

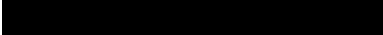



Sachstand

Regelungen zum Verbot der Finanzierung von Streumunition und das völkerrechtliche Übereinkommen über Streumunition



Regelungen zum Verbot der Finanzierung von Streumunition und das völkerrechtliche Übereinkommen über Streumunition

Verfasser: 
Aktenzeichen: WD 2 – 3000 – 074/10
Abschluss der Arbeit: 21. Mai 2010
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Telefon: 

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Regelungsgehalt des Art. 1 Abs. 1 lit. c) CCM	4
2.1.	Adressat des Verbots	4
2.2.	Finanzierung als Bestandteil des Förderverbots	5
2.2.1.	Grundsätzliche Gesichtspunkte der Auslegung	5
2.2.2.	Staatenpraxis	7
3.	Bedeutung des Förderungsverbots für ausländische Tochterunternehmen	8
4.	Zur praktischen Anwendung bzw. Umsetzung von Verboten der Finanzierung von Streumunition	9
4.1.	Zur Justiziabilität von Finanzierungsverboten in anderen Staaten	9
4.2.	Mögliche Regelungsorte für ein Finanzierungsverbot	10

1. Einleitung

Das Übereinkommen über Streumunition (Convention on Cluster Munitions – CCM) erfasst derzeit lediglich rund 20 % der weltweit bekannten Bestände, da die größten Besitzerstaaten (USA, Russland, China, Indien, Pakistan, Brasilien, Korea und Israel) bisher das Übereinkommen noch nicht gezeichnet haben. Vergleichbares gilt für die größten Produzentenstaaten. Vor diesem Hintergrund hat die Frage an Bedeutung gewonnen, inwieweit zum Beispiel die Finanzierung von Unternehmen, die Streumunition entwickeln oder herstellen, unter das Unterstützungsverbot fallen kann. Insbesondere Nichtregierungsorganisationen, die die Verhandlungen des Streumunitions-Übereinkommens engagiert begleitet haben, sehen in der Finanzierungsfrage einen Schwerpunkt ihrer derzeitigen Arbeit. Anlässlich des Verhandlungsprozesses hatte das Europäische Parlament bereits 2007 in einer Resolution gefordert, die Finanzierung von Streumunition zu verbieten.¹

2. Regelungsgehalt des Art. 1 Abs. 1 lit. c) CCM

Bevor der Frage nachgegangen werden kann, inwieweit die Finanzierung der Entwicklung und Produktion von Streumunition unter das Verbot fallen kann, solche Tätigkeiten zu unterstützen, ist zunächst zu klären, wer von diesem Verbot betroffen ist.

2.1. Adressat des Verbots

Art. 1 Abs. 1 lit. c) CCM richtet sich nach seinem Wortlaut nur an die Vertragsparteien des Streumunitions-Übereinkommens. Private Akteure werden insoweit zunächst nicht erfasst. Allerdings sieht Art. 9 CCM vor, dass jeder Vertragsstaat alle geeigneten Maßnahmen ergreifen muss, um zu verhüten bzw. zu unterbinden, dass verbotene Tätigkeiten durch Personen oder in Gebieten unter seiner Hoheitsgewalt und Kontrolle vorgenommen werden. Dies schließt die Verhängung von strafrechtlichen Sanktionen ein. Auf diesem Wege werden auch private Akteure umfassend in das Verbot, die Herstellung oder den Einsatz von Streumunition zu fördern, einbezogen. Deutschland hat dementsprechend eine Strafvorschrift in § 18a Kriegswaffenkontrollgesetz (KrWaffKG) aufgenommen, die in § 18a Abs. 1 Nr. 3 verbietet, unter anderem die Entwicklung oder Herstellung von Streumunition zu fördern. § 20a KrWaffKG bedroht einen Verstoß gegen diese Regelung mit Strafe.

