

Politik und Sicherheit

Vertrag über den Waffenhandel: Staatenkonferenz 2.–27. Juli 2012

- Gute Fortschritte trotz formellen Scheiterns

Michael Brzoska · Ulrich Kühn

Vom 2. bis 27. Juli 2012 kamen in New York die 193 UN-Mitgliedstaaten zusammen, um abschließend einen internationalen **Vertrag über den Waffenhandel (Arms Trade Treaty – ATT)** auszuhandeln. Im Mittelpunkt der Verhandlungen standen rechtsverbindliche Regeln für die internationale Ausfuhr, Einfuhr und den Transfer aller konventionellen Waffen. Die drei Hauptziele eines solchen Vertrags waren: den illegalen Waffenhandel zu unterbinden, mehr Transparenz zu erlangen und die potenziell negativen Auswirkungen auf Menschenrechte, humanitäres Völkerrecht und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung anzugehen.

Der Handel mit konventionellen Waffen ist ein globales Phänomen: alle Länder und Regionen sind davon betroffen. Zwar haben die meisten Waffenexportländer nationale Kontrollsysteme, aber diese weichen stark voneinander ab. Während es für die meisten Gebrauchsgüter des täglichen Lebens globale Handelsvorschriften gibt, sucht man bei konventionellen Waffen danach vergebens. Gleichwohl hat die Erkenntnis, dass Waffen schädliche Wirkungen auf die Stabilität von Regionen und wirtschaftliche Entwicklung haben können, in unzähligen UN-Dokumenten und Resolutionen der Generalversammlung und des Sicherheitsrats Eingang gefunden. Ein besonderes Problem stellt der illegale Handel mit Waffen dar, der viele bewaffnete Konflikte im wahrsten Sinne des Wortes befeuert und mit dessen Hilfe Waffenembargos unterlaufen werden.

Die Vorgeschichte

Seit Beginn der neunziger Jahre haben sich die Vereinten Nationen in mehreren Anläufen des Themas angenommen. Iraks Invasion von Kuwait im Jahr 1990 hatte

verdeutlicht, dass fehlende internationale Transparenz die Anhäufung großer Mengen an konventionellen Waffen erleichterte. Im Dezember 1991 reagierte die Generalversammlung und verabschiedete die Resolution über Transparenz auf dem Gebiet der Rüstung (A/RES/46/36 L). Sie führte zur Einrichtung des UN-Registers für konventionelle Waffen. Im Zuge der »neuen Kriege« in Afrika verabschiedete die UN-Abrüstungskommission im Jahr 1996 Richtlinien für den internationalen Transfer von Waffen (A/51/42, Annex 1). Die Richtlinien enthielten vor allem Empfehlungen, wie die nationalen Bestimmungen angeglichen und besser national umgesetzt werden sollten, mit dem Ziel, den illegalen Waffenhandel zu unterbinden. Wie beim UN-Waffenregister waren auch diese Regelungen nicht rechtlich bindend.

Ein Jahr später trat eine Gruppe ehemaliger Friedensnobelpreisträger um den ehemaligen Präsidenten Costa Ricas Óscar Arias Sánchez mit einem internationalen Verhaltenskodex zum Transfer von Waffen an die Öffentlichkeit. Die Idee eines globalen und rechtlich verbindlichen Vertrags wurde zunächst vor allem von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) aufgegriffen und bekannt gemacht. Im Jahr 2001 präsentierte eine zivilgesellschaftliche Initiative einen Entwurf für eine Rahmenkonvention zu internationalen Waffentransfers (Draft Framework Convention on International Arms Transfers). Unter dem griffigen Titel **Waffenhandelsvertrag (»Arms Trade Treaty« – ATT)** begannen in der Folge die beteiligten NGOs (Amnesty International, Oxfam International und das Internationale Aktionsnetzwerk zu Kleinwaffen), für den Vorschlag zu werben.

Nach und nach gelang es ihnen, einzelne Regierungen von der Initiative zu überzeugen. Ein wichtiger Meilenstein war die im September 2004 offiziell gemachte Unterstützung Großbritanniens. Im Oktober 2006 brachten dann Argentinien, Australien, Costa Rica, Finnland, Großbritannien, Japan und Kenia Resolution 61/89 (Auf dem Wege zu einem Vertrag über den Waffenhandel) in den Ersten Ausschuss der UN-Generalversammlung ein. In der darauf folgenden Abstimmung stimmte eine überwältigende Mehrheit von 153 Staaten für die Annahme. Die einzige Gegenstimme kam

vom weltweit größten Waffenexporteur, den USA.

