionen
7	Humanitäre Auswirkungen
8	Ähnliche (Aus)Wirkungen wie bei Landminen
9	Definition
10	Streumunition und humanitäres Völkerrecht
12	Der Oslo-Prozess zum Verbot von Streumunition
12	Vorgeschichte und Konferenzen des Oslo-Prozesses
13	Zielsetzung
14	Interessen und Verhandlungsstrategien der wesentlichen Beteiligten
14	<i>Staaten der Kerngruppe</i>
15	<i>Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)</i>
16	<i>Zivilgesellschaft (CMC)</i>
17	<i>Gruppe der 20</i>
17	<i>Bundesrepublik Deutschland</i>
20	<i>Am Oslo-Prozess nicht beteiligte relevante Staaten</i>
20	Das Verhandlungsergebnis von Dublin
23	Schlussfolgerungen
23	Bilanz des Oslo-Prozesses und der Verhandlungen in Dublin
26	Handlungsempfehlungen
30	Anhang
30	Abkürzungen
31	Übersicht 1
	Staaten, die Streumunition eingesetzt haben, die von Blindgängern betroffen sind, die Streumunition produzieren oder lagern
33	Übersicht 2
	Kategorisierung der 107 Staaten, die am 30. Mai 2008 in Dublin den Konventionstext über ein Abkommen zu Streumunition angenommen haben

*Oberstleutnant i.G. Detlev Justen ist wissenschaftlicher
Mitarbeiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik*

**Der Oslo-Prozess zum Verbot von Streumunition.
Die Stigmatisierung von »Cluster Bombs«
hat begonnen**

Streumunition ist ein militärisches Wirkmittel zur Bekämpfung von Flächenzielen. Die mitunter hohe Rate explosiver Blindgänger verursacht umfangreiche und dauerhafte Schäden, unter denen die betroffenen Menschen und Regionen sozial und wirtschaftlich leiden. Mehr als 13 300 zivile Opfer dieser Munition sind weltweit zu beklagen, 98% davon sind Zivilpersonen. In 27 Ländern und 5 international nicht anerkannten Gebieten ist seit dem Zweiten Weltkrieg Streumunition eingesetzt worden – Georgien ist das jüngste Beispiel.

Um die Auswirkungen des Streumunitionseinsatzes zu mindern, nahmen am 30. Mai 2008 in Dublin Vertreter von 107 Staaten den Entwurfstext einer »Convention on Cluster Munitions« an. Deren formale Zeichnung ist für den 3. Dezember 2008 in Oslo vorgesehen. Der nach seinem ersten Konferenzort benannte Oslo-Prozess, in dessen Rahmen der Entwurf zustande kam, geht auf eine Initiative Norwegens vom November 2006 zurück und ist eine Reaktion auf die unzureichenden Ergebnisse der Gespräche, die im Rahmen des Waffenübereinkommens der VN über Streumunition geführt wurden. Bis Ende 2008 soll laut der sogenannten Erklärung von Oslo vom 23. Februar 2007 ein Abkommen erarbeitet werden, das Einsatz, Produktion, Weitergabe und Lagerung von Streumunition verbietet. Dieses Ziel wäre mit der Zeichnung in Oslo erreicht. Hauptunterstützer (Kerngruppenstaaten) eines solchen Abkommens sind Norwegen, Österreich, Neuseeland, Irland, Peru und Mexiko. Nicht am Oslo-Prozess beteiligt sind die Hauptbesitzer von Streumunition: die USA, Russland, China, Pakistan, Indien, Israel und Brasilien.

In dieser Studie werden die Zielsetzung des Oslo-Prozesses, die Interessen und Verhandlungsstrategien der wesentlichen beteiligten Akteure sowie der in Dublin angenommene Konventionstext untersucht. Dabei lässt sich mit Blick auf das Verhandlungsergebnis feststellen:

- ▶ Der Zielsetzung des Oslo-Prozesses wurde entsprochen. Die Verhandlungen haben sogar über das formulierte Ziel hinaus ein Verbot jeglicher Streumunition erreicht, nicht nur solcher, die eine unakzeptable Gefährdung der Zivilbevölke-

rung darstellt. Auch die Schaffung eines Rahmens für Kooperation und Hilfe ist gewährleistet.

- ▶ Der Konventionstext beruht gleichwohl auf einem Kompromiss. Mit seinem sofortigen, umfassenden und ohne Übergangsfristen geltenden Verbot von Streumunition kommt er zwar zentralen humanitären Forderungen der Kerngruppenstaaten und der zivilgesellschaftlichen Organisationen nach. Er berücksichtigt aber auch militärische Interessen, überwiegend vorgebracht von einer Gruppe aus ca. zwanzig Nationen, darunter Deutschland. Gemeinsame Operationen und militärische Kooperation mit Nichtvertragsstaaten bleiben gestattet, alternative Punktzielmunition fand keinen Eingang in die maßgebende Definition. Ein Zurückhalten von Streumunition zur Ausbildung in Detektions-, Räumungs- oder Vernichtungstechniken ist zulässig. Damit wurde in Dublin die von Deutschland angestrebte Balance zwischen humanitären und militärischen Erfordernissen gewahrt.
- ▶ Der Oslo-Prozess bewirkt nur in begrenztem Maße eine Reduzierung der von Streumunition ausgehenden Gefahren. Zwar unterstützt etwa die Hälfte der an diesem Prozess beteiligten relevanten Staaten (Nutzer, Produzenten, Bevorrater von Streumunition und von ihr betroffene Staaten) das Ergebnis von Dublin. Diese Staaten halten jedoch nur ca. 10% der weltweiten Bestände. Mehr als zwei Drittel der in Dublin vertretenen Länder liegen in der Dritten Welt und haben nur geringe Relevanz für die Thematik. Zudem nehmen die Hauptbesitzer und -nutzer von Streumunition am Oslo-Prozess nicht teil.
- ▶ Für Nato und EU hat der Prozess insofern Bedeutung, als 20 der 26 Nato- und 22 der 27 EU-Staaten in Dublin zugestimmt haben. Für beide Organisationen bedeutet das Übereinkommen eine deutliche Reduzierung der Mittel zur Bekämpfung von Flächenzielen. Die Staaten werden gezwungen sein, Alternativen zu prüfen, wenn sie die Fähigkeit zur Bekämpfung dieser Ziele behalten wollen.
- ▶ Noch ist unklar, wie viele der 107 in Dublin vertretenen Staaten das Übereinkommen im Dezember 2008 tatsächlich zeichnen werden. Insbesondere Staaten in der Nachbarschaft oder geographischen Nähe Russlands könnten aufgrund von Sicherheitsbedenken zögern. Aber auch die Wahrung von Interessen der Herstellerindustrie oder absehbare finanzielle Belastungen können einzelne Staaten veranlassen, ihre bisherige Haltung zu ändern und die Zeichnung zu verweigern.
- ▶ Das Verhältnis zwischen einerseits dem Verbot der Unterstützung bzw. Ermutigung untersagter Aktivitäten nach Artikel 1 (1) c und andererseits der Gewährleistung militärischer Kooperation mit Nichtvertragsstaaten gemäß Artikel 21 (3) der Konvention ist spannungsgeladen. Die Bundesregierung sollte dazu beitragen, diese Spannungen zu vermindern, indem sie erklärt, was sie unter Gewährleistung nach Artikel 21 (3) versteht. Zum Beispiel könnten konkrete Rahmenbedingungen, Bedrohungs- oder Einsatzszenarien aufgeführt werden, unter denen eine militärische Kooperation und gemeinsame Operationen mit Nichtvertragsstaaten zulässig sind. Dabei sollte Deutschland zugleich auf ein einheitliches Verständnis in EU und Nato hinwirken.
- ▶ Die praktische Bekämpfung der Bedrohung durch Streumunitionsblindgänger ist vergleichbar und überschneidet sich mit der Bekämpfung der Bedrohung durch Landminen; gleiches gilt für die Opferhilfe. Daher sollte geprüft werden, ob sich das Streumunitionsabkommen operativ und institutionell mit der Ottawa-Konvention über das Verbot von Antipersonenminen verknüpfen lässt. Redundanzen könnte man so vorbeugen und gemeinsame Aufgaben bündeln. Dabei ließe sich das Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD) verstärkt einbinden oder beteiligen. Auch eine zeitliche und örtliche Kopplung der beiden jährlichen Vertragsstaatentreffen könnte zweckmäßig sein.
- ▶ Der Oslo-Prozess hat nicht zuletzt auch Einfluss auf an ihm nicht beteiligte Nutzer, Produzenten oder Besitzer von Streumunition. Der Gebrauch dieser Munition wird von der Öffentlichkeit künftig erheblich aufmerksamer und kritischer verfolgt. Im Kaukasus-Krieg vom August 2008 lässt sich bereits eine normative Wirkung des Oslo-Prozesses erkennen. Obwohl weder Russland noch Georgien in Dublin vertreten waren, haben sich beide schon kurz nach Beginn der Kampfhandlungen gegenseitig beschuldigt, Streumunition einzusetzen, bzw. entsprechende Beschuldigungen umgehend dementiert. Die Stigmatisierung dieses Typs von Munition hat bereits begonnen.

Streumunition

Funktionsweise und militärische Einsatzoptionen

Streumunition (cluster munitions/cluster bombs) ist ein militärisches Einsatzmittel zur Bekämpfung von Flächenzielen, zum Beispiel Stellungen von Bodentruppen oder militärischer Infrastruktur (Kasernen, Flugplätze, Gefechtsstände etc.). Ihr Einsatz erfolgt durch Abwurf oder Abfeuerung aus Flugzeugen oder Hubschraubern, mittels Verschluss durch Artillerie, Mörser, Raketenwerfer oder durch Ausstoß aus besonderen militärischen Landfahrzeugen. Dabei öffnet sich in einer meist vorab definierten Höhe ein Behälter (dispenser, container) und setzt eine bestimmte Menge explosiver Submunition (Bomblets) frei. Ein solcher Behälter kann – je nach Munitionssorte – bis zu mehreren Hundert Bomblets enthalten, die sich am Boden über eine Fläche von bis zu mehreren Hektar verteilen.¹ Es existieren verschiedene Arten von Submunition: konventionelle Arten mit Explosions-, Splitter-, Brand- oder panzerbrechender Wirkung, mit chemischen Kampfstoffen gefüllte Modelle oder Systeme, die durch Ausstoß von Graphitfäden Umspannwerke oder Überlandleitungen kurzschließen. Von der rein militärischen Warte aus betrachtet ist Streumunition eine effektive konventionelle Waffe, mit der bewegliche und stationäre Ziele aus der Distanz bekämpft werden können. Weltweit existieren mehr als 200 verschiedene Modelle. Die größten Mengen besitzen die USA, Russland, China, Indien, Pakistan, Israel und Brasilien.²

Humanitäre Auswirkungen

Der Einsatz von Streumunition wird von zahlreichen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Staaten

kritisiert. Sorge bereiten vor allem die Gefahren, die nach dem Ende bewaffneter Konflikte durch die unkontrollierte Verteilung von Streumunitionsblindgängern drohen. Die Quote solcher Blindgänger kann je nach Munitionstyp bis zu 35% der verwendeten Submunition betragen.³ Da sie bei Berührung oder Veränderungen ihrer Lage explodieren können, besteht die Gefahr, dass sie im Einsatzgebiet umfassende Begleitschäden (Kollateralschäden) verursachen. Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass sie gelegentlich unter Inkaufnahme unverhältnismäßig hoher Schäden in Wohngebieten oder zahlreicher Opfer unter der Zivilbevölkerung eingesetzt werden.⁴ Die betroffenen Personen werden durch explodierende Blindgänger getötet oder verletzt, wenn sie nach Einstellung der Kampfhandlungen in ihre Heimat zurückkehren, um ihren gewohnten Lebensrhythmus wiederaufzunehmen. Für die Überlebenden oder Hinterbliebenen verringern sich die Chancen auf Arbeit, Bildung und Lebensunterhalt signifikant. Langfristige negative soziale und wirtschaftliche Auswirkungen sind regelmäßig zu erwarten.⁵

3 Die Ursachen dafür, dass diese Munition zunächst nicht explodiert, sind vielfältig. Hierzu zählen Umweltbedingungen, die das Zündsystem (zunächst) versagen lassen, wie beispielsweise Vegetation, weicher Boden oder Wettereinflüsse. Bestandteile der Munition, die der Stabilisierung dienen, können sich in Geäst oder Pflanzen verfangen (z.B. Fallschirme, Stabilisierungsbänder). Auch die Umstände, unter denen die beim Einsatz zuerst zur Wirkung kommenden Bomblets detonieren, beeinflussen das Verhalten der Submunition. Letztendlich können auch Lagerungs-, Produktions- und Anwendungsfehler die Zahl der Blindgänger erhöhen.

4 Hier wird insbesondere der Streumunitionseinsatz gegen libanesischen Wohngebiete durch israelische Streitkräfte in den letzten drei Tagen des Libanon-Kriegs 2006 aufgeführt; vgl. »Schockierend und völlig unmoralisch. UNO kritisiert Israels Einsatz von Streumunition im Südlibanon, als Waffenstillstand bereits feststand«, in: *Die Tageszeitung*, 1.9.2006, S. 9.

5 Vgl. Handicap International, *Circle of Impact: The Fatal Footprint of Cluster Munitions on People and Communities*, Brüssel, Mai 2007, S. 11–13.

1 Handicap International, *Streubomben. Faktenblatt 2007*, <www.handicap-international.de/images/pdfs_multimedia/cluster_fakten.pdf> (eingesehen am 30.4.2008).

2 Ebd. Übersicht 1 im Anhang (S. 31f) bietet Listen aller Staaten, die Streumunition einsetzen/eingesetzt haben (user), die von Streumunitionsblindgängern betroffen sind (affected) und die Streumunition produzieren (producer) oder lagern (stockpiler).

Nach einer Studie von Handicap International⁶ über die humanitären Auswirkungen von Streumunition kam diese seit dem Zweiten Weltkrieg in zahlreichen Konflikten zum Einsatz.⁷ Nach dem jüngsten Krieg im Kaukasus kam Georgien hinzu, so dass heute 27 Länder und 5 international nicht anerkannte Gebiete betroffen sind (vgl. Übersicht 1b im Anhang, S. 31). Mehr als 13 300 zivile Opfer infolge von Streumunitionseinsatz sind bestätigt, wobei mangels hinlänglicher Erhebungsverfahren bzw. -möglichkeiten eine deutlich höhere Dunkelziffer anzunehmen ist.⁸ Bei 98% der registrierten Opfer handelt es sich um Zivilpersonen, darunter ein besonders hoher Anteil Kinder.⁹ Zu den Regionen, in denen Streumunition in jüngerer Zeit zum Einsatz kam, zählen Irak und Kuwait (1991), Kosovo (1999), Afghanistan (2001), Irak (2003), der Libanon (2006) und Georgien (2008).¹⁰

Ähnliche (Aus)Wirkungen wie bei Landminen

Blindgänger von Streumunition können bei Berührung, Aufheben oder sonstigen Veränderungen ihrer Lage explodieren. Ähnlich wie bei Antipersonenminen wird die Explosion meist durch das spätere Opfer ausgelöst. Betroffene Wohngebiete, Felder, Äcker etc. werden so zu »De-facto-Minenfeldern«.¹¹ Die wirt-

schaftlichen und sozialen Folgen ähneln denen, die in von Landminen verseuchten Regionen zu beobachten sind. Sowohl diese Regionen als auch die dort lebende Bevölkerung benötigen kostenintensive und lang andauernde Unterstützung zum Beispiel in Form von Räumaktionen, Opferhilfe oder Schärfung des Gefährdungsbewusstseins.¹²

Die praktischen Abhilfemaßnahmen weisen ebenfalls Parallelen und Schnittmengen auf: So führt die Internationale Kampagne für das Verbot von Landminen (International Campaign to Ban Landmines – ICBL)¹³ in ihrem Monitor Report Unfälle mit explosiven Kampfmittelrückständen auf, zu denen auch Streumunitionsblindgänger zählen. Die Übersichtskarten dieses Reports bilden Kontaminationen durch Landminen ebenso ab wie Überreste explosiver Kampfmittel.¹⁴ Der United Nations Mine Action Service berücksichtigt bei der Bekämpfung des Problems der Landminen (z.B. Minenräumung und -vernichtung, Opferhilfe, Heranbildung des Gefährdungsbewusstseins) ebenfalls deren Rückstände.¹⁵ Und das Protokoll über explosive Kampfmittelrückstände zum VN-Waffenübereinkommen¹⁶ (Protokoll V)¹⁷ verweist zur

die daraus zu ziehen sind.

12 Zu den sozioökonomischen Folgen einer Verseuchung durch Landminen vgl. Simone Wisotzki/Harald Müller, *Geißel der Zivilgesellschaft. Die Landminenkrise als Herausforderung für die Abrüstung*, Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Oktober 1997 (HSFK-Report 8/1997), S. 6–8.

13 Die ICBL ist eine 1992 gegründete NGO, die sich der internationalen Ächtung des Einsatzes, der Produktion, der Lagerung und des Transfers von Antipersonenminen, der Universalisierung und Umsetzung des Ottawa-Übereinkommens über das Verbot von Antipersonenminen sowie der Aufstockung der Mittel für Minenräumung, Aufklärungsprogramme, Minenopfer und deren Rehabilitation verschrieben hat. 1997 erhielt sie für ihr Engagement den Friedensnobelpreis. Vgl. <www.icbl.org> (eingesehen am 30.4.2008).

