

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

Vertrag über den Waffenhandel: Staatenkonferenz 18.–28. März 2013

- Konferenz scheitert, dennoch Vertrag verabschiedet

Michael Brzoska · Ulrich Kühn

(Vgl. Michael Brzoska/Ulrich Kühn, Vertrag über den Waffenhandel: Staatenkonferenz 2.–27. Juli 2012, VN, 5/2012, S. 223ff.)

Am 2. April 2013 verabschiedete die UN-Generalversammlung den 28. Artikel umfassenden **Vertrag über den Waffenhandel (Arms Trade Treaty – ATT)**. Dieser erste rechtlich bindende Vertrag zur Regulierung des internationalen Handels mit konventionellen Waffen setzt weltweit gültige Standards für staatliche Waffengeschäfte und soll Transparenz und verantwortliches Handeln der Staaten gewährleisten. Darüber hinaus soll der ATT verhindern, dass Waffen in die Hände von Terroristen, Kriminellen oder Warlords geraten. Der Vertrag wurde mit großer Mehrheit von 154 UN-Mitgliedstaaten angenommen. Iran, Nordkorea und Syrien stimmten dagegen; 23 Staaten, darunter die großen Waffenexporteure China und Russland, enthielten sich (A/RES/67/234 B).

Nur wenige Monate nach dem Scheitern der ersten Staatenkonferenz zur Aushandlung eines solchen Vertrags im Juli 2012 wurde auf Grundlage des Vertragsentwurfs (UN Doc. A/CONF.217/CRP.1) vom 18. bis 28. März 2013 erneut in New York verhandelt. Diese zweite Staatenkonferenz endete erneut ohne Konsens. Iran, Nordkorea und Syrien lehnten den Vertragsentwurf ab. Dennoch entschied sich eine Koalition von 64 Staaten dazu, den Vertragsentwurf umgehend in die Generalversammlung zu bringen, wo er mit großer Mehrheit verabschiedet wurde.

Dieses Ergebnis wurde durch drei Faktoren begünstigt: erstens durch einen straffen Verhandlungsprozess im März 2013, zweitens durch das Vorliegen eines

bereits weitgehend akzeptierten Entwurfs vom Juli 2012 und drittens durch große Kompromissbereitschaft einer Mehrzahl der Staaten.

Angesichts des engen Zeitrahmens war klar, dass eine Einigung nur auf der Grundlage des Juli-Entwurfs zu erreichen war. Trotzdem trugen zahlreiche Mitgliedstaaten vielfältige Ansichten und Forderungen an einen ATT vor.

Welche Waffen?

Auch auf der zweiten Staatenkonferenz wurde immer noch heftig darüber gestritten, welche Waffenarten unter die Regelungen des Vertrags fallen sollten. Weitgehende Einigkeit bestand darüber, sieben Kategorien schwerer Waffen (Kampfpanzer, gepanzerte Mannschaftswagen, großkalibrige Artillerie, Kampfflugzeuge, Kampfhubschrauber, Kriegsschiffe, Raketen und Raketenabschussgeräte) sowie eine achte Kategorie der kleinen und leichten Waffen unter Kontrolle zu stellen (Art. 2 Abs. 1). Eine kleine Gruppe von Staaten, angeführt von den USA, sprach sich erneut gegen die Einbeziehung von Munition aus. Eine weitere Gruppe, zu der auch Russland gehörte, lehnte die Kontrolle von Technologie und Bauteilen ab. Zahlreiche Staaten, darunter Deutschland, plädierten für eine breitere Definition einschließlich spezifischer Öffnungsklauseln für künftige Waffensysteme, die nicht ausdrücklich im Text genannt werden, aber in ihrer Wirkung und Funktionsweise den im Vertrag genannten Waffensystemen ähneln.

Das Ergebnis ist ein Kompromiss, der gegenüber dem Stand vom Juli 2012 deutlich klarere, wenn auch materiell weitgehend identische Regelungen festschreibt. Während für die acht Waffenkategorien fünf in Artikel 2 Absatz 2 explizit aufgeführte Aktivitäten (Ausfuhr, Einfuhr, Transit, Schiffstransport und Vermittlung) kontrolliert werden sollen, wird bei Munition lediglich die Ausfuhr geregelt (Art. 3). Dementsprechend gibt es für den Import von Munition keine umfangreichen Berichts- und Dokumentationspflichten der an Waffentransfers beteiligten Staaten (Art. 12). Die Ausklammerung

von Munitionseinfuhren war eine Kernforderung der amerikanischen Regierung, die sich in dieser Frage durchsetzen konnte – nicht jedoch bei der ebenfalls von ihr geforderten Ausnahme für die Einfuhr von Kleinwaffen.

Darüber hinaus verbietet der Vertrag die Ausfuhr von Teilen und Komponenten für die acht genannten Waffenkategorien, wenn damit der Zusammenbau ermöglicht wird (Art. 4). Diese Formulierung lässt einen breiten Interpretationsspielraum zu.

Nicht unter den Vertrag fallen zahlreiche Güter, die laut deutschem Außenwirtschaftsrecht Rüstungsgüter sind. Dazu zählen Transporthubschrauber, unbewaffnete Drohnen oder Handgranaten. Gleichwohl werden die Vertragsparteien »ermutigt«, die Vorschriften des Vertrags auf den größtmöglichen Kreis konventioneller Waffen anzuwenden (Art. 5 Abs. 3). Der Vorschlag einiger Staaten wie Indien, die Liste der zu kontrollierenden Güter im Vertrag ausdrücklich auf die genannten Kategorien zu begrenzen, wurde nicht berücksichtigt.

Ein weiterer strittiger Punkt betraf die Frage, ob nur Verkäufe oder auch unentgeltliche Transfers von gelisteten Gütern erfasst werden sollten. Der Text lässt in Artikel 2 Absatz 2 beide Interpretationen zu und überlässt damit die Entscheidung den Mitgliedstaaten: Sie können entscheiden, ob sie auch »Waffengeschenke« mit ihren nationalen Kontrollsystemen erfassen oder nicht.

Verbote und Risikoabschätzung

Der ATT enthält einen abgestuften Kriterienkatalog für die Genehmigung von Waffenausfuhren. Verboten werden in Artikel 6 Waffenausfuhren, mit denen ein Staat gegen einschlägige internationale Verpflichtungen und Beschlüsse des Sicherheitsrats, insbesondere Waffenembargos, verstoßen würde. Ebenfalls nicht gestattet sind Genehmigungen, sollte der prüfende Staat davon Kenntnis haben, dass die Waffen zu schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht eingesetzt werden sollen. Der Katalog der absoluten Verbote ist damit recht kurz.

Vor allem die Einschränkung auf lediglich bestimmte Regelungen des humanitären Völkerrechts (wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen) sowie die Begrenzung auf Kenntnisse zum Zeitpunkt der Genehmigung (und nicht der tatsächlichen Ausfuhr) wurden kontrovers diskutiert.

Für fünf weitere Kriterien wird in Artikel 7 Absatz 1 ein Prüfverfahren für Genehmigungen vorgeschrieben. So sollen potenzielle positive und negative Beiträge zu Frieden und Sicherheit, Risiken schwerer Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte sowie die Förderung des Terrorismus und des organisierten Verbrechens ermittelt und beurteilt werden. Kontrovers diskutiert wurde, ob für die Pflicht zum Verbot eines Transfers eine »überragende« (overriding) Gefahr negativer Wirkungen im Sinne der fünf Kriterien bestehen müsse oder ob eine »substanziale« Gefahr ausreiche. Damit verbunden war die Frage, ob der potenziell positive Beitrag von Waffenausfuhren für die Sicherung von Frieden und Stabilität, den eine größere Zahl von Staaten im Vertragstext erwähnt sehen wollte, im Prüfverfahren gegen die Gefahr von Verstößen gegen Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht abgewogen werden könnte.

Letztlich blieb es bei der Pflicht zum Verbot, allerdings nur bei Feststellung einer überragenden Gefahr negativer Wirkungen auf die Kriterien des Artikels 7. Die prüfenden Vertragsstaaten sind darüber hinaus aufgefordert, Maßnahmen zu prüfen, mit denen die Risiken des Waffenhandels vermindert werden könnten, auch in Zusammenarbeit mit dem importierenden Staat (Art. 7 Abs. 2).

Etwas schwächer ist die Formulierung für die Prüfung eines weiteren Kriteriums: der geschlechtsspezifischen Gewalt. Dabei geht es grundsätzlich um die Gefahr, die von Waffen im Zusammenhang mit geschlechtsspezifischer Gewalt ausgeht. Zahlreiche NGOs und viele Staaten waren der Meinung, dass der Juli-Entwurf diesem Risiko nicht ausreichend Rechnung getragen hätte. Im neuen Vertragstext werden die Staaten verpflichtet, das Risiko in ihre Prüfung mit einzubeziehen (Art. 7 Abs. 4).

Der Vertrag enthält auch klarere und differenziertere Vorschriften zur Sicherung des vorgesehenen Endverbleibs von

Waffen (Art. 11). Sowohl exportierende als auch importierende Staaten werden aufgefordert, Maßnahmen zur Sicherung des Endverbleibs zu ergreifen und werden zur Zusammenarbeit verpflichtet.

