

Wulf, Herbert

Research Report

Der Waffenhandelsvertrag: Ist das Glas halb voll oder halb leer?

Global Governance Spotlight, No. 3/2013

Provided in Cooperation with:

Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn

Suggested Citation: Wulf, Herbert (2013) : Der Waffenhandelsvertrag: Ist das Glas halb voll oder halb leer?, Global Governance Spotlight, No. 3/2013, Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/175286>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Der Waffenhandelsvertrag – Ist das Glas halb voll oder halb leer?

Herbert Wulf

Nach mehreren vergeblichen Anläufen wurde am 2. April 2013 in der UN-Vollversammlung der Text für einen globalen Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty, ATT) mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit angenommen. Nach der Vertagung im letzten Jahr und der Ablehnung durch den Iran, Nordkorea und Syrien Ende März 2013 war es nach Meinung mancher Delegierter und Menschenrechtsorganisationen ein „historischer Moment“. Ob der Vertrag den hohen Erwartungen entsprechen wird, hängt nun entscheidend von den Vertragsparteien ab. Denn erst wenn 50 Staaten den Vertrag ratifiziert haben, tritt er auch in Kraft.

Mit 154 Ja-Stimmen, den drei gleichen Nein-Stimmen wie zuvor und 23 Enthaltungen wurde das Vertragsdokument zur Kontrolle des internationalen Waffenhandels mit seinen 28 Artikeln Anfang April 2013 verabschiedet. Der ATT verbietet nicht generell den Waffenhandel; es werden aber Regeln eingeführt, bestimmte Waffen, Munition und Bauteile nicht zu liefern, wenn diese bei Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen oder Angriffen auf Zivilisten eingesetzt würden. Mit dem Vertrag entstehen also neue verbindliche und universell gültige Normen, in deren Mittelpunkt die Menschenrechte und der Frieden in der Welt stehen.

Eine lange Vorgeschichte

Die Verhandlungen zum Abschluss des ATT haben eine lange Vorgeschichte, die erst den nötigen Druck erzeugte, das Thema „internationaler Waffenhandel“

auf die Tagesordnung der Vereinten Nationen zu bringen. Bereits 1925 lag ein erster, verhandlungsreifer Entwurf dem Völkerbund vor, der dann in den nachfolgenden Kriegen unterging.

Das UN-Waffenregister

Jahrzehnte später nahmen die großen Weltberichte (Brandt-Kommission, Palme-Kommission) dann wieder explizit Bezug auf die negativen Folgen des Waffenhandels. Es bedurfte jedoch noch mehrerer Initiativen und einiger Zeit, die Verhandlungen zu einem entsprechenden Vertrag in Gang zu bringen.

Mitursächlich für die neue Bewegung war schließlich die gewaltsame Annektierung Kuwaits durch die Truppen des Irak im August 1990. Dieser Vorgang schuf einen weitgehenden Konsens in den Vereinten Nationen, dass die erhebliche Ansammlung von Waffen im Irak destabilisierend gewirkt hatte. Die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates, die zuvor maßgeblich an der Aufrüstung des Nahen und Mittleren Osten beteiligt waren, nahmen nun Verhandlungen auf, um den Waffenfluss in die Region transparenter zu gestalten. Im Dezember 1991 verabschiedete die UN-Vollversammlung eine Resolution, die ein Register für den Transfer konventioneller Waffen einrichtete. Ab 1992, und seither regelmäßig jedes Jahr, sollen die UN-Mitgliedsländer berichten, welche konventionellen Waffen sie an welches Land im vergangenen Jahr exportiert bzw. woher sie sie importiert haben. Doch längst nicht alle Regierungen kommen dieser Selbstverpflichtung nach, vor allem nicht jene aus dem Nahen und Mittleren Osten, die quasi Geburtshelfer des Waffenregisters waren. Die

regelmäßigen Überprüfungen des Waffenregisters warfen ähnliche Fragen auf wie auch die Verhandlungen über den Waffenhandelsvertrag. Bedenken bestanden und bestehen bis heute bei vielen Regierungen, dass ein internationales Abkommen ihre Souveränität einschränken könnte. Und doch geben die Daten aus dem UN-Waffenregister zumindest einen groben Überblick darüber, was transferiert wurde.