¹ Europäisches Parlament, Entschließung vom 25. Oktober 2007, Internationaler Vertrag zum Verbot von Streumunition, P6_TA(2007)0484, Nr. 12 a).

2.2. Finanzierung als Bestandteil des Förderverbots

Art. 1 Abs. 1 lit. c) CCM verbietet, irgendetwem zu unterstützen, zu ermutigen oder zu veranlassen, Tätigkeiten vorzunehmen, die einem Vertragsstaat aufgrund dieses Übereinkommens verboten sind. Die deutsche Umsetzung, die von der Förderung einer verbotenen Handlung spricht, dürfte mit dem Verbot des Art. 1 Abs. 1 lit. c) CCM inhaltlich deckungsgleich sein. Dafür lässt sich nicht zuletzt der Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Auslegung anführen. Um den Regelungsgehalt des Art. 1 Abs. 1 lit. c) CCM zu bestimmen, können zunächst die üblichen Auslegungsmethoden herangezogen werden. In einem zweiten Schritt ist für die Auslegung völkerrechtlicher Verträge die damit verbundene Staatenpraxis von besonderer Bedeutung, da nach Art. 31 Abs. 3 lit. b der Wiener Vertragsrechtskonvention jede spätere Übung bei der Anwendung des Vertrags, aus der die Übereinstimmung der Vertragsparteien über seine Auslegung hervorgeht, zu berücksichtigen ist.² In diesem Sinne weist auch Art. 10 CCM dem Treffen der Vertragsstaaten die Zuständigkeit für die Beilegung von Streitigkeiten über die Auslegung des Übereinkommens zu.

2.2.1. Grundsätzliche Gesichtspunkte der Auslegung

Das Förderungsverbot des Art. 1 Abs. 1 lit. c) CCM ist nach seinem Wortlaut nicht auf bestimmte Formen der Unterstützungsleistung beschränkt. Dies lässt sich für die Annahme anführen, dass auch die Finanzierung von Streumunition im Prinzip verboten wird. Im Lichte dieses offen formulierten Wortlautes dürften Gesichtspunkte der Entstehungsgeschichte des Förderverbots unergiebig für die Auslegung sein. Soweit ersichtlich war der Aspekt, auch die Finanzierung der Herstellung von Streumunition zu verbieten, jedenfalls kein prominenter Gegenstand des Verhandlungsprozesses. Auch die parlamentarische Entschließung des Deutschen Bundestags, die diesen Prozess begleitet hat, geht auf eine entsprechende rechtliche Verpflichtung nicht ein.³ Gleiches gilt für die parlamentarischen Beratungen im Zusammenhang mit dem Zustimmungsgesetz zum Übereinkommen.⁴ Politisch wurde die Frage lediglich in einem Entschließungsantrag von Bündnis 90/Die Grünen und am Rande in der ersten Beratung durch den Abgeordneten Nachtwei thematisiert.⁵ Danach wurde die Bundesregierung aufgefordert, sich für eine Universa-

² Dazu J. Delbrück, § 153 – Vertragsauslegung, in: Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht, Bd. I/3, 2. Auflage 2002, S. 635 f. und 642 f.

³ Antrag „Gefährliche Streumunition verbieten – Das humanitäre Völkerrecht weiterentwickeln“, BT-Drs. 16/1995, angenommen am 28.09.2006; gleiches gilt für die Anträge der Fraktion der FDP, BT-Drs. 16/2780 und der Fraktion Die Linke., BT-Drs. 16/7767.

⁴ Entschließung „Konvention zum Verbot jeglicher Streumunition zügig ratifizieren und in internationales Völkerrecht überführen“, BT-Drs. 16/11216, angenommen am 4.12.2008; BT-Drs. 16/12226 (Gesetzesentwurf des Zustimmungsgesetzes), Beschlussempfehlung BT-Drs. 16/12698, 1. Beratung, PlPr. 16/211, S. 22908B ff., 2. Beratung, PlPr. 16/217, 23641A ff.