14 ICBL (Hg.), *Landmine Monitor Report 2007: Toward a Mine-Free World*, Oktober 2007, <www.icbl.org/lm/2007> (eingesehen am 21.1.2008), hier: *Landmine Casualties and Survivor Assistance*, <www.icbl.org/lm/2007/landmine_casualties_and_survivor_assistance>.

15 United Nations Mine Action Service, *What Is Mine Action?*, <www.mineaction.org/section.asp?s=what_is_mine_action> (eingesehen am 29.4.2008).

16 *Übereinkommen vom 10. Oktober 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßiges Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können* (VN-Waffenübereinkommen), in Kraft getreten am 2.12.1983, Ratifizierung durch die Bundesrepublik Deutschland am 25.11.1992 (*Bundesgesetzblatt [BGBl.] 1992, Teil II, S. 958–976*).

17 *Protokoll über explosive Kampfmittelrückstände (Protokoll V) vom 28. November 2003 zum VN-Waffenübereinkommen*, in: *BGBl.* 2005,

6 Handicap International ist ein eingetragener Verein, der sich dafür einsetzt, die Hilfe für und Versorgung von besonders hilfsbedürftigen und behinderten Menschen auf nationalem und internationalem Gebiet zu verbessern. Vereinszweck ist insbesondere die Durchführung medizinischer, wissenschaftlicher, sozialer, technischer und juristischer Präventivmaßnahmen. Dazu gehören auch Maßnahmen zur Beseitigung der Bedrohung durch Landminen: <www.handicap-international.de/index.html> (eingesehen am 30.4.2008).

7 Streumunition wurde erstmals 1943 vom Deutschen Reich und von der Sowjetunion eingesetzt.

8 Nach Schätzungen von Handicap International sind es ca. 100 000 Opfer.

9 Im Kosovo betrug ihr Anteil mehr als 50%, in Afghanistan sind die Mehrzahl der Opfer Jungen zwischen fünf und vierzehn Jahren, die beim Schafehüten zu Opfern wurden.

10 Handicap International, *Streubomben. Faktenblatt 2007* [wie Fn. 1]; eine Übersicht, wo, wann und durch wen Streumunition seit 1943 eingesetzt wurde, ist zu finden bei: <www.stopclustermunitions.org/the-problem/history-harm/> (eingesehen am 3.7.2008).

11 Handicap International, *Circle of Impact: The Fatal Footprint of Cluster Munitions on People and Communities*, Textauszüge in deutscher Sprache, München, Mai 2007, S. 31. Vgl. ebd., S. 31–36, zu den humanitären und sozioökonomischen Folgen des Einsatzes von Streumunition und zu den Lektionen,

Begrenzung der von explosiven Kampfmittelrückständen ausgehenden Gefahren in Artikel 3 (4) auf die International Mine Action Standards.¹⁸

Völkerrechtlich betrachtet zählen Blindgänger von Streumunition nicht zur Kategorie der Landminen.¹⁹ Im Unterschied zu einer Mine ist Streumunition von ihrer Konstruktion her nicht dazu bestimmt, »durch die Gegenwart, Nähe oder Berührung einer Person oder eines Fahrzeugs zur Explosion gebracht zu werden«. Ebenso wenig handelt es sich bei Streumunition um ein »nahe dem Erdboden oder einer anderen Oberfläche angebrachtes Kampfmittel«.²⁰

Trotz ähnlicher humanitärer Auswirkungen hat die Problematik von Landminen eine andere Dimension als jene von Streumunition: Während 2006 79 Staaten und 8 nicht anerkannte Gebiete Verseuchungen durch Landminen oder Überreste explosiver Kampfmittel aufwiesen, hatten 26 Staaten und 5 international nicht anerkannte Gebiete mit den Folgen eines Einsatzes von Streumunition zu kämpfen. Detonationen von Landminen haben bis 2007 ca. 473 000 Personen überlebt.²¹ Handicap International führt 7246 überlebende Streumunitionsopfer auf,²² wobei die Dunkelziffer in beiden Kategorien vermutlich deutlich höher liegt. Fast alle Streitkräfte der Welt besitzen Landminen, nach Angaben der Cluster Munitions Coalition (CMC)²³ aber nur 78 Staaten Vorräte an Streumunition.

Teil II, S. 122–133. In Deutschland in Kraft getreten am 12.11.2006 (BGBl. 2007, Teil II, S. 761–763).

18 Die International Mine Action Standards (IMAS), die für alle »Mine Action«-Tätigkeiten der VN gelten, sollen die Minenräumung weltweit vereinheitlichen und sicherer machen und die Qualität der Räummaßnahmen verbessern. Die Aufstellung der IMAS haben die Vereinten Nationen dem Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD) übertragen [siehe Fn. 118], <www.mineactionstandards.org/imas.htm> (eingesehen am 15.4.2008).

19 Vgl. zum einen Artikel 2 (1, 3) des *Protokolls über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen (Minenprotokoll) in der am 3. Mai 1996 geänderten Fassung* (Protokoll II in der am 3. Mai 1996 geänderten Fassung) zum VN-Waffenübereinkommen (BGBl. 1997, Teil II, S. 806–819); zum anderen Artikel 2 (1, 2) des *Übereinkommens über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung* (Ottawa-Konvention) vom 18. September 1997 (BGBl. 1998, Teil II, S. 778–794).

20 Beide Zitate stammen aus Artikel 2 (1) des am 3. Mai 1996 geänderten Protokolls II zum VN-Waffenübereinkommen [wie Fn. 19].

21 ICBL (Hg.), *Landmine Monitor Report 2007* [wie Fn. 14].

22 Handicap International, *Circle of Impact* [wie Fn. 5], S. 150.

23 Die CMC ist ein im November 2003 gegründetes Netzwerk

on. Lediglich die auf mehrere Milliarden geschätzte Zahl weltweit gelagerter Submunition übersteigt die Summe der ca. 260 Millionen bevorrateten Landminen.²⁴ Antipersonenminen wurden in den vergangenen zwanzig Jahren oftmals völkerrechtswidrig als (Terror)Mittel gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt. Von Streumunition wurde in diesem Zeitraum nur ein einziges Mal rechtswidrig Gebrauch gemacht: bei ihrem Einsatz gegen Wohngebiete im Nahen Osten im Jahr 2006. Nicht zuletzt dürfte der Kosten-, Mittel- und Zeitaufwand zur Vernichtung von Streumunition erheblich höher sein als jener zur Vernichtung von Landminen.²⁵

Definition

Für Streumunition existiert (noch) keine völkerrechtlich verbindliche Definition. Am weitesten entwickelt ist der Streumunitionsbegriff der am 30. Mai 2008 in Dublin angenommenen »Convention on Cluster Munitions«,²⁶ der an dieser Stelle näher betrachtet werden soll.²⁷

von etwa 300 Organisationen der Zivilgesellschaft, das sich zum Ziel gesetzt hat, die Zivilbevölkerung vor den Auswirkungen von Streumunition zu schützen. Sie umfasst NGOs, Glaubensgruppen, Berufsverbände, weltweit vertretene Organisationen wie Handicap International, ICBL oder Human Rights Watch, aber auch regional operierende Organisationen wie das Lebanon Landmine Resource Centre, <www.stopclustermunitions.org/the-coalition/> (eingesehen am 2.7.2008).

24 Vgl. ICBL (Hg.), *Landmine Monitor Report 2006: Toward a Mine-Free World*, Oktober 2006, hier: *Landmine Problem*, <www.icbl.org/lm/2006/maps/problem.html> (eingesehen am 28.2.2008).

25 Die hohe Zahl explosiver Submunition sowie deren komplizierte Technik erfordern einen besonderen industriellen und daher deutlich zeit- und kostenintensiveren Prozess. Das Streumunitionsproblem ist im übrigen das zeitgeschichtlich jüngere: Während Landminen bereits im Ersten Weltkrieg als weitverbreitetes reguläres Kampfmittel genutzt wurden, erfolgte der intensive Einsatz von Streumunition erst in den sechziger und siebziger Jahren – insbesondere in Laos, Kambodscha und Vietnam.

26 Diplomatic Conference for the Adoption of a Convention on Cluster Munitions, *Convention on Cluster Munitions*, CCM/77, Dublin, 30.5.2008, <www.clustermunitionsdublin.ie/pdf/ENGLISHfinaltext.pdf> (eingesehen am 26.6.2008).

27 Eine Übersicht und Analyse von Ansätzen zur Definition von Streumunition hat das GICHD vorgelegt: *Overview of Existing and Proposed Definitions*, submitted by the Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD), Group of Governmental Experts of the States Parties to the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain

Gemäß Artikel 2 (2) der Konvention handelt es sich um konventionelle Munition, die dazu bestimmt ist, ebenfalls konventionelle, explosive Submunition zu verstreuen oder freizugeben. Die Submunition darf nicht mehr als zwanzig Kilogramm wiegen und muss auch tatsächlich in der konventionellen Munition enthalten sein.²⁸ Gemäß Artikel 2 (2 a-c) wird Munition nicht als Streumunition angesehen, wenn das Maß der von ihr ausgehenden Gefährdung insbesondere der Zivilbevölkerung konstruktions- oder ausstattungsbedingt erheblich reduziert ist. Dies trifft für Leucht-, Rauch-, Pyrotechnik- oder Radarabwehr-(Sub-)Munition und für Munition mit rein elektrischer oder elektromagnetischer Wirkung zu. Munition mit Explosivstoffen ist dann keine Streumunition, wenn sie weniger als zehn explosive Submunitionen enthält, wenn jede explosive Submunition mehr als vier Kilogramm wiegt und dazu bestimmt ist, ein Einzelziel zu detektieren und zu bekämpfen, und wenn sie zusätzlich noch mit einem elektronischen Selbsterstörungs- und Selbstdeaktivierungsmechanismus ausgestattet ist. Diese Abgrenzung erfolgt ausdrücklich mit dem Hinweis, dass solche Munition unterschiedslose Flächenwirkung vermeidet und die Risiken in ihrem Fall durch nicht zur Explosion gelangte Submunition erheblich reduziert sind. Dabei vermeidet der Abkommensentwurf jedoch eine Festlegung von Kriterien für den Grad an technischer Zuverlässigkeit, die die zur Gefahrenreduzierung aufgeführten Mechanismen aufweisen müssen.

Die NGOs verwenden weitreichendere und umfassendere Definitionen dessen, was unter Streumunition verstanden werden kann. So gilt nach Ansicht des Aktionsbündnisses Landmine.de²⁹ auch das ausbringende Waffensystem, zum Beispiel eine Haubitze, als Streumunition. Minen werden ebenfalls von ihrer Definition erfasst. Anders als im Entwurf von Dublin muss Submunition auch nicht zwingend Explosivstoffe enthalten. Munition mit Leucht- und Rauchmitteln gilt als Streumunition, ebenso wie Munition, die Mikrowellen oder kinetische Energie freisetzt.³⁰

Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects, CCW/GGE/2007/WP.5, 12.6.2007.

²⁸ Vermutlich zur Abgrenzung gegenüber Artilleriemunition.

²⁹ Das Aktionsbündnis Landmine.de ist die deutsche Sektion der ICBL [siehe Fn. 13].

³⁰ Die Definition des Aktionsbündnisses Landmine.de findet sich in dessen *Positionspapier zum Verbot von Streumunition* (Stand Mai 2008), S. 2: »Als Streumunition gelten sämtliche

Streumunition und humanitäres Völkerrecht

Der Einsatz von Streumunition ist völkerrechtlich (noch) legitim, soweit die Bestimmungen des humanitären Völkerrechts berücksichtigt werden. Von Bedeutung ist insbesondere das erste Zusatzprotokoll vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I).³¹ Obgleich es Streumunition nicht explizit erwähnt, enthält es allgemeine Bestimmungen, die für den Einsatz dieser Munition relevant sind. So haben gemäß Artikel 35 die an einem bewaffneten Konflikt beteiligten Parteien kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Methoden und Mittel der Kriegführung. Es ist verboten, Waffen, Geschosse und Material sowie Methoden der Kriegführung zu verwenden, die geeignet sind, überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden zu verursachen. Artikel 48 gibt vor, dass die am Konflikt beteiligten Parteien jederzeit zwischen der Zivilbevölkerung und Kombattanten³² sowie zwischen zivilen Objekten und militärischen Zielen unterscheiden müssen. Sie dürfen ihre Kriegshandlungen nur gegen militärische Ziele richten. Artikel 51 verbietet im Interesse des Schutzes der Zivilbevölkerung unterschiedslose Angriffe.³³ Ein Angriff ist als unverhältnismäßig (und

Waffensysteme, die ihrer vorgegebenen Funktion nach über einem Zielgebiet Submunitionen verstreuen. Hierzu gehören z.B. Bomben, Projektile, Geschosse, Raketen, Haubitzen, Abstandswaffen (Dispenserwaffen). Submunitionen können u.a. Explosivstoffe (inklusive Streumunition) und Leuchtmittel enthalten oder auch Rauch, Mikrowellen oder kinetische Energie (alternative Streumunition) freisetzen.« (Zitiert nach <<http://landmine.de/fix/AL.de-Positionspapier-Streumunition-final-1.5.08.pdf>> [eingesehen am 24.10.2008]).

³¹ Wortlaut in: BGBl. 1990, Teil II, S. 1550, BGBl. 1997 Teil II, S. 1366.

³² Kombattanten sind Personen, die rechtmäßig an Kriegshandlungen teilnehmen. Nach den Genfer Abkommen sind dies in der Regel Angehörige regulärer Streitkräfte (mit Ausnahme des Sanitäts- und Seelsorgepersonals). Angehörige irregulärer Truppen (z.B. Freiwilligenverbände, Milizen) gelten als Kombattanten, wenn sie eine militärische Organisationsstruktur besitzen, ein von weitem erkennbares Zeichen tragen, die Waffen sichtbar führen und sich an die Gesetze und Bräuche des Krieges halten. Vergleichbares gilt für die Bevölkerung eines Gebietes, wenn sie zu den Waffen greift.

³³ Dabei handelt es sich um Angriffe, die nicht gegen ein bestimmtes militärisches Ziel gerichtet sind, bei denen Kampfmethoden oder -mittel Anwendung finden, die sich nicht gegen ein bestimmtes militärisches Ziel richten lassen und die daher in jedem dieser Fälle militärische Ziele und Zivilpersonen oder zivile Objekte unterschiedslos treffen

verboten) anzusehen, bei dem damit zu rechnen ist, dass er auch Verluste unter der Zivilbevölkerung, die Verwundung von Zivilpersonen und die Beschädigung ziviler Objekte oder mehrere derartige Folgen verursacht, die in keinem Verhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen.

Die Befürworter eines umfassenden Verbots von Streumunition berufen sich auf die Bestimmungen der Artikel 35, 48 und 51 des Zusatzprotokolls und bezeichnen Streumunition in der Regel als unterschiedslos wirkende Waffe, die nicht ausschließlich gegen militärische Ziele gerichtet werden kann. Ihrer Ansicht nach sind daher Einsatz, Entwicklung, Herstellung, Lagerung und Weitergabe von Streumunition schon heute verboten.³⁴ Die Nutzer dieser Munition dagegen berufen sich auf ein Grundprinzip des humanitären Völkerrechts, wenn sie die Auffassung vertreten, dass bei einem Einsatz von Streumunition sowohl die militärische Notwendigkeit grundsätzlich berücksichtigt und gewährleistet als auch das menschliche Leiden gemindert und den Opfern Schutz und Beistand gewährt werden kann (Balance-Prinzip). So liegt eine völkerrechtskonforme Kampfhandlung vor, wenn der Umfang ziviler Opfer oder Beschädigungen ziviler Objekte dem geforderten Verhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil entspricht (vgl. Artikel 51 Absatz 5 b des Zusatzprotokolls). Zusätzlich fordert das Humanitätsgebot des humanitären Völkerrechts, dass die Rechtsgrundsätze der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit berücksichtigt werden. Um das militärisch gesetzte Ziel zu erreichen, ist nur das notwendige und verhältnismäßige Maß militärischer Gewalt zulässig; unnötige und willkürliche Anwendung von Gewalt sind verboten.³⁵

Der Einsatz von Streumunition ist folglich dann völkerrechtlich legitim, wenn er den genannten Bestimmungen nicht zuwiderläuft und nur gegen militärische Ziele und nicht gegen die Zivilbevölkerung

können.

34 Beispielsweise die Informationsbroschüre des Aktionsbündnisses Landmine.de: *Im Brennpunkt. Streubomben und Streumunition. Die tödliche Gefahr*, Berlin 2005, S. 14; vgl. auch *Streubomben und internationales Völkerrecht*, o.D., <www.landmine.de/de.titel/de.cluster/de.cluster.illegal/index.html> (eingesehen am 30.4.2008).

35 Vgl. Christopher Greenwood, »Humanitätsgebot und Militärische Notwendigkeit«, in: Dieter Fleck (Hg), *Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten*, München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1994, S. 26–29.

als solche gerichtet ist.³⁶ Ob diese Grundsätze eingehalten oder gegen sie verstoßen wurde, ist in jedem Einzelfall zu prüfen. Eine generelle Unvereinbarkeit des Gebrauchs von Streumunition mit den Vorschriften des Ersten Zusatzprotokolls ist nicht erkennbar.³⁷

Völkerrechtliche Relevanz besitzt in diesem Kontext auch das Protokoll über explosive Kampfmittelrückstände zum VN-Waffenübereinkommen (Protokoll V);³⁸ denn Blindgänger von Streumunition sind explosive Kampfmittelrückstände. Dieses Protokoll verpflichtet Vertragsstaaten und Konfliktparteien nach Beendigung eines bewaffneten Konflikts rechtlich verbindlich, die durch explosive Kampfmittelrückstände gefährdeten Gebiete zu kennzeichnen, diese Gebiete zu räumen und die Rückstände zu beseitigen oder zu zerstören. Es enthält zudem politisch verbindliche Bestimmungen zu Aufzeichnungs- und Informationsobliegenheiten, Warn Tätigkeiten sowie zur Art der Kennzeichnung, Abzäunung oder Überwachung betroffener Gebiete. Zusätzlich ruft das Protokoll dazu auf, die Funktionszuverlässigkeit von Munition auf freiwilliger Basis zu verbessern. Indem es überwiegend auf Situationen nach Einstellung der Kampfhandlungen abzielt, ist sein Einfluss auf ein Verbot oder die Beschränkung des konkreten Einsatzes von Streumunition und auf Fragen der Opferhilfe jedoch begrenzt.³⁹

36 Vgl. Hans-Peter Gasser, »Schutz der Zivilbevölkerung«, in: Fleck (Hg), *Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten* [wie Fn. 35], S. 177–179; vgl. auch Alexander Breitegger, *Streumunition und Völkerrecht*, 2007, <www.stopstreubomben.at/CMC/voelkerrecht.html> (eingesehen am 18.3.2008).

37 Vgl. Jana Hertwig, »Der Oslo-Prozess: multilaterale Verhandlungen über ein völkerrechtlich verbindliches Verbot von Streumunition (Oslo, Lima)«, in: *Humanitäres Völkerrecht*, 20 (2007) 4, S. 219–239 (220–221).

38 *Protokoll über explosive Kampfmittelrückstände (Protokoll V)* [wie Fn. 17].

39 Katie Harrison und Richard Moyes betonen, dass das Protokoll V und das Abschlussdokument des Oslo-Prozesses komplementär seien, insbesondere was die Räumung durch explosive Kampfmittelrückstände verseuchter Gebiete betrifft; Katie Harrison/Richard Moyes (Landmine Action), *CCW Protocol V and the Convention on Cluster Munitions (CCM): Note on Coherence*, 26.6.2008, <www.landmineaction.org/resources/CCM%20CCW%20PV%20Coherence%20paper.pdf> (eingesehen am 22.9.2008).

Der Oslo-Prozess zum Verbot von Streumunition

Seitdem Streumunition in den sechziger und Anfang der siebziger Jahre eingesetzt wurde, befindet sie sich im Fokus humanitärer Organisationen. Deutlich mehr Aufmerksamkeit fand sie innerhalb der letzten zehn Jahre. Insbesondere die Entrüstung über die auch durch Streumunitionsblindgänger verursachten zivilen Opfer im Kosovo (seit 1999), in Afghanistan (seit 2001), im Irak (seit 2003) und in Israel/Libanon (seit 2006) erhöhte weltweit den Druck, die negativen humanitären Auswirkungen des Einsatzes dieser Munition zu begrenzen. Einen ersten Impuls zu Gesprächen gaben die 2001 begonnenen Verhandlungen über das Protokoll über explosive Kampfmittelrückstände zum VN-Waffenübereinkommen. Die Annahme dieses sogenannten Protokolls V am 28. November 2003 verlieh letztendlich den Überlegungen und Gesprächen vieler Vertragsstaaten und NGOs den nötigen Auftrieb, mittels eines separaten Abkommens sowohl die Anzahl der Streumunitionsblindgänger als auch deren Schadenswirkungen auf die Zivilbevölkerung zumindest zu begrenzen, wenn nicht zu beseitigen.

Nach etwa drei Jahren Diskussion unter den Vertragsstaaten des VN-Waffenübereinkommens erfolgte ein erster Durchbruch während der 3. Überprüfungs-konferenz zu diesem Abkommen, die vom 7. bis 17. November 2006 in Genf stattfand. Unter dem Eindruck der Folgen des Beschusses von Wohngebieten im Libanon und in Israel im Sommer 2006 sprachen sich der Generalsekretär der VN, die EU, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und viele NGOs dafür aus, unverzüglich Verhandlungen über ein Verbot dieser Munition aufzunehmen. Ein Antrag der EU, eine Gruppe von Regierungsexperten einzurichten, die sich mit den humanitären Auswirkungen von Streumunition befassen sollte, scheiterte insbesondere am Widerstand der USA und Russlands.⁴⁰ Ähnlich erging es einer Forderung von über zwanzig

⁴⁰ Third Review Conference of the States Parties to the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects, *Proposal for a Decision on a Mandate on Cluster Munitions*, presented by Finland on behalf of the European Union, CCW/CONF.III/WP.14, 15.11.2006.

Staaten (darunter Deutschland), ein förmliches Verhandlungsmandat für ein neues Abkommen zu erteilen.⁴¹ Am Ende der Überprüfungs-konferenz beschlossen die Vertragsstaaten doch noch die Einsetzung einer Gruppe von Regierungsexperten, die »über die Anwendung und Durchführung des humanitären Völkerrechts in Bezug auf Streumunition« beraten sollte.⁴² Deren Mitglieder trafen erstmals vom 19. bis 22. Juni 2007 in Genf zusammen.⁴³

Vorgeschichte und Konferenzen des Oslo-Prozesses

Die Mehrzahl der zur 3. Überprüfungs-konferenz eingeladenen NGOs und viele Staaten waren unzufrieden mit der Ablehnung des EU-Antrags, aber auch mit dem Umfang und der Qualität der Beschlüsse zu Streumunition. Die Vertreter von 25 Staaten (darunter Deutschlands) gaben daher eine politische Erklärung ab, in der sie die Schaffung eines völkerrechtlich verbindlichen Instruments zu Streumunition forderten (*Declaration on Cluster Munitions – Erklärung der 25*).⁴⁴ Die Erklärung, die weitestgehend die Forderungen des IKRK vom Oktober 2006 aufgriff,⁴⁵ fand jedoch

⁴¹ Third Review Conference of the States Parties ..., *Proposal for a Mandate to Negotiate a Legally-binding Instrument That Addresses the Humanitarian Concerns Posed by Cluster Munitions*, CCW/CONF.III/WP.1, 25.10.2006.

⁴² Third Review Conference of the States Parties ..., *Final Document, Part II, Declaration*, CCW/CONF.III/11 (Part II.), 17.11.2006, S. 6.

In diese Gruppe entsenden die Mitgliedstaaten des VN-Waffenübereinkommens militärisches und ziviles Fachpersonal. Auf der Grundlage eines Mandats der Vertragsstaaten diskutieren oder verhandeln die entsandten Experten vorab festgelegte relevante Inhalte und tragen zur Vorbereitung der jährlichen Vertragsstaatentreffen bei.

⁴³ Einen Überblick über Gespräche und Initiativen im Vorfeld der ersten formalen Verhandlungen zu Streumunition liefert Stephen D. Goose, »Cluster Munitions: Ban Them«, in: *Arms Control Today*, 38 (Januar/Februar 2008) 1, S. 6–16.

⁴⁴ Third Review Conference of the States Parties ..., *Declaration on Cluster Munitions*, CCW/CONF.III/WP.18, 20.11.2006.

⁴⁵ International Committee of the Red Cross (ICRC), *Key Elements of ICRC Proposals on Cluster Munitions to Be Presented at the*

nicht die erforderliche Mehrheit und wurde insbesondere von den ständigen Mitgliedern des VN-Sicherheitsrats abgelehnt.

Als Reaktion auf die aus seiner Sicht unzureichenden Ergebnisse kündigte Norwegens Außenminister Jonas Gahr Støre gegen Ende der Konferenz eine Initiative zu Streumunition außerhalb des VN-Waffenübereinkommens an und lud für Ende Februar 2007 zu ersten Verhandlungen nach Oslo ein.⁴⁶ Als Begründung führte Støre an, dass der Schutz der Zivilbevölkerung nicht angemessen zu gewährleisten sei, weil viele Staaten, die Streumunition besäßen, die Verhandlungen im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens zur technischen Zuverlässigkeit und zu Einsatzregeln verzögern würden.

Verhandlungen bzw. Konsultationen über Streumunition finden seither nicht nur unter den Vertragsstaaten des VN-Waffenübereinkommens, sondern auch im Rahmen des nach seinem ersten Konferenzort benannten Oslo-Prozesses statt. Wesentliche Unterstützer und Förderer der norwegischen Initiative sind die Regierungen von Österreich, Neuseeland, Irland, Peru und Mexiko; sie bilden die sogenannte Kerngruppe.⁴⁷ Auch Deutschland erklärte, sich aktiv beteiligen zu wollen.⁴⁸ Nicht vertreten sind dagegen die Hauptnutzer und -produzenten von Streumunition: die USA, Russland, China, Pakistan, Indien, Israel und Brasilien. Neben einigen regionalen bzw. themenbezogenen Treffen⁴⁹ wurden im Oslo-Prozess bislang fünf Hauptkonferenzen jeweils in einer der Hauptstädte einer der Kerngruppenländer durchgeführt:

1. Oslo (22.–23. Februar 2007)
2. Lima (23.–25. Mai 2007)
3. Wien (5.–7. Dezember 2007)
4. Wellington (18.–22. Februar 2008)
5. Dublin (19.–30. Mai 2008)

An allen fünf Konferenzen nahmen neben Regierungsvertretern auch Repräsentanten internationaler Organisationen (z.B. VN, EU), des IKRK sowie einer Vielzahl NGOs teil. In der Schlussphase der Konferenz von Dublin nahmen 107 Regierungen den Text einer Konvention an, die als Grundlage für das künftige Oslo-Übereinkommen dienen soll.

Zielsetzung

An der Eröffnungskonferenz in Oslo nahmen Regierungsexperten aus 49 Staaten sowie Vertreter verschiedener NGOs (z.B. CMC, ICBL, Human Rights Watch), des IKRK und unterschiedlicher VN-Organisationen teil. Gegen Ende der Konferenz nahmen 46 Staaten, darunter Deutschland, eine politische Absichtserklärung an, die sogenannte Erklärung von Oslo,⁵⁰ die dem Oslo-Prozess ein politisches Ziel vorgab. Die Unterzeichner verpflichteten sich demnach,

- ▶ bis Ende 2008 eine rechtlich verbindliche Übereinkunft zu erzielen, die den Einsatz, die Produktion, die Weitergabe und die Lagerung jener Arten von Streumunition verbietet, von denen eine unakzeptable Gefährdung für Zivilpersonen ausgeht.
- ▶ Außerdem soll das Abkommen einen Rahmen für Kooperation und Hilfe schaffen und angemessene Unterstützung Überlebender, die Räumung betroffener Gebiete, die Heranbildung eines Gefährdungsbewusstseins sowie die Zerstörung verbotener Streumunition vorsehen.
- ▶ Zusätzlich erklären die 46 Staaten, sich sowohl im Rahmen des humanitären Völkerrechts als auch in allen anderen relevanten Foren den humanitären Herausforderungen stellen zu wollen, die durch Streumunition entstanden sind.

Der Prozess strebt dem Wortlaut dieser Erklärung nach mithin kein sofortiges und umfassendes Verbot jeglicher Streumunition an, sondern lässt Spielraum für Interpretationen des als maßgeblich qualifizierten

⁵⁰ Oslo Conference on Cluster Munitions, *Declaration*, Oslo, 23.2.2007. Drei der 49 teilnehmenden Staaten unterzeichneten die Erklärung nicht: Japan, Polen und Rumänien, <[www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Oslo%20Declaration%20\(final\)%2023%20February%202007.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Oslo%20Declaration%20(final)%2023%20February%202007.pdf)> (eingesehen am 25.4.2008).

November Review Conference of States Parties to the CCW, Nonpaper, 13.10.2006.

⁴⁶ Dieses Vorhaben hatte Jonas Gahr Støre schon am 24.10.2006 in einer Antwort auf die Anfrage eines norwegischen Abgeordneten zum Krieg im Libanon und zum Einsatz von Streumunition erwähnt; vgl. Goose, »Cluster Munitions: Ban Them« [wie Fn. 43], Fn. 9.

⁴⁷ Anfänglich gehörte auch Schweden zu dieser Kerngruppe, zog sich aber im frühen Verlauf der Verhandlungen wieder aus ihr zurück.

⁴⁸ Conference on Cluster Munitions, Oslo, 22.–23.2.2007, *Statement by Mr. Heinrich Haupt*, Head of Division Conventional Arms Control, Federal Foreign Office, Berlin, <www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/ClusterGermany%20Haupt.pdf> (eingesehen am 1.7.2008).

⁴⁹ Solche Treffen fanden u.a. statt in Phnom Penh (15.3.2007), San José (4.–5.9.2007), Belgrad (2.–4.10.2007), Brüssel (30.10.2007), Livingstone (31.3.–1.4.2008), Mexiko (16.–17.4.2008) und Bangkok (24.–25.4.2008).

Kriteriums: der unakzeptablen Gefährdung für Zivilpersonen, die von bestimmten Arten dieser Munition ausgehen kann.⁵¹ Vergleichbar dem Ottawa-Übereinkommen über das Verbot von Antipersonenminen⁵² soll das neue Abkommen auch einen bedeutsamen humanitären Beitrag leisten. Die Bereitschaft der Staaten, sich den humanitären Herausforderungen auch in allen anderen »relevanten Foren« zu stellen, darf als Selbstverpflichtung zur Beteiligung an den parallelen Verhandlungen im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens aufgefasst werden.

Somit zielt der Oslo-Prozess darauf ab, in einer für die Verhandlung völkerrechtlicher Verträge überaus knappen Frist noch 2008 ein rechtlich verbindliches Abkommen außerhalb der Strukturen der VN zu erreichen.

Interessen und Verhandlungsstrategien der wesentlichen Beteiligten

Da die Anzahl der am Oslo-Prozess beteiligten Akteure groß ist, werden an dieser Stelle nur die Interessen und Verhandlungsstrategien jener berücksichtigt, die grundlegenden Einfluss auf die Verhandlungen haben. Neben den Staaten der Kerngruppe, die eine vergleichbare Interessenlage aufweisen, besaß auch das IKRK als »Wächter des humanitären Völkerrechts« nicht unerheblichen Einfluss. Stellvertretend für die am Oslo-

⁵¹ Gemäß Jana Hertwig wird aus der in Oslo gewählten Formulierung »nicht deutlich, was genau die Unterzeichner darunter verstehen wollten«. Ebenso wenig sei klar, ob alle ca. 200 Arten von Streumunition durch das Abkommen erfasst werden sollen. Der Textentwurf lasse eher auf die Annahme schließen, dass lediglich »gefährliche Streumunition in den Verbotstatbestand Aufnahme finden wird« (vgl. Hertwig, »Der Oslo-Prozess« [wie Fn. 37], S. 225).

⁵² Das Ottawa-Übereinkommen von 1997 enthält das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen. Die Vertragsstaaten verpflichten sich, ihre Bestände innerhalb von vier Jahren zu vernichten. Gebiete unter ihrer Hoheitsgewalt oder Kontrolle müssen in Zehn-Jahresfrist von Antipersonenminen geräumt sein. Der Austausch von Ausrüstung und Material, die Unterstützung der Minenopfer sowie gegenseitige Hilfe bei der Minenräumung sind weitere vereinbarte Maßnahmen; *Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung vom 18. September 1997* (Ottawa-Konvention), in Kraft getreten am 1.3.1999 (BGBl. 1998, Teil II, S. 778–794). Der dem Übereinkommen vorausgehende Ottawa-Prozess wurde 1996 vom damaligen kanadischen Außenminister Lloyd Axworthy initiiert.

Prozess intensiv einbezogene Zivilgesellschaft steht die Cluster Munitions Coalition (CMC), in der die meisten beteiligten NGOs Mitglied sind.⁵³ Eine bedeutende Rolle hat nicht zuletzt die sogenannte Gruppe der 20, der auch Deutschland angehört. Ihre Interessen und ihr Vorgehen unterscheiden sich signifikant von denen der Kerngruppe. Obwohl sie dem Prozess fernbleiben, soll abschließend noch auf die Hauptbesitzer und -produzenten von Streumunition eingegangen werden.

Staaten der Kerngruppe

Im Interesse der Kerngruppe dürfte es von Anfang an gewesen sein, ein sofortiges und umfassendes Verbot von Streumunition zu erreichen. Auch wenn dies in Jonas Gahr Støres Eröffnungsrede von Oslo explizit nicht zum Ausdruck kam, sprechen doch Anhaltspunkte für die Richtigkeit dieser Annahme.⁵⁴ So fordert bereits der erste von der Kerngruppe ausgearbeitete Textentwurf ein sofortiges und umfassendes Verbot von Streumunition. Dabei orientiert sich dieses sogenannte »Lima-Papier«⁵⁵ inhaltlich und strukturell eng am Ottawa-Übereinkommen über das Verbot von Antipersonenminen. Auch die Textentwürfe der Folgekonferenzen – »Vienna Discussion Text«⁵⁶ (Wien), »Draft Cluster Munitions Convention«⁵⁷ (Wellington) und »Draft Convention on Cluster Munitions«⁵⁸ (Dublin) – lassen diese Absicht erkennen. Da jedoch Ende 2006/Anfang 2007 offenbar noch nicht ausreichend Staaten ein sofortiges umfassendes Verbot unterstützten, war die Formulierung der Erklä-

⁵³ Wie z.B. Handicap International, die ICBL oder Human Rights Watch.

