

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

**Zur Auslegung der Art. 1 und 21 der paraphierten
Konvention über Streumunition (Convention on Cluster
Munition) vom 30. Mai 2008**

- Sachstand -



Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: [REDACTED]

Zur Auslegung der Art. 1 und 21 der paraphierten Konvention über Streumunition
(Convention on Cluster Munition) vom 30. Mai 2008

Sachstand WD 2 - 3000 – 063/08

Abschluss der Arbeit: 26. Juni 2008

Fachbereich WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht,
wirtschaftliche Zusammenarbeit und
Entwicklung, Verteidigung,
Menschenrechte und Humanitäre Hilfe

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W.

- Zusammenfassung -

Art. 1 Abs. 1 lit. c) der *Convention on Cluster Munitions* (im Folgenden: CCM) und Art. 21 Abs. 3 CCM stehen gleichrangig nebeneinander. Ihr jeweiliger Anwendungsbereich ist folglich im Wege der Auslegung zu bestimmen. Art. 1 Abs. 1 lit. c) CCM führt daher nicht zur Unanwendbarkeit des Art. 21 Abs. 3 CCM.

Art. 1 CCM regelt im Einzelnen die den Vertragsstaaten verbotenen Handlungen. Art. 21 Abs. 3 CCM bildet zu diesen grundsätzlichen Verboten des Art. 1 CCM eine sektorale Ausnahme. Die Rückausnahmen hiervon – also die Wiederherstellung der Verbotstatbestände – regelt Art. 21 Abs. 4 CCM wohl abschließend. Die sachliche Reichweite der Ausnahmen von Art. 1 CCM lässt sich folglich nur im Wege der systematischen Auslegung von Art. 21 Abs. 3 und 4 CCM bestimmen. In allgemeiner Form erscheint die Auffassung vertretbar, wonach auch im Falle der militärischen Kooperation und der Durchführung gemeinsamer Operationen die Verbote des Art. 1 Abs. 1 lit. a) und b) weitgehend erhalten bleiben. Einzige Ausnahme scheint das bloße Behalten (im Sinne von „retain“) von Streumunition zu sein, das den Vertragsstaaten unter den Voraussetzungen des Art. 21 Abs. 3 CCM erlaubt zu bleiben scheint. Umgekehrt werden die Verbote des Art. 1 Abs. 1 lit. c) CCM im Anwendungsbereich des Art. 21 Abs. 3 CCM weitgehend außer Kraft gesetzt. Einzig ein Vorgehen, bei dem ein Vertragsstaat den Gebrauch von Streumunition durch einen Nicht-Vertragsstaat ausdrücklich anfordert und die Wahl der genutzten Munition gleichzeitig der alleinigen Kontrolle des Vertragsstaates unterliegt, ist den Vertragsstaaten nach Art. 21 Abs. 4 CCM auch bei militärischer Kooperation und der Beteiligung an militärischen Operationen mit Nicht-Vertragsstaaten verboten.

Inhalt

1.	Einleitung	4
2.	Verhältnis von Art. 1 Abs. 1 CCM zu Art. 21 Abs. 3 CCM	5
2.1.	Hierarchisierung durch <i>ius cogens</i> ?	5
2.2.	Hierarchisierung durch Parteivereinbarung?	6
2.3.	Zwischenergebnis	6
3.	Allgemeine Regeln zur Auslegung völkerrechtlicher Verträge	7
4.	Die Auslegung der Art. 1 Abs. 1 CCM und Art. 21 Abs. 3 CCM	7
4.1.	Auslegung des Art. 1 Abs. 1 CCM	7
4.2.	Auslegung des Art. 21 Abs. 3 CCM: Ausnahme zu Art. 1 CCM	8
4.2.1.	„Notwithstanding the provisions of Article 1 of this Convention“	8
4.2.2.	„engage in military cooperation and operations“	8
4.2.3.	„states not party to this Convention that might engage in activities prohibited to a state party“	8
4.2.4.	Zusammenhang mit Art. 21 Abs. 4 CCM: Die Rückausnahmen	9
4.2.4.1.	Weitgehende Wiederherstellung der Handlungsverbote in Art. 1 Abs. 1 lit. a) und b)	9
4.2.4.2.	Der Umfang der Wiederherstellung der Verbote der indirekten Beteiligung und Einflussnahme in Art. 1 Abs. 1 lit. c) CCM	10
4.2.5.	Bemühenspflicht nach Art. 21 Abs. 1 CCM	11
4.3.	Zwischenergebnis	11
5.	Einzelfälle	11
6.	Endergebnis	13

1. Einleitung

Art. 1 Abs. 1 der *Convention on Cluster Munitions* (im Folgenden: CCM), die anlässlich der Vertragskonferenz in Dublin am 30. Mai 2008 paraphiert wurde und am 3. Dezember 2008 in Oslo unterzeichnet werden soll, enthält die „Allgemeinen Verpflichtungen“ der künftigen Vertragsstaaten der Konvention. Danach „unternimmt“ es jeder Vertragsstaat, unter keinen Umständen (“to”),

- “(a) Use cluster munitions;
- (b) Develop, produce, otherwise acquire, stockpile, retain or transfer to anyone, directly or indirectly, cluster munitions;
- (c) Assist, encourage or induce anyone to engage in any activity prohibited to a State Party under this Convention.”

Demgegenüber regelt Art. 21 Abs. 3 CCM Folgendes:

“Notwithstanding the provisions of Article 1 of this Convention and in accordance with international law, States Parties, their military personnel or nationals, may engage in military cooperation and operations with States not party to this Convention that might engage in activities prohibited to a State Party.”

Bereits ein erster Blick auf diese beiden Regelungen macht deutlich, dass diese in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander stehen. Für eine Bestimmung des rechtlichen Verhältnisses von Art. 1 Abs. 1 CCM zu Art. 21 Abs. 3 CCM kommt es zunächst darauf an, ob beide gleichrangig sind oder ob eine Norm der anderen übergeordnet ist. Im Falle eines hierarchischen Über-/Unterordnungsverhältnisses beider Normen zueinander wäre ein ggf. bestehender Widerspruch zwischen diesen durch eine vorrangige Anwendung der ranghöheren Norm zu lösen. Ggf. wäre die rangniedrigere Norm sogar nichtig. Eine solche Situation wäre etwa der Prüfung eines einfachen Gesetzes am Maßstab einer Norm des höherrangigen Grundgesetzes, z.B. einem Grundrecht, vergleichbar. Sollten hingegen beide Normen gleichrangig sein, so wäre das Verhältnis weniger als Normkollision im soeben dargestellten Sinne zu sehen, welche durch vorrangige Anwendung einer der beiden aufzulösen wäre. Im Falle der Gleichrangigkeit gälten vielmehr beide Normen und wären auch beide nebeneinander anzuwenden. Evtl. auftretende Konflikte wären im Wege der Auslegung beider Normen zu bereinigen. Es wäre je-



doch zu beachten, dass beiden Normen ein eigener Anwendungsbereich bleibt, da nur dadurch das Prinzip der Gleichrangigkeit gewahrt würde.¹

2. Verhältnis von Art. 1 Abs. 1 CCM zu Art. 21 Abs. 3 CCM

Für die hier interessierende Frage nach dem Verhältnis der Art. 1 Abs. 1 CCM und Art. 21 Abs. 3 CCM spricht viel dafür, dass diese nicht in einem Über-/Unterordnungsverhältnis stehen, sondern einander gleichrangig zugeordnet sind.

Hierfür spricht zunächst, dass das Völkerrecht anders als das nationale Recht eine Rechtsordnung ist, welcher Hierarchien dem Grunde nach fremd sind.² Die unterschiedlichen Rechtsquellen des Völkerrecht (Gewohnheitsrecht, Verträge und allgemeine Rechtsgrundsätze) stehen im selben Rang zueinander.³ Aus dieser „Hierarchiefeindlichkeit“ der Völkerrechtsordnung kann daher geschlossen werden, dass auch Normen innerhalb eines Vertrages grundsätzlich auf derselben Stufe stehen.

2.1. Hierarchisierung durch *ius cogens*?

Abweichend von diesem Grundsatz lassen sich im jüngeren Völkerrecht jedoch auch Hierarchisierungstendenzen ausmachen. Der wichtigste Fall betrifft die Stellung sog. *ius cogens* (zwingenden Völkerrechts) in der Völkerrechtsordnung. Art. 53 S. 2 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (Wiener Vertragsrechtskonvention, WVK)⁴ definiert Normen des *ius cogens* wie folgt:

„Im Sinne dieses Übereinkommens ist eine zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts eine Norm, die von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt wird als eine Norm, von der nicht abgewichen werden darf und die nur durch eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur geändert werden kann.“

Die Wirkung von *ius cogens*-Normen legt Art. 53 S. 1 WVK wie folgt fest:

¹ Dieser Gedanke ist vergleichbar der Problemlage, welche hinter dem verfassungsrechtlichen Prinzip der sog. praktischen Konkordanz im deutschen Recht steht. Danach gilt im Falle einer inhaltlichen Kollision zweier Normen des Grundgesetzes folgendes: „Verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter müssen in der Problemlösung einander so zugeordnet werden, daß jedes von ihnen Wirklichkeit gewinnt. Wo Kollisionen entstehen, darf nicht in vorschneller „Güterabwägung“ oder gar abstrakter „Wertabwägung“ eines auf Kosten des anderen realisiert werden. [...] [B]eiden Gütern müssen Grenzen gesetzt werden, damit beide zu optimaler Wirksamkeit gelangen können.“ (K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 18. Aufl., Heidelberg 1991, S. 27, Rn. 72.)

² Allg. Auffassung, vgl. statt aller: W. Graf Vitzthum, in: ders. (Hrg.), Völkerrecht, 4. Aufl., Berlin 2007, S. 77, Rn. 154.

³ S. Hobe/O. Kimminich, Einführung in das Völkerrecht, 8. Aufl., Tübingen 2004, S. 175.

⁴ BGBl. 1985 II, S. 926.



„Ein Vertrag ist nichtig, wenn er im Zeitpunkt seines Abschlusses im Widerspruch zu einer zwingenden Norm des Völkerrechts steht.“

Dieser Definition entsprechend handelt es sich bei Normen des *ius cogens* also um solche, denen die normative Kraft zur Verdrängung entgegenstehender völkervertraglicher Regelungen innewohnt. Allerdings verlangt die Definition für das Entstehen einer solchen Norm, dass sie von der „internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt wird“. Aus diesem Umstand ist in der Literatur daher folgerichtig geschlossen worden, dass vertragliches *ius cogens* weitgehend ausgeschlossen ist, es sei denn jeder einzelne Staat wäre dem fraglichen Vertrag beigetreten.⁵ Das CCM wird voraussichtlich von rund 100, also bei weitem nicht allen Staaten unterzeichnet werden. Im vorliegenden Zusammenhang kann der *ius cogens*-Gedanke folglich schon deshalb nicht herangezogen werden, um nachzuweisen, dass das grundsätzliche Verbot des Art. 1 Abs. 1 CCM einen derartigen Charakter hat und damit die normative Kraft entfalten könnte, Art. 21 Abs. 3 CCM zu verdrängen.

2.2. Hierarchisierung durch Parteivereinbarung?

Im Rahmen von völkerrechtlichen Verträgen besteht allerdings stets eine weitere Möglichkeit der Hierarchisierung völkerrechtlicher Normen: Die Vertragsparteien können vereinbaren, dass bestimmte Normen eines Vertrages einen höheren Rang haben sollen als andere und damit als Maßstab einer Rechtmäßigkeitskontrolle dienen können. Dies wird man aus dem Grundsatz der völkerrechtlichen Vertragsfreiheit ableiten können, der den Vertragsparteien grundsätzlich⁶ die Freiheit zur inhaltlichen Gestaltung der von ihnen geschlossenen Verträge einräumt.⁷ Dem Text des CCM lässt sich eine solche Absicht indes nicht entnehmen. Es würde sich im Gegenteil die Frage stellen, warum die Vertragsstaaten Art. 21 Abs. 3 CCM überhaupt in den Vertrag aufgenommen haben, wenn sie ihn sogleich wirkungslos machten, indem sie Art. 1 Abs. 1 CCM absoluten Vorrang mit der Folge der Nichtigkeit oder Unanwendbarkeit von Art. 21 Abs. 3 CCM einräumten. Soweit ersichtlich hatten die die CCM aushandelnden Staaten also nicht die Absicht, Art. 1 Abs. 1 CCM einen erhöhten Rang zuzuweisen und ihn damit zum Maßstab einer Rechtmäßigkeitskontrolle für Art. 21 Abs. 3 CCM zu machen.

2.3. Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis lässt sich mithin festhalten, dass die Art. 1 Abs. 1 lit. c) CCM und Art. 21 Abs. 3 CCM gleichrangig nebeneinander stehen. Ihr jeweiliger Anwendungsbereich ist folglich im Wege der Auslegung zu bestimmen.

⁵ S. Kadelbach, *Zwingendes Völkerrecht*, 1992, S. 190 f.