⁵ Antrag der Fraktion B'90/Die Grünen, BT-Drs. 16/12710, Punkt II.2.b); MdB Nachtwei, PlPr. 16/211, 22913B, 22914C.

lisierung des Verbots einzusetzen und sicherzustellen, dass das Verbot nicht umgangen werde. Daher wurde unter anderem gefordert, das Investment in Produzenten von Streumunition zu verbieten. Der in diesem Punkt enthaltene Verweis auf ethische Investmentregelungen anderer Regierungen indiziert, dass es sich um eine politische Forderung handelt und nicht um die Annahme einer rechtlichen Verpflichtung.

Demgegenüber spricht das Ziel des Streumunitions-Übereinkommens, die Herstellung und Verwendung von Streumunition umfassend zu ächten⁶, wiederum für eine Auslegung, die die Finanzierung von Streumunition nicht kategorisch aus dem Verbotstatbestand ausnimmt.

Daher lassen sich gute Gründe dafür anführen, dass jedenfalls die direkte Finanzierung von Streumunition, bei der eine kausale Förderung klar erkennbar ist, verboten werden soll. Darunter können zum Beispiel die Kreditvergabe oder Bürgschaften für Streumunitionsprojekte sowie das Investment in Unternehmen, die ausschließlich Streumunition herstellen, fallen. Schwieriger ist die Frage zu beurteilen, wie zum Beispiel Anleihen von Unternehmen zu beurteilen sind, die neben anderen Tätigkeiten auch Streumunition herstellen. Die Gelder aus Anleihen sind in der Regel anders als Kreditvergaben nicht projektbezogen. Jedenfalls wenn der Anteil der Herstellung von Streumunition an der Gesamttätigkeit einen näher zu bestimmenden Schwellenwert überschreitet, ließe sich argumentieren, dass dies bereits eine hinreichend direkte Finanzierung darstelle.

Zweifelhaft erscheint hingegen, ob Formen der indirekten Förderung von dem Verbot erfasst werden. Zwar ließe sich anführen, dass auch insoweit ein gewisser Unterstützungsbeitrag nicht ausgeschlossen werden kann.⁷ Allerdings würden sich wohl erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben. Bei der Auslegung des Förderungsverbots ist zudem zu berücksichtigen, dass das Streumunitions-Übereinkommen selbst auf eine strafrechtliche Ahndung von Verstößen zielt. Daher lässt sich argumentieren, dass der Gehalt des Förderungsverbots dem strafrechtlichen Bestimmtheitsgebot genügen muss. Dies würde dafür sprechen, dass indirekte Finanzierungen, deren Beitrag zur Herstellung von Streumunition nur schwer erkennbar bzw. messbar ist, nicht unter das Förderungsverbot fallen.

Folgt man der Auslegung, dass indirekte Finanzierungen nicht von dem Verbot erfasst werden, dürften auch Finanzdienstleistungen, die an Unternehmen erbracht werden, die Streumunition herstellen, nicht unter das Verbot fallen. Dies gilt insbesondere in dem in der Praxis wahrscheinlicheren Fall, dass ein Unternehmen nicht ausschließlich mit der Produktion von Streumunition befasst ist.

Die Regelung des Unterstützungsverbots findet eine Parallele im sogenannten Ottawa-Übereinkommen über das Verbot von Antipersonenminen. Allerdings lässt sich aus der Praxis des Ottawa-Übereinkommens soweit ersichtlich keine Hilfe bei der Auslegung dieses Förde-

⁶ Vgl. insbesondere die Präambelerwägungen, in denen auf das Ziel das Leiden durch Streumunition zu beenden und das Ziel, eine umfassende Durchführung des Übereinkommens zu erreichen, eingegangen wird.