Die Entwurfsphase

Resolution 61/89 sah unter anderem die Einrichtung einer Gruppe von Regierungsexperten (GGE) vor. Unter Vorsitz des argentinischen Botschafters Roberto García Moritán präsentierte die Gruppe im August 2008 ihren Bericht (A/63/334), der die Probleme herausstrich, die mit dem unerlaubten Waffenhandel einhergehen, wie Terrorismus und organisierte Kriminalität. Eine zweite Resolution zum ATT (A/RES/63/240), die wiederum nur mit der Gegenstimme der Vereinigten Staaten verabschiedet wurde, bestätigte im Dezember 2008 den GGE-Bericht und folgte seiner Empfehlung, den Prozess auf multilateraler Ebene weiterzuführen. Mit dem Ziel, Konsens über die Elemente eines möglicherweise rechtsverbindlichen Vertrags über die Einfuhr, Ausfuhr und den Transfer von konventionellen Waffen herzustellen, beschloss die Generalversammlung, eine für alle Mitgliedstaaten offene Arbeitsgruppe (OEWG) einzurichten. Ein vorläufiger, im Konsens erstellter Bericht der OEWG lag im Juli 2009 vor (A/AC.277/2009/1). Zu diesem Zeitpunkt lagen die Positionen der Staaten im Hinblick auf den Anwendungsbereich und die vorläufigen Parameter eines möglichen Vertrags noch weit auseinander. Trotzdem beschleunigte sich der Diskussionsprozess in den UN. Von großer Bedeutung war die geänderte Haltung der amerikanischen Regierung. Außenministerin Hillary Clinton erklärte im Oktober 2009 offiziell die Unterstützung der USA für das Vorhaben unter der Bedingung, dass der Vertrag im Konsens ausgehandelt werden müsse. Am 2. Dezember 2009 verabschiedete die Generalversammlung Resolution 64/48, die den Weg für Verhandlungen ebnete. Die noch ausstehenden Sitzungen der OEWG für 2010 und 2011 wurden kurzerhand in Sitzungen eines Vorbereitungsausschusses (Prep-Com) umgewandelt und für 2012 eine Staatenkonferenz angesetzt.

Streitpunkte und Positionen

In Resolution 64/48 wird der Vorbereitungsausschuss aufgefordert, der Konferenz Vorschläge für erforderliche Elemente »einer wirksamen und ausgewogenen, rechtsverbindlichen Übereinkunft über

die höchstmöglichen gemeinsamen internationalen Normen für den Transfer konventioneller Waffen« zu machen. Der Ausschuss, wieder unter dem Vorsitz von Botschafter Moritán, versuchte diesem Leitbild nachzukommen. Als die wesentlichen inhaltlichen Streitpunkte kristallisierten sich heraus:

■ **Kriterien für die Regulierung des Waffenhandels:** Gegen alle von den Befürwortern eines wirksamen ATT propagierten Verbots- und Prüfkriterien wurden von einzelnen Staaten Bedenken erhoben. Umstritten war auch, welches Gewicht den Kriterien bei der Entscheidungsfindung durch die Staaten zugemessen werden sollte.

■ **Umfang der Regulierung:** Umstritten war vor allem die Ausweitung der im UN-Waffenregister erfassten Kategorien auf Munition. Die Einbeziehung von Kleinwaffen, über die Staaten an das UN-Waffenregister melden können aber nicht müssen, wurde allgemein akzeptiert. Zahlreiche Staaten plädierten außerdem für die Kontrolle der Lieferung von Bauteilen und Komponenten sowie von Lizenzen und Technologie zur Herstellung von Waffen, um die Umgehung der Vertragsbestimmungen durch Auslagerung der Produktion zu verhindern.

Nur von einigen Staaten wurde hingegen in Frage gestellt, dass der Vertrag nicht nur die Ausfuhr, sondern auch den internationalen Transport und die Vermittlung von Waffengeschäften (brokering) umfassen solle. Auch wurde die Position, dass lediglich für den illegalen Waffenhandel Richtlinien formuliert werden sollten, von nur wenigen Staaten vertreten. Geringe Unterstützung fand die von vielen NGOs vorgetragene Forderung einer internationalen Überprüfung der von nationalen Regierungen zu treffenden Entscheidungen. Hingegen bestand weitgehende Übereinstimmung, eine Berichtspflicht über die Umsetzung der Bestimmungen des Vertrags sowie deren Diskussion auf Überprüfungskonferenzen in den Vertragstext aufzunehmen.

