

Das 21. Jahrhundert ohne Streumunition?

Optionen für die Verhandlungen im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens in Genf
Detlev Justen

Im Dezember 2008 fand der »Oslo-Prozess«, eine Initiative der norwegischen Regierung zum Verbot von Streumunition, mit der Zeichnung der »Convention on Cluster Munitions« seinen Abschluss. Das Abkommen mit seinen weitreichenden Verboten wird sechs Monate nach Hinterlegung der 30. Ratifizierungsunterlage in Kraft treten. Noch nicht beendet sind dagegen die Verhandlungen über Streumunition im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens (CCW) in Genf. Anders als beim Oslo-Prozess sind dort mit den USA, Russland und China die großen Streumunitionsbesitzer vertreten. Sie lehnen jedoch die Verbotsbestimmungen von Oslo als zu weitgehend ab. Voraussetzung für die Annahme eines neuen Protokolls zu Streumunition wäre der Konsens der 109 CCW-Vertragsstaaten. Völlig offen ist jedoch, ob das angestrebte Protokoll komplementär zur Oslo-Übereinkunft gestaltet werden und es damit das bestehende Verbotsregime verstärken kann oder ob es möglicherweise ein konfliktreiches Nebeneinander von Vereinbarungen unterschiedlicher Reichweite und Qualität nach sich zieht. Beide Optionen werden im Folgenden diskutiert und auch die Möglichkeit eines Scheiterns der Genfer Verhandlungen aufgegriffen.

Unter großer öffentlicher Aufmerksamkeit haben 94 Nationen, darunter Deutschland sowie insgesamt 19 EU- und 18 (heute 20) Nato-Staaten, am 3. und 4. Dezember 2008 in Oslo die »Convention on Cluster Munitions« unterzeichnet. Dieses Abkommen verbietet den Vertragsstaaten den Einsatz, die Produktion, die Weitergabe und die Lagerung von Streumunition. Zudem bietet es den Partnern einen Rahmen für Kooperation, und zwar in mehrerer Hinsicht: bei der Unterstützung Überlebender, bei der Räumung betroffener Gebiete sowie bei der Vernichtung dieser Munition. Die Konven-

tion ist eine Antwort auf die grundsätzliche Kritik der »Oslo-Staaten«, zahlreicher NGOs und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) an den besonderen Risiken, die von Streumunition ausgehen. Blindgänger dieser Waffe, die bei Berührung oder Veränderung ihrer Lage explodieren können, sind in 27 Ländern und 5 international nicht anerkannten Gebieten eine ständige Gefahr und fordern immer wieder Tote und Verletzte. Die negativen sozialen und wirtschaftlichen Folgen des Streumunitionseinsatzes ähneln somit denen von Landminen. Nach Angaben von *Handicap*

International sind bis zum heutigen Tag mehr als 13 300 Personen Opfer von Streumunition geworden, in 98 Prozent der Fälle handelt es sich um Zivilisten.

Die Zeichnerstaaten von Oslo verfügen allerdings nur über geschätzte 10 Prozent der weltweiten Streumunitionsbestände. Die übrige Menge lagert bei den Hauptbesitzern und -produzenten, den USA, Russland und China. Da Streumunition aus ihrer Sicht ein legitimes und aus Schutz- und Sicherheitsgründen militärisch unverzichtbares Einsatzmittel ist, lehnen sie die Konvention ab.

Das Oslo-Übereinkommen ist allerdings nicht das einzige Forum, in dem über die Minderung der von Streumunition ausgehenden Gefahren verhandelt wird. Sein Erfolg ließ die noch ergebnisoffenen Verhandlungen im Rahmen des CCW in den Hintergrund treten. Dieser am 2. Dezember 1983 in Kraft getretene Vertrag regelt das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßiges Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können.

Verhandlungen über Streumunition im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens

Zu ersten Gesprächen über Streumunition kam es unter den Vertragsstaaten des CCW im Zusammenhang mit der Annahme des Protokolls V über explosive Kampfmittelrückstände im November 2003. Als drei Jahre später die 3. Überprüfungskonferenz zum CCW anstand, zeichnete sich ein substantieller Fortschritt in Sachen Streumunition ab: Unter dem Eindruck des Beschusses von Wohngebieten im Libanon und Israel im Sommer 2006 beschloss die Konferenz die Einsetzung einer Gruppe von Regierungsexperten, die im Juni 2007 über die Streumunitionsproblematik beriet. Während der Vertragsstaatenkonferenz im November 2007 einigte man sich erstmals in diesem Forum auf ein allerdings sehr eng gefasstes Verhandlungsmandat. Dieses beschränkte sich darauf, der Vertragsstaaten-

konferenz im Folgejahr einen »Vorschlag« vorzulegen, der sich »vordringlich mit den humanitären Auswirkungen von Streumunition« auseinandersetzen sollte. Die Bemühungen nicht nur Deutschlands, über diesen »Vorschlag« hinaus bereits 2008 ein neues Protokoll VI zum Thema »Streumunition« zu beschließen, scheiterten am Konflikt zwischen den Unterstützern des Oslo-Prozesses und dessen Gegnern, den USA, China, Russland, Indien, Pakistan, Israel und Brasilien. Letztere waren nur bereit, wesentlich geringeren Verbotsstandards zuzustimmen. Immerhin konnten sich die Vertragsstaaten darauf einigen, die Verhandlungen 2009 fortzusetzen.