⁷ In diesem Sinne die Stellungnahme von Human Rights Watch, *Staying True to the Ban on Cluster Munitions*, Juni 2009, verfügbar unter <http://www.hrw.org/node/83975> (21.05.2010), S. 5 und 7.

rungsverbots mit Blick auf den Aspekt der Finanzierung ableiten. Hintergrund ist, dass unter dem Ottawa-Übereinkommen eine umfassende Ächtung erreicht werden konnte, ohne dass sich die Frage des Verbots von Finanzierungen gestellt hätte. Vielmehr haben auch alle wichtigen Produzentenstaaten von Antipersonenminen das Ottawa-Übereinkommen von Beginn an mitgetragen.

2.2.2. Staatenpraxis

Für die Auslegung des Übereinkommens ist auch die Praxis der Vertragsparteien relevant. Eine Staatenpraxis ist allerdings bisher nur in Ansätzen erkennbar. Insoweit wird unter anderem von Bedeutung sein, auf welche Weise das Thema Finanzierung von Streumunition Gegenstand des ersten Treffens der Vertragsstaaten Ende 2010 in Laos sein wird.

Die Regierung des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland hat anlässlich des nationalen Umsetzungsgesetzgebungsverfahrens im Dezember 2009 bekannt gegeben, dass sie das Abkommen so auslegt, dass die direkte Finanzierung von Streumunition verboten ist. Die indirekte Finanzierung sei hingegen nicht von dem Übereinkommen erfasst. Für diese Formen der Finanzierung soll ein Code of Conduct mit dem Finanzsektor erarbeitet werden.⁸ Nach einer Studie von IKV Pax Christi und Netwerk Vlaanderen, die dabei teilweise auf Anfragen von Human Rights Watch zurückgreifen, haben der Libanon, Mexiko und Ruanda erklärt, dass sie das Streumunitions-Übereinkommen so interpretieren, dass die Finanzierung von Streumunitionsproduzenten verboten ist.⁹ Allerdings bleibt dabei bisher unklar, welche Formen der Finanzierung von diesem Verbot erfasst werden sollen. Das norwegische Außenministerium hat sich nach dieser Studie vorsichtiger geäußert. Nach dessen Ansicht könne lediglich nicht ausgeschlossen werden, dass die Finanzierung von Streumunition mit dem Übereinkommen nicht vereinbar sei.¹⁰ Dies könnte implizieren, dass die Rechtslage als nicht geklärt angesehen wird.

Soweit wie in Belgien Finanzierungsverbote bereits vor Unterzeichnung des Streumunitions-Übereinkommens erlassen wurden¹¹, geben diese hingegen gerade keinen Aufschluss für die Interpretation des Übereinkommens. Sie wurden vielmehr unabhängig von einer eventuellen völkerrechtlichen Verpflichtung angenommen.

⁸ The Minister for Europe (Chris Bryant), Written Ministerial Statement vom 7. Dezember 2009, Commons Hansard.

⁹ Worldwide Investments in Cluster Munitions, aktualisierte Fassung April 2010, verfügbar unter: <http://www.ikvpaxchristi.nl/UK/below_thematic_security_and_disarmament_cluster_munition_home_stop_explosive_investments.htm> (19.04.2010), S. 103, 104, 105.

¹⁰ Worldwide Investments in Cluster Munitions (Anm. 9), S. 105.

¹¹ Worldwide Investments in Cluster Munitions (Anm. 9), S. 106 ff.

Auch die Gesetzgebungs- und Verwaltungspraxis anderer Staaten hinsichtlich eines Verbots der Finanzierung von Streumunition erlaubt nur begrenzt Rückschlüsse über die Rechtsüberzeugungen hinsichtlich des Gehalts des Abkommens. Soweit keine ausdrücklichen Erklärungen über die Auslegung der Konvention vorgenommen werden, dürften diese Investitionsverbote häufig eher auf politischen Überlegungen beruhen als auf der Überzeugung, völkerrechtlich dazu verpflichtet zu sein.

So erfasst die irische Regelung eines Investmentverbots soweit ersichtlich nur die Verwendung öffentlicher Gelder.¹² Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass das Investmentverbot lediglich als ergänzende Maßnahme zum Streumunitions-Übereinkommen angesehen wird. Das in Luxemburg geltende Investitionsverbot ist auf wissentliche Investitionen in Streumunitionen beschränkt. Dies lässt offen, ob das allgemeine Investment in Unternehmen, die auch Streumunition herstellen, erfasst ist.¹³ Dies könnte zudem ein Indiz dafür sein, dass indirekte Finanzierungen nicht erfasst werden.

Anlässlich der parlamentarischen Initiativen in der Schweiz zur Einführung eines strafrechtlich bewehrten Finanzierungsverbots für verbotene Waffen hat der schweizerische Bundesrat erklärt, dass schon aus praktischen Gründen ein Verbot nur die direkte Finanzierung erfassen solle. Insbesondere könne kaum geprüft werden, ob das Investment in ausländische Aktien nicht indirekt der Finanzierung einer verbotenen Tätigkeit diene.¹⁴ Daraus ließe sich schließen, dass nach Auffassung des schweizerischen Bundesrats jedenfalls die indirekte Finanzierung nicht vom Verbot des Übereinkommens erfasst sein soll.

3. Bedeutung des Förderungsverbots für ausländische Tochterunternehmen

Die Frage, inwieweit ausländische Tochterunternehmen von einem Finanzierungsverbot erfasst werden, ist insbesondere mit Blick auf Tochterunternehmen relevant, auf die das Recht eines Staates anwendbar ist, der nicht Vertragspartei des Streumunitions-Übereinkommens ist. Da es sich bei § 20a KrWaffKG um strafrechtliche Vorschriften handelt, richtet sich das Verbot nicht direkt an juristische Personen, sondern knüpft an das Verhalten von natürlichen Personen an. Diese können für ihr Verhalten bei der Führung juristischer Personen auch strafrechtlich verantwortlich sein. Insoweit ist für ausländische Tochterunternehmen zwischen verschiedenen Konstellationen zu differenzieren. Die erste Perspektive betrifft die Verantwortlichkeit der Leitung des ausländischen Tochterunternehmens. Eine zweite Frage ist, unter welchen Umständen möglicherweise die Leitung des jeweiligen Mutterunternehmens verantwortlich sein könnte.

¹² Worldwide Investments in Cluster Munitions (Anm. 9), S. 102 f.

¹³ Worldwide Investments in Cluster Munitions (Anm. 9), S. 103 f. Vergleichbares gilt für Neuseeland, ebenda, S. 104 f.

¹⁴ Schweizerischer Bundesrat, Stellungnahme vom 2. September 2009 zu den Motionen 09.3618 und 09.3589.

Für die erste Perspektive ist die partielle Erweiterung des Anwendungsbereichs des deutschen KrWaffKG relevant, die durch § 21 KrWaffKG vorgenommen wird. Danach ist unter anderem das strafrechtliche Verbot des § 20a KrWaffKG auch auf Auslandstaten anwendbar, die von deutschen Staatsangehörigen begangen werden. Insoweit ist § 20a KrWaffKG für ausländische Tochterunternehmen relevant, wenn zum Beispiel deren Vorstand aus deutschen Staatsangehörigen besteht.

Die zweite Perspektive setzt voraus, dass der Kapitaleignerseite im Einzelfall ein Weisungsrecht gegenüber der Leitung des Tochterunternehmens zusteht. Dies ist nach deutschem Gesellschaftsrecht im Prinzip nicht der Fall. So leitet zum Beispiel nach § 76 Aktiengesetz der Vorstand die Gesellschaft in eigener Verantwortung.

Eine solche Weisungsmöglichkeit des Vorstands des Mutterkonzerns kann allerdings zum einen bestehen, wenn zwischen Konzernmutter und Tochterunternehmen ein Beherrschungsvertrag abgeschlossen worden ist, der dies vorsieht. Bei inländischen Tochterunternehmen sind solche Beherrschungsverträge in der Praxis häufig. Im Verhältnis zu ausländischen Tochterunternehmen scheinen sie hingegen weniger üblich zu sein.

Zum anderen wäre in jedem Einzelfall zu untersuchen, welche Einflussmöglichkeiten das Recht des ausländischen Staates, das auf das Tochterunternehmen anwendbar ist, den Anteilseignern und damit faktisch dem Mutterkonzern einräumt.

4. Zur praktischen Anwendung bzw. Umsetzung von Verboten der Finanzierung von Streumunition

4.1. Zur Justiziabilität von Finanzierungsverboten in anderen Staaten

Zu den bisher erlassenen Gesetzen liegt soweit ersichtlich bisher keine Entscheidungspraxis von Gerichten vor. Insofern ist derzeit keine gehaltvolle Beurteilung der Frage der Justiziabilität dieser Gesetze möglich. Ein Indiz für die Intention des luxemburgischen Gesetzgebers, im Prinzip eine justiziable Regelung schaffen zu wollen, dürfte hingegen sein, dass das Verbot strafbewehrt ist. Ähnliches gilt für die neuseeländische Regelung. Erst Erfahrungen in der Anwendungspraxis werden jedoch zeigen, welche Steuerungswirkungen die Regelungen entfalten.

Die belgische Regelung enthält demgegenüber selbst keine Sanktionsvorschriften.¹⁵ Weiterhin ist soweit ersichtlich bisher der im Gesetz vorgesehene Durchführungsrechtsakt nicht erlassen worden. Dieser soll eine Liste von Unternehmen enthalten, die Streumunition produzieren und daher unter das Finanzierungsverbot fallen. Vor diesem Hintergrund scheint es zweifelhaft, ob die Regelung derzeit gerichtlich durchsetzbar ist.

¹⁵ Worldwide Investments in Cluster Munitions (Anm. 9), S. 108.

4.2. Mögliche Regelungsorte für ein Finanzierungsverbot

Grundsätzlich besitzt der Gesetzgeber einen erheblichen Spielraum, in welchen Gesetzen er eine Materie regeln möchte. In rechtspolitischer Hinsicht bedeutsame Aspekte sind dabei die Ziele der Normenklarheit und der Kohärenz der Regelung mit sachlich verwandten Normen. Um die Zersplitterung eines Regelungsbereichs zu vermeiden, könnte dies unter systematischen Gesichtspunkten dafür sprechen, an bereits bestehende Vorschriften anzuknüpfen. Durch eine Regelung in einem eigenständigen Gesetz könnte demgegenüber möglicherweise die Signalwirkung von Vorschriften erhöht werden.

Das Gesetz zum Übereinkommen vom 30. Mai 2008 über Streumunition ist ein sogenanntes Artikelgesetz, das neben der Zustimmung zum völkerrechtlichen Vertrag auch einen Artikel zur Änderung bereits bestehender Vorschriften des KrWaffKG enthält. Daher würde ein mögliches Gesetz über ein Finanzierungsverbot wohl üblicherweise nicht in einem Änderungsgesetz zu diesem Artikelgesetz verankert werden, sondern die Änderungen in den betroffenen Gesetzen direkt vornehmen.

Denkbar erscheint insofern insbesondere die Ergänzung des Kriegswaffenkontrollgesetzes. Hier ist bereits das allgemeine Förderungsverbot normiert, das auch gewisse Finanzierungsaspekte erfasst. Dies könnte aus systematischen Gründen dafür sprechen, auch eine die allgemeine Regelung konkretisierende Vorschrift bzw. eine erweiternde Regelung an dieser Stelle aufzunehmen.

Falls eine Regulierung von bestimmten Finanzdienstleistungen (Kontoführung, Vermögensverwaltung) angestrebt wird, könnte erwogen werden, ob eine Regelung im Kreditwesengesetz systematisch sinnvoll wäre.