Die durch den ATT erfassten Waffen

Artikel 2 (1):

- (a) Kampfpanzer
- (b) Gepanzerte Kampffahrzeuge
- (c) Großkalibrige Artilleriesysteme
- (d) Kampfflugzeuge
- (e) Kampfhubschrauber
- (f) Kriegsschiffe
- (g) Raketen und Raketenabschussgeräte
- (h) Kleine und leichte Waffen

Artikel 3:

Munition für unter Artikel 2 genannte Waffen

Artikel 4:

Teile und Komponenten für unter Artikel 2 genannte Waffen

Der jetzt abgeschlossene Waffenhandelsvertrag übernimmt die acht, inzwischen durch Waffenmodernisierung etwas veralteten Kategorien des Waffenregisters (siehe Kasten oben). Diese Waffen sind für klassische Kriege typisch, erfassen aber nicht die Neuentwicklungen. Der ATT führt zusätzlich auch Munition und Bauteile auf.

Das Landminenabkommen und die Kleinwaffenkontrolle

Einen indirekten Einfluss auf den Abschluss des jetzigen Vertrages hatten auch das sogenannte Landminenabkommen (die Ottawa-Konvention) und das Aktionsprogramm der Vereinten Nationen zur Kontrolle von Kleinwaffen. Die internationalen Rüstungskontroll- und Abrüstungsbemühungen konzentrierten sich jahrzehntelang auf die Massenvernichtungswaffen. Weitgehend unbeachtet von den Rüstungskontrollleuten blieben hingegen Gewehre, Pistolen, Maschinengewehre und deren Munition sowie Mörser und Granaten.

Schließlich aber setzten die Kritik in der Öffentlichkeit und das Drängen zahlreicher humanitärer und entwicklungspolitischer Organisationen, ein Verbot von Minen zu verabschieden und die Kleinwaffen zu kontrollieren, die Regierungen unter Druck, sich auch des Handels mit konventionellen Waffen anzunehmen. Das Zustandekommen der Ottawa-

Konvention im Jahr 1997 beflügelte auch die Diskussion um kleine und leichte Waffen. Nach langen und kontroversen Diskussionen verabschiedeten die Vereinten Nationen im Jahr 2001 das „Kleinwaffenaktionsprogramm“. Zwar blieben viele Forderungen von Nichtregierungsorganisationen zur Kontrolle der Kleinwaffen ungehört, dennoch gelang es mit der Etablierung des UN-Waffenregisters, der Ottawa-Konvention und der Verabschiedung des Kleinwaffenaktionsprogramms das Thema der Kontrolle des Handels konventioneller Waffen fest auf der UN-Tagesordnung zu verankern.

... mit vielen Kompromissen und einigen Schlupflöchern

Eine Gruppe von Friedensnobelpreisträgern, initiiert von Oscar Arias aus Costa Rica, lancierte zwischen 1995 und 1997 die Idee eines globalen Verhaltenskodex zum Waffenhandel. 2003 startete dann die „Control-Arms“-Kampagne einiger Nichtregierungsorganisationen. Im Jahr 2006 entschied sich die Mehrheit der UN-Mitgliedsländer mit der Verabschiedung der Resolution 61/89 zur Schaffung des ATT. Damit konnten die Verhandlungen beginnen, obwohl zur gleichen Zeit die Fortentwicklung des Kleinwaffenaktionsprogramms am Widerstand zahlreicher Regierungen (auch der USA, Russland und China) hinter den Erwartungen zurückblieb bzw. weitgehend scheiterte (siehe Kasten S. 3).

Wie oft bei internationalen Verhandlungen, besonders wenn es um Sicherheitsfragen geht und wirtschaftliche Interessen tangiert sind, war es schwierig einen Konsens zu finden. In die Verhandlungen wurden zunächst unvereinbare Positionen eingebracht. Einige Regierungen, sowohl große Export- wie Importländer, hätten das Thema am liebsten ganz von der Tagesordnung gestrichen. Andere, vor allem aus der EU und aus afrikanischen Ländern, wollten hingegen verbindliche Normen vereinbaren.

Herausgekommen ist ein Kompromiss. Positiv zu werten ist, dass der Vertrag den Export, den Import und den Transit der Waffen erfasst und darüber hinaus die Regierungen auffordert, auch das Vermitteln (brokering) von Waffen zu regulieren und Sorge dafür zu tragen, dass keine Waffen illegal abgezweigt werden (diversion). Exportländer, vor allem aber Importländer, müssen in Zukunft sorgfältig den Endverbleib der Waffen sicherstellen.

Der jetzige Vertrag erfasst die acht Hauptwaffenkategorien sowie Munition und Bauteile. Damit sind bestimmte durchaus militärisch relevante Rüstungsgüter nicht erfasst (beispielsweise Trainings- und Transportflugzeuge, Transporthubschrauber und Drohnen, ebenso Überwachungsgeräte, Sprengstoffe und Handgranaten). Über die namentlich im Vertrag genannten Waffen hinaus – und dies könnte sich für

die Zukunft als sehr wichtig erweisen – werden in Artikel 5 (3) die Vertragsparteien aufgefordert, ein möglichst „breites Spektrum“ konventioneller Waffen zu erfassen. Das heißt, der Vertrag ist ausbaufähig und jede Regierung kann die eigenen Kontrollrichtlinien restriktiver fassen als der ATT dies vorsieht.

Neben der eingeschränkten Definition der genannten Waffenkategorien beinhaltet der Vertrag in seiner jetzigen Form explizit oder implizit mindestens drei weitere Schlupflöcher.

Erstens: Die chinesische Regierung hat Wert darauf gelegt, dass Militärhilfe in Form von Geschenken und Darlehen (gifts and loans) nicht erfasst ist; dies wurde zwar im Vertragstext nicht aufgenommen, aber die Formulierung ist bewusst ambivalent abgefasst: Vertragsgegenstand ist der „Handel“ (trade), was natürlich Interpretationsspielraum und Möglichkeiten bietet, die Absichten des Vertrages zur Kontrolle zu umgehen.

Zweitens: Das im Vertrag vorgesehene Kontroll-, Erfassungs- und Berichtssystem (record keeping, reporting, enforcement, geregelt in den §§ 12, 13 und 14) gilt nur eingeschränkt für Munition und Bauteile, eine Forderung seitens der USA.

Drittens: Der Vertrag nennt einerseits Kriterien, bei deren Erfüllung Waffentransfers nicht erfolgen sollen. Andererseits nennt er Merkmale, die zu prüfen sind. Es sind also jeweils Einzelfallentscheidungen erforderlich – generelle Kriterien, wie beispielsweise die „Entwicklungsverträglichkeit“ von Waffenimporten, wie im Gemeinsamen Standpunkt der EU, kennt der Waffenhandelsvertrag nicht.

Lange kämpfte die indische Regierung dafür, dass bereits laufende und künftige Verträge zur Rüstungskoooperation ausgenommen werden. Dies berücksichtigt der ATT nicht. Dies war einer der Gründe, warum die indische Regierung sich bei der Abstimmung enthielt.