Aktueller Verhandlungsstand

Bei den Treffen der Regierungsexperten Anfang 2009 zeichnete sich noch kein Konsens über ein Protokoll ab. Die Positionen der »Oslo-Staaten« und der Hauptbesitzer- bzw. -produzentenstaaten liegen noch zu weit auseinander. Strittig sind vor allem der Verbotsumfang (umfassendes Verbot vs. Teilverbote/Einsatzbeschränkungen) und zeitliche Aspekte (sofortiges Verbot vs. Übergangsfristen). Während Ersterer ein schnelles und komplettes Verbot anstreben, lehnen Letztere dies unverändert ab und sehen zum Teil wenig Bedarf für ein neues Abkommen. Der vorliegende Protokollentwurf (»Consolidated Text«) enthält zwar überwiegend die Elemente der Definition von Streumunition der Osloer Konvention; er würde jedoch den Einsatz bestimmter Modelle mit nachgewiesener hoher Blindgängerrate gestatten, die noch 2006 im Libanon und 2008 im Kaukasus zum Einsatz kamen (z.B. M85, CBU-97). Der Entwurf wird deshalb insbesondere von den Oslo-Staaten, der NGO Cluster Munitions Coalition und vom IKRK kritisiert.

Verhältnis zwischen Oslo-Konvention und VN-Waffenübereinkommen

Für das Verhältnis zwischen dem bereits gezeichneten Oslo-Übereinkommen und

einem möglichen Protokoll zu Streumunition unter dem Dach des CCW zeichnen sich drei Optionen ab. Dabei konzentriert sich die vorliegende Analyse auf die beiden Streitpunkte, die den Ausgang der Verhandlungen in Genf wahrscheinlich entscheiden werden: der Umfang des Verbots von Streumunition und deren Definition. Denn hinsichtlich der Verbotbestimmungen reicht das Spektrum der von den Vertragsstaaten vertretenen Interessen von einem Totalbann der Streumunition bis hin zu lediglich Teilverboten bzw. Einsatzbeschränkungen. Während das Oslo-Übereinkommen sämtliche bislang eingesetzten Streumunitionsmodelle ächtet, gestattet der Entwurf, der den Vertragsstaaten des CCW aktuell vorliegt, den Gebrauch bestimmter Fabrikate mit nachgewiesener hoher Blindgängerrate. Bestimmungen zur Opferhilfe, zur Förderung der Rehabilitation oder zur gegenseitigen Unterstützung stehen in Genf trotz ihrer Bedeutung für die Minderung der humanitären Probleme (s.o.) nicht im Mittelpunkt der Auseinandersetzung.

Option 1: Genf scheitert – Oslo bleibt

Nach einem Scheitern in Genf läge nur das Oslo-Übereinkommen vor. Es wäre damit das einzige Abkommen, das sich explizit mit Streumunition befasst. Damit wären die großen Streumunitionsbesitzer völkerrechtlich nicht eingebunden, denn sie lehnen dieses Agreement ab. Jedoch würde das Oslo-Übereinkommen durch die Stigmatisierung der Streumunition, die von ihm ausgeht, auch die Nichtvertragsstaaten spürbar beeinflussen: Ähnlich wie bei den Antipersonenminen dürfte ein Rückgang des Gebrauchs, der Entwicklung, der Produktion und der Weitergabe von Streumunition erwartet werden. Allerdings würde das CCW in diesem Fall geschwächt. Zukunft und Mehrwert dieses universellen Rüstungskontrollforums, in dem alle führenden Militärmächte vertreten sind, könnten in Frage gestellt werden. Denn nach dem Scheitern des Protokolls zu Anti-

fahrzeugminen Ende 2006 würden die Vertragsstaaten ein weiteres Mal demonstrieren, dass sie keinen Konsens herzustellen vermochten.