Andere Aspekte werden im nun vorliegenden Vertrag deutlich abgeschwächer behandelt als ursprünglich diskutiert. Auf Wunsch vieler Rüstungsimporteure wurden zwei Prüfkriterien deutlich herabgestuft. So empfiehlt der ATT zur Korruptionsvermeidung jetzt nur noch nationale Maßnahmen und internationale Kooperation (Art. 15 Abs. 6). Das Kriterium, dass Waffenexporte die wirtschaftliche und soziale Entwicklung behindern könnten, wurde ganz aus dem Text gestrichen.

Befürworter eines strikten ATT hatten den Juli-Entwurf wegen einer in der letzten Phase der Verhandlungen eingefügten Klausel kritisiert, mit der ein Vorrang bestehender Verträge und Abkommen vor den Vorschriften eines ATT festgeschrieben wurde. Dieses Schlupfloch wurde gegen das Votum einer von Indien angeführten Gruppe wichtiger Rüstungsimporteure im verabschiedeten Vertragstext weitgehend geschlossen.

Ebenso wenig konnten sich jene Staaten durchsetzen, die für ein Verbot der Lieferung von Waffen an nichtstaatliche Akteure eintraten. Hierzu zählten neben den meisten afrikanischen Staaten unter anderem China, Iran, Kuba, Nordkorea, Russland, Syrien und Venezuela.

Beim Thema Transparenz erreichten die Befürworter eines strikten ATT nicht ganz ihre Ziele. Die vorgesehenen jährlichen Berichte der Vertragsstaaten an die UN müssen nicht veröffentlicht werden.

Bewertung

Im Vergleich zum Juli-Entwurf enthält der verabschiedete Vertrag zahlreiche Verbesserungen. Die Formulierungen sind klarer, Widersprüche wurden beseitigt. An der Substanz hat sich jedoch nicht allzu viel geändert. In einigen Punkten wurden Verpflichtungen der Vertragsstaaten abgeschwächt. Die gefundenen Kompromisse waren vor allem dem Wunsch nach möglichst breiter internationaler Unterstützung geschuldet. Ob diese Rechnung aufgeht, bleibt abzuwarten. Die Chancen, dass der ATT in nicht allzu ferner Zukunft in Kraft tritt, stehen gut. Die für das Inkrafttreten benötigten 50 Ratifizierungen dürften relativ rasch zusammenkommen.

Ob jedoch die beiden größten Waffenexporteure, die USA und Russland, ratifizieren werden, ist fraglich. Anders als im Juli 2012 haben die USA dem Text zugestimmt. Dies dürfte auf die veränderte innenpolitische Lage nach dem Ende des amerikanischen Wahlkampfes zurückzuführen sein. Der zweiten Regierung Obama wird es trotzdem schwer fallen, eine Ratifizierung im Senat zu erreichen. Die Waffenlobby, die einflussreiche »National Rifle Association«, lehnt auch den neuen Vertrag ab, obwohl ihr größtes Bedenken, die Einschränkung des privaten Waffenbesitzes, im Vertrag nicht enthalten ist. Ebenso fraglich ist, ob Russland und China den Vertrag ratifizieren werden, wurden doch einige ihrer wesentlichen Kritikpunkte nicht aufgenommen. Während die Ablehnung Irans, Nordkoreas und Syriens nur geringe Bedeutung hat, würden jedoch mit den USA, Russland und China die Exporteure von mehr als 60 Prozent des weltweiten Rüstungsexports außerhalb des Vertrags bleiben.

Auch wird sich erweisen müssen, ob der Vertrag faktische Wirkung entfalten kann. Über die bereits bestehenden völkerrechtlichen Regelungen hinaus bleibt die Interpretation und Anwendung der Kriterien ausschließlich den Vertragsstaaten überlassen. Eine Reihe maßgeblicher Vorschriften lassen sich eng, aber auch sehr weit auslegen. Für Deutschland bringt der Vertrag keine neuen Verpflichtungen in Richtung einer restriktiveren Rüstungsexportpolitik. Die Prüfkriterien gehen nicht über diejenigen hinaus, die in Deutschland bereits seit Jahrzehnten zur Anwendung kommen. Umstrittene Geschäfte, wie etwa Lieferungen von Panzern nach Saudi-Arabien, bleiben legal. Trotzdem dürfte der erfolgreiche Vertragsprozess auch in Deutschland zur laufenden Diskussion über die eigene Genehmigungspraxis und den damit verbundenen Grad an Transparenz beitragen.

Viel wird davon abhängen, ob es in Zukunft besser gelingt, die Staaten zu verantwortlicher Rüstungsexportpolitik zu animieren. Der Vertrag bietet dafür erstmals eine international ausgehandelte, rechtlich verbindliche Grundlage.

Vertragstext: UN Doc. A/CONF.217/2013/L.3 v. 27.3.2013. Weitere Informationen und Dokumente über: www.un.org/disarmament/ATT/