Hürden und neue Normen

Ist das Inkrafttreten des Vertrages bald zu erwarten und hat dies Konsequenzen für den internationalen Waffenhandel? Wichtige Waffenexport- und Importländer haben sich der Stimme enthalten, darunter auch Russland und China sowie Indien, der größte Importeur der letzten Jahre. Insgesamt haben nicht nur drei Länder gegen den Vertrag gestimmt und sich 23 Länder enthalten; sondern es fehlten auch 13 weitere Länder bei der Abstimmung. Dieses Ergebnis signalisiert, dass längst noch kein Konsens über die Notwendigkeit des Vertrages besteht. Fraglich ist, wie sich diese Skeptiker nun nach Annahme des Vertragstextes verhalten werden. Darüber hinaus ist in den USA nicht so ohne weiteres mit der Ratifizierung

zu rechnen. Die dortige Waffenlobby macht Stimmung gegen den ATT und so wie bei dem Scheitern der Waffenkontrollgesetze im US-Senat, ist bereits jetzt erheblicher Widerstand in den USA angekündigt worden.

Aber auch in den Ländern, die sich aktiv für den Vertrag eingesetzt haben, ist die rasche Ratifizierung nicht in allen Fällen gegeben: So ist im Vertrag die Berichterstattung und ein Kontrollsystem zur Erfassung von Waffentransfers zwingend vorgeschrieben. Ein solches, wie es beispielsweise in den EU-Länder existiert, ist aber längst nicht überall etabliert. Entsprechende Maßnahmen müssen daher notwendigerweise vor der Ratifizierung getroffen werden.

Von Nichtregierungsorganisationen wird kritisiert, dass mit dem Vertrag zwar mehr Transparenz über den internationalen Waffenhandel geschaffen werden soll, die Berichtspflicht der Export- und Importländer jedoch nicht bedeute, dass deren Berichte

Chronologie der Vertragsverhandlungen

1995-1997: Initiative von Friedensnobelpreisträgern für einen Verhaltenskodex zum internationalen Waffenhandel

2003: Kampagne „Control Arms“ von Amnesty International, OXFAM und International Action Network on Small Arms (IANSA)

Juli/Oktober 2006: Vorschlag für eine Resolution (unterstützt durch die EU) für einen internationalen Waffenhandelsvertrag. Annahme der Resolution; nur die US-Regierung stimmt nein

August 2008: Vorschlag für die Einsetzung einer UN-Expertengruppe

2009: Beschluss der Vollversammlung für eine vierwöchige Verhandlungskonferenz im Jahr 2012, um einen völkerrechtlich verbindlichen Vertrag mit den höchstmöglichen internationalen Standards zu vereinbaren

2009-2011: Arbeitsgruppe zur Feststellung von Übereinstimmungen zum Vertrag

Juli 2010 bis Februar 2012: Vier Vorbereitungstreffen zur Durchführung der Verhandlungen

Juli 2012: Scheitern der Verhandlungskonferenz und Vertagung

März 2013: Ablehnung des Vertragstextes bei der zweiten Vertragskonferenz durch drei Neinstimmen

2. April 2013: Verweis an die UN-Vollversammlung; Annahme des Vertragstextes mit überwältigender Mehrheit und Öffnung für die Ratifikation.

öffentlich gemacht werden müssen. Sie gehen an das Vertragssekretariat und werden nur innerhalb der Gruppe der Vertragsparteien verbreitet. Es wird also darauf ankommen, durch öffentlichen Druck weiterhin für mehr Offenheit und Transparenz zu sorgen.

Es bleibt die Frage, ob in Zukunft der Waffenhandel durch den ATT eingeschränkt wird. Konkret: Wäre der Vertrag bereits heute in Kraft, wären dann Waffenlieferungen an die syrische Regierung oder die sie bekämpfenden Aufständischen verboten? Dort werden zweifelsfrei Menschenrechte verletzt, Zivilisten bombardiert und Kriegsverbrechen begangen. Der Vertragstext legt fest, dass Waffentransfers nicht genehmigt werden, wenn Kenntnisse über derartige Verletzungen vorliegen. Der russische Delegierte wies in New York darauf hin, dass der Begriff „Kenntnisse“ (knowledge) sehr breit gefasst sei und „Überzeugung“ beinhalte. Ob die russische Regierung heute davon überzeugt ist, dass das Assadregime Kriegsverbrechen begeht, die Genfer Konvention verletzt, Menschenrechte mit Füßen tritt? Ebenso aber müssten sich andere Regierungen fragen, die auf Waffenlieferung an die syrischen Aufständischen drängen (so z.B. in Großbritannien), ob dies mit Geist und Buchstaben des Vertrags vereinbar wäre.