Während der PrepCom-Sitzungen kristallisierte sich eine breite Unterstützerkoalition für einen wirksamen Vertrag heraus. Neben vielen Ländern aus Afrika südlich der Sahara, Asien und Lateinamerika zählten dazu auch jene Lieferländer, die bereits nationale Ausfuhrregelungen auf hohem Kontrollniveau haben und ei-

nen ATT möglichst nahe an diesen Regimen angesetzt sehen wollten. Dazu gehörten die großen EU-Waffenexporteure Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Deutschland hatte sich anfangs skeptisch gezeigt und argumentiert, die Diskussion über einen Waffenhandelsvertrag lenke von der eigentlich wichtigeren Kleinwaffenproblematik ab, die seit dem Jahr 2001 in einem eigenen UN-Prozess behandelt wird. Doch nach und nach wandelte sich Deutschland von einem Skeptiker zu einem offensiven Verfechter eines robusten ATT. Dies wurde besonders deutlich in Deutschlands, letztlich vergeblicher, Ablehnung des Konsensprinzips. Die USA unterstützten den Prozess, wandten sich aber strikt gegen die Aufnahme von Munition und die Pflicht, die Einfuhr von Waffen genau zu dokumentieren und zu kontrollieren. Dies waren die wesentlichen Kritikpunkte der äußerst einflussreichen amerikanischen Lobbygruppe ›National Rifle Association‹ (NRA). Diese Punkte waren auch von einer Mehrheit von Senatoren in einem Schreiben an Präsident Barack Obama aufgenommen worden. Die Ratifizierung eines ATT im amerikanischen Senat, für die mindestens 60 Senatoren stimmen müssten, erscheint gegen die Opposition der NRA sehr unwahrscheinlich.

Vor allem die arabischen Staaten, angeführt von Ägypten, zeigten sich skeptisch bis ablehnend. So machte Kairo seine Präferenz für ein lediglich politisch verbindliches Dokument deutlich. Ein wiederholt ins Feld geführtes Argument der Kritiker war die Auslegung von Artikel 51 UN-Charta (Recht auf Selbstverteidigung). Damit verbinden diese Staaten nicht nur das Recht, Waffen einzuführen, sondern auch die Pflicht der exportierenden Nationen, Waffen zu liefern. Auch bestand bei einigen Staaten der Vorbehalt, dass ein ATT nur ein weiteres Exportkontrollregime darstellen würde und letztlich sogar den dringend benötigten Nord-Süd-Technologietransfer unterbinden könnte. Auch China und Indien zeigten sich eher zurückhaltend und wollten zunächst die bereits bestehenden internationalen Abmachungen gestärkt sehen. Vor allem Iran, Kuba, Nordkorea, Pakistan, Russland, Saudi-Arabien und Venezuela begleiteten den Prozess eher obstruktiv und stellten praktisch alle dis-

kutierten potenziellen Vertragselemente in Frage, ohne konstruktive Alternativen zu benennen.

Trotzdem endete der PrepCom-Prozess ermutigend. Dies war ein wesentliches Verdienst von Botschafter Moritán und seiner Unterstützer. Ein von ihm in persönlicher Funktion im Juli 2011 vorgelegter Vertragsentwurf (A/CONF.217/1, Annex 2) wurde von einer großen Gruppe von Staaten, wie auch vielen NGOs, als gute Grundlage für die Verhandlungen im Juli 2012 angesehen.

Die Verhandlungen

Mit Beginn der eigentlichen Verhandlungen am 2. Juli 2012 zeigte sich, wie schwerfällig der weitere Prozess verlaufen sollte. So beschäftigte die Frage des Status der palästinensischen Autonomiegebiete die Teilnehmer bis weit in die Abendstunden des ersten Konferenztags, was zur Verschiebung der Konferenzöffnung führte. Botschafter Moritán legte, auf der Grundlage der im Vorfeld der Konferenz durchgeführten Konsultationen, neue Elemente für einen Vertragsentwurf vor (Discussion Paper of 3 July). Als Arbeitsprozedere schlug er zwei Arbeitsgruppen vor: Gruppe 1 sollte sich um die Präambel, Grundsätze, Ziele und Kriterien kümmern und Gruppe 2 um den Anwendungsbereich, die Durchführung und die Schlussbestimmungen.

Bald wurde deutlich, dass konzertierte Aktionen der Gegner eines starken ATT den Verhandlungsprozess immer wieder erfolgreich verschleppen konnten. Prozedurale Fragen dienten Iran, Kuba, Nordkorea und Syrien wiederholt als Vorwand für ausufernde Diskussionen. Besonders Russland und China machten wiederholt ihre reservierte Haltung deutlich. So insistierte Russland auf seiner Forderung einer ausschließlichen Konzentration auf den illegalen Waffenhandel, und China pochte auf die nationale Souveränität als entscheidendem Kriterium dafür, wann und unter welchen Umständen Waffenlieferungen zu erfolgen hätten. Pakistan wiederum forderte, auch die Produktion von Waffen durch einen ATT zu regulieren. Die am 13. beziehungsweise 16. Juli vorgelegten Entwürfe der beiden Vorsitzenden der Arbeitsgruppen konnten nicht verdecken, dass es in der ersten Hälfte der Konferenz kaum inhaltliche Fortschritte gegeben hatte.