⁶ Allgemein anerkannte Ausnahme ist lediglich das soeben unter 2.1 diskutierte *ius cogens*.

⁷ G. Dahm/J. Delbrück/R. Wolfrum, *Völkerrecht*, Band I/3, 2. Aufl., Berlin 2002, S. 536.

3. Allgemeine Regeln zur Auslegung völkerrechtlicher Verträge

Grundlage der Auslegung völkerrechtlicher Verträge ist der *Wortlaut der betreffenden Vertragsnorm*. Dabei ist auf die herkömmliche Bedeutung der verwendeten Ausdrücke abzustellen. Im Falle eines multilateralen Vertrages sind für die Ermittlung der Bedeutung alle Sprachfassungen gleichermaßen verbindlich. Im Falle des CCM sind die Sprachen Arabisch, Chinesisch, Englisch, Französisch, Russisch und Spanisch als gleichermaßen authentisch vorgesehen (Art. 23 CCM).⁸ Ferner sind zur Ermittlung des Sinnes einer Norm auch der *Vertragszusammenhang* sowie *Sinn und Zweck* der Norm zu berücksichtigen. Ergänzende Bedeutung kommen den den Vertragsschluss vorbereitenden Arbeiten sowie den Umständen des Vertragsschlusses zu, wenn die drei genannten Primärregeln (Wortlaut, Vertragszusammenhang und Sinn und Zweck) zu keinem klaren Ergebnis führen.⁹

Diese Auslegungsregeln ergeben sich aus Art. 31, 32 WVK für diejenigen Staaten, die Vertragspartei dieses Übereinkommens sind.¹⁰ Im Übrigen sind sie im Wesentlichen auch nach den Regeln des allgemeinen Völkergewohnheitsrechts Ausgangspunkt der Auslegung völkerrechtlicher Verträge.¹¹ Sie sind daher auch dann auf das CCM anwendbar, wenn daran Vertragsparteien beteiligt sind, für welche die WVK nicht gilt.

4. Die Auslegung der Art. 1 Abs. 1 CCM und Art. 21 Abs. 3 CCM

4.1. Auslegung des Art. 1 Abs. 1 CCM

Die Aufzählung unterschiedlicher Modalitäten („assist, encourage or induce“) der Beteiligung am Einsatz von Streumunition durch und die Einflussnahme mit dem Ziel von deren Einsatz auf Dritte in Art. 1 Abs. 1 lit. c) CCM legt den Schluss nahe, dass es sich bei dieser Norm um eine weit gefasste und damit strenge Verpflichtung der Vertragsstaaten handelt, sämtliche Handlungen zu unterlassen, welche direkt oder auch nur indirekt geeignet sein könnten, den Einsatz von Streumunition durch Dritte – also auch Nicht-Vertragsstaaten – in einer beliebigen Art und Weise zu fördern. Derartige Förder- oder Unterstützungshandlungen stellt die CCM durch die gleichrangige Aufzählung mit den Handlungen in lit. a) und b) einem aktiven Tun, insbesondere dem eigenen Einsatz von Streumunition gleich.

⁸ Im Folgenden wird ausschließlich auf die englische Sprachfassung abgestellt. Die französische weist keine Abweichungen auf. Ein Abgleich mit den anderen Sprachfassungen unter Einschaltung des Sprachendienstes war im vorgegebenen Zeitrahmen nicht zu leisten.

⁹ Zur Auslegung das Wesentliche zusammenfassend: *S. Hobe/O. Kimminich*, (Fn. 3), S. 216 ff. m.w.N.

¹⁰ Für die Bundesrepublik Deutschland ist die WVK am 20. 8. 1987 in Kraft getreten (BGBl. 1985 II, S. 926).

¹¹ *G. Dahm/J. Delbrück/R. Wolfrum*, (Fn. 7), S. 639 f.

4.2. Auslegung des Art. 21 Abs. 3 CCM: Ausnahme zu Art. 1 CCM

Demgegenüber erlaubt Art. 21 Abs. 3 CCM den Vertragsstaaten ein Zusammenwirken („engage“) mit Nicht-Vertragsstaaten zum Zwecke von „military cooperation and operations“ selbst für den Fall, dass der Nicht-Vertragsstaat „might engage in activities prohibited to a state party“.

