

Streumunition im Visier des Völkerrechts

Die politischen Prozesse zum Erreichen eines Abkommens zu Streumunition

Detlev Justen

Im November und Dezember finden sowohl innerhalb als auch außerhalb der VN richtungsweisende Konferenzen auf dem Weg zu einer völkerrechtlichen Übereinkunft zu Streumunition statt. Die Gespräche und Verhandlungen mit dem Ziel eines Abkommens, das explizit den Einsatz von Streumunition einschränkt oder verbietet, werden in zwei Foren geführt: innerhalb der VN seit 2004 im Rahmen des »Übereinkommens über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßiges Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können« (VN-Waffenübereinkommen) und außerhalb der VN seit Februar 2007 im Kreis der Teilnehmer des »Oslo-Prozesses«. An beiden Gremien ist Deutschland aktiv beteiligt. Welche Probleme stellen sich in den Verhandlungen bzw. Konsultationen in den beiden Foren, welche Erfolgsaussichten gibt es, und wie sollte Deutschland angesichts der anstehenden Konferenzen Einfluss auf die Prozesse nehmen?

Unter dem noch frischen Eindruck der Auswirkungen des Einsatzes von Streumunition im Nahen Osten sprach sich die 3. Überprüfungskonferenz zum VN-Waffenübereinkommen im November 2006 in Genf dafür aus, Verhandlungen darüber aufzunehmen, wie Streumunition und ihre Verwendung reglementiert werden könnten. Die Vertragsstaaten beschlossen bei dieser Gelegenheit, eine Gruppe von Regierungsexperten zu beauftragen, die vom 19.–22. Juni 2007 erstmals tagte. Die überwiegende Zahl der in Genf vertretenen NGOs und eine Gruppe von 25 Staaten, darunter Deutschland, waren jedoch mit dem Ergebnis der Überprüfungskonferenz unzufrieden. Sie formulierten noch in Genf eine politische

Erklärung (»Declaration on Cluster Munitions«), in der sie ein völkerrechtliches Instrument zu Streumunition fordern mit folgenden Kernzielen: Es soll die Zivilbevölkerung schützen und besonders gefährliche Streumunition verbieten.

Zum Ende der Überprüfungskonferenz kündigte der norwegische Außenminister Jonas Gahr Støre eine Initiative für ein völkerrechtliches Abkommen außerhalb des VN-Waffenübereinkommens an und lud für Februar 2007 zu Gesprächen darüber nach Oslo ein. Seitdem verteilt sich die Rüstungskontrolle bei Streumunition auf zwei Foren, das VN-Waffenübereinkommen und den »Oslo-Prozess«.

Kontroverse Positionen

Einsatzbeschränkungen bzw. Verbot besonders gefährlicher Streumunition: das VN-Waffenübereinkommen

Bei den Gesprächen im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens zeichnet sich möglicherweise ein neues Protokoll ab, das Streumunition mit unakzeptabler Blindgängerzahl unter Gewährung von Übergangsfristen mittelfristig verbietet und alternative Munition als Ersatz zulässt. Die Übereinkunft wird vermutlich auch ein Weitergabeverbot sowie Maßnahmen der gegenseitigen Unterstützung enthalten.

Zu den 102 Mitgliedsländern des VN-Waffenübereinkommens von 1980 zählen alle EU- und NATO-Staaten (ohne Island) sowie China, Indien, Pakistan, Israel und Russland. Damit sind dort diejenigen Staaten vertreten, die über die größten Vorräte an Streumunition verfügen. Vertragsstaaten sind auch alle fünf ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats.

Nach dem bisherigen Stand der Gespräche wird am Ende ein Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Interessen der Vertragsstaaten stehen. Während einige Länder durchaus ein Totalverbot von Streumunition erwägen, ist dies für die Regierungen der USA, Chinas oder Russlands unakzeptabel. Sie betrachten Streumunition als unverzichtbares Einsatzmittel ihrer Streitkräfte und verfügen über zum Teil erhebliche Bestände dieser Munition. Da das VN-Waffenübereinkommen auf Einstimmigkeit basiert und somit zum Konsens zwingt, werden sich die Vertragsstaaten aller Erwartung nach mit Einsatzbeschränkungen und einem Verbot besonders gefährlicher Streumunition begnügen.

Die diesbezüglichen aktuellen Initiativen gestalten sich wie folgt: Während des Treffens der Regierungsexperten im Juni 2007 legte die Bundesrepublik einen ersten Entwurf für ein neues Protokoll zu Streumunition (Protokoll VI) zum VN-Waffenübereinkommen vor. Er basiert auf der »8-Punkte-Position« der Bundesregierung und enthält einen »Drei-Stufen-Plan«:

1. sofortiger Verzicht auf besonders gefährliche Streumunition (definiert durch eine Blindgängerquote von mehr als 1%),
2. mittelfristig (in 10 Jahren) vollständiger Verzicht auf alle Streumunitionsarten,
3. Einsatz nur noch alternativer Munition, die dem Schutz der Zivilbevölkerung in besonderem Maße Rechnung trägt.

Der »Drei-Stufen-Plan« gilt jedoch als sehr ambitioniert, denn Staaten wie die USA, Frankreich oder Schweden streben mittelfristig lediglich ein Verbot von Streumunition mit zu hohen Blindgängerquoten an.

Die EU forderte während des Treffens ein neues Protokoll zu Streumunition bis Ende 2008 und legte einen Entwurf für ein Verhandlungsmandat vor, das auf keinen ausdrücklichen Widerspruch traf. Nach Vorstellung der EU soll das neue Abkommen »den Einsatz, die Herstellung, die Weitergabe und die Lagerung von Streumunition, die Zivilisten unannehmbaren Schaden zufügt«, verbieten und Bestimmungen zur diesbezüglichen Zusammenarbeit und Unterstützung enthalten. Da der Vorschlag kein Totalverbot vorsieht, lehnen ihn auch Staaten wie die USA, Frankreich oder Schweden nicht grundsätzlich ab. Es ist daher durchaus möglich, dass er auf der Vertragsstaatenkonferenz im November 2007 angenommen wird.

Im September legte auch Großbritannien einen Protokoll-Entwurf vor. Der »Proposed Draft Text for an Instrument« sieht jedoch nur ein Verbot jener Art von Streumunition vor, die zum Beispiel explosive Submunition enthält, jedoch nicht über ein Zielgenauigkeitssystem oder eine Selbsterstörungs- bzw. Selbstneutralisierungsvorrichtung verfügt.

Ein Totalverbot von Streumunition?

Der »Oslo-Prozess«

Vergleichbar mit dem Ottawa-Übereinkommen über das Verbot von Antipersonenminen werden im »Oslo-Prozess« gegenwärtig ein sofortiges Verbot und die Vernichtung jeglicher Streumunition, verbindliche Bestimmungen über die Räumung

von Streumunitions-Blindgängern und die Etablierung einer internationalen Kooperation und Opferfürsorge (sog. »Lima-Papier«) angestrebt. Diese Forderungen sind strikter als die im Rahmen des VN-Waffenabkommens verhandelten.

An der ersten Konferenz in Oslo vom 22.–23. Februar 2007 nahmen 49 Staaten teil. Die USA, Russland, China, Pakistan, Indien und Israel waren nicht vertreten. 46 Regierungen, darunter Deutschland, stimmten einer politischen Absichtserklärung zu, der zufolge sie bis Ende 2008 eine rechtlich verbindliche Übereinkunft erzielen wollen, die den Einsatz, die Produktion, die Weitergabe und die Lagerung jener Art Streumunition verbietet, von der eine unakzeptable Gefährdung für Zivilpersonen ausgeht.

Das Kernziel der Teilnehmer des »Oslo-Prozesses« ist es, zu vermeiden, dass durch Streumunition, wie erst kürzlich im Nahen Osten geschehen, übermäßiges Leiden verursacht wird. Sie monieren, dass viele Staaten, die über Streumunition verfügen, die Verhandlungen im VN-Waffenabkommen verzögern würden und deshalb für den Schutz der Zivilbevölkerung nicht angemessen gesorgt werden könne. Allerdings wird der »Oslo-Prozess« überwiegend von Nationen unterstützt, die weder mit den USA oder Russland vergleichbare Mengen dieser Munition besitzen noch ihr eine entsprechende Bedeutung beimessen.

Auch wenn die Zahl der Staaten, die zur zweiten großen Konferenz vom 23.–25. Mai 2007 in Lima zusammentrafen, auf 69 stieg (+41%), fanden sich unter den neuen Teilnehmern keine weiteren Unterzeichner der Erklärung von Oslo. Die USA, China, Indien, Pakistan und Israel waren erneut nicht vertreten; Russland war als Beobachter präsent. In der peruanischen Hauptstadt wurde mit dem »Lima-Papier« ein erster Entwurf für das angestrebte Übereinkommen des »Oslo-Prozesses« vorgestellt.

Da in Oslo und Lima aber gerade diejenigen Staaten fehlten, die über die größten Bestände an Streumunition verfügen (z.B. USA, Russland, Israel), erscheint die Zusam-

mensetzung der Unterstützer des »Oslo-Prozesses« nur bedingt geeignet, die Auswirkungen von Streumunition effektiv zu begrenzen. So verfügen nach Angaben der Cluster Munitions Coalition nur 3 der 14 teilnehmenden Länder der Region »Amerika/Karibik« über Streumunition (Argentinien, Chile, Kanada), und keines dieser 14 ist von Blindgängern betroffen. Ähnliches lässt sich über die 15 vertretenen afrikanischen Länder sagen: Lediglich Ägypten, Angola und Nigeria haben Bestände von Streumunition, mit Blindgängern zu kämpfen hat nur der Tschad. 11 der 12 neu teilnehmenden afrikanischen Staaten besitzen gar keine Streumunition, und ebenso wenig müssen sie sich mit der Blindgänger-Problematik auseinandersetzen.

Mit seinen rigideren Verbotzielen bietet das »Lima-Papier« zwar augenscheinlich »höhere Qualität«; umso zweifelhafter ist jedoch ihre Annahme. Wenn schon der deutsche Vorschlag für ein Protokoll VI auch von Staaten des »Oslo-Prozesses« als zu ehrgeizig aufgefasst wird, dann ist absehbar, dass sie erheblich striktere Bestimmungen wohl ablehnen werden.

Auch die enge Anlehnung an die Ottawa-Konvention gibt Anlass zur Kritik: Während der »Ottawa-Prozess« von Beginn an auf die uneingeschränkte Unterstützung seiner Teilnehmer bauen konnte, bewerten einige Staaten die Ziele des »Lima-Papiers« bereits heute als zu weitreichend (darunter Deutschland). Antipersonenminen wurden in den letzten 20 Jahren oftmals völkerrechtswidrig als (Terror)Mittel eingesetzt. Im gleichen Zeitraum liegt für Streumunition nur ein rechtswidriger Gebrauch vor: ihr Einsatz als »De-facto-Antipersonenminen« gegen Wohngebiete im Nahen Osten 2006. Von Landminen bedroht sind gegenwärtig 79 Staaten, von Streumunition »lediglich« 25. Schließlich kann angesichts des Rückgangs der finanziellen Zuwendungen zur Ottawa-Konvention seit 2004 nur begrenzt davon ausgegangen werden, dass alle Staaten des »Oslo-Prozesses« bereitwillig neuen finanziellen Belastungen zustimmen werden.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das *effektivere* Instrument, um die Gefährdung durch Streumunition zu mindern, ist daher das VN-Waffenübereinkommen. Denn nur dort sind die Hauptnutzer dieser Munition und zudem alle fünf ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrates vertreten. Zwar wird ein neues Protokoll VI vermutlich schwächere Bestimmungen enthalten als ein Abschlussdokument des »Oslo-Prozesses«; die in Lima versammelten Staaten besitzen jedoch hinsichtlich der Streumunitionsproblematik mehrheitlich keine oder nur geringe Relevanz.

Vorrangig ist daher die Annahme des EU-Verhandlungsmandats während der Vertragsstaatenkonferenz zum VN-Waffenübereinkommen im November 2007 und der Abschluss eines neuen Protokolls VI möglichst noch unter der EU-Ratspräsidentschaft Frankreichs, also bis Ende 2008. Wenn es Paris gelingt, die EU geschlossen zu einer Befürwortung des neuen Protokolls zu bewegen, würde dies die politische Bedeutung sowohl der EU als auch der VN stärken. Deutschland sollte deshalb intensiv dahingehend auf die Vertragsstaaten einwirken, dass sie den EU-Vorschlag unterstützen.

Die Zielsetzung des »Drei-Stufen-Plans« für ein neues Protokoll VI ist jedoch wahrscheinlich zu ambitioniert. Realistischerweise wird das Protokoll unter der Vorgabe von Übergangsfristen besonders gefährliche Streumunition frühestens mittelfristig verbieten und alternative Munition als Ersatz zulassen, sofern diese die Zivilbevölkerung erheblich weniger gefährdet. Deutschland sollte aber dennoch für den »Drei-Stufen-Plan« als Basis für Verhandlungen werben und die Aufmerksamkeit insbesondere auf die Möglichkeiten alternativer Munition lenken, um dadurch die Bereitschaft zur Aufgabe von Streumunition mit hohen Blindgängerquoten zu fördern.

Im Rahmen des »Oslo-Prozesses« dagegen erscheinen die Forderungen des »Drei-Stufen-Plans« realisierbar. Wenn die Teilnehmer von den strikten Verbotsregeln des

»Lima-Papiers« abrücken, könnte sich ein künftiges Verhandlungsergebnis dem deutschen Vorschlag annähern und eine Einigung möglich werden, die einen sofortigen Verzicht auf Streumunition mit einer Blindgängerquote von mehr als einem Prozent und einen mittelfristig vollständigen Ersatz aller Streumunitionsarten durch alternative Munition beinhaltet. Daher und auch wegen der in Oslo eingegangenen politischen Verpflichtung sollte der »Oslo-Prozess« weiter unterstützt werden. Auf diese Weise könnte Deutschland im eher unwahrscheinlichen, aber nicht auszuschließenden Fall einer Ablehnung des für November 2007 angestrebten Verhandlungsmandats auch fortan Einfluss auf dessen Verlauf nehmen.

Falls die Vertragsstaaten des VN-Waffenübereinkommens jedoch ein Verhandlungsmandat erteilen, sollte die Bundesregierung prüfen, ob eine Unterzeichnung des für Mai 2008 vorgesehenen Verhandlungsergebnisses des »Oslo-Prozesses« noch zweckmäßig ist. Denn ein solcher Akt noch vor Abschluss der Verhandlungen im Rahmen des VN-Waffenübereinkommens könnte diesen Verhandlungen wegen der vorzeitigen Festlegung auf wahrscheinlich striktere Standards einen Teil ihres politischen Schwungs nehmen. Ein deutsches Moratorium zu Streumunition sollte aus dem gleichen Grund nicht erwogen werden, da es ebenfalls eher der Zielsetzung des »Oslo-Prozesses« entspräche und die Glaubwürdigkeit der bisherigen deutschen Position in Frage stellen würde.

Insgesamt gilt es also, die VN als Forum für Verhandlungen zu stärken. Ein Scheitern des Verhandlungsmandats zu Streumunition könnte, nachdem schon das Mandat zu »Mines Other Than Anti-Personnel Mines« von 2006 abgelehnt worden ist, zu einer politischen Abwertung des VN-Waffenübereinkommens führen. Dagegen würde der Abschluss eines neuen Protokolls VI einen Fortschritt der humanitären Rüstungskontrolle bestimmter konventioneller Waffen innerhalb der VN bedeuten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

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