

Heiße Luft: Warum das Streubombenverbot von Dublin kein Erfolg ist

David Bosold

Das Verbot von Streubomben ist nach Ansicht des Auswärtigen Amtes ein »Meilenstein zur Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts«. Der tatsächliche Nutzen einer solchen Form der Verrechtlichung wird jedoch allgemein überschätzt. Ein Vergleich mit dem als Erfolgsmodell bezeichneten Ottawa-Vertrag zum Verbot von Antipersonenminen zeigt, dass die tatsächlichen Fortschritte hinter den Erwartungen zurückbleiben. Angesichts der zu erwartenden Effekte ist der Beschluss eines Streubombenverbots auf der Dublin-Konferenz vergangene Woche eine Mogelpackung. Das Verbot steht stellvertretend für das Scheitern des klassischen Multilateralismus und für die moralische Selbstgerechtigkeit europäischer Staaten. Eine genauere Untersuchung der in Irland erzielten »Lösung« des Streubomben-Problems kann nur zu dem Schluss kommen, dass echte Fortschritte ausgeblieben sind.

Auf dem Weg zu einer Herrschaft des Rechts?

Seit den 1990er Jahren ist die Stärkung des humanitären Völkerrechts auf dem Papier weit vorangekommen. Die Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofs und das Verbot von Antipersonenminen (Ottawa-Konvention) gelten dabei als Meilensteine in der neueren Entwicklung zu einer »Herrschaft des Rechtes«. Nun soll das globale Voranschreiten der Verrechtlichung mit dem Oslo-Prozess zum Verbot von Streubomben einen weiteren Schub erhalten. Wie Antipersonenminen gelten Streubomben heute – zurecht – als Waffengattung, die überproportional viele Opfer unter der Zivilbevölkerung verursacht. Streubomben, auch »cluster bombs« genannt, sind von Flugzeugen oder Raketenwerfern abgeschossene Munitionsbehälter, die mehrere hundert kleiner Submunitionen enthalten. Diese als »bomblets« bezeichnete Munition in der Größe einer Getränkedose explodiert schließlich auf einer Fläche von bis zu einem Quadratkilometer. Neben der durch die Explosion verursachten direkten Wirkung ist vor allem die hohe Blindgängerquote von 5–20% eine stetige Gefahrenquelle nach Beendigung der Kampfhandlungen. Für Streubomben existieren

keine jährlichen Schätzungen über Opferzahlen, aber es wird nach Ansicht der Cluster Mine Coalition (CMC) von einer bisherigen Gesamtzahl von über 100 000 Menschen ausgegangen, die Streubomben zum Opfer gefallen sind. Die Zahl der seit den 1990er Jahren jährlich durch Landminen getöteten Personen wird nach Ansicht des führenden NGO-Dachverbands, der International Campaign to Ban Landmines (ICBL) im Vergleich dazu auf 15 000 bis 25 000 Menschen geschätzt. Weitaus höher ist in beiden Fällen die Zahl an Verletzten und Verstümmelten. Über 95% der Opfer von Landminen und Streubomben sind Zivilisten. Diese Zahl ist erschreckend und darf nicht einfach zynisch beiseite gewischt werden. Sie ist auch berechtigterweise Triebfeder für vielfältige Bemühungen, die weitere Verwendung dieser Munition zu ächten und die Auswirkungen auf das Alltagsleben in den betroffenen Ländern durch rasche Kampfmittelräumung zu begrenzen.

Vom Mythos der (all)mächtigen Zivilgesellschaft

Zahlreiche Vertreter von Nichtregierungsorganisationen feierten etwas mehr als zehn Jahre nach dem

Vertrag zum Verbot von Antipersonenminen in den letzten Tagen einen weiteren Sieg der globalen Zivilgesellschaft über die vermeintliche Allmacht der Staatenwelt. Wie im Falle des Ottawa-Prozesses wird wohl auch der sogenannte Oslo-Prozess zum Verbot der »cluster bombs« wieder als Beleg dafür angesehen werden, dass der vom ehemaligen kanadischen Außenminister Lloyd Axworthy propagierte »neue Multilateralismus« erfolgreich ist. Darunter wird die Zusammenarbeit von Nichtregierungsorganisationen wie der ICBL und CMC mit gleichgesinnten Staaten wie Kanada, Norwegen, Neuseeland und Irland verstanden. Diese Kooperation, so die Einschätzung der Akteure, beruhe einerseits auf identischen Interessen im Bereich der Abrüstung und Rüstungskontrollpolitik. Zum anderen sei sie Ausdruck dafür, dass in bestehenden multilateralen Prozessen, wie etwa im Rahmen der von den Vereinten Nationen institutionalisierten Abrüstungskommission in Genf – der »Conference on Disarmament« – keine raschen Erfolge zu erzielen seien. Im Gegensatz dazu seien der in weniger als zwei Jahren abgeschlossene Ottawa-Prozess als auch das jüngst verabschiedete Streubombenverbot ein Beleg für schnelles und erfolgreiches multilaterales Handeln sowie die gestiegene Macht der globalen Zivilgesellschaft.