Auch in den beiden verbliebenen Wochen verbrauchten die Delegationen einen Großteil der Zeit mit generellen Erklärungen und Diskussionen der zahlreichen strittigen Punkte. Neben den bereits genannten Aspekten waren dies unter anderem auch die Fragen, ob Sportwaffen vom Vertrag erfasst werden sollten (Italien weigerte sich), ob Staaten an Nichtregierungsgruppen liefern dürften (die USA wollten sich diese Option offen halten) und ob ein ATT erst dann in Kraft treten könnte, wenn die größten Exporteure ratifiziert hätten. Die Masse der Stellungnahmen der Staaten legte den Eindruck nahe, dass die Konferenz im Streit enden würde.

Erster umfassender Entwurf

Dies galt auch für die Reaktionen auf einen ersten umfassenden Entwurf für einen ATT durch Botschafter Moritán in Verbindung mit 173 Staaten vom 24. Juli. Von den Vertretern einiger skeptischer Staaten, einschließlich der USA und Russlands, wurde dieser Entwurf heftig kritisiert. Trotzdem schien eine Wende möglich, als im Verlauf des Nachmittags des 26. Juli vom Konferenzpräsidenten ein neuer Entwurf vorgelegt wurde (A/CONF.217/CRP.1). Dieser war deutlich als Kompromissangebot an die Skeptiker, vor allem die USA, erkennbar. Zahlreichen Bedenken wurde Rechnung getragen. Gleichzeitig fanden sich aber auch die Forderungen der Befürworter eines wirksamen Vertrags wieder. Dadurch hat der Entwurf eine komplizierte und nicht widerspruchsfreie Struktur. Praktisch alle im Verhandlungsprozess eingeführten Aspekte von Befürwortern und Skeptikern wurden in die sehr umfangreiche Präambel aufgenommen – von der Betonung, dass Frauen und Kinder in besonderer Weise von Konflikten und bewaffneter Gewalt betroffen sind bis hin zur gesetzlich geschützten Nutzung von bestimmten Typen konventioneller Waffen zur Freizeitgestaltung.

Als »harte« Kriterien für das Verbot von Waffentransfers wird lediglich die Einhaltung international rechtsverbindlicher Verpflichtungen aufgeführt (Art. 3). Hingegen werden weitere Kriterien der Bewertung durch die jeweiligen Exportstaaten unterstellt (Art. 4). Diese sollen prüfen, ob ein Export eher zu Frieden und Sicherheit beiträgt oder ihn unterminiert

und ob damit schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts, der Menschenrechte oder internationaler Abkommen im Bereich der Bekämpfung des Terrorismus begangen oder gefördert werden. Wenn die Staaten zu dem Ergebnis kommen, dass ein »überwiegendes« (»overriding«) Risiko besteht, dass die genannten Folgen eintreten, sollten sie keine Genehmigung (»shall not authorize«) erteilen. Noch weicher sind weitere Kriterien formuliert: Staaten sollen mögliche (»feasible«) Maßnahmen treffen, um zum Beispiel zu vermeiden, dass Waffen Gegenstand von Korruption werden oder die Entwicklung eines Käuferlands beeinträchtigen.

Die strittigen Punkte bei der Frage des Umfangs der Regulierung wurden ebenfalls in einen Kompromiss gegossen. In Artikel 2 (Scope) werden weder Munition, Bauteile und Komponenten noch Lizenzen oder die Technologie für die Herstellung von Waffen genannt. Hingegen werden im Durchführungsteil (Art. 6) die Staaten aufgefordert, auch die Ausfuhr von Munition sowie Bauteilen und Komponenten zu regulieren und hierbei die Bestimmungen von Artikel 3 sowie der im Rahmen der »Risikoeinschätzung« genannten Kriterien (nicht jedoch der weiteren Kriterien) von Artikel 4 anzuwenden. Technologie wird hingegen nur in der Präambel erwähnt; Lizenzen gar nicht. Letzteres war ein Anliegen der deutschen Regierung, da der Export von Lizenzen bisher in Deutschland nicht genehmigt werden muss und zusätzlicher Verwaltungsaufwand befürchtet wurde. Ein weiteres Entgegenkommen gegenüber den USA (und der NRA) ist, dass alle Berichts- und Aufbewahrungspflichten für Dokumente unter den Vorbehalt gestