

Der Vertrag von Oslo über das umfassende Verbot von Streumunition: Die „Convention on Cluster Munitions“

Detlev Justen*

Abstract: In December 2008 a new treaty under international law has been signed: the “Convention on Cluster Munitions”. It bans the use, production, stockpiling and transfer of cluster munitions and establishes a framework for cooperation and assistance. Despite the main producer and stockpiler of this munitions opposing the treaty it will strengthen international humanitarian law and contribute to stigmatize the use and transfer of cluster munitions. This article analyses the Convention’s main regulations, both its merits and flaws, and will give an assessment on the accord’s future prospects.

Keywords: Cluster munitions, Oslo Agreement, humanitarian international law, disarmament
Streumunition, Oslo-Übereinkommen, humanitäres Völkerrecht, Abrüstung

Das Abkommen sei ein „Meilenstein auf dem Weg der Rüstungskontrolle“. So bezeichneten der britische und der deutsche Außenminister das neue völkerrechtliche Abkommen, das 94 Staaten am 3. und 4. Dezember 2008 in Oslo unterzeichneten: die „Convention on Cluster Munitions“.¹ Um die Auswirkungen des Einsatzes von Streumunition zu mindern, verbietet es umfassend den Einsatz, die Produktion, die Weitergabe und die Lagerung von Streumunition. Zudem schafft es einen Rahmen für Kooperation und Hilfe, angemessene Unterstützung der Überlebenden, Räumung betroffener Gebiete, Heranbildung eines Gefährdungsbewusstseins sowie für die Zerstörung von Streumunition. Nicht unter den Unterzeichnern vertreten sind allerdings die vermuteten Hauptbesitzer und -produzenten dieser Munitionsart: die USA, Russland und China. Gleichwohl wird das Streumunitionsübereinkommen das humanitäre Völkerrecht stärken und – vergleichbar der Ottawa-Konvention über das Verbot von Antipersonenminen – den Gebrauch von Streumunition politisch und gesellschaftlich auch über die Vertragsstaaten hinaus stigmatisieren.

1. Streumunition

1.1. Funktionsweise und militärische Einsatzoptionen

Streumunition (cluster munitions/cluster bombs) ist ein militärisches Einsatzmittel zur Bekämpfung von Flächenzielen, z.B. Stellungen von Bodentruppen oder militärische Infrastruktur (Kasernen, Flugplätze, Gefechtsstände etc.). Ihr Einsatz erfolgt durch Abwurf oder Abfeuerung aus Flugzeugen oder Hubschraubern, mittels Verschuss durch Artillerie, Mörser, Raketenwerfer oder durch Ausstoß aus speziellen militärischen Landfahrzeugen. Nach ihrem grundsätzlichen Funktionsprinzip öffnet sich in einer meist vorab definierten Höhe ein Be-

hälter (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. Weltweit existieren mehr als 200 verschiedene Modelle. Als größte Produzenten werden die USA, Russland und China vermutet.²

1.2. Humanitäre Auswirkungen

Im Mittelpunkt der Kritik an einem Einsatz von Streumunition stehen vor allem die Gefahren, die nach bewaffneten Konflikten durch die unkontrollierte Verteilung von Streumunitionsblindgängern drohen. Da sie bei Berührung oder Veränderung ihrer Lage ähnlich wie Antipersonenminen explodieren können, besteht die Gefahr umfassender Begleitschäden im Einsatzgebiet. Die Blindgängerquote kann je nach Munitionstyp bis zu 35 Prozent der Submunition betragen. Betroffene Wohngebiete, Felder, Äcker etc. werden so zu „De-facto-Minenfeldern“.³ So ähneln die sozialen und wirtschaftlichen Folgen denen, die in von Landminen verseuchten Regionen zu beobachten sind.⁴ Für die Überlebenden, Hinterbliebenen, Angehörigen oder sozialen Gemeinschaften verringern sich anschließend die Chancen auf Arbeit, Bildung und Lebensunterhalt erheblich.⁵ Ein weiterer Vorbehalt gegenüber Streumunition ist der Umstand, dass sie auch unter Inkaufnahme unverhältnismäßig hoher Schäden in Wohngebieten oder zahlreicher Opfer unter der Zivilbevölkerung eingesetzt wur-

2 Handicap International, Streubomben. Faktenblatt 2007, <http://www.handicap-international.de/fileadmin/redaktion/pdf/cluster_fakten.pdf> (eingesehen 16.12.2008).

3 Handicap International, *Circle of Impact: The Fatal Footprint of Cluster Munitions on People and Communities*, Textauszüge in deutscher Sprache, München, Mai 2007, S. 31.

4 Zu den sozioökonomischen Folgen einer Verseuchung durch Landminen vgl. United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), *The Humanitarian Impact of Cluster Munitions*, New York and Geneva, 2008. Zu den humanitären Auswirkungen von Antifahrzeugminen vgl. Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD), *Humanitarian Impact from Mines other than Anti-Personal Mines*, Genf, Oktober 2004, S. 23-33.

5 Vgl. Handicap International, *Circle of Impact: The Fatal Footprint of Cluster Munitions on People and Communities*, Brüssel, Mai 2007, S. 9-11.

* Dipl.-Pädagoge, Oberstleutnant i.G., Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin.
Dieser Aufsatz wurde einem doppel-blinden Gutachterverfahren (peer-review) unterzogen.

1 Frank-Walter Steinmeier, David Miliband, „Unsere gemeinsame Verantwortung. Das Abkommen ist ein Meilenstein auf dem Weg der Rüstungskontrolle“, in: *Frankfurter Rundschau*, 3.12.2008, S. 8.

de.⁶ 27 Länder und fünf international nicht anerkannte Staaten sind von Streumunitionsblindgängern betroffen. Bis heute sind mehr als 13.300 Opfer infolge von Streumunitionseinsatz bestätigt, wobei die Dunkelziffer offenbar vier- bis fünfmal höher eingeschätzt werden kann. 98 Prozent dieser Opfer sind Zivilpersonen, darunter ein besonders hoher Anteil an Kindern. Zu den Regionen, in denen Streumunition in jüngerer Zeit zum Einsatz kam, zählen der Irak und Kuwait (1991), Kosovo (1999), Afghanistan (2001), der Irak (2003), der Libanon (2006) und Georgien (2008).⁷

2. Der Oslo-Prozess

2.1. Initiierung

Obwohl sich Streumunition bereits seit den 1960er und 1970er Jahren im Fokus humanitärer Organisationen befindet, erhielt diese Problematik erst während der letzten zehn Jahre deutlich mehr Aufmerksamkeit. Insbesondere die Entrüstung über die auch durch Streumunitionsblindgänger verursachten zivilen Opfer im Kosovo, in Afghanistan, im Irak und in Israel/im Libanon erhöhte weltweit den Druck, die negativen humanitären Auswirkungen des Einsatzes dieser Munition zu begrenzen. Nach drei Jahren der Gespräche und Erörterungen über Streumunition im Forum des VN-Waffenübereinkommens⁸ wurden erste Ergebnisse während dessen 3. Überprüfungskonferenz im November 2006 erreicht.⁹ Die Mehrzahl der NGOs und viele Staaten waren jedoch mit Umfang und Qualität der Beschlüsse unzufrieden. Norwegens Außenminister Jonas Gahr Støre kündigte daher gegen Ende der Konferenz eine Initiative zu Streumunition außerhalb des VN-Waffenübereinkommens an und lud für Februar 2007 zu ersten Verhandlungen nach Oslo ein. Wesentliche Förderer seiner Initiative waren die Regierungen von Österreich, Neuseeland, Irland, Peru und Mexiko (die so genannte „Kerngruppe“).

2.2. Zielsetzung

Zum Ende der Eröffnungskonferenz in Oslo (22.–23. Februar 2007) nahmen 46 Staaten eine politische Absichtserklärung,

die sogenannte „Erklärung von Oslo“¹⁰ an. Deren Unterzeichner verpflichten sich,

- 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.

Somit zielte 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.

Neben einigen regionalen bzw. themenbezogenen Treffen¹¹ wurden im Oslo-Prozess fünf Hauptkonferenzen 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. Nicht vertreten hingegen waren die Hauptnutzer und -produzenten von Streumunition. Diese nehmen zwar an den Verhandlungen im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens teil, lehnten jedoch die norwegische Initiative als zu weitreichend ab. Streumunition ist aus ihrer Sicht ein legitimes, militärisch notwendiges und aus Schutz- und Sicherheitsgründen unverzichtbares Einsatzmittel. Am Ende der Konferenz von Dublin nahmen am 30. Mai 2008 107 Regierungen¹² den Text der „Convention on Cluster Munitions“¹³ als Grundlage für dessen Zeichnung im Dezember 2008 in Oslo an.

6 Hier wird insbesondere der Streumunitionseinsatz gegen libanesisches 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.

7 Handicap International, *Streubomben. Faktenblatt 2007* [s. Fn. 2]. Ihren Schätzungen zu Folge beträgt die Dunkelziffer der Opfer von Streumunition ca. 100 000 Personen.

8 *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.

9 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, *Final Document, Part II, Declaration*, CCW/CONF.III/11 (Part II.), 17.11.2006, S. 6; 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.

10 Oslo Conference on Cluster Munitions, *Declaration*, Oslo, 23.2.2007 <[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 29.1.2009).

11 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).

12 Die 107 Delegationen: Diplomatic Conference for the Adoption of a Convention on Cluster Munitions, *List of Delegates*, Dublin, CCM/INF/1, 30.5.2008, <http://www.clustermunitionsdublin.ie/pdf/CCM_INF_1_ListofDelegates_Final.pdf> (eingesehen 29.1.2009).

13 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 29.1.2009).

3. Die „Convention on Cluster Munitions“

3.1. Inhaltliche Bestimmungen

Ihr Aufbau, Inhalt und ihre Systematik entsprechen in weiten Teilen dem Ottawa-Übereinkommen über das Verbot von Antipersonenminen von 1997.¹⁴ Entsprechend verbietet die Konvention umfassend Einsatz, Herstellung, Lagerung und Weitergabe von Streumunition und fordert deren Vernichtung. Artikel 2 (2) definiert erstmalig, was völkerrechtlich unter Streumunition verstanden wird. Demnach handelt es sich bei Streumunition um eine konventionelle Munition, die dazu bestimmt ist, ebenfalls konventionelle, explosive Submunition zu verstreuen oder freizugeben. Diese Submunition darf nicht mehr als zwanzig Kilogramm wiegen und muss auch tatsächlich in der konventionellen Munition enthalten sein. Gemäß Artikel 2 (2 a-c) wird Munition dann *nicht* als Streumunition angesehen, wenn die von ihr ausgehende Gefährdung insbesondere für die Zivilbevölkerung konstruktions- oder ausstattungsbedingt erheblich reduziert ist. Dies betrifft Leucht-, Rauch-, Pyrotechnik- oder Radarabwehr-(Sub)Munition und Munition mit rein elektrischer oder elektromagnetischer Wirkung. Munition mit Explosivstoffen ist ebenfalls *keine* Streumunition, wenn sie weniger als zehn explosive Submunitionen enthält, jede dieser explosiven 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 unter dem Hinweis, dass solche Munition unterschiedslose Flächenwirkung vermeidet und die Risiken durch nicht zur Explosion gelangte Submunition erheblich reduziert sind.

Den Vertragsstaaten ist es untersagt, Handlungen von Nichtvertragsstaaten zu unterstützen, die einem Vertragsstaat nach dem Oslo-Übereinkommen verboten sind (Art. 1). Bis spätestens acht Jahre nach Inkrafttreten der Konvention müssen sämtliche Streumunitionsbestände vernichtet werden (Art. 3 [2]). Diese Frist kann auf Antrag bis zu zweimal um je vier Jahre verlängert werden (Art. 3 [3]). Nach Artikel 3 (6, 8) ist es gestattet, geringere, meldepflichtige Streumunitionsbestände zu Zwecken der Ausbildung in Detektion, Räumung oder Vernichtung von Streumunition zurückzubehalten. Gebiete, in denen explosive Streumunitionsblindgänger verstreut sind, müssen binnen zehn Jahren nach Inkrafttreten 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 Zusammenhang umfasst der Opferbegriff auch die indirekt betroffenen Familien oder sozialen Gemeinschaften. Die Vertragsstaaten haben die Pflicht, jährlich einen Bericht abzugeben (Art. 7). Das Oslo-Übereinkommen

¹⁴ Das Ottawa-Übereinkommen von 1997 beinhaltet das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen. *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).

wird in Kraft treten, nachdem der dreißigste Staat seine Ratifizierungsunterlagen beim Depositar, dem Generalsekretär der VN, hinterlegt hat (Art. 17). Abschließend enthält das Übereinkommen einen Artikel, der die militärische Kooperation und gemeinsame Operationen mit Nichtvertragsstaaten gestattet, auch wenn deren Streitkräfte Operationen oder Handlungen durchführen, die Vertragsstaaten von Oslo verboten sind (Interoperabilität, Art. 21 [3]).

3.2. Zusammensetzung der Unterzeichnerstaaten

94 Regierungen unterzeichneten Anfang Dezember 2008 in Oslo die „Convention on Cluster Munitions“; Tunesien kam im Januar 2009 als 95. Staat dazu.¹⁵ Damit waren in Oslo 13 Nationen weniger vertreten als bei der Annahme des Konventionstextes in Dublin im Mai 2008. Die Cluster Munitions Coalition (CMC)¹⁶ unterteilt die für die Streumunitionsproblematik relevanten Staaten in vier Kategorien: Nutzer, betroffene Staaten, Produzenten und Bevorrater von Streumunition.¹⁷ Nach Angaben der CMC setzen oder setzten weltweit bislang 15 Staaten Streumunition ein, 27 Länder sind von Streumunitionsblindgängern betroffen, 33 Staaten produzieren und 78 Staaten bevorraten Streumunition.¹⁸ Von den 95 Nationen, die das Abkommen in Oslo gezeichnet haben, sind in den relevanten vier Staatengruppen vertreten: drei Nutzer von Streumunition (20%), elf von Blindgängern betroffene Staaten (41%), 13 Produzenten (39%) und 30 Streumunition lagernde Staaten (38%). Mit Ausnahme der Nutzer von Streumunition (20%) unterstützen damit etwa 40 Prozent der Staaten der drei übrigen Kategorien das Oslo-Übereinkommen.

Regional betrachtet kamen 33 Delegationen aus Afrika, 14 aus Amerika und der Karibik, sieben aus Asien, 32 aus Europa und acht aus Ozeanien. Aus den Regionen Amerika und Karibik, Afrika und Asien finden sich nur vereinzelt Länder mit Relevanz für die Streumunitionsproblematik, aus Ozeanien nicht ein einziges. Europäische Staaten sind dagegen in allen vier Kategorien am häufigsten vertreten.

18 der 26 Nato-Staaten (69%)¹⁹ und 19 der 27 EU-Staaten (70%)²⁰ haben dem Konventionstext zugestimmt. Das Nato-

¹⁵ Stand: 23.3.2009.

¹⁶ Die CMC ist ein im November 2003 gegründetes Netzwerk von heute 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 z.B. das Lebanon Landmine Resource Centre, <www.stopclustermunitions.org/the-coalition/> (eingesehen 29.1.2009).

¹⁷ CMC, How big is the problem? Factsheet, Oktober 2008 <<http://www.stopclustermunitions.org/wp/wp-content/uploads/2008/10/how-big-is-the-problem.pdf>> (eingesehen 29.1.2009). Dieser Aufsatz erfasst nur Mitgliedstaaten der VN und verzichtet auf die Aufnahme der in der Quelle angeführten fünf „territories ... affected by cluster bombs“. Denn diese Territorien können keine völkerrechtlich legitimierte Vertreter in Verhandlungsforen entsenden (wie z.B. Tschetschenien), da sie völkerrechtlicher Bestandteil eines Staates sind.

¹⁸ Kritisch ist zu den Angaben der CMC anzumerken, dass nicht ersichtlich ist, welche Definition von Streumunition ihnen zugrunde liegt. Auch gewichtet die von der CMC erstellte Übersicht nicht die Umfänge der Bestände oder das Ausmaß der Verseuchung durch Streumunition.

¹⁹ Die acht in Oslo nicht vertretenen Nato-Staaten: Estland, Griechenland, Lettland, Polen, Rumänien, Slowakei, Türkei, USA.

²⁰ Die acht in Oslo nicht vertretenen EU-Staaten: Estland, Griechenland, Finnland, Lettland, Polen, Rumänien, Republik Zypern, Slowakei.

Mitglied USA war in Oslo ebenso wenig vertreten wie Russland und China – die wahrscheinlichen Hauptnutzer und -produzenten von Streumunition.²¹

4. Bewertung der Konvention

Mit der Zeichnung der „Convention on Cluster Munitions“ wurde die politische und zeitliche Zielsetzung von Oslo erreicht, denn der Abschluss der rechtlich verbindlichen Übereinkunft erfolgte noch 2008. Ebenso wurde die Schaffung eines Rahmens, der Kooperation und Hilfe für betroffene Personen und Regionen bietet, gewährleistet. Angesichts der Zustimmung von fast der Hälfte der VN-Mitgliedstaaten und der Erfassung einer ganzen Waffenkategorie leistet das Abkommen einen wichtigen Beitrag zum Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte und stärkt das humanitäre Völkerrecht. Seine humanitäre Zielsetzung ist bedeutsam für Einsätze zur Friedenserhaltung oder -erzwingung. Deren Legitimität, Glaubwürdigkeit und Ansehen stehen heute sowohl für die legitimierende Institution (wie den Sicherheitsrat der VN) als auch für die unterstützenden/entscheidenden Staaten zunehmend auf dem Spiel.²² Jedes unschuldige 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 Konflikts oder einer bewaffneten Auseinandersetzung beeinträchtigen kann.²³

Mit seinem sofortigen und umfassenden Verbot von Streumunition entspricht das Übereinkommen zwar zentralen humanitären Forderungen der Kerngruppenstaaten und der Zivilgesellschaft/CMC. Um jedoch ein Abkommen mit möglichst vielen streumunitionsrelevanten Unterzeichnerstaaten zu erreichen, waren beide gezwungen, die Zustimmung einer „kritischen Masse“ relevanter Staaten zu gewinnen, z.B. Deutschlands, Großbritanniens, Frankreichs, Australiens oder Japans. Daher berücksichtigt das Abkommen auch militärische Interessen, überwiegend vorgebracht von einer Gruppe aus ca. 20 Nationen („Gruppe der 20“)²⁴, zu denen auch die genannten fünf Staaten zählen. So bleiben gemeinsame Operationen und militärische Kooperation mit Nichtvertragsstaaten gestattet. Alternative Punktzielmunition fand keinen Eingang in die maßgebende Definition. Auch das Zurückbehalten von Streumunition zur Ausbildung in Detektions-, Räumungs- oder Vernichtungstechniken ist zulässig. Demnach stellt das Übereinkommen einen Kompromiss dar und ist von dem Bemühen gekennzeichnet, eine Balance zwischen humanitären und militärischen Interessen zu wahren.²⁵

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 (Interoperabilität) mit Nichtvertragsstaaten, selbst wenn diese sich an Handlungen beteiligen könnten, die Unterzeichnerstaaten verboten sind. Die damit eröffnete Möglichkeit, das Verhältnis beider Artikel unterschiedlich zu gewichten, lässt breiten Raum für Auslegungen. Eine einheitliche und berechenbare Anwendung des Vertrages wird somit gegenwärtig erschwert. Dieser Widerspruch unterliegt anhaltender Kritik.²⁶

Mit 94 Zeichnungen in Oslo konnte die Zahl der Zustimmungen von Dublin nicht erreicht werden. Die Ursachen für diese Differenz können unterschiedlicher Natur sein. Insbesondere Länder in geographischer Nähe Russlands mögen eine Zeichnung ablehnen, da sie sich durch den russischen Einmarsch in Georgien (stärker) bedroht fühlen. Dies kann für Finnland, Estland, Lettland und Polen zutreffen. Dagegen gaben bei der Türkei, Griechenland und der Republik Zypern sicherlich zwischenstaatliche Spannungen den Ausschlag (Teilung Zyperns). Für die Türkei mag auch die Kurden-Problematik Anlass gewesen sein, an Streumunition festzuhalten. Aber auch absehbare finanzielle Belastungen aus der Streumunitionsvernichtung und -räumung sowie weiteren vertraglichen Verpflichtungen können besonders für finanzschwächere Länder ein Grund für ihr Fernbleiben sein.

Da nur etwas weniger als die Hälfte der für die Streumunitionsproblematik relevanten Staaten das Abkommen unterstützt, bewirkt die Konvention nur in begrenztem Maße eine Reduzierung der von Streumunition ausgehenden Gefahren. Mehr als zwei Drittel dieser Staaten stammen aus der Dritten Welt, die in diesem Zusammenhang nur geringe Relevanz haben. Die Unterzeichner verfügen zudem nur über ca. zehn Prozent der weltweiten Streumunitionsbestände. Die übrige Menge lagert bei den Hauptbesitzern und -produzenten, geschätzte drei Milliarden Stück Submunition allein in den USA, Russland und China.²⁷ Diese führenden Militärmächte gehören jedoch nicht zu den Unterzeichnern von Oslo.²⁸

Das Oslo-Übereinkommen wird allerdings auch auf die Nichtvertragsstaaten wirken. So erzeugt das rege öffentliche Interes-

21 Die genannten Militärmächte sind im Ottawa-Übereinkommen ebenfalls nicht vertreten.

22 Wie sich etwa in der von den USA auf die Formel vom „Kampf um die Herzen und Köpfe“ gebrachten Entwicklung zeigt.

23 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.

24 Zur „Gruppe“ zählen 18 Staaten: Australien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Niederlande, Polen, Slowakei, Schweiz, Schweden, Spanien, Tschechische Republik, Türkei.

25 Zur Wertung des Ergebnisses von Dublin als Kompromiss vgl. Krüger, „Waffen mit politischem Preis ...“ [s. Fn. 23]; 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.

26 „Streubomben werden verboten. Abkommen in Oslo/Washington und Moskau bleiben fern“, in: *FAZ.NET*, 4.12.2008, S. 6; das Aktionsbündnis Landmine.de kritisiert dies als die „größte Schwachstelle des Vertrages“. Denn Artikel 21 unterminiert ihrer 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 29.1.2009).

27 Zahlenangabe der Informationsbroschüre des Aktionsbündnisses Landmine.de: *Im Brennpunkt. Streubomben und Streumunition. Die tödliche Gefahr*, Berlin 2005, S. 14.

28 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 (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. 4).

se an der Thematik bereits heute starken Druck auf deren Regierungen. Ähnlich wie bei Landminen werden Einsätze von Streumunition künftig erheblich aufmerksamer verfolgt und ihr Gebrauch zusehends politisch und gesellschaftlich stigmatisiert.²⁹ Dies zeigte sich bereits im August 2008 während des Kaukasus-Krieges.³⁰ Dabei wird sich wie beim Ottawa-Übereinkommen eine normative Wirkung auch über die Vertragsstaaten hinaus entfalten. So haben im Jahr 2008 lediglich zwei Nicht-Mitglieder Antipersonenminen eingesetzt (1999 waren dies noch fünfzehn Staaten, 2004 noch vier). Lediglich dreizehn (von 1996 noch über fünfzig Staaten) produzieren diese Minen; der Handel mit ihnen ist beinahe zum Erliegen gekommen. Nicht-Mitglieder sind regelmäßige Geldgeber für Mine Action-Maßnahmen (z.B. die USA).³¹ Im Juli 2008, etwa einen Monat nach Annahme des Konventionstextes in Dublin, wurde die „US Cluster Munitions Policy“³² veröffentlicht. Unter anderem verzichten die USA darin ab 2018 auf den Einsatz und die Weitergabe von Modellen mit einer Blindgängerquote von mehr als einem Prozent. Der Schluss liegt nahe, dass es sich dabei bereits um eine Reaktion auf den Oslo-Prozess handelte.

5. Ausblick

Die Zeichnung der „Convention on Cluster Munitions“ übt auch Einfluss auf die Verhandlungen über Streumunition im Forum des VN-Waffenübereinkommens aus. So ist es kaum vorstellbar, dass Regierungen, die in Oslo das sofortige und umfassende Verbot von Streumunition unterzeichnet haben, im VN-Waffenübereinkommen ein Ergebnis unterstützen, das einem Einsatz dieser Munition lediglich schwache Beschränkungen auferlegt und ihn damit de facto legitimiert. Um also gegenüber Oslo einen „Mehrwert“ zu erzielen, sollte ein (derzeit noch offener) Abschluss in Genf rechtlich verbindlichen Verbotscharakter auf einem die negativen humanitären Auswirkungen spürbar mindernden Niveau besitzen.

Angesichts bereits vorhandener Analogien und Überschneidungen bei der praktischen Bekämpfung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen von Landminen, Streumunitionsblindgängern und sonstigen explosiven Munitionsrückständen könnten auch operative und institutionelle Verknüpfungen des neuen Streumunitionsabkommens mit dem Antipersonenminenübereinkommen und mit Arbeitsfeldern von Mine Action geprüft werden. Verwandte Aufgaben könnten so besser gebündelt, mögliche Redundanzen vermieden werden.

Zu klären bleibt das dem Übereinkommen immanente Spannungsverhältnis zwischen Artikel 1 und Artikel 21. Es sollte im Interesse der Unterzeichner liegen, ein „nationales Verständnis“ für die Auslegung dieser beiden Artikel zu entwickeln, das ihr Verhältnis zueinander politisch bestimmt und den Spielraum für Interpretationen begrenzt. Dies würde auch zu einer Minderung der Kritik gegenüber der Konvention beitragen. Beispielsweise könnte festgelegt werden, dass nur unter bestimmten konkreten Rahmenbedingungen und in speziellen Bedrohungs- oder Einsatzszenarien die militärische Kooperation und gemeinsame Operationen mit Nichtvertragsstaaten gemäß Artikel 21 (3) zulässig sind. Eine Harmonisierung der nationalen Auslegungen wäre anzustreben.

Um die Effizienz des neuen völkerrechtlichen Abkommens zu steigern, müssten weitere Nationen gewonnen und so die Anzahl der Unterzeichner erhöht werden. Dabei sollten insbesondere die in Oslo nicht vertretenen Nutzer, Produzenten und Besitzer von Streumunition im Mittelpunkt stehen. Trotz ihrer ablehnenden Position müssten auch die vermuteten Hauptbesitzer und -produzenten regelmäßig zur Unterzeichnung eingeladen werden. Zumindest sollte jedoch erreicht werden, dass sie sich unilateral an Bestimmungen der Konvention orientieren. Darüber hinaus wäre eine schnelle Ratifizierung der Konvention anzustreben, damit sie möglichst schnell in Kraft treten kann. Jedoch bleibt aufgrund von Sicherheitsbedenken oder angesichts zu erwartender finanzieller Belastungen bei einigen Staaten offen, wie schnell oder ob sie das Übereinkommen überhaupt ratifizieren werden.

Hoffnungen auf Unterstützung des Abkommens durch die neue US-Administration unter Barack Obama sollten realistisch bleiben. Zwar hat Obama noch 2006 für eine (zwar gescheiterte) Gesetzgebung zur Einschränkung des Einsatzes und des Verkaufs von Streumunition gestimmt; auch begrenzte er Anfang März 2009 den Export von Streumunition auf solche mit einer Fehlerrate von weniger als einem Prozent.³³ Gegen eine umfassende Befürwortung spricht jedoch zum einen der Umstand, dass US-Verteidigungsminister Robert Gates im Amt bleibt, und damit ein Großteil seines Stabes. Zum anderen bildet Streumunition in einigen Fällen bis zu 50 Prozent der taktischen Feuerunterstützung, worauf die US-Truppen kaum schnell verzichten werden. Streumunition wird daher vorerst unverändert integraler Bestandteil der Befähigung der US-Streitkräfte zum Gefecht bleiben.³⁴

29 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“ [s. Fn. 23]), sowie Stephen D. Goose, „Cluster Munitions: Ban Them“ [s. Fn. 9].

30 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. diese Beschuldigung umgehend zurückgewiesen.

31 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. International Campaign to Ban Landmines (Hg.), *Landmine Monitor Report*, Reports 1999–2008 <www.icbl.org> (eingesehen 10.12.2008).

32 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.

33 Obama verbietet Streubombenexport. Yes, he can! in: *taz.de*, 13.3.2009 <<http://www.taz.de/1/politik/amerika/artikel/1/yes-he-can/>> (eingesehen 23.3.2009).

34 Vgl. Andrew Feickert, Congressional Research Service, Library of Congress, *Cluster Munitions: Background and Issues for Congress*, Washington, D.C., 27.6.2008, S. 4–5. Auch der *Economist* beschreibt, dass das Bomben-Arsenal der USA offenbar zu mehr als der Hälfte aus Streumunition besteht. Collateral Damage. America Won't Sign a Treaty Banning Cluster Bombs. But Can It Use Them Now?, in: *Economist.com*, 11.12.2008 <http://www.economist.com/world/international/displaystory.cfm?story_id=12780720> (eingesehen 28.1.2009).