Auch wenn die Beratungen im herkömmlichen, institutionalisierten Rahmen sicher sehr zögerlich ablaufen, ist die zwischen NGOs und diesen Staaten vollzogene Zusammenarbeit per se kein Erfolg, auch wenn zum einen darauf maßgeblich der Mythos von den mächtigen NGOs begründet wird. Dieser besagt, dass in Zeiten zunehmender Unübersichtlichkeit und globaler Herausforderungen die internationale Zivilgesellschaft an Einfluss gewinnt. Ziel ebendieser Zivilgesellschaft – in Form der NGOs – ist eine Ausweitung des humanitären Völkerrechts. Übersehen wird in diesem Zusammenhang oft, dass die Ratifikation von Verträgen wie jenem zum Verbot von Streubomben nur durch Staaten – und nicht durch NGOs – zustande kommen kann. Der vermeintliche Einfluss der NGOs ist damit

also eher als Interessenkonvergenz mit den Unterstützern denn als »Macht« der Zivilgesellschaft in der Global-Governance-Architektur zu sehen. Dies wird besonders deutlich, wenn man sich die Schlupflöcher des Vertrags anschaut, die mit Sicherheit nicht auf Drängen der Nichtregierungsseite Eingang in den Wortlaut des Abkommens fanden.

Neben der weitverbreiteten Fehleinschätzung der Macht der Nichtregierungsorganisationen birgt das skizzierte Vorgehen aber auch Gefahren für das Fortbestehen bestehender multilateraler Institutionen. Der im Hinblick auf die Außenpolitik der Vereinigten Staaten oft kritisierte »Multilateralismus à la carte« wird durch eine Koalition der Willigen von »like-minded states« und NGOs kopiert. Als Argument für die Umgehung und Aushöhlung existierender multilateraler Entscheidungswege wird dabei ins Feld geführt, dass das Ziel in diesem Fall die Mittel heilige. Es erscheint als Ironie der Geschichte, dass Donald Rumsfelds Bonmot von der Mission, die die Koalition bestimme, hier ihre – allerdings nie laut geäußerte – Entsprechung findet. Die in der Vergangenheit geäußerte Kritik der europäischen Staaten und Kanadas am unilateralen Vorgehen der USA klingt somit bei genauer Betrachtung wohlfeil. Es sind schließlich genau diese Staaten, die sich damit auf Kosten der Vereinigten Staaten als Weltverbesserer profilieren.

Déjà-vu? Warum der Vergleich mit dem Ottawa-Prozess berechtigt ist

Neben der strukturellen Parallele – einem außerhalb des UN-Systems zustande gekommenen Vertrag – wird von Seiten der NGOs der Versuch unternommen, die Dublin-Vereinbarung als einen zweiten Ottawa-Vertrag zu deuten. Das ist insofern nahe liegend, als der Untertitel des Vertragstexts analog zu den Antipersonenminen den Einsatz, die Lagerung, Herstellung sowie Weitergabe von Streubomben und deren Vernichtung beinhaltet. Konkret bedeutet dies, dass der Erfolg der Norm von drei Faktoren abhängt:

1. Durch die Verpflichtung der Vertragsstaaten, die Räumung der Munition auf ihren Territorien innerhalb von zehn Jahren vorzunehmen, soll eine schrittweise Beseitigung der Gefahr durch bereits eingesetzte Munition erzielt werden.
2. Durch die Einstellung der Produktion, des Handels und die Vernichtung bestehender Bestände wird die Gesamtzahl existierender Streubomben bzw. Minen reduziert.
3. Durch das Verbot des Einsatzes ist eine zukünftige Verwendung der Waffen durch die Unterzeichnerstaaten ausgeschlossen.

... aber keinen Optimismus aufkommen lässt ...

Ein von NGOs und Unterzeichnerstaaten oftmals unterschlagener Aspekt ist die Lastenverteilung bei der Räumung von Landminen und Streubomben. Betroffene Länder sind – paradoxerweise (?) – selbst für die Räumung zuständig und meist auf Hilfe von NGOs und UN-Programmen angewiesen. Dass diese aus Artikel 5 Ottawa-Vertrag erwachsende Aufgabe für die am schwersten betroffenen Länder wie Bosnien-Herzegowina, Mosambik oder Afghanistan zu groß sein würde, ist nicht überraschend. Fragen nach dem Willen zur Umsetzung des Zehnjahreszeitraums wirft jedoch die Tatsache auf, dass auch Länder wie Dänemark und Großbritannien (auf den Falkland-Inseln) nicht in der Lage gewesen sind, die Frist einzuhalten.

Darüber hinaus findet sich im Vertrag von Dublin wie in der Ottawa-Konvention ein Schlupfloch, das den Besitz einer nicht näher spezifizierten Anzahl an Streubomben für Forschungs- und Ausbildungszwecke erlaubt (Artikel 3, Absatz 6). Dies führte im Fall des Landminenvertrags dazu, dass zehn Jahre nach Vertragsabschluss noch knapp 250 000 Minen von Militärs der Unterzeichnerstaaten gelagert werden und so die Bemühungen zur vollständigen Zerstörung der Bestände unterminiert werden.

Auf Grundlage der in zehn Jahren gesammelten Erfahrungen von der schnellen Räumung und vollständigen

Zerstörung der Streubombenbestände auszugehen, erscheint auf Grundlage der Erfahrungen des Ottawa-Vertrags illusorisch. Insbesondere die Kapazitäten der am stärksten betroffenen Länder – Irak, Afghanistan, Libanon und Kosovo – werden dazu bei weitem nicht ausreichen. Wie sollen Staaten, die weder Sicherheit für ihre Bevölkerung noch die grundlegende Finanzierung ihrer staatlichen Organe gewährleisten können, eines Problems Herr werden, das selbst fortschrittlichste Nationen kaum bewältigen können? Außerdem besteht keine Pflicht, diesen geplagten Ländern zu helfen. Optimistisch formulierte Worthülsen fordern nicht betroffene Staaten lediglich auf, »im Rahmen ihrer Möglichkeiten« bei der Beseitigung von Streubomben helfen (Artikel 6).

...und in einem Punkt doch hinkt

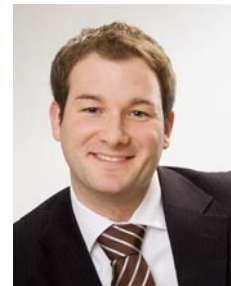
Ungeachtet der erwähnten Parallelen hinkt die Analogie zwischen Landminen- und Streubombenverbot in einem Punkt. Während Landminen von fast allen Militärs der Welt verwendet wurden und zum Teil noch werden, ist der Einsatz von Streubomben – zumindest in absoluten Zahlen – hauptsächlich von Militärs der Industriestaaten durchgeführt worden. Von Nichtregierungsorganisationen dokumentierte Streubombeneinsätze erfolgten in den letzten zehn Jahren in Sierra Leone, der Demokratischen Republik Kongo, Eritrea und Äthiopien. Die Zahl der dort zum Einsatz gekommenen Submunitionen bewegte sich im hohen fünfstelligen bzw. niedrigen sechsstelligen Bereich. Demgegenüber stand der Einsatz durch die USA, Großbritannien, Frankreich, Niederlande, Israel und Russland. Diesbezügliche Schätzungen der Verwendung von »cluster bombs« belaufen sich auf eine Zahl von 300 000 Submunitionen im Kosovo-Krieg 1999, 250 000 in Afghanistan zwischen 2001 und 2002, 1,8 Millionen in den ersten drei Wochen des Irak-Kriegs 2003 sowie bis zu 4 Millionen im Libanon-Krieg 2006. Acht von insgesamt vierzehn Ländern, die Streubomben einsetzten, haben mit der Unterzeichnung der Wellington-Deklaration zwischenzeitlich

ihren Willen dokumentiert, in Zukunft auf diese Waffen zu verzichten. Dazu gehören Frankreich, Großbritannien, die Niederlande sowie Marokko, Nigeria, Serbien, Sudan und Tadschikistan. Weiterhin nicht auf Streubomben verzichten wollen neben den Vereinigten Staaten: Äthiopien, Eritrea, Israel, Russland und Saudi-Arabien.

Ein Muster ohne Wert

Obwohl der von 120 Staaten unterzeichnete Vertrag als Erfolg gefeiert wird, bleibt er ohne die Unterstützung von Schlüsselstaaten wie den USA, Russland, China, Indien, Pakistan und Israel ein Muster ohne Wert. Da fast sämtliche Staaten, die im vergangenen Jahrzehnt in größerem Rahmen »cluster bombs« eingesetzt haben, nicht an den Verhandlungen über ein Verbot teilnahmen, wird es auch in naher Zukunft nicht zu einer Reduktion des Streubombeneinsatzes kommen. Darüber können auch die von den meisten

NATO-Staaten vorgetragenen Lobeshymnen, die sich für ihren Verzicht auf die Schulter klopfen, nicht hinwegtäuschen. Sie können lediglich die moralische Selbstgerechtigkeit kaschieren, wenn in Afghanistan für die eigenen Truppen Luftunterstützung von Uncle Sam angefordert wird, der eigenen Bevölkerung aber gleichzeitig vermittelt wird, dass »wir« die schmutzigen Waffen verboten haben. Zu wünschen wäre deshalb weniger Heuchelei und die Ernsthaftigkeit, die das Thema verdient.



David Bosold
<bosold@dgap.org>