Ziel des ATT ist, die höchst möglichen internationalen Standards zu etablieren und den illegalen Handel zu verhindern, um damit zu Frieden, Sicherheit und Stabilität beizutragen und menschliches Leiden zu verhindern (§ 1). Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass Waffenhandel kein x-beliebiger Handel ist. An diesen universellen Normen, wenn sie auch noch schwach sind, werden sich die Vertragsparteien messen lassen müssen. Je mehr die Öffentlichkeit auf die Einhaltung des Vertrages drängt, um so mehr werden sich Regierungen dieser Verantwortung nicht entziehen können.

Empfehlungen

Die Bundesregierung war gemeinsam mit anderen EU-Staaten ein wichtiger Fürsprecher des ATT. Sie sollte den Vertrag rasch ratifizieren und schon jetzt, vor Inkrafttreten, die eigene Waffenexportpraxis dem Anliegen des Vertrages anpassen, ohne aber die restriktiveren Vorgaben der deutschen Politischen Grundsätze aus dem Jahr 2000 und des Gemeinsamen Standpunktes der EU von 2008 aufzugeben.

Die Umsetzung des Vertrages erfordert u. a., den Komplex der Kleinwaffen, so wie er in den deutschen

Vorschriften fixiert ist, den UN-Regeln anzupassen, und das Berichtswesen auf die Zeitvorgaben des Vertrages umzustellen: Eine Vorlage der jährlichen Rüstungsexportberichte müsste damit bis zum 31. Mai jeden Jahres erfolgen.

Außerdem sollte die Bundesregierung alles unternehmen, um den Vertrag vor Beschädigungen zu schützen. So müssten Transfers an Staaten, die sich bei der Abstimmung enthalten haben (z.B. Saudi Arabien und Katar), an die Auflage gekoppelt werden, die deutschen Lieferungen den Vorgaben des Vertrages zu unterwerfen.

Es ist zu hoffen, darf aber auch erwartet werden, dass sich die internationalen Normen zur Kontrolle des internationalen Waffenhandels positiv verändern werden, wenn die Menschenrechte in den Importländern ein entscheidendes Kriterium werden. Dazu bedarf es aber zunächst und vor allem der Inkraftsetzung des Vertrages. Ob das Glas halb voll oder halb leer ist, wird die Zukunft weisen: Jedenfalls ist bereits jetzt Wasser im Glas!

Autor

Prof. Dr. Herbert Wulf | Senior Expert Fellow am Centre for Global Cooperation Research, Universität Duisburg-Essen und ehemaliger Direktor des Bonn International Center for Conversion (BICC): Deutschland.

Mein besonderer Dank geht an Robert Lindner, Oxfam, und Bernhard Moltmann, HSFK, die das Papier vor Veröffentlichung kommentiert haben.

Dokumente und weiterführende Literatur

Control Arms
<http://controlarms.org/en/>

United Nations Office for Disarmament Affairs
<http://www.un.org/disarmament/convarms/ArmsTrade/>

Anna Macdonald: Arms trade treaty may point a way forward for the U.N.
<http://blogs.reuters.com/great-debate/2013/04/09/arms-trade-treaty-may-point-a-way-forward-for-the-u-n/>

Small Arms Survey, An Arms Trade Treaty: Will It Support or Supplant the PoA
http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research_Notes/SAS-Research-Note-15.pdf

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : www.sef-bonn.org

Redaktion
Sabine Gerhardt
Michèle Roth

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

ISSN 2195-0873