4.2.1. „Notwithstanding the provisions of Article 1 of this Convention“

Die Formulierung „Notwithstanding the provisions of Article 1 of this Convention“ macht deutlich, dass Art. 21 Abs. 3 CCM in Zusammenhang mit Art. 1 CCM zu sehen ist. Die deutsche Entsprechung dafür ist „ungeachtet der Vorgaben des Art. 1 CCM“. Diese Formulierung lässt sich als partielle Suspendierung der Regelungen aus Art. 1 CCM lesen. Es handelt sich demnach bei *Art. 21 Abs. 3 CCM um eine Ausnahmeregelung zu Art. 1 CCM*. Dies hat zur Folge, dass die Verbote aus Art. 1 CCM nicht anwendbar sind, soweit der sachliche Gewährleistungsbereich des Art. 21 Abs. 3 reicht.

4.2.2. „engage in military cooperation and operations“

Der Begriff „engage in“ ist im Sinne von „take part“, also als „beteiligen“ oder „eingehen“ zu verstehen.¹² Die Norm erlaubt ihrem Wortlaut nach folglich das Eingehen militärischer Kooperationen und die Beteiligung an militärischen Operationen. Vom reinen Wortsinn her erscheint das Merkmal der „cooperation“ weiter und allgemeiner als der Begriff der „operations“. Begrifflich spricht viel dafür, dass „cooperation“ auch „operations“ umfasst. Die zusätzliche Nennung kann daher als Klarstellung verstanden werden, dass Vertragsstaaten auch Kooperationen in Form von gemeinsamen militärischen Operationen mit Nichtvertragsstaaten eingehen können.

4.2.3. „states not party to this Convention that might engage in activities prohibited to a state party“

Eine Regelung zur wichtigsten Frage nach der sachlichen Reichweite der erlaubten Zusammenarbeit enthält – dem Grunde nach – der letzte Halbsatz des Art. 21 Abs. 3 CCM. Die Teilnahme an militärischen Operationen wie auch jede andere Zusammenarbeit kann sich ausdrücklich auf Staaten erstrecken, welche Aktivitäten entfalten könnten („might“), die den Vertragsstaaten ausdrücklich verboten sind. Die Art der Aktivitäten der Nicht-Vertragsstaaten wird dabei ebenso wenig eingegrenzt wie die Qualität der Zusammenarbeit mit ihnen. Daraus wird man schließen können, dass die Ausnahme eher weit zu verstehen ist. Der Sache nach scheint Art. 21 Abs. 3 CCM auf eine umfassende – vertretbar erscheint sogar die Annahme einer vollständigen – Suspendierung der Verbote des Art. 1 CCM für alle Fälle der militärischen Kooperation und der gemein-

¹² Stichwort „engage“, in: The Pocket Oxford Dictionary of Current English, 8. Aufl., Oxford 1996.



samen Operationen abzielen. Es deutet damit viel darauf hin, dass es sich dabei um eine sektorale Ausnahme handelt.

4.2.4. Zusammenhang mit Art. 21 Abs. 4 CCM: Die Rückausnahmen

Diese durch Art. 21 Abs. 3 CCM zunächst geschaffene sektorale Ausnahme wird durch Art. 21 Abs. 4 CCM jedoch ihrerseits eingeschränkt. Dabei handelt es sich um eine Aufzählung von Rückausnahmen, also einer teilweisen Wiederherstellung der Verbote des Art. 1 CCM. Die endgültige sachliche Reichweite der Ausnahme von den Verboten des Art. 1 CCM erschließt sich daher nur unter Berücksichtigung des Art. 21 Abs. 4 CCM. Art. 21 Abs. 4 CCM lautet:

“Nothing in paragraph 3 of this Article shall authorise a State Party:

- (a) To develop, produce or otherwise acquire cluster munitions;
- (b) To itself stockpile or transfer cluster munitions;
- (c) To itself use cluster munitions; or
- (d) To expressly request the use of cluster munitions in cases where the choice of munitions used is within its exclusive control.”

4.2.4.1. Weitgehende Wiederherstellung der Handlungsverbote in Art. 1 Abs. 1 lit. a) und b)

Die Verbote verschiedener aktiver Handlungen der Vertragsstaaten in Art. 1 Abs. 1 lit. a) und b) CCM stellt Art. 21 Abs. 4 lit. a)–c) CCM auch für die Fälle der Kooperation und der Teilnahme an gemeinsamen militärischen Operationen mit Nicht-Vertragsstaaten nahezu vollständig wieder her. Damit dürfen Vertragsstaaten bspw. auch in gemeinsamen Operationen mit Nicht-Vertragsstaaten nicht selbst Streumunition verwenden oder diese vorrätig halten. Nach der weiten Formulierung des Art. 21 Abs. 3 CCM wäre ein solches Verbot durchaus fraglich.