⁵⁴ Vgl. Eröffnungsrede des norwegischen Außenministers am 22.2.2007 in Oslo, <www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/NorwayOpening%20Statement.pdf> (eingesehen am 1.7.2008).

⁵⁵ *Chairs Discussion Text for Lima Conference*, <www.clusterconvention.org/limatext/> (eingesehen am 14.7.2008).

⁵⁶ *Vienna Discussion Text*, 14.11.2007, <www.bmeia.gv.at/up-media/4706_vienna_discussion_text.pdf> (eingesehen am 22.1.2008).

⁵⁷ *Wellington Conference on Cluster Munitions* (18.–22.2.2008), *Draft Cluster Munitions Convention*, 21.1.2008, <www.mfat.govt.nz/clustermunitionswellington/index.php> (eingesehen am 15.4.2008).

⁵⁸ *Diplomatic Conference for the Adoption of a Convention on Cluster Munitions*, *Draft Convention on Cluster Munitions* (21.1.2008), Dublin, CCM/3, 19.5.2008, <www.clustermunitionsdublin.ie/pdf/CCM3_001.pdf> (eingesehen am 10.7.2008).

zung von Oslo eher abgeschwächt. Die Einschränkung auf solche Streumunition, von der eine »unakzeptable Gefährdung für Zivilpersonen ausgeht«, bot somit die Gewähr für eine höhere Teilnehmer- und Zustimmungsquote bei der Eröffnungskonferenz von Oslo.

Die Kerngruppenstaaten waren bis zur Konferenz von Dublin nicht bereit, Vorschläge für Ausnahmen in ihren Abkommensentwürfen oder Änderungen an diesem Text anzunehmen. Abweichende Vorstellungen wurden als den Zielen des Oslo-Prozesses nicht entsprechend abgelehnt und beispielsweise in Wellington lediglich zu Dokumentationszwecken in einem »Kompendium«⁵⁹ zusammengefasst. Mit dieser Strategie ging die Kerngruppe ein gewisses Risiko ein. So war nicht auszuschließen, dass relevante Länder den Prozess verlassen oder dem Abschlussdokument nicht zustimmen würden. Erst in Dublin zeigte sich die Kerngruppe bereit, abweichende Vorschläge aufzunehmen.

Als Gastgeber der Hauptkonferenzen wiesen sie zivilgesellschaftlichen Organisationen eine Sonderrolle zu, indem sie ihnen die Teilnahme und inhaltliche Mitarbeit an Beratungen und Textverhandlungen gestatteten. Daneben unterstützten sie finanzschwache Länder durch umfangreiche Sponsoringprogramme.⁶⁰ Auffällig ist die hohe Beteiligung afrikanischer, lateinamerikanischer oder ozeanischer Länder, die allerdings kaum Relevanz für die Streumunitionsproblematik besitzen, gleichwohl aber für den Aufbau von Verhandlungsdruck und für Mehrheiten nötig waren. Denn nach der Geschäftsordnung von Dublin war für Entscheidungen in Sachfragen eine Zweidrittelmehrheit erforderlich.⁶¹

Ein wichtiges Motiv für die Kerngruppe waren humanitäre Aspekte. Ihnen ging es nicht zuletzt darum, die noch relativ frischen Eindrücke des Streumunitionseinsatzes im Nahen Osten zu nutzen, um politische Schubkraft in Richtung eines Verbotabkommens zu erzeugen. Gerade Norwegen engagiert

sich in besonderem Maße für humanitäre Unterstützungsmaßnahmen zum Beispiel bei Landminen. Mit 34,9 Mio. US-Dollar im Jahr 2007 zahlt es den dritthöchsten Beitrag für Humanitarian Mine Action. Österreich und Neuseeland werden von der ICBL unter den 23 größten Geldgebern aufgeführt.⁶² Um ihre Glaubwürdigkeit zu untermauern, beschlossen einige Kerngruppenstaaten kurzfristig nationale Moratorien oder Gesetze zu Streumunition. Norwegen hatte bereits vor Beginn des Oslo-Prozesses anlässlich der 3. Überprüfungs-konferenz zum VN-Waffenübereinkommen im November 2006 ein Moratorium erlassen; im Februar 2007 folgte Österreich.⁶³ Kurz vor der Wiener Konferenz beschloss der österreichische Nationalrat am 5. Dezember 2007 ein umfassendes Verbot von Streumunition.⁶⁴

Ein weiteres Interesse der Kerngruppe kann auf die Stärkung der parallelen Verhandlungen im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens gerichtet sein. Denn ein striktes Abkommen zum Verbot von Streumunition übt auf die relevanten Vertragsstaaten des VN-Waffenübereinkommens politischen und öffentlichen Druck aus, auch in diesem Rahmen ein respektables Verhandlungsergebnis zu erzielen. Die nicht am Oslo-Prozess beteiligten Regierungen möchten nur ungern öffentlich dafür kritisiert werden, dass sie sich dessen humanitären Zielen dauerhaft und vollständig verweigern.

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)

Die Interessen des IKRK richten sich auf die Stärkung und Erweiterung des humanitären Völkerrechts und die Gewährleistung eines bestmöglichen Schutzes der Zivilbevölkerung. Nach einer Äußerung ihres Vertreters in Oslo strebt das IKRK die Beseitigung lang-

59 *Compendium of Proposals*, submitted by Delegations during the Wellington Conference, <www.mfat.govt.nz/clustermunitions/wellington/conference-documents/WCCM-Compendium-v2.pdf> (eingesehen am 7.4.2008).

60 Zum Beispiel Sponsoringprogramm von Dublin: <www.clustermunitionsdublin.ie/delegation.asp>; Sponsoringprogramm von Wien: <www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik_Zentrale/4756_practical_information.pdf> (eingesehen am 10.7.2008).

61 *Diplomatic Conference for the Adoption of a Convention on Cluster Munitions, Rules of Procedure*, CCM/52, 19.5.2008, <www.clustermunitionsdublin.ie/documents.asp> (eingesehen am 14.7.2008).

62 Einzig die Beiträge der USA (94,5 Mio. US-Dollar) und der Europäischen Kommission (87,3 Mio. US-Dollar) sind höher als jene Norwegens; vgl. ICBL (Hg.), *Landmine Monitor Report 2007: Toward a Mine-Free World, Mine Action Funding*, <www.icbl.org/lm/2007/es/mine_action_funding> (eingesehen am 1.7.2008); der deutsche Beitrag bezifferte sich 2007 auf 18,6 Mio. US-Dollar.

63 Eine Übersicht der bis Dublin verabschiedeten nationalen Moratorien bzw. Maßnahmen zur Einschränkung oder zum Verbot von Streumunition findet sich unter <www.streubomben.de/der-weg-zum-verbot/die-ersten-nationalen-gesetze-gegen-streumunition/> (eingesehen am 26.8.2008).

64 »12. Bundesgesetz über das Verbot von Streumunition«, in: *Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich* 2008, Teil I, ausgegeben am 12.1.2008.

anhaltender Auswirkungen von Streumunition auf die Zivilbevölkerung an. Dabei stellte er die Frage, ob sich der Einsatz von Streumunition in bewohnten Gebieten mit dem humanitären Völkerrecht vereinbaren lasse, insbesondere mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Verbot unterschiedsloser Angriffe.⁶⁵ Bereits im November 2006 rief das IKRK zu nationalen Maßnahmen gegen Streumunition auf, forderte aber nicht deren völliges Verbot, sondern orientierte sich an dem Balance-Prinzip des humanitären Völkerrechts (vgl. oben, S. 11). Insbesondere gelte es, den Einsatz ungenauer und unpräziser Streumunition sofort zu beenden, deren Bestände zu vernichten und diese nicht weiterzugeben. Verboten werden soll auch der Einsatz gegen militärische Ziele in bewohnten Gebieten.⁶⁶ Der Aufruf wurde im Oktober 2007 in Genf während eines Official Statements und später in Dublin wiederholt.⁶⁷ In die einschlägigen Gespräche und Verhandlungen sollen alle für die Streumunitionsproblematik relevanten Staaten einbezogen werden. Vorrangiges Ziel ist ein effektives Ergebnis. Auf die Bedeutung der Interaktion zwischen Oslo-Prozess und anderen Prozessen (VN-Waffenübereinkommen) wurde ebenfalls hingewiesen.⁶⁸

Das IKRK unterstützte den Prozess und die Verhandlungen, indem es seine Expertise kooperativ und sachorientiert bereitstellte und seine Interessen geltend machte. Zum Beispiel führte es vom 18. bis zum 20. April 2007 in Montreux ein Expertentreffen zu humanitären, völkerrechtlichen und militärischen Fragen im Zusammenhang mit Streumunition durch.⁶⁹ Im Verhandlungsverlauf blieben die Kernziele des IKRK unverändert.

⁶⁵ ICRC, *The Oslo Conference on Cluster Munitions, Statement of the International Committee of the Red Cross*, 22.2.2007, <www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Cluster/ICRC.pdf> (eingesehen am 2.7.2008).

⁶⁶ ICRC, *Key Elements of ICRC Proposals on Cluster Munitions ...* [wie Fn. 45].

⁶⁷ ICRC, *The ICRC's Position on Cluster Munitions and the Need for Urgent Action*, Official Statement to Geneva Diplomatic Missions by Jakob Kellenberger, President of the ICRC, 25.10.2007, <www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/cluster-munitions-statement-251007> (eingesehen am 2.7.2008); ICRC, *Diplomatic Conference on Cluster Munitions, Dublin, 19–30 May 2008, Statement by Jakob Kellenberger, President of the ICRC*, 19.5.2008, <www.clustermunitionsdublin.ie/documents/general-statements/icrc.pdf> (eingesehen am 2.7.2008).

⁶⁸ *Statement by Jakob Kellenberger*, 19.5.2008 [wie Fn. 67].

⁶⁹ Vgl. ICRC, *Expert Meeting Report: »Humanitarian, Military, Technical and Legal Challenges of Cluster Munitions«*, Montreux, Switzerland, 18.–20.4.2007, Genf 2007.

Zivilgesellschaft (CMC)

Hauptinteressen der Cluster Munitions Coalition (CMC) sind der Schutz der Zivilbevölkerung und die Minderung/Beseitigung der durch Streumunition verursachten Leiden. Konkret verfolgt sie drei strategische Ziele:

1. Sicherstellung des Erfolgs eines internationalen Verhandlungsprozesses mit dem Ziel eines effektiven Verbots solcher Streumunition, von der unakzeptable Gefahren für Zivilpersonen ausgehen;
2. im Vorgriff auf internationale Maßnahmen die Förderung nationaler Maßnahmen zur Reduzierung oder Beseitigung von Gefahren für die Zivilbevölkerung;
3. Schärfung des öffentlichen Bewusstseins für diese Problematik und Forcierung entsprechender Bemühungen der Zivilgesellschaft und der betroffenen Staaten.⁷⁰

Obwohl lediglich ein Verbot von Streumunition gefordert wird, mit denen unakzeptable Gefahren für Zivilpersonen verbunden sind, galt das Interesse der CMC wahrscheinlich einem vollständigen Verbot. Die Meinungen dazu sind allerdings nicht einheitlich: So führt die österreichische Sektion »CMC-Prinzipien für einen internationalen Vertrag für ein Streumunitionsverbot«⁷¹ auf, in denen ein umfassendes, ausnahmsfreies Verbot gefordert wird. Thomas Nash, Koordinator der CMC, fasst verschiedene NGO-Varianten eines Streumunitionsverbots zusammen: Während für Human Rights Watch unter strenger Auslegung des humanitären Völkerrechts der Gebrauch einiger Modelle noch rechtmäßig sein dürfte, setzt sich Handicap International für ein uneingeschränktes Verbot ein,⁷² weil es offenbar jeden Einsatz von Streumunition als unakzeptable Gefährdung ansieht.

Auf der Basis ähnlicher Interessen arbeitete die CMC eng mit der Kerngruppe zusammen. Die CMC-Vertreter ließen ebenso wenig Kompromissbereitschaft erkennen und konzentrierten sich ausschließlich auf humanitäre Belange. Intensive Lobbyarbeit und Kampagneaktivitäten waren der CMC auch in den Verhandlungsphasen möglich, da die Gastgeber der Hauptkonferenzen ihr dies gestatteten. Die CMC versorgte zahlreiche Delegationen, vorwiegend solche aus der Dritten Welt, die keine eigene Streumunitions-

⁷⁰ Zur CMC vgl. Fn. 23.

⁷¹ <www.stopstreubomben.at/CMC/cmcpinzipien.html> (eingesehen am 3.7.2008).

⁷² Thomas Nash, »Stopping Cluster Munitions«, in: *Forum Disarmament*, 4 (November 2006), S. 36–38.

expertise besitzen, mit Mustersprechzetteln. Mehrheitsverhältnisse ließen sich so in ihrem Sinne beeinflussen. Mit dieser Strategie übte die CMC starken Druck auf die vertretenen Regierungen aus. Insbesondere von Ländern, die Ausnahme- oder Änderungsvorschläge einzubringen versuchten, wurde der dabei erzeugte Druck fast als »Einschüchterung« empfunden.

Ein weiteres Interesse der CMC galt der Einbeziehung und breiten Information der Öffentlichkeit. So führte sie zahlreiche Ausstellungen, Informationsveranstaltungen, Medienkampagnen oder an die Parlamente adressierte Briefaktionen auch außerhalb der Konferenzorte durch. Das CMC strebte zudem einen besonders schnellen Abschluss des Abkommens an, weil es darin die Chance sah, künftige humanitäre Krisen zu vermeiden, wie sie in den achtziger und neunziger Jahren durch Landminen verursacht wurden.⁷³ Hinsichtlich der Ausgestaltung des neuen Abkommens sprach sie sich für eine enge Anlehnung an das Ottawa-Übereinkommen aus.

Gruppe der 20

Während der dritten Hauptkonferenz in Wien forderte eine informelle, aus etwa 20 überwiegend europäischen Staaten gebildete Gruppe (»Gruppe der 20«),⁷⁴ dass die Balance zwischen humanitären und militärischen Erfordernissen besser gewahrt werden müsse. Ein sofortiges umfassendes Verbot von Streumunition lag nicht in ihrem Interesse, sie beschränkten sich stattdessen auf die Forderung von Teilverböten oder die Gewährung von Übergangsfristen bis zu einem vollständigen Verbot.⁷⁵ Während die Regierungen der

Staaten dieser Gruppe in Lima noch überwiegend einzeln operiert hatten, legten sie seit der Konferenz in Wien 2007 ihre Vorschläge auch gemeinsam vor. Durch dieses geschlossene Vorgehen versuchte sie, die Kerngruppe/CMC kompromissbereiter zu stimmen. Die Gruppe der 20 hat großes Gewicht, da 13 ihrer Mitgliedstaaten Streumunition produzieren und 17 solche Munition lagern.⁷⁶ Dabei ist die Interessenlage der Mitglieder keineswegs homogen, wie ihre im Oslo-Prozess vorgelegten Ausnahme- oder Ergänzungsvorschläge erkennen lassen. Gemeinsam ist ihre Orientierung an dem Balance-Prinzip sowie ihr Interesse an einer Versachlichung der vorwiegend humanitär motivierten Verbotsforderungen. Da die Vorschläge der Gruppe der 20 von der Kerngruppe in Wellington nicht aufgegriffen wurden,⁷⁷ hatte das Handeln der Regierungen bis zur Dubliner Konferenz eher Protestcharakter. Ihr Protest richtete sich gegen die aus ihrer Sicht überdehnte Rolle der NGOs und die fehlende Kompromissbereitschaft von Kerngruppe/CMC.

Während auch der Gruppe der 20 an einer Minderung der negativen humanitären Auswirkungen von Streumunition gelegen ist, weicht ihr Verständnis von einer »unakzeptablen Gefährdung für Zivilpersonen«, die von dieser Munition ausgeht, von jenem der Kerngruppe/CMC ab. Für letztere geht in der Tendenz jeder Streumunitionseinsatz mit unakzeptablen Gefahren einher, nach Ansicht von Staaten der Gruppe der 20 sind dagegen auch Einsätze denkbar, die den völkerrechtlichen Regeln entsprechen. Wahrscheinlich liegt es zudem im Interesse der Gruppe der 20, über den Oslo-Prozess und dessen Übereinkommen hinaus die Verhandlungen im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens zu stärken, an denen alle Staaten dieser Gruppe ebenfalls beteiligt sind.

Bundesrepublik Deutschland

Auch Deutschland teilt das Ziel, die Gefährdung der Zivilbevölkerung durch Streumunition unverzüglich

sung geringer Bestände an Streumunition für Test- und Ausbildungszwecke, die Vermeidung einer Gefährdung der Interoperabilität von Streitkräften etwa im Rahmen von Nato- oder VN-Missionen, den Ausschluss von alternativer Munition zur Bekämpfung von Punktzielen aus der künftigen Definition von Streumunition und die Aufnahme spezieller Kriterien in diese Definition.

⁷⁶ Vgl. Übersicht 1 und 2 im Anhang, S. 31f und S. 33ff.

⁷⁷ Sie wurden lediglich in einem Compendium dokumentiert; vgl. *Compendium of Proposals* [wie Fn. 59].

⁷³ Oslo Conference on Cluster Munitions, *Appeal to Governments from the Cluster Munitions Coalition*, Oslo, 21.2.2007, <www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Cluster%20Munition%20Coalition.pdf> (eingesehen am 7.7.2008).

⁷⁴ Zur Gruppe zählen: Australien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Niederlande, Polen, Slowakei, Schweiz, Schweden, Spanien, Tschechische Republik, Türkei. Die »Gruppe der 20« wurde auch als Gruppe »gleichgesinnter Länder« (like-minded countries) bezeichnet. Beispielsweise gab Frankreich sein Abschlussstatement während der Konferenz von Wellington »on behalf of like-minded countries« ab.

⁷⁵ Wichtige Forderungen sind Übergangsfristen oder die Zulassung von Streumunitionsmodellen, von denen eine geringere Gefährdung für die Zivilbevölkerung ausgeht (z.B. weil die Quote von Blindgängern nachgewiesenermaßen niedrig ist und/oder weil sie mit Selbstzerstörungs- oder Selbstdeaktivierungsmechanismen ausgestattet sind), die Zulas-

und nachhaltig zu verringern. Um jedoch notwendige militärische Fähigkeiten zu bewahren, lag es im deutschen Interesse, das im humanitären Völkerrecht verankerte Balance-Prinzip im Oslo-Prozess geltend zu machen.⁷⁸ Zudem sollte der von der Kerngruppe/CMC forcierten eindimensionalen Ausrichtung auf humanitäre Interessen gegengesteuert werden. Die deutsche Verhandlungslinie orientierte sich an der nationalen »8-Punkte-Position zu Streumunition der Bundesregierung«⁷⁹ vom 8. Juni 2006, in der zwar ein umfassendes, jedoch kein sofortiges Streumunitionsverbot angestrebt wird.

Deutschland brachte einen auf der 8-Punkte-Position basierenden »Drei-Stufen-Plan«⁸⁰ in die Verhandlungen des Oslo-Prozesses ein, der nach Auffassung der Bundesregierung einen notwendigen und tragbaren Kompromiss zwischen humanitären Erfordernissen und militärischer Notwendigkeit darstellte.

In den Hauptkonferenzen im Jahr 2008 warb Deutschland wiederholt für diesen Plan und betonte, dass sich seine Verhandlungsposition seither nicht verändert habe. Um die Kompromissbereitschaft der Kerngruppe/CMC zu stimulieren, wurden Vorschläge und Sachbeiträge auch gemeinsam mit der Gruppe der 20 vorgebracht. Besondere Bedeutung hatten dabei Textvorschläge, die folgende Sachverhalte betrafen: Definitionen (keine Aufnahme von alternativer Munition), Übergangsperioden (für weniger gefährliche Streumunitionsmodelle), Beibehaltung eines bestimmten Bestands an Streumunition (für Ausbildungs- und Testzwecke) oder Interoperabilität (mit Staaten, die nicht am Oslo-Prozess teilnehmen). Letzteres wurde insbesondere wegen der Bündnisverpflichtungen im Rahmen von Nato und EU, der aktuellen Missionen der Bundeswehr und der möglichen Beteiligung an friedens erzwingenden Einsätzen der VN angestrebt.

⁷⁸ *Streu- und Artilleriemunition der Bundeswehr*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Alexander Bonde, Winfried Nachtwei, Marieluise Beck (Bremen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache 16/5357 vom 15.5.2007, S. 2, <<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/053/1605357.pdf>>.

⁷⁹ *Deutschlands 8-Punkte-Position zu Streumunition*, 8.6.2006, <www.streubombe.de/documents/VN-Waffeneubereinkommen-8-Punkte.pdf> (eingesehen am 20.10.2008).

⁸⁰ Group of Governmental Experts of the States Parties to the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects, *Draft CCW Protocol on Cluster Munitions*, submitted by Germany, CCW/GGE/2007/WP.1, Introduction, 2. (iii) (a-c), 1.5.2007.

Kasten 1

Die 8-Punkte-Position zu Streumunition der Bundesregierung vom 8. Juni 2006

Im Positionspapier wird festgestellt, dass es sich bei Streumunition um ein völkerrechtlich zulässiges Verteidigungsmittel handelt, dessen Einsatz allerdings Beschränkungen durch das humanitäre Völkerrecht unterworfen ist. Laut diesem Dokument sieht die Bundeswehr ab sofort keine Neubeschaffung von Streumunition mehr vor, und das Heer verzichtet auf Streumunitionsmodelle, die eine Blindgängerquote von mehr als ein Prozent aufweisen (sogenannte »für Personen gefährliche Blindgängerrate«). Mittelfristig sollen bei der Bekämpfung von Flächenzielen verstärkt alternative Wirkmittel^a zum Einsatz kommen. Langfristig (ab 2015) soll geprüft werden, ob Streumunition vollständig durch alternative Munition ersetzt werden kann. Der Einsatz von Streumunition wird als Ultima ratio angesehen, die nur dann zum Zuge kommt, wenn keine geeigneten alternativen Wirkmittel zum Erreichen der militärischen Ziele verfügbar sind.

a Die alternativen Wirkmittel sollen den Grad der Gefährdung von Zivilpersonen erheblich reduzieren. Eine Kategorie dieser Mittel enthält eine geringe Zahl explosiver Submunitionen, die in der Lage sind, einzelne Ziele innerhalb einer vorbestimmten Fläche mittels Sensoren zu erkennen und zu bekämpfen. Die Submunition ist zusätzlich mit einer Selbsterstörungs- und Deaktivierungsvorrichtung versehen. Dies unterscheidet sie von »herkömmlicher« Streumunition, bei der eine große Anzahl explosiver Submunition entsprechend einer statistischen Wahrscheinlichkeit über eine vorbestimmte Fläche verteilt wird. Bei einer anderen Kategorie enthält das Wirkmittel keinerlei Explosivstoffe, so dass landminenähnlich wirkende Blindgänger ausgeschlossen sind.

Besonderes Gewicht hat in diesem Kontext sicherlich die Kooperation mit den USA. Die deutsche Delegation deklarierte diese Punkte in ihrer Abschlusserklärung von Wellington als Kernforderungen (»red lines«) und kündigte an, dass sie von deren Berücksichtigung ihre Zustimmung zum Konventionstext in hohem Maße abhängig machen werde.⁸¹

⁸¹ Wellington Conference on Cluster Munitions, *Statement by Mr. Heinrich Haupt*, Head of Division Conventional Arms Control Federal Foreign Office, Berlin, Germany, 22.2.2008, <www.mfat.govt.nz/clustermunitions/wellington/conference-documents/German-general-statement.pdf> (eingesehen am 12.3.2008).

Kasten 2**Der Drei-Stufen-Plan der Bundesrepublik aus dem Jahr 2007**

Den Drei-Stufen-Plan unterbreitete die Bundesrepublik bereits in den Beratungen der Regierungsexperten vom 19. bis 22. Juni 2007 in Genf als Entwurfstext für ein neues Protokoll VI »Streumunition« zum VN-Waffenübereinkommen.^a Er basiert sowohl auf der »8-Punkte-Position zu Streumunition« vom Juni 2006 als auch auf der Entschließung des Deutschen Bundestages »Gefährliche Streumunition verbieten – Das humanitäre Völkerrecht weiterentwickeln«^b vom September 2006. Seine drei Kernelemente sind:

1. Sofortiger Verzicht auf besonders gefährliche Streumunition (Blindgängerquote ist höher als ein Prozent).
2. Mittelfristig (bis 2015) vollständiger Verzicht auf sämtliche Streumunitionsarten und die Vernichtung aller Bestände.
3. Sukzessiver Ersatz von Streumunition durch alternative Munition.^c Diese soll zielgenauer einsetzbar sein und nur noch geringe Mengen oder gar keine Explosivstoffe enthalten. Auf diese Weise sollen die Gefahren für die Zivilbevölkerung drastisch reduziert werden, die militärisch notwendige Bekämpfung von Flächenzielen aber weiterhin möglich bleiben.

Zugleich wird die Produktion und der Export der in diesem Plan erfassten Streumunition verboten und deren Vernichtung gefordert.

a Erstmals vorgestellt und diskutiert wurde der deutsche Protokollentwurf während eines Expertentreffens auf Einladung des IKRK in Montreux vom 18. bis 20.4.2007. Erörtert wurden dabei Möglichkeiten zur Lösung aktueller Fragen des humanitären Völkerrechts und militärischer Fragen im Zusammenhang mit dem Einsatz von Streumunition. Es handelte sich um den weltweit ersten Entwurf eines umfassenden Dokuments, das den Einsatz, die Herstellung, die Weitergabe und die Lagerung von Streumunition verbindlich zu regeln sucht.

b Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, *Gefährliche Streumunition verbieten – Das humanitäre Völkerrecht weiterentwickeln*, Drucksache 16/1995 vom 28.6.2008; der Antrag wurde am 28.9.2006 per Beschluss angenommen, <<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/019/1601995.pdf>>.

c Im Protokollentwurf als »Sensor Fused Area Munitions« (SEFAM) bezeichnet; vgl. Fn. 80, S. 18.

Die deutsche Unterstützung des Oslo-Prozess ist nicht zuletzt auch von dem Interesse geleitet, die parallelen Konsultationen und Verhandlungen im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens zu stärken. Nach deutscher Auffassung geht vom Oslo-Prozess ein politischer Druck und eine Dynamik aus, die notwendig sind, um auch bei den Verhandlungen im Rahmen dieses Übereinkommens solide Ergebnisse zu erzielen, die dem Schutz der Zivilbevölkerung dienen.⁸² Im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens wollte die Bundesregierung erreichen, dass ein Mandat für Verhandlungen über ein rechtlich verbindliches Protokoll zu Streumunition noch im Jahr 2008 angenommen wird.⁸³

Ein weiteres Interesse der Bundesrepublik gilt der Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts, zu der sie in den zurückliegenden Jahren regelmäßig aktiv beitrug.⁸⁴ Gerade angesichts der Rückschläge der vergangenen Jahre liegt ihr daran, dem internationalen Rüstungskontrollprozess durch einen substantiellen Beitrag neue Impulse zu geben.⁸⁵

⁸² Vgl. Auswärtiges Amt, *10 Jahre Verbot von Antipersonenminen – Streumunition nächste Herausforderung*, 3.12.2007, <www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Abruestung/MinenKleinwaffen/071203-10JahreOttawa.html> (eingesehen am 25.8.2008); vgl. *Streu- und Artilleriemunition der Bundeswehr*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage ... [wie Fn. 78], S. 2–3.

⁸³ Auswärtiges Amt, *Bundesregierung begrüßt Einigung auf Verhandlungen über Verbot von Streumunition*, Pressemitteilung, 14.11.2007; das Verhandlungsmandat kam bislang nicht zustande. Im November 2007 beschlossen die Vertragsstaaten zunächst, eine Gruppe von Regierungsexperten einzusetzen und ihr die Aufgabe zu übertragen, einen »Vorschlag« auszuhandeln, der sich vordringlich mit den humanitären Auswirkungen von Streumunition befasst und dabei die Balance zwischen humanitären und militärischen Belangen wahrt.

⁸⁴ Zwei Beispiele: aktive Rolle und Beteiligung bei den Verhandlungen über das Verbot von Antipersonenminen (bis 1997) und bei den Verhandlungen über das Protokoll V »Explosive Remnants of War« zum VN-Waffenübereinkommen (bis 2003).

⁸⁵ Vgl. Bundesaußenminister Dr. Frank-Walter Steinmeier, *Die Welt in Unordnung – veränderte Machtverhältnisse, fehlende Strategien*, Rede auf der 44. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik, München, 9.2.2008, <www.securityconference.de> (eingesehen am 25.8.2008). Beispiele für Rückschläge sind die Überprüfungskonferenz zum nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (Mai 2005), die wenig substantielle VN-Kleinwaffenkonferenz (Juni 2006), das Scheitern des Protokolls »Mines Other Than Antipersonnel Mines« zum VN-Waffenübereinkommen (November 2006) oder das Aussetzen des KSE-Vertrags durch Russland (Dezember 2007).

Am Oslo-Prozess nicht beteiligte relevante Staaten

Die USA, Russland, China, Pakistan, Indien, Israel und Brasilien produzieren und besitzen Streumunition in erheblichen Mengen. Sie nehmen zwar an den Verhandlungen im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens teil, lehnen jedoch die Zielsetzung von Oslo als zu weitreichend ab. Streumunition ist aus ihrer Sicht ein legitimes, militärisch notwendiges und für die Erfüllung von Schutz- und Sicherheitszwecken unverzichtbares Kampfmittel. Die Regierungen dieser Staaten sind allenfalls bereit, über Einsatzregeln oder ein Verbot einzelner Modelle zu verhandeln. Angesichts ihrer sehr umfangreichen Streumunitionsbestände können aber auch knappe Fristen und hohe Kosten für die Vernichtung dieser Bestände Gründe für ihr Fernbleiben sein. Denn es dürfte kaum in ihrem Interesse sein, wegen der Nicht-Einhaltung von Fristen weltweit in die Kritik zu geraten. Allerdings ist dieser Aspekt den Schutz- und Sicherheitsinteressen wohl eher nachgeordnet. Auszuschließen ist aber auch nicht, dass sie die Interessen ihrer umfangreichen Rüstungsindustrien berücksichtigen müssen.

Das Verhandlungsergebnis von Dublin

Konferenzverlauf. Die Konferenz vom 19. bis 30. Mai 2008 in Dublin war geprägt durch die unterschiedlichen Interessen von Kerngruppe/CMC und solchen Staaten, die auch militärische Erfordernisse im Oslo-Prozess geltend machen wollten. Während über Fragen der Opferhilfe, Kooperation und über Maßnahmen zur Transparenz, Räumung oder zur Bewahrung geringer Streumunitionsmengen relativ schnell Einigkeit erzielt wurde, gestalteten sich die Verhandlungen über die Definition von Streumunition (Verbotsumfang), die Gewährleistung militärischer Interoperabilität oder Übergangsfristen für bestimmte Modelle (erwartungsgemäß) schwieriger. Bedeutsam für die Festlegung des Verbotsumfangs waren insbesondere die Haltungen Frankreichs und Großbritanniens. Frankreich verzichtete während der Konferenz zunächst einseitig auf 80% seiner Streumunitionsbestände und später auch auf Übergangsfristen. Unter innenpolitischem Druck erklärte der britische Premierminister Gordon Brown am 28. Mai, dass Großbritannien einem umfassenden Streumunitionsverbot zustimmen werde. Noch zu Verhandlungsbeginn

hatte die britische Seite auf Ausnahmeregelungen bestanden.⁸⁶

In der Schlussphase der Konferenz forderten nur noch Deutschland und die Schweiz Übergangsfristen für bestimmte Streumunitionsmodelle. Der irländische Konferenzpräsident Daithi O’Ceallaigh legte schließlich am 28. Mai einen Entwurf für ein Abkommen über ein umfassendes Verbot von Streumunition vor, das keine Übergangsfristen enthielt. Der Entwurf berücksichtigte jedoch Interessen von Staaten der Gruppe der 20, indem er Regelungen zur Gewährleistung militärischer Interoperabilität oder zur Möglichkeit der Nutzung alternativer Munition traf. Bundesaußenminister Steinmeier und Bundesverteidigungsminister Jung gaben am 29. Mai in einer gemeinsamen Erklärung bekannt, dass Deutschland mit sofortiger Wirkung auf alle Streumunitionstypen verzichtet und vorhandene Bestände schnellstmöglich vernichtet wird.⁸⁷ Der vorgelegte Text der Convention on Cluster Munitions⁸⁸ wurde am 30. Mai 2008 von 107 Staaten einstimmig angenommen.

Der Konventionstext. Aufbau, Inhalt und Systematik des Konventionstextes entsprechen in weiten Teilen dem Ottawa-Übereinkommen über das Verbot von Antipersonenminen. So verbietet die Konvention umfassend den Einsatz sowie Herstellung, Lagerung und Weitergabe von Streumunition. Die Unterstützung von Handlungen, die einem Vertragsstaat nach dieser Konvention verboten sind, wird ebenfalls untersagt (Art. 1). Artikel 2 definiert, was unter Streumunition verstanden wird (vgl. oben, S. 9). Sämtliche Streumunitionsbestände der Konventionsstaaten sind bis spätestens acht Jahre nach Inkrafttreten der Konvention zu vernichten (Art. 3 [2]). Die Frist kann auf Antrag zweimal um je vier Jahre verlängert werden (Art. 3 [3]). Nach Artikel 3 (6, 8) ist es gestattet, geringere, meldepflichtige Streumunitionsbestände zu

⁸⁶ Vgl. John F. Burns, »Britain Joins a Draft Treaty on Cluster Munitions«, in: *The New York Times*, 29.5.2008, S. A13; »Löchriges Verbot von Streubomben. Ungewöhnlicher britischer Druck auf die Vereinigten Staaten«, in: *NZZ Online*, 28.5.2008, S. 3; Richard Norton-Taylor, »British Forces Will Continue to Use Cluster Bombs, MoD Says«, in: *The Guardian*, 29.4.2008.

⁸⁷ Bundesregierung begrüßt Einigung auf umfassendes Verbotsabkommen zu Streumunition und verzichtet mit sofortiger Wirkung auf diese Munitionsart. Gemeinsame Presseerklärung der Bundesminister Dr. Steinmeier und Dr. Jung, Auswärtiges Amt, 29.5.2008.

⁸⁸ Diplomatic Conference for the Adoption of a Convention on Cluster Munitions, *Convention on Cluster Munitions* [wie Fn. 26].

Zwecken der Ausbildung in Detektion, Räumung oder Vernichtung von Streumunition zurückzubehalten. Gebiete, in denen explosive Streumunitionsblindgänger verstreut sind, müssen binnen zehn Jahren nach Inkrafttreten der Konvention von diesen Blindgängern geräumt werden (Art. 4 [1]). Auch diese Frist kann zweimal verlängert werden, um jeweils fünf Jahre (Art. 4 [5, 8]).

Vergleichbar dem Ottawa-Übereinkommen enthält der Text umfangreiche Bestimmungen zur Opferfürsorge (Art. 5) und zur internationalen Zusammenarbeit und Unterstützung (Art. 6). In diesem Kontext wurde der Opferbegriff erstmals um die indirekt mitbetroffenen Familien oder sozialen Gemeinschaften erweitert. Die künftigen Vertragsstaaten haben die Pflicht, jährlich einen Bericht abzugeben (Art. 7). Das Oslo-Übereinkommen wird in Kraft treten, nachdem der dreißigste Staat seine Ratifizierungsunterlagen beim Depositar, dem Generalsekretär der VN, hinterlegt hat (Art. 17). Abschließend vereinbarten die Konferenzteilnehmer einen Artikel, der den künftigen Vertragsstaaten auch weiterhin die militärische Kooperation und gemeinsame Operationen mit Nichtvertragsstaaten gestattet (Interoperabilität, Art. 21 [3]).

Der Text ist von dem Bemühen gekennzeichnet, die Balance zwischen humanitären und militärischen Interessen zu wahren. Insoweit kann er als Kompromiss⁸⁹ zwischen den Positionen der beiden »Hauptlager« (Kerngruppe/CMC und Gruppe der 20) gelten, die jeweils Zugeständnisse machen mussten.

Zusammensetzung der 107 annehmenden Staaten. Die CMC unterteilt die in diesem Zusammenhang relevanten Staaten in vier Kategorien: Nutzer (user), betroffene Staaten (states affected), Produzenten (producer) und Bevorrater (stockpiler) von Streumunition (siehe Übersicht 1 im Anhang, S. 31f).⁹⁰ Nach Angaben

der CMC setzten oder setzen weltweit 15 Staaten Streumunition ein, 27 Länder sind von Streumunitionsblindgängern betroffen, 33 Staaten produzieren und 78 Staaten bevorraten Streumunition.⁹¹ Diagramm 1 liefert einen Überblick, wie viele dieser Länder unter den 107 Zeichnerstaaten⁹² vertreten sind und wie hoch ihr jeweiliger prozentualer Anteil an der Summe aller Staaten in den einzelnen Kategorien ist. Von der Gesamtzahl der Staaten in jeder einzelnen der vier Kategorien war in Dublin etwa die Hälfte vertreten.

Von den 107 Delegationen stammen 33 aus Afrika, 18 aus der Region Amerika und Karibik, 11 aus Asien, 34 aus Europa und 11 aus der Region Ozeanien. Aus den Regionen Amerika und Karibik, Afrika und Asien finden sich nur vereinzelt Länder mit Relevanz für die Streumunitionsproblematik in einer der genannten vier Kategorien, aus Ozeanien nicht ein einziges. Staaten aus Europa sind dagegen in allen vier Kategorien am häufigsten vertreten (siehe Übersicht 2 im Anhang, S. 33ff).

20 der 26 Nato-Staaten und 22 der 27 EU-Staaten haben dem Konventionstext zugestimmt. Die EU- und zugleich Nato-Mitglieder Griechenland, Lettland, Polen und Rumänien waren (ebenso wie das Nato-Mitglied Türkei und das EU-Mitglied Republik Zypern) in Dublin nur als Beobachter vertreten und hatten insofern kein Stimmrecht. Das Nato-Mitglied USA beteiligt sich nicht am Oslo-Prozess und war in Dublin ebenso wenig vertreten wie Russland, China, Pakistan, Indien, Israel und Brasilien – die Hauptnutzer und -produzenten von Streumunition.

29.5.2008 mit sofortiger Wirkung auf alle Streumunitionstypen verzichtet hat.

⁹¹ CMC, *How Big Is the Problem?* Factsheet, Oktober 2008, <www.topclustermunitions.org/wp/wp-content/uploads/2008/10/how-big-is-the-problem.pdf> (eingesehen am 20.10.2008). Die vorliegende Studie erfasst nur Mitgliedsstaaten der VN und verzichtet auf die Aufnahme der in der Quelle angeführten fünf »territories ... affected by cluster bombs«. Denn diese Territorien können entweder keine völkerrechtlich legitimierte Vertreter in die Verhandlungsforen entsenden oder sie sind völkerrechtlich Bestandteil eines in der Länderliste aufgeführten Staates.

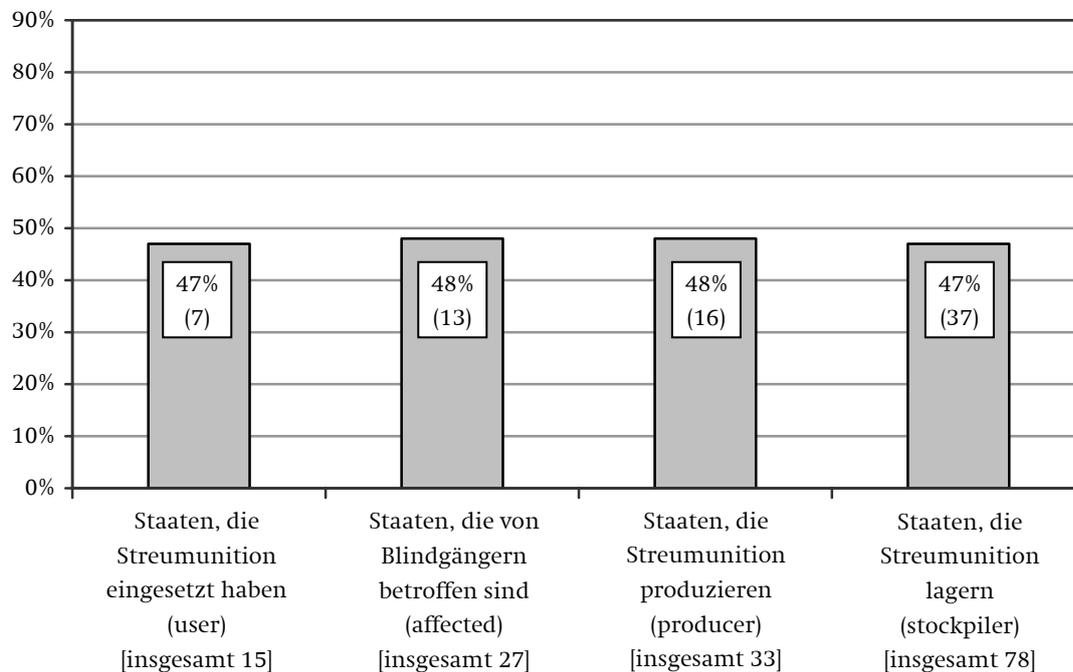
⁹² Die Liste der Delegationen ist einsehbar unter: Diplomatic Conference for the Adoption of a Convention on Cluster Munitions, *List of Delegates*, Dublin, CCM/INF/1, 30.5.2008, <www.clustermunitionsdublin.ie/pdf/CCM_INF_1_ListofDelegates_Final.pdf> (eingesehen am 27.8.2008).

⁸⁹ Zur Wertung des Ergebnisses von Dublin als Kompromiss vgl. Paul-Anton Krüger, »Waffen mit politischem Preis. Der Bann für Streubomben ist ein Fortschritt, weil er die Empörung über deren Einsatz vergrößert«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 30.5.2008, S. 4; Andreas Schwarzkopf, »Streubomben ächten«, in: *Frankfurter Rundschau*, 29.5.2008, S. 12; »Cluster Munitions Treaty Achieves Best Compromise«, in: *Jane's Defence Weekly*, 4.6.2008, S. 4.

⁹⁰ Kritisch ist zu den Angaben der CMC anzumerken, dass nicht ersichtlich ist, welche Definition von Streumunition ihnen zugrunde liegt. Auch wichtet die von der CMC erstellte Übersicht nicht die Umfänge der Bestände oder das Ausmaß der Verseuchung durch Streumunition und berücksichtigt beispielsweise auch nicht, dass Deutschland, das als Hersteller und Besitzer von Streumunition aufgeführt ist, am

Diagramm 1

Anteile (in %) der 107 Staaten, die in Dublin dem Konventionstext zugestimmt haben, an den vier Kategorien »user«, »affected«, »producer«, »stockpiler« – in Klammern ist jeweils die absolute Zahl ergänzt, die dem ausgewiesenen Prozentwert entspricht



Schlussfolgerungen

Bilanz des Oslo-Prozesses und der Verhandlungen in Dublin

Stärkung und Erweiterung des humanitären Völkerrechts. Angesichts der hohen Zustimmung (107 Regierungen), die der Entwurf für das Oslo-Übereinkommen in Dublin fand, sind dessen Zeichnung und späteres Inkrafttreten sehr wahrscheinlich. Durch die Erfassung einer neuen Waffenkategorie wird das Abkommen einen wichtigen Beitrag zum Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte leisten und das humanitäre Völkerrecht stärken. Dabei erweitert der nach Ottawa zweite bedeutsame völkerrechtliche Vertrag außerhalb der Strukturen der VN den Begriff »Opfer« um die Kategorie der im Schadensfall mittelbar betroffenen Familien und sozialen Gemeinschaften.

Der Zielsetzung von Oslo wurde entsprochen. Das Ergebnis von Dublin ebnet den Weg zum Abschluss einer rechtlich verbindlichen Übereinkunft zum Verbot von Streumunition und zur Regelung der mit ihr verbundenen Problematik bis Ende 2008. Dem widerspricht auch der Kompromisscharakter des Konventionstextes nicht, der militärische Interessen ebenfalls berücksichtigt hat. Die Verhandlungen haben sogar über das gesetzte Ziel hinaus zur Formulierung eines Verbots sämtlicher Arten von Streumunition geführt. Zudem wird mit der Konvention die Schaffung eines Rahmens gewährleistet, der Kooperation und Hilfe für betroffene Gebiete und Personen bietet.

Die humanitäre Zielsetzung der Übereinkunft ist auch bedeutsam für Einsätze zur Erhaltung oder Erzwingung des Friedens. Denn Legitimität, Glaubwürdigkeit und Ansehen solcher Einsätze stehen heute sowohl für die legitimierende Institution (wie den Sicherheitsrat der VN) als auch für die unterstützenden/entsendenden Staaten in steigendem Maße auf dem Spiel, wie sich etwa in der von den USA auf die Formel vom »Kampf um die Herzen und Köpfe« gebrachten Entwicklung zeigt. Jedes (auch durch Streumunition) verursachte unnötige Opfer kann mehr denn je dazu führen, dass die Legitimation des Verursachers in Frage gestellt wird, was wiederum die Einhegung oder Beilegung einer Krise, eines Kon-

flikts oder einer bewaffneten Auseinandersetzung beeinträchtigt.⁹³

Umsetzung von Verhandlungsstrategien. Das von der *Kerngruppe* der Geschäftsordnung von Dublin zugrunde gelegte Prinzip, dass Beschlüsse mit Zweidrittelmehrheit zu fassen sind, übte den erwarteten starken Druck aus. Indem die Länder aus der Dritten Welt mehr als zwei Drittel der Teilnehmer stellten, die fast ausschließlich die Interessen der Kerngruppe/CMC unterstützten, konnten Änderungsvorschläge von anderer Seite leicht überstimmt werden.⁹⁴ Allerdings kam die Kerngruppe dabei in Zugzwang. Um ein Abkommen mit möglichst vielen streumunitionsrelevanten Zeichnern zu erreichen, galt es die Zustimmung wichtiger »Mittelgewichte« aus Nato und EU zu gewinnen, zum Beispiel Deutschlands, Großbritanniens und Frankreichs (sowie anderer Staaten der Gruppe der 20).⁹⁵ Da deren Unterstützung eines umfassenden Verbots jedoch nicht gesichert war, konnte die Strategie einer »harten Verhandlungslinie« letztendlich nicht beibehalten werden. Nur über Zugeständnisse ließ sich eine »kritische Masse« relevanter Staaten gewinnen.⁹⁶

Die CMC, die eng mit der Kerngruppe kooperierte, erzeugte mit ihrer Lobby- und Kampagnenarbeit und der Einbeziehung der Öffentlichkeit Druck, der Wirkung zeigte. So wurde beispielsweise das Interesse der Weltöffentlichkeit an Streumunition intensiv angeregt, was sicherlich auch dazu beitrug, dass Franzosen und Briten ihre Position änderten. Auch auf unentschlossene Staaten und solche, die nur wenig

⁹³ Krüger, »Waffen mit politischem Preis« [wie Fn. 89].

⁹⁴ Vgl. CMC, *Report on the Livingstone Conference on Cluster Munitions*, 31.3. und 1.4.2008, <www.stopclustermunitions.org/wp/wp-content/uploads/2008/05/report-on-livingstone-conference-31-march-1-april.pdf> (eingesehen am 2.9.2008); CMC, *Latin America and Caribbean Push for Global Cluster Bomb Ban as Brazil Stays Away*, Press Release, 17.4.2008, <www.stopclustermunitions.org/wp/wp-content/uploads/2008/05/cmc-press-release-170408-mexico.pdf> (eingesehen am 2.9.2008).

⁹⁵ Vgl. Schwarzkopf, »Streubomben ächten« [wie Fn. 89].

⁹⁶ Krüger, »Waffen mit politischem Preis« [wie Fn. 89].

Streumunitionsexpertise besaßen, wurde konsequent und teils mit Erfolg Einfluss ausgeübt.⁹⁷

Die Verhandlungsstrategie der *Gruppe der 20*, abgestimmt und gemeinsam zu agieren und »rote Linien« (vgl. oben, S. 18) zu ziehen, war erfolgreich. Ihren Regierungen war bewusst, dass der Kerngruppe die Unterstützung wichtiger Länder aus EU und Nato, aber auch von Nationen wie Australien oder Japan nicht gleichgültig sein konnte, wenn sie ein möglichst effektives Abkommen zustande bringen wollte. Insofern konnten sie in Dublin mit der Kompromissbereitschaft der Kerngruppe rechnen, die denn auch Zugeständnisse im Bereich Interoperabilität mit Nichtvertragsstaaten, Zurückbehaltung von Streumunition zu Ausbildungszwecken und Ausschluss alternativer Munition von der Definition machte. Damit bewirkte die Verhandlungsstrategie der Gruppe der 20 in entscheidendem Maße, dass eine Kompromisslösung gefunden wurde.

Deutsche Verhandlungslinie trotz Zugeständnissen erfolgreich.

Nachdem Frankreich und Großbritannien ihre Haltung geändert hatten, war die deutsche Delegation gegen Ende der Verhandlungen in Zugzwang geraten und stimmte daher dem sofortigen und umfassenden Verbot von Streumunition ohne Übergangsfristen für bestimmte Modelle zu.⁹⁸ Damit flossen nur bestimmte Elemente des deutschen Drei-Stufen-Plans (vgl. Kasten 2, S. 19) in das Ergebnis von Dublin ein. Auch die 8-Punkte-Position zu Streumunition der Bundesregierung (vgl. Kasten 1, S. 18) wurde in weiten Teilen von der Dynamik des Oslo-Prozesses überholt. Drei der vier im Abschlussstatement von Wellington geäußerten und im Kompendium enthaltenen »red lines« (vgl. oben, S. 18) fanden gleichwohl Aufnahme in das Abschlussdokument:

1. Alternative Munition fällt nicht unter die Definition von Streumunition;
2. zur Ausbildung von Schutzfähigkeiten darf Streumunition zurückbehalten werden;

⁹⁷ David Bosold beurteilt den Einfluss der NGOs kritisch: »Der vermeintliche Einfluss der NGOs ist damit also eher als Interessenkonvergenz mit den Unterstützerstaaten (des Oslo-Prozesses) denn als »Macht« der Zivilgesellschaft in der Global-Governance-Architektur zu sehen« (David Bosold, *Heiße Luft: Warum das Streubombenverbot von Dublin kein Erfolg ist*, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik [DGAP], 6.6.2008 [DGAPstandpunkt 8/2008], S. 2).

⁹⁸ »Berlin lobt Verbot von Streumunition«, in: FAZ.NET, 30.5.2008, S. 4.

3. militärische Kooperation und Interoperabilität auch mit Nichtvertragsstaaten sind zu gewährleisten.

Das deutsche Interesse an einer Balance zwischen humanitären Belangen und militärischen Erfordernissen wurde somit gewahrt und eine eindimensionale Ausrichtung des Abkommens auf humanitäre Interessen durch einen gemeinsamen Vorstoß der Gruppe der 20 begrenzt. Insofern hatte die Position der Bundesregierung prägenden Einfluss auf den Inhalt des Übereinkommens. Aus deutscher Sicht können mithin Verhandlungsergebnis und -strategie trotz Abstrichen als erfolgreich bewertet werden.⁹⁹

Zusammensetzung und Relevanz der 107 Staaten.

Noch bis zur Konferenz von Lima im Mai 2007 schien es, als seien die bis dahin im Oslo-Prozess vertretenen Staaten nicht relevant genug, um den humanitären Auswirkungen durch Streumunition effektiv zu begegnen. Die hohe Präsenz insbesondere von Staaten der Dritten Welt ließ die Teilnehmerzahlen zwar steigen, ohne dass diese Staaten aber eine größere Rolle für die Streumunitionsproblematik spielten.¹⁰⁰ Diese Situation hat sich seit der Konferenz von Wien geändert. Von den 107 Nationen, die in Dublin zugestimmt haben, waren in den für Streumunition relevanten vier Staatengruppen¹⁰¹ vertreten: 7 Nutzer von Streumunition (47%), 13 von Blindgängern betroffene Staaten (48%), 16 Produzenten (48%) und 37 Streumunition lagernde Staaten (47%). Damit unterstützt etwa die Hälfte der Staaten in jeder der vier Kategorien das Ergebnis von Dublin (vgl. Diagramm 1, S. 22).

Die Bedeutung des Oslo-Prozesses für die Streumunitionsproblematik ist jedoch insofern begrenzt, als seine Teilnehmer nur über etwa 10% der weltweiten Bestände verfügen und mehr als zwei Drittel der zustimmenden Staaten aus der Dritten Welt stammen, die in diesem Zusammenhang nur geringe Rele-

⁹⁹ Allerdings musste sich die Bundesregierung seitens der Zivilgesellschaft und von der Bundesvorsitzenden von Bündnis 90/Die Grünen, Claudia Roth, den Vorwurf gefallen lassen, als »Bremser« der Verhandlungen agiert zu haben; Friederike Freiburg, »Streubomben-Abkommen, Grünen-Chefin Roth wirft Bundesregierung Heuchelei vor«, in: *Spiegel Online*, 29.5.2008, <www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,556426,00.html> (eingesehen am 24.7.2008).

¹⁰⁰ Vgl. Detlev Justen, *Streumunition im Visier des Völkerrechts Die politischen Prozesse zum Erreichen eines Abkommens zu Streumunition*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2007 (SWP-Aktuell 51/2007), S. 3–4.

¹⁰¹ Vgl. Fn. 91 und Diagramm 1, S. 22.

vanz haben (vgl. oben, S. 21, und Übersicht 2 im Anhang, S. 33ff).

Immerhin 20 der 26 Nato-Staaten und 22 der 27 EU-Staaten haben dem Abschlussdokument zugestimmt. Für Nato und EU bedeutet dies eine signifikante Reduzierung der militärischen Mittel zur Bekämpfung von Flächenzielen. Ihre Mitgliedstaaten sind gezwungen, Alternativen zu prüfen, wenn sie diese Fähigkeit aufrechterhalten wollen.

Die Nato- und zugleich EU-Staaten Griechenland, Lettland, Polen und Rumänien haben dem Ergebnis von Dublin ebenso wenig zugestimmt wie die Nato-Mitglieder USA und Türkei und das EU-Mitglied Republik Zypern.¹⁰² Für Lettland, Polen und Rumänien können Sicherheitsbedenken mit Blick auf Russland als Ursache vermutet werden. Dagegen gaben bei der Türkei, Griechenland und der Republik Zypern sicherlich zwischenstaatliche Spannungen (die unter anderem aus der Teilung Zyperns resultieren) den Ausschlag. Für die Türkei mag auch die Kurden-Problematik ein Anlass gewesen sein, an der militärischen Option eines Streumunitionseinsatzes festzuhalten.

Hauptnutzer und -besitzer von Streumunition

fehlen. Die überwiegende Menge (ca. 90%) der weltweiten Streumunition lagert bei den Hauptbesitzern und -produzenten, geschätzte 3 Mrd. Stück Submunition sind es allein in den USA, Russland und China.¹⁰³ Diese führenden Militärmächte sind jedoch ebenso wenig wie Pakistan, Indien oder Israel im Oslo-Prozess vertreten, was dessen Effektivität deutlich schwächt und begrenzt,¹⁰⁴ zumal sich andere Regierungen vielfach an der Position dieser Staaten orientieren.¹⁰⁵

¹⁰² Einige dieser Staaten waren in Dublin lediglich als Beobachter vertreten: vgl. oben, S. 21.

¹⁰³ Zahlenangabe gemäß Aktionsbündnis Landmine.de, *Streubomben und Streumunition* [wie Fn. 34], S. 8. Anders als bei Landminen liegen für Streumunition keine genauen Angaben über die weltweiten Lagerbestände vor.

¹⁰⁴ David Bosold bezeichnet das neue Abkommen als »Muster ohne Wert«, weil die Schlüsselstaaten es nicht unterstützen und weil kaum Staaten an den Verhandlungen teilgenommen hätten, die im vergangenen Jahrzehnt Streumunition in größerem Rahmen eingesetzt haben (Bosold, »Heiße Luft: Warum das Streubombenverbot von Dublin kein Erfolg ist« [wie Fn. 97], S. 4). Vgl. auch »Cluster Bombs, Made in America«, in: *International Herald Tribune*, 1.6.2008, <www.ihf.com/articles/2008/06/01/opinion/edcluster.php> (eingesehen am 17.7.2008).

¹⁰⁵ Vergleichbares gilt für das Ottawa-Übereinkommen, dem die genannten Militärmächte ebenfalls nicht beigetreten sind.

Ausstrahlung. Der Oslo-Prozess beeinflusst auch die an ihm nicht beteiligten Nationen. Die hohe Zustimmung, die dieser Prozess erfährt, und das rege öffentliche Interesse an der Thematik erzeugen einen starken Druck auf die Regierungen, sich den Zielen von Oslo nicht dauerhaft zu verweigern.¹⁰⁶ Wie bei Landminen werden Einsätze von Streumunition künftig erheblich aufmerksamer verfolgt, was sich bereits im August 2008 beim Kaukasus-Krieg zeigte.¹⁰⁷ Ihr Gebrauch wird politisch und gesellschaftlich zusehends stigmatisiert.¹⁰⁸

Die normative Wirkung dürfte sich ähnlich entfalten wie beim Ottawa-Übereinkommen: Obwohl die Hauptbesitzer von Antipersonenminen diesem Übereinkommen bis heute nicht beigetreten sind, wirkt es auch über die Vertragsstaaten hinaus. So haben im Jahr 2007 lediglich zwei Nicht-Mitglieder Antipersonenminen eingesetzt. 1999 waren dies noch fünfzehn Staaten, 2004 noch vier. Lediglich dreizehn von im Jahr 1996 noch über fünfzig Staaten produzieren sie. Auch der Handel mit ihnen ist beinahe zum Erliegen gekommen. Selbst Nicht-Mitglieder (z.B. die USA) geben regelmäßig Geld für Mine Action.¹⁰⁹

Etwa einen Monat nach Dublin, am 9. Juli 2008, wurde die »US Cluster Munitions Policy« veröffentlicht. Darin wird der militärische Einsatz von Streumunition zwar weiterhin vorgesehen; die USA verzichten jedoch ab 2018 auf den Einsatz und die Weitergabe von Modellen mit einer Blindgängerquote,

¹⁰⁶ Diese Überzeugung vertritt auch Paul-Anton Krüger: »Denn je mehr Staaten bereit sind, Streubomben als völkerrechtswidrig und grausam zu ächten, desto höher wird der politische Preis für ihren Einsatz« (zitiert in: ders., »Waffen mit politischem Preis« [wie Fn. 89]), sowie Stephen D. Goose, »Cluster Munitions: Ban Them« [wie Fn. 43]. Anderer Meinung ist David Bosold, der in naher Zukunft keine Reduktion des Streubombeneinsatzes erwartet (Bosold, »Heiße Luft: Warum das Streubombenverbot von Dublin kein Erfolg ist« [wie Fn. 97]).

¹⁰⁷ Vgl. »Wer setzte wo und mit welcher Wirkung Streubomben ein?«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3.9.2008, S. 2. Obwohl weder Russland noch Georgien Teilnehmer des Oslo-Prozesses sind, haben sich beide kurz nach Beginn der Kampfhandlungen gegenseitig des Einsatzes von Streumunition beschuldigt bzw. entsprechende Beschuldigungen umgehend zurückgewiesen.

¹⁰⁸ Vgl. »Cluster Bombs, Made in America« [wie Fn. 104]; auch Burns, »Britain Joins a Draft Treaty on Cluster Munitions« [wie Fn. 86].

¹⁰⁹ Vgl. Peter Herby/Eve La Haye, »How Does It Stack Up? The Anti-Personnel Mine Ban Convention at 10«, in: *Arms Control Today*, 37 (Dezember 2007) 10, S. 6–10; vgl. ICBL (Hg.), *Landmine Monitor Report 2007* [wie Fn. 14], hier: *Major Findings*.

die höher ist als ein Prozent. Besonders betont wird die Notwendigkeit, die Gefahren für die Zivilbevölkerung und für zivile Objekte zu minimieren.¹¹⁰ Es liegt nahe, dass es sich bei diesen Festlegungen um eine Reaktion auf Dublin und den Oslo-Prozess handelt.¹¹¹

Offenbar ermöglichte erst der Beginn des Oslo-Prozesses die Aufnahme von Verhandlungen über Streumunition im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens. Norwegen hatte seine Initiative für Gespräche außerhalb des VN-Waffenübereinkommens bereits im November 2006 angekündigt. Ende 2007 wurde das aktuelle Mandat für Verhandlungen über Streumunition im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens erteilt. Die Zustimmung zu diesem Mandat durch die Regierungen der USA, Russlands, Chinas und anderer, die solche Verhandlungen noch Ende 2006 blockiert hatten, erfolgte mithin zeitlich nach Beginn des Oslo-Prozesses. Offenbar schürte dessen Auftakt die Angst dieser Staaten vor einer politischen Isolation wie im Ottawa-Prozess 1996/97. Insofern kann damit gerechnet werden, dass auch die im VN-Waffenübereinkommen vertretenen Hauptbesitzer an einem Verhandlungsergebnis interessiert sind, das eine Reduzierung der Gefährdung der Zivilbevölkerung zur Folge hat.

Darüber hinaus dürften Staaten, die in Dublin das umfassende Verbot von Streumunition angenommen haben, in den Verhandlungen im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens in gewisser Weise gebunden sein. Denn es könnte als Widerspruch (oder unglaublich) angesehen werden, wenn Regierungen, die in Dublin dem Verbot zugestimmt haben, bei den Verhandlungen über ein künftiges Protokoll zu Streumunition aber die Position vertreten, dass der Einsatz dieser Munition unter bestimmten Bedingungen oder Beschränkungen grundsätzlich legitim ist.

Wer zeichnet in Oslo? Noch ist ungewiss, ob alle 107 Staaten am 3. Dezember 2008 das Übereinkommen tatsächlich zeichnen werden. Insbesondere Länder in geographischer Nähe Russlands könnten zögern, weil

¹¹⁰ US Department of Defense, Office of the Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), »Cluster Munitions Policy Released«, Press Release Nr. 577-08, 9.7.2008.

¹¹¹ Die neue US-Politik wird aber auch als »vollkommen skandalös« oder als Versuch kritisiert, die Zeit bis 2018 zu nutzen, um bestimmte Streumunitionsbestände zu verkaufen; vgl. Matthew Weaver, »US Cluster Bomb Plans Meaningless, Say Campaigners«, in: *Guardian.co.uk*, 8.7.2008, <www.guardian.co.uk/world/2008/jul/08/armstrade.military> (eingesehen am 3.9.2008).

sie sich vom Nachbarn bedroht fühlen, und dies zumal nach dem russischen Einmarsch in Georgien. Nicht sicher ist die Zeichnung von Ländern, die dem restriktiven Dubliner Text zugestimmt, das vergleichsweise moderate Protokoll über explosive Kampfmittelrückstände zum VN-Waffenübereinkommen aber nicht ratifiziert haben. Andere Staaten, die Dublin unterstützen, könnten ihre Haltung noch ändern, um die Interessen der Herstellerindustrie in ihrem Land zu wahren oder um finanzielle Belastungen abzuwenden, die aus der Vertragserfüllung resultieren würden. Bislang haben nur wenige Staaten, darunter Deutschland und Frankreich, vorbehaltlos zugesichert, dass sie Ende 2008 unterzeichnen werden.

Handlungsempfehlungen

Anzahl der Zeichner des Oslo-Übereinkommens erhöhen und dessen Relevanz stärken. Deutschland sollte, wie in der Erklärung vom 29. Mai 2008 angekündigt, das Übereinkommen am 3. Dezember 2008 zeichnen und schnellstmöglich ratifizieren. Mit diesen Schritten kann die Bundesregierung eine Vorreiterrolle übernehmen und glaubhaft untermauern, dass Rüstungskontrolle und Abrüstung für sie große Bedeutung hat – wie zuletzt etwa der Bundesaußenminister bei der diesjährigen Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik betonte.

Um die Relevanz des Oslo-Übereinkommens zu steigern und seinen Geltungsbereich auszudehnen, müssen weitere Nationen auch über den 3. Dezember 2008 hinaus gewonnen werden. Die EU sollte im Interesse einer einheitlichen Unterstützung zuerst auf jene fünf Mitglieder einwirken, die den Abkommensentwurf von Dublin nicht angenommen haben: Griechenland, Lettland, Polen, Rumänien und die Republik Zypern. Zweite Priorität sollte den Nato-Staaten gelten. Neben den in Dublin nicht vertretenen USA sind dies wiederum Griechenland, Lettland, Polen und Rumänien, hinzu kommt die Türkei. Während die USA mit ihrem im Juli 2008 veröffentlichten Dokument zur Streumunitionspolitik eine Sonderposition bezogen hat, sollten sich die übrigen 24 Nato-Staaten den Regeln von Dublin verpflichtet fühlen. Einfluss sollte nicht zuletzt auch auf alle übrigen nicht in Dublin vertretenen relevanten Staaten genommen werden – also Nutzer, Produzenten und Besitzer von Streumunition sowie von Blindgängern betroffene Länder. Die Hauptbesitzer und -produzenten sollten regelmäßig zur Teilnahme am Oslo-Prozess eingela-

den, aber auch ermuntert werden, an einem restriktiven und rechtlich verbindlichen Verhandlungsergebnis im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens mitzuwirken.

Alternative Punktzielmunition einführen und für Modelle mit geringer Blindgängerquoten eintreten.

Auch außerhalb des Oslo-Prozesses sollte auf eine Minderung der mit Streumunition verbundenen möglichen Risiken hingewirkt werden. Dabei könnte man sich an Elemente des deutschen Drei-Stufen-Plans (vgl. Kasten 2, S. 19) anlehnen. So sollten Nationen, die dem Abkommensentwurf in Dublin nicht zugestimmt haben, zunächst dazu bewegt werden, schrittweise von der Nutzung von Streumunition zum Gebrauch alternativer Punktzielmunition¹¹² gemäß den Kriterien von Artikel 2 (2) c der »Convention on Cluster Munitions« überzugehen.¹¹³ Die Fähigkeit zur Bekämpfung von Flächenzielen bliebe erhalten, das Potential einer Gefährdung der Zivilbevölkerung und eigener Truppen würde gleichzeitig reduziert. Dabei sollten über Dublin hinausgehende Qualitätsstandards angestrebt werden, bei denen zum Beispiel für Selbstzerstörungs- und Selbstdeaktivierungsmechanismen alternativer Munition ein bestimmter Grad an technischer Verlässlichkeit festgelegt ist. Soweit Regierungen nicht, nicht sofort oder nicht vollständig in der Lage sind, einen solchen Übergang zu vollziehen, sollte dafür geworben werden, dass wenigstens keine Streumunition mehr zum Einsatz kommt, deren Blindgängerquote unverhältnismäßig hoch ist. Die Nutzung aller übrigen Modelle sollte an verifizierbare Sicherheitskriterien gekoppelt werden, zum Beispiel an festgelegte niedrige Versagerquoten (1–3%) oder sich schnell entladende Batterien. Hierzu kann neben der deutschen 8-Punkte-Position von 2006 (vgl. Kasten 1, S. 18) auch das am 9. Juli 2008 veröffentlichte Dokument zur neuen Streumunitionspolitik der USA¹¹⁴ als Anhaltspunkt dienen. Auch unilaterale

¹¹² Submunition zur Bekämpfung von Punktzielen vermag einzelne Ziele innerhalb einer vorbestimmten Fläche mittels Sensoren zu erkennen und zu bekämpfen. Vgl. dazu Anm. a in Kasten 1, S. 18.

¹¹³ Nach diesen Kriterien muss die Munition weniger als zehn explosive Submunitionen enthalten. Jede explosive Submunition muss mehr als vier Kilogramm wiegen, dazu befähigt sein, ein Einzelziel zu detektieren und zu bekämpfen, und mit einem elektronischen Selbstzerstörungs- und Selbstdeaktivierungsmechanismus ausgestattet sein; vgl. *Convention on Cluster Munitions* [wie Fn. 26].

¹¹⁴ US Department of Defense, »Cluster Munitions Policy Released« [wie Fn. 110].

Selbstverpflichtungen, Streumunition nicht gegen die Zivilbevölkerung, Ansammlungen von Zivilpersonen und bewohnte oder normalerweise bewohnte Gebiete einzusetzen, würden humanitäre Erleichterungen mit sich bringen. Ein solches Vorgehen unterminiert nicht die Zielsetzung des Oslo-Prozesses; es bewegt sich im Gegenteil sogar auf sie zu, wenn auch in kleinen Schritten.

Der gegenwärtig starke politische und öffentliche Druck kann genutzt werden, um auch die in Dublin nicht vertretenen Staaten zu Maßnahmen zu bewegen, mit denen sich die von Streumunition ausgehenden humanitären Risiken vermindern lassen. Insbesondere das Beispiel der USA hat gezeigt, dass sich nicht einmal Regierungen, die das Streumunitionsabkommen ablehnen, der Ausstrahlung des Prozesses völlig entziehen können und sich unter diesem Einfluss bereitfinden, zu einer wenn auch moderaten Milderung der Gefährdungssituation beizutragen.

Komplementärer Charakter von Oslo-Prozess und Verhandlungen im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens; für ein rechtlich verbindliches Verbotprotokoll eintreten. Mitunter wird angeführt, dass sich beide Prozesse nicht ergänzen, sondern im Widerspruch zueinander stehen.¹¹⁵ Diese Ansicht kann jedoch insofern nicht geteilt werden, als erst der Beginn des Oslo-Prozesses den Impuls gab für das Zustandekommen des erforderlichen Konsenses über die Aufnahme von Verhandlungen im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens. Beide Prozesse sind folglich miteinander verknüpft. Gerade im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens sind die Hauptnutzer und -bevorrater von Streumunition formal in die Bemühungen um eine Minderung der Schadenswirkungen dieser Munition eingebunden. Zugleich ist es das Forum, das durch die von ihm angestrebte Balance zwischen humanitären und militärischen Belangen gerade solchen Staaten eine Teilnahme ermöglicht, denen die Verbotsforderungen des Oslo-Prozesses derzeit noch zu weit reichen. Gegenwärtig sind 144 Staaten und damit etwa drei Viertel der Mitglieder der VN in mindestens einem oder beiden Verhandlungsforen vertreten.¹¹⁶

¹¹⁵ Diese Auffassung vertritt beispielsweise Stephen D. Goose in: »Cluster Munitions: Ban Them« [wie Fn. 43].

¹¹⁶ Dem Abschlussdokument von Dublin haben 107 Staaten zugestimmt; 104 Nationen sind Mitglieder des VN-Waffenübereinkommens; von den in der Summe 211 Staaten sind jene 67 abzuziehen, die in beiden Foren vertreten sind. Somit ergibt sich die Anzahl von 144 Ländern.

Die Verhandlungen im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens sollten unterstützt werden. Dabei dürfte ein Abschluss dieser Verhandlungen dem des Oslo-Prozesses zeitlich nachgeordnet sein. Da Deutschland in Dublin einem umfassenden Verbot von Streumunition zugestimmt hat, sollte die Bundesregierung anstreben, dass ein künftiges Streumunitionsprotokoll zum VN-Waffenübereinkommen ebenfalls rechtlich verbindlichen Verbotscharakter erhält. Eine grundsätzliche, wenn auch mit einzelnen Verboten oder Beschränkungen behaftete Legitimierung von Streumunition könnte Zweifel an der Glaubwürdigkeit der Position hervorrufen, die Deutschland in Dublin bezogen hat, und den Eindruck widersprüchlichen Verhaltens aufkommen lassen.

Zur Klärung des Verhältnisses zwischen Artikel 1 und Artikel 21 des Oslo-Übereinkommens beitragen. Zwischen Artikel 1 (1) c und Artikel 21 (3) der Konvention besteht ein Spannungsverhältnis. Ersterer verbietet den Mitgliedstaaten, irgendjemanden bei Handlungen zu unterstützen oder zu Handlungen zu ermutigen, die ihnen nach den Bestimmungen des Streumunitionsabkommens untersagt sind. Im Widerspruch dazu gestattet Artikel 21 (3) des Übereinkommens künftigen Vertragsstaaten die militärische Kooperation und gemeinsame Operationen mit Nichtvertragsstaaten, selbst wenn diese sich an Handlungen beteiligen könnten, die Zeichnerstaaten verboten sind (militärische Interoperabilität). Dieser Widerspruch ist ein anhaltender Kritikpunkt der NGOs.¹¹⁷ Die eröffnete Möglichkeit, das Verhältnis beider Artikel unterschiedlich zu gewichten, lässt Raum für individuelle Auslegungen. Eine einheitliche und berechenbare Anwendung des Vertrages ist somit gegenwärtig erschwert. Es sollte daher im Interesse der Bundesregierung und anderer künftiger Zeichner liegen, ein »nationales Verständnis« für die Auslegung dieser Artikel zu entwickeln und insofern das Verhältnis beider Artikel zueinander politisch zu bestimmen. So könnte beispielsweise festgelegt werden, dass nur unter bestimmten konkreten Rahmenbedingungen und in speziellen Bedrohungs- oder Einsatzszenarien

¹¹⁷ Das Aktionsbündnis Landmine.de spricht von der »größte[n] Schwachstelle des Vertrages«. Denn Artikel 21 unterminiert seiner Ansicht nach das Verbot des Artikels 1, unter keinen Umständen Streumunition einzusetzen, an deren Einsatz mitzuwirken oder andere zu deren Gebrauch zu ermutigen; Aktionsbündnis Landmine.de, Presseerklärung, 29.5.2008, <http://landmine.de/fix/pdf/PE_29_05.pdf> (eingesehen am 9.9.2008).

die militärische Kooperation und gemeinsame Operationen mit Nichtvertragsstaaten gemäß Artikel 21 (3) zulässig sind. Je präziser diese Erklärungen formuliert und je breiter sie unter den Nationen abgestimmt sind, desto eindeutiger und berechenbarer könnte eine Auslegung dieses Artikels des Oslo-Übereinkommens werden. Um Geschlossenheit zu demonstrieren, sollte dabei auf ein einheitliches Verständnis in EU und Nato hingewirkt werden.

Synergien und Verknüpfungen des künftigen Oslo-Übereinkommens mit dem Ottawa-Übereinkommen prüfen. Angesichts von Analogien und Überschneidungen bei der praktischen Risikobekämpfung und Opferhilfe sollten operative und institutionelle Verknüpfungen des neuen Streumunitionsabkommens mit dem Ottawa-Übereinkommen und mit Regelungen zu Mine Action geprüft werden. Verwandte Aufgaben könnten so besser gebündelt werden, mögliche Redundanzen ließen sich vermeiden. Da die wirtschaftlichen und sozialen Folgen von Landminen, Streumunitionsblindgängern und sonstigen explosiven Munitionsrückständen weitgehend identisch sind, sollte die in beiden genannten Abkommen geregelte Opferhilfe synchronisiert werden. Dabei sollte auch das Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD)¹¹⁸ verstärkt eingebunden werden. Da die Beseitigung explosiver Kampfmittelrückstände und ihrer Auswirkungen (und damit auch jener von Streumunition) bereits zu seinen Tätigkeiten gehört, könnte es im Falle einer engeren Anbindung an das Oslo-Übereinkommen weitere Aufgaben übernehmen, müsste dann aber auch mit den erforderlichen Mitteln ausgestattet werden.¹¹⁹

¹¹⁸ Das 1998 gegründete GICHD ist eine internationale Organisation mit der Rechtsform einer Stiftung. Das in Genf angesiedelte Zentrum hat mehr als 40 Mitarbeiter und wird von etwa 20 Staaten und internationalen Organisationen finanziert. Das GICHD unterstützt die weltweiten Anstrengungen zur Bewältigung der durch Antipersonenminen, andere Landminen und explosive Kriegsmunitionsrückstände verursachten Auswirkungen. In diesem Kontext ist es auf dem Gebiet der humanitären Minenräumung tätig und erarbeitet für die VN die International Mine Action Standards. 2001 erteilten die Vertragsstaaten der Ottawa-Konvention dem GICHD ein Mandat zur Einrichtung einer Stelle, die sich mit der Umsetzung des Übereinkommens befasst (Implementation Support Unit – ISU), <www.gichd.org/> (eingesehen am 14.4.2008).

¹¹⁹ So hat das GICHD beispielsweise im November 2007 eine Publikation zu Streumunition herausgegeben, die praktische Informationen für diejenigen bereitstellt, die sich mit den Auswirkungen von Streumunition auf die Zivilbevölkerung

Vergleichbar der beim GICHD eingerichteten Implementation Support Unit (ISU), die die Umsetzung des Ottawa-Übereinkommens unterstützt, sollten die künftigen Oslo-Vertragsstaaten die Aufstellung einer vergleichbaren Einheit prüfen. Gegebenenfalls könnten die Aufgaben aber auch in der beim GICHD bereits vorhandenen ISU gebündelt werden, deren personeller Umfang und materielle Ausstattung entsprechend aufzustocken wären. Eine zeitliche und örtliche Kopplung der Vertragsstaatenkonferenzen beider Abkommen sollte ebenfalls erwogen werden.

beschäftigen: GICHD, *A Guide to Cluster Munitions*, Genf, November 2007.

Anhang

Abkürzungen

BGBL.	Bundesgesetzblatt
CCM	Convention on Cluster Munitions
CCW	Convention on Conventional Weapons
CM	Cluster Munitions
CMC	Cluster Munitions Coalition
EU	Europäische Union
GGE	Group of Governmental Experts
GICHD	Geneva International Centre for Humanitarian Demining
HSFK	Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (Frankfurt a.M.)
ICBL	International Campaign to Ban Landmines
ICRC	International Committee of the Red Cross
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IMAS	International Mine Action Standards
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NGOs	Nichtregierungsorganisationen
VN	Vereinte Nationen

Übersicht 1

Staaten, die Streumunition eingesetzt haben (1 a), die von Blindgängern betroffen sind (1 b), die Streumunition produzieren (1 c) oder lagern (1 d)

Datenquelle:

CMC, *How Big Is the Problem?* Factsheet, Oktober 2008,

<www.stopclustermunitions.org/wp/wp-content/uploads/2008/10/how-big-is-the-problem.pdf>.

Siehe zur Quelle auch die kritischen Hinweise in Fn. 90.

Übersicht 1 a

15 Staaten, die Streumunition eingesetzt haben (user)

1. Äthiopien	6. Großbritannien	11. Russland
2. Ehemalige Republik Jugoslawien (Serbien)	7. Israel	12. Saudi-Arabien
3. Eritrea	8. Marokko	13. Sudan
4. Frankreich	9. Niederlande	14. Tadschikistan
5. Georgien	10. Nigeria	15. Vereinigte Staaten von Amerika

Übersicht 1 b

27 Staaten und 5 Gebiete, die von Streumunitionsblindgängern betroffen sind (affected)

Staaten		Gebiete
1. Afghanistan	15. Kuwait	1. Berg-Karabach
2. Albanien	16. Laos	2. Falkland/Malvinas
3. Angola	17. Libanon	3. Kosovo
4. Aserbaidshan	18. Montenegro	4. Tschetschenien
5. Äthiopien	19. Saudi-Arabien	5. Westsahara
6. Bosnien und Herzegowina	20. Serbien	
7. Eritrea	21. Sierra Leone	
8. Georgien	22. Sudan	
9. Grenada	23. Syrien	
10. Irak	24. Tadschikistan	
11. Israel	25. Tschad	
12. Kambodscha	26. Uganda	
13. Kongo, Demokratische Republik	27. Vietnam	
14. Kroatien		

Übersicht 1 c**33 Staaten, die Streumunition produzieren (producer)**

1. Ägypten	12. Indien	23. Rumänien
2. Argentinien	13. Irak	24. Russland
3. Belgien	14. Iran	25. Schweden
4. Bosnien und Herzegowina	15. Israel	26. Schweiz
5. Brasilien	16. Italien	27. Serbien
6. Chile	17. Japan	28. Singapur
7. China	18. Korea (Nord)	29. Slowakei
8. Deutschland	19. Korea (Süd)	30. Spanien
9. Frankreich	20. Niederlande	31. Südafrika
10. Griechenland	21. Pakistan	32. Türkei
11. Großbritannien	22. Polen	33. Vereinigte Staaten von Amerika

Übersicht 1 d**78 Staaten, die Streumunition lagern (stockpiler)**

1. Ägypten	27. Israel	53. Republik Moldau
2. Algerien	28. Italien	54. Rumänien
3. Angola	29. Japan	55. Russland
4. Aserbaidshan	30. Jemen	56. Saudi-Arabien
5. Äthiopien	31. Jordanien	57. Schweden
6. Bahrain	32. Kanada	58. Schweiz
7. Belgien	33. Kasachstan	59. Serbien
8. Bosnien und Herzegowina	34. Katar	60. Simbabwe
9. Brasilien	35. Korea (Nord)	61. Singapur
10. Bulgarien	36. Korea (Süd)	62. Slowakei
11. Chile	37. Kroatien	63. Spanien
12. China	38. Kuba	64. Sri Lanka
13. Dänemark	39. Kuwait	65. Südafrika
14. Deutschland	40. Libyen	66. Sudan
15. Eritrea	41. Marokko	67. Syrien
16. Finnland	42. Mongolei	68. Thailand
17. Frankreich	43. Montenegro	69. Tschechische Republik
18. Georgien	44. Niederlande	70. Türkei
19. Griechenland	45. Nigeria	71. Turkmenistan
20. Großbritannien	46. Norwegen	72. Uganda
21. Guinea	47. Oman	73. Ukraine
22. Guinea-Bissau	48. Österreich	74. Ungarn
23. Indien	49. Pakistan	75. Usbekistan
24. Indonesien	50. Peru	76. Vereinigte Arabische Emirate
25. Irak	51. Polen	77. Vereinigte Staaten von Amerika
26. Iran	52. Portugal	78. Weißrussland

Übersicht 2

Kategorisierung der 107 Staaten, die am 30. Mai 2008 in Dublin den Konventionstext über ein Abkommen zu Streumunition angenommen haben

Vertretene Staaten, die	Mitglied sind in Nato/EU	Streumunition eingesetzt haben	vom Streumunitions- einsatz betroffen sind	Streumunition produzieren	Streumunition lagern
Albanien			x		
Argentinien				x	
Australien					
Bahrain					x
Belgien	Nato + EU			x	x
Belize					
Benin					
Bolivien					
Bosnien und Herzegowina			x	x	x
Botsuana					
Brunei					
Bulgarien	Nato + EU				x
Burkina Faso					
Burundi					
Chile				x	x
Cook Islands					
Costa Rica					
Côte d'Ivoire					
Dänemark	Nato + EU				x
Deutschland	Nato + EU			x	x
Dominikanische Republik					
Ecuador					
El Salvador					
Estland	Nato + EU				
Fidschi					
Finnland	EU				x
Frankreich	Nato + EU	x		x	x
Ghana					
Großbritannien	Nato + EU	x		x	x
Guatemala					
Guinea					x
Guinea-Bissau					x
Honduras					
Indonesien					x
Irland	EU				

Vertretene Staaten, die	Mitglied sind in Nato/EU	Streumunition eingesetzt haben	vom Streumunitions- einsatz betroffen sind	Streumunition produzieren	Streumunition lagern
Island	Nato				
Italien	Nato + EU			x	x
Jamaika					
Japan				x	x
Kambodscha			x		
Kamerun					
Kanada	Nato				x
Katar					x
Kenia					
Kirgistan					
Komoren					
Kongo (DRK)			x		
Kongo (RK)					
Kroatien			x		x
Laos			x		
Lesotho					
Libanon			x		
Litauen	Nato + EU				
Luxemburg	Nato + EU				
Madagaskar					
Malawi					
Malaysia					
Mali					
Malta	EU				
Marokko		x			x
Mauretanien					
Mazedonien					
Mexiko					
Moldau, Republik					x
Montenegro			x		x
Mosambik					
Neuseeland					
Nicaragua					
Niederlande	Nato + EU	x		x	x
Niger					
Nigeria		x			x
Norwegen	Nato				x
Österreich	EU				x

Vertretene Staaten, die	Mitglied sind in Nato/EU	Streumunition eingesetzt haben	vom Streumunitions- einsatz betroffen sind	Streumunition produzieren	Streumunition lagern
Palau					
Panama					
Papua-Neuguinea					
Paraguay					
Peru					x
Philippinen					
Portugal	Nato + EU				x
Sambia					
Samoa					
San Marino					
Saõ Tomé & Príncipe					
Schweden	EU			x	x
Schweiz				x	x
Senegal					
Serbien		x	x	x	x
Seychellen					
Sierra Leone			x		
Slowakei	Nato + EU			x	x
Slowenien	Nato + EU				
Spanien	Nato + EU			x	x
Südafrika				x	x
Sudan		x	x		x
Swasiland					
Tansania					
Timor Leste					
Togo					
Tschad			x		
Tschechische Republik	Nato + EU				x
Uganda			x		x
Ungarn	Nato + EU				x
Uruguay					
Vanuatu					
Vatikanstadt					
Venezuela					

Datenquellen:

Außenministerium Republik Irland, <www.clustermunitionsdublin.ie/>; CMC, *How Big Is the Problem?* Factsheet, Oktober 2008, <www.stopclustermunitions.org/wp/wp-content/uploads/2008/10/how-big-is-the-problem.pdf> (siehe dazu aber die kritischen Hinweise in Fn. 90); Cluster Munitions Coalition, <www.stopclustermunitions.org/the-solution/the-treaty?id=84>; *The Cluster Munitions Process*, <<http://clusterprocess.org/odsupport.html>>.