Option 2: Komplementarität – lange Übergangsfristen als Preis

Ein anderes Szenario geht davon aus, dass ein Protokoll angenommen wird, das den gleichen Verbotsumfang (umfassender Bann) und die gleiche Definition von Streumunition enthält wie das Übereinkommen von Oslo. Um jedoch die Zustimmung der großen Militärmächte und Hauptbesitzer dieser Munition zu gewinnen, dürften Übergangsfristen von mindestens 25 Jahren unerlässlich sein. So haben zum Beispiel die USA Mitte 2008 offenbar ein Beschaffungsprogramm für Streu- und Punktzielmunition gestartet, das sie nun bindet. Russland und China werden diese Zeit wohl ebenfalls benötigen, um ihre umfangreichen und meist älteren Bestände anzupassen oder auszutauschen. Eine ähnliche Situation ergab sich im Zuge der Verhandlungen zum 1996 geänderten Protokoll II zum CCW (Minenprotokoll). Auch dort einigte man sich im Kompromiss auf Übergangsfristen (allerdings nur 9 Jahre). Zwar würde die Gewährung einer 25-jährigen Übergangsfrist eine zeitlich begrenzte Legalisierung der Streumunition bedeuten. Die Zustimmung der Hauptbesitzer sowie die konkrete Aussicht, auf diese Weise zu einem umfassenden Verbot der Munition zu kommen, sollten diesen Nachteil jedoch aufwiegen. Ergänzend müssten aber Bestimmungen in das Protokoll aufgenommen werden, die den Einsatz von Streumunition während dieser Fristen zum Ausnahmefall erklären, hohe Auflagen dafür machen und vorzugsweise ein sofortiges Weitergabe- und Handelsverbot implizieren. Auch bei dieser Lösung würde die vom Oslo-Übereinkommen ausgehende Stigmatisierung zumindest eine Hürde aufbauen für mögliche Einsätze während der Übergangsfristen. Eine identische Definition von Streumunition würde Rechts- und Handlungssicherheit für

Streitkräfte und Politiker bedeuten. Auch wäre einer beliebigen Bezugnahme auf die gerade jeweils opportune Definition (durch Vertragsstaaten beider Abkommen) vorgebeugt.

Option 3: Minimallösung in Genf – Aushöhlung der Oslo-Übereinkunft

Denkbar ist auch, dass ein Protokoll VI angenommen wird, das einen geringeren Verbotsumfang (einzelne Verbote, Beschränkungen) festschreibt und gegebenenfalls eine vom Oslo-Übereinkommen abweichende (engere) Definition von Streumunition enthält. Damit läge ein Präzedenzfall im Völkerrecht vor; denn zum gleichen Verhandlungsgegenstand würde – anders als im Fall der Landminen – erstmals ein »schwächeres« Abkommen dem »stärkeren« folgen. Die Konsequenz wäre eine dauerhafte Legalisierung des Einsatzes von bestimmten Streumunitionsmodellen, auch solchen mit möglicherweise hohen Blindgängerraten. Regierungen, die das Oslo-Übereinkommen ablehnen, könnten sich beim Einsatz von Streumunition dann auf dieses Protokoll berufen. Dies wiederum könnte zu einer Aushöhlung der umfassenden Verbotsbestimmungen des Oslo-Übereinkommens und einer Minderung der von ihm ausgehenden Stigmatisierungswirkung führen. Darüber hinaus bringen abweichende Definitionen einer Munitionsart Rechts- und Handlungsunsicherheit mit sich.

Ausblick und Empfehlung

Wie sollten sich nun Deutschland und die übrigen Oslo-Vertragsstaaten mit Blick auf die Verhandlungen in Genf verhalten? Angestrebt werden sollte Option 2, also ein Protokoll VI, das ein umfassendes Streumunitionsverbot und die gleiche Definition von Streumunition enthält wie das Oslo-Übereinkommen (Kompatibilität). Der Umstand, dass sich die Hauptbesitzer und -produzenten dieser Munition einem, wenn auch erst in weiterer Zukunft zu erreichen-

den ausnahmslosen Verbot anschließen, sollte den Preis langer Übergangsfristen rechtfertigen. Allen Streumunitionsmodellen wäre damit ihre völlige Abschaffung bestimmt. Die Zielvorgabe wäre das »Verbot von Streumunition noch im 21. Jahrhundert«.

Zeichnet sich jedoch ein Protokoll VI ab, das mit Einsatzbeschränkungen und der Formulierung technischer Standards einen niedrigeren Verbotsumfang und zudem eine engere Definition von Streumunition hätte als das Oslo-Übereinkommen (Inkompatibilität), sollte dieses besser verworfen werden. In diesem Fall erscheint es zweckmäßiger, das Scheitern der Verhandlungen in Genf bewusst in Kauf zu nehmen (Option 1), denn das Oslo-Übereinkommen bliebe ja wirksam. Trotz der bereits erwähnten Schwächung des CCW wäre es ratsam, eine Koexistenz inkompatibler Abkommen zu vermeiden, da dieser Zustand eine fort-dauernde Legitimierung von Streumunition bedeuten würde und mit einem erheblichen Maß an Rechtsunsicherheit verbunden wäre. Hingegen bliebe unter Option 1 die stigmatisierende Wirkung des Oslo-Übereinkommens unverändert erhalten; sie würde vielleicht sogar noch verstärkt.

Den Vertragsstaaten des CCW stünde so außerdem offen, Verhandlungen über ein (kompatibles) Protokoll VI zu einem späteren Zeitpunkt erneut aufzunehmen und damit der Option 2 (Kompatibilität) doch noch zum Durchbruch zu verhelfen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

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 1611-6364