Einzig die in Art. 1 Abs. 1 lit. b) CCM genannte Handlung „retain [...] cluster munitions“ findet sich nicht im Katalog der Rückausnahmen in Art. 21 Abs. 4 CCM. Angesichts der Aufnahme aller anderen Handlungen aus den Verbotstatbeständen des Art. 1 Abs. 1 lit. a) und b) CCM, kann daraus wohl nur geschlossen werden, dass den Vertragsstaaten ein bloßes „Behalten“ von Streumunition im Zuge der Zusammenarbeit oder der Beteiligung an militärischen Operation mit Nicht-Vertragsstaaten erlaubt sein soll. Dies wirft freilich die Folgefrage auf, wie sich der Begriff des „retain“ von dem des „stockpile“ abgrenzen lässt. Denn letzteres bleibt auch bei Kooperationen und gemeinsamen Operationen verboten (so ausdrücklich Art. 21 Abs. 4 lit. b) CCM). Dem bloßen Wortsinn nach ist „retain“ ein bloßes Behalten, während „stockpile“ ein finales Element enthält. Der Begriff meint ein Behalten im Sinne des Einlagerns oder vorrätig Haltens zum Zwecke der späteren Verwendung.

4.2.4.2. Der Umfang der Wiederherstellung der Verbote der indirekten Beteiligung und Einflussnahme in Art. 1 Abs. 1 lit. c) CCM

W

Problematisch ist die Ermittlung des Umfanges der Wiederherstellung der Verbote der indirekten Beteiligung und Einflussnahme in Art. 1 Abs. 1 lit. c) CCM. Art. 21 Abs. 4 lit. d) CCM verbietet einzig ein Verhalten, bei dem ein Vertragsstaat den Gebrauch von Streumunition durch einen Nicht-Vertragsstaat ausdrücklich anfordert *und* die Wahl der genutzten Munition der alleinigen Kontrolle des Vertragsstaates unterliegt. Die kumulative Verknüpfung beider Voraussetzungen verengt den Anwendungsbereich der Regelung erheblich. Die zweite Voraussetzung scheint darauf abzuzielen, nur die gezielte Bitte eines Vertragsstaates um einen Einsatz von Streumunition in dem Fall zu verbieten, dass der einsetzende Nicht-Vertragsstaat die Wahl des Munitionstyps nicht selbst bestimmen darf, kann oder möchte (weitere Einzelfälle oben S. 11 f.). Der Fall hingegen, in dem im Rahmen einer multilateralen Operation bspw. eine militärische Einheit eines Vertragsstaates unter Beschuss gerät und zur Ausschaltung des konkreten Angreifers Luftunterstützung anfordert, die nach dem Einsatzplan von einem Nicht-Vertragsstaat erbracht wird, der hierzu aufgrund eigener Entscheidung, aber mit Wissen des Vertragsstaates, dessen Einheit die Unterstützung erbittet, Streumunition einsetzen wird, wird wohl vom Verbot des Art. 21 Abs. 4 lit. d) CCM nicht erfasst werden und daher nicht dem Verbot des Art. 1 Abs. 1 lit. c) CCM unterfallen.

Einzig die Überlegung, dass der Katalog des Art. 21 Abs. 4 CCM nicht abschließend ist, könnte wohl zu einem anderen Ergebnis führen. In einem solchen Fall wäre es jedenfalls methodisch vertretbar, die Ausnahmeregelung des Art. 21 Abs. 3 CCM über die ausdrücklichen Regelungen in Art. 21 Abs. 4 CCM hinaus im Wege der Auslegung weiteren Einschränkungen zu unterwerfen. Es fehlen jedoch ausdrückliche Hinweise darauf, ob dies der Fall ist oder nicht. In völkerrechtlichen Verträgen ist es meist üblich, den Fall der „Nicht-Abgeschlossenheit“ eines Ausnahmekatalogs durch Begriffe wie „insbesondere“, „inter alia“ oder ähnliche Formulierungen zu verdeutlichen. Das Fehlen einer solchen Formulierung deutet daher eher darauf hin, dass es sich bei der Aufzählung in Art. 21 Abs. 4 CCM um einen abgeschlossenen Katalog von Rückausnahmen handelt. Daraus würde folgen, dass dort nicht genannte Tatbestände von der sektoralen Ausnahme des Art. 21 Abs. 3 CCM erfasst und mithin die Verbote des Art. 1 Abs. 1 nicht gelten würden.

Zusammenfassend lässt sich nach alledem vorsichtig verallgemeinernd sagen, dass die in Art. 1 Abs. 1 lit. c) CCM niedergelegten grundsätzlich verbotenen Handlungsoptionen („assist, encourage or induce“) den Vertragsstaaten im Falle einer militärischen Kooperation und der Durchführung gemeinsamer militärischer Operationen mit Nicht-Vertragsstaaten unter der Geltung von Art. 21 Abs. 3 CCM wohl weitestgehend erhalten bleiben werden.

4.2.5. Bemühenspflicht nach Art. 21 Abs. 1 CCM

In die bisherigen Überlegungen ist schließlich noch die in Art. 21 Abs. 1 CCM niedergelegte Bemühenspflicht aller Vertragsstaaten einzubeziehen. Diese haben die Pflicht („shall“), Nicht-Vertragsstaaten zur Ratifikation, Annahme, Billigung der oder zum Beitritt zur Konvention zu ermutigen. Diese Pflicht gilt ausweislich des Wortlautes allgemein und ohne Einschränkung. Daraus wird man ableiten können, dass auch im Falle von Zusammenarbeit und gemeinsamen militärischen Operationen die Vertragsstaaten verpflichtet sind, stets auf die, wenn auch nur faktische Beachtung der Konvention durch Nicht-Vertragsstaaten hinzuwirken. Eine Grenze wird diese Pflicht wohl dort finden, wo ihre Erfüllung die Kooperation oder die gemeinsame militärische Operation wesentlich erschwert oder völlig unmöglich macht.

4.3. Zwischenergebnis

Art. 1 CCM regelt im Einzelnen die den Vertragsstaaten verbotenen Handlungen. Art. 21 Abs. 3 CCM bildet zu diesen grundsätzlichen Verboten des Art. 1 CCM eine sektorale Ausnahme. Die Rückausnahmen hiervon – also die Wiederherstellung der Verbotstatbestände – regelt Art. 21 Abs. 4 CCM wohl abschließend. Die sachliche Reichweite der Ausnahmen von Art. 1 CCM lässt sich folglich nur im Wege der systematischen Auslegung von Art. 21 Abs. 3 und 4 CCM bestimmen. In allgemeiner Form erscheint die Auffassung vertretbar, wonach auch im Falle der militärischen Kooperation und der Durchführung gemeinsamer Operationen die Verbote des Art. 1 Abs. 1 lit. a) und b) weitgehend erhalten bleiben. Einzige Ausnahme scheint das bloße Behalten (im Sinne von „retain“) von Streumunition zu sein, das den Vertragsstaaten unter den Voraussetzungen des Art. 21 Abs. 3 CCM erlaubt zu bleiben scheint. Umgekehrt werden die Verbote des Art. 1 Abs. 1 lit. c) CCM im Anwendungsbereich des Art. 21 Abs. 3 CCM weitgehend außer Kraft gesetzt. Einzig der Fall, in dem ein Vertragsstaat den Gebrauch von Streumunition durch einen Nicht-Vertragsstaat ausdrücklich anfordert und die Wahl der genutzten Munition gleichzeitig der alleinigen Kontrolle des Vertragsstaates unterliegt, ist den Vertragsstaaten nach Art. 21 Abs. 4 CCM auch bei militärischer Kooperation und der Beteiligung an militärischen Operationen mit Nicht-Vertragsstaaten verboten. Die Vertragsstaaten haben überdies die Pflicht („shall“), Nicht-Vertragsstaaten auch im Rahmen militärischer Zusammenarbeit oder gemeinsamer Operationen zur Ratifikation, Annahme, Billigung der oder zum Beitritt zur Konvention zu ermutigen.

5. Einzelfälle

Abschließend soll vor dem Hintergrund der dargestellten Auslegung der Art. 1 und 21 CCM noch kurz auf einige Einzelfragen der Bestimmung der zulässigen Handlungen der Vertragsstaaten eingegangen werden.

Der erste Fall betrifft die Verwendung von Streumunition durch Nicht-Vertragsstaaten in gemeinsamen Operationen mit Wissen eines Vertragsstaates. Nach dem soeben Gesagten erscheint ein solches Vorgehen zulässig, jedenfalls soweit der Vertragsstaat seiner Bemühenspflicht nach Art. 21 Abs. 1 CCM nachkommt. Ein eigenes Handeln nach Art. 21 Abs. 4 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 lit. a) und b) CCM des Vertragsstaates liegt in einem solchen Fall nicht vor. Eventuelle Unterstützungshandlungen sind ebenfalls nicht ersichtlich. Verboten wäre ohnehin nur das in Art. 21 Abs. 4 lit. d) CCM genannte Erbitten des Einsatzes von Streumunition. Es lässt sich daher gut vertreten, dass die Verwendung von Streumunition durch Nicht-Vertragsstaaten in gemeinsamen Operationen mit Wissen eines Vertragsstaates für den Vertragsstaat zulässig ist.

Schwieriger zu beurteilen ist der Fall der Aufklärung durch einen Vertragsstaat und die Verwendung der Aufklärungsergebnisse durch einen Nicht-Vertragsstaat beim Einsatz von Streumunition. Handelt es sich um die Verwendung von Erkenntnissen allgemeiner Aufklärungstätigkeit, so scheint dies erlaubt zu sein. Es fehlt auch hier an einem eigenen verbotenen Handeln eines Vertragsstaates, denn allgemeine Aufklärungstätigkeiten werden von den Verboten des Art. 1 Abs. 1 lit. a) und b) CCM nicht erfasst. Eine Bitte zum Einsatz von Streumunition im Sinne des Art. 21 Abs. 4 lit. d) CCM wird man darin auch nicht sehen können. Fraglich ist, ob dies auch für den Fall der zielgerichteten Aufklärung gelten kann, in dem ein Vertragsstaat gezielt mögliche Ziele eines Streumunitionangriffes durch einen Nicht-Vertragsstaat erkundet. Dies wäre verboten, wenn eine derartige Aufklärung als Erbitten des Streumunitioneinsatzes angesehen werden könnte. Zusätzlich müsste auch die weitere Voraussetzung des Art. 21 Abs. 4 lit. d) CCM erfüllt sein, wonach die Wahl der eingesetzten Munition der ausschließlichen Kontrolle des aufklärenden Staates zukommt.

Schließlich soll noch auf die Frage der Nachschubbeteiligung hingewiesen werden. Die diesbezügliche Frage geht dahin, ob ein Vertragsstaat es einem Nicht-Vertragsstaat erlauben darf oder gar untersagen muss, Streumunition aus Lagern auf dem Staatsgebiet des Vertragsstaates in ein Einsatzgebiet zu überführen. Es ist zunächst darauf hinzuweisen, dass es sich in dieser Konstellation wohl regelmäßig nicht um einen Fall des einem Vertragsstaat nach Art. 21 Abs. 4 lit. b) i.V.m. Art. 1 Abs. 1 lit. b) CCM stets verbotenen eigenen Transfers von Streumunition handeln wird. Denn in der Regel erlauben Stationierungsabkommen den einlagernden Staaten solche Handlungen und gewähren ihnen für ihre Handlungen Immunität. Damit lässt sich ein solcher Transfer nicht der Hoheitsgewalt des Vertragsstaates zurechnen, sondern ist als Handlung des einlagernden Nicht-Vertragsstaates zu sehen. Denkbar wäre freilich eine aus dem CCM fließende Pflicht des Vertragsstaates, das Truppenstatut im Wege einer Neuverhandlung so anzupassen, dass dem Nicht-Vertragsstaat die Einlagerung von oder der Nachschub mit Streumunition nicht mehr möglich ist. Eine solche Pflicht ließe sich aber allenfalls aus

Art. 1 Abs. 1 lit. c) CCM herleiten. Dieser Verbotstatbestand wird durch Art. 21 Abs. 4 lit. d) CCM, wie oben unter 4.2.4, gezeigt nur in sehr engen Grenzen aufrechterhalten. Daher erscheint eine solche Pflicht zur Neuverhandlung eines Truppenstatuts eher fernliegend.

6. Endergebnis

Die Art. 1 Abs. 1 lit. c) CCM und Art. 21 Abs. 3 CCM stehen gleichrangig nebeneinander. Ihr jeweiliger Anwendungsbereich ist folglich im Wege der Auslegung zu bestimmen.

Art. 1 CCM regelt im Einzelnen die den Vertragsstaaten verbotenen Handlungen. Art. 21 Abs. 3 CCM bildet zu diesen grundsätzlichen Verboten des Art. 1 CCM eine sektorale Ausnahme. Die Rückausnahmen hiervon – also die Wiederherstellung der Verbotstatbestände – regelt Art. 21 Abs. 4 CCM wohl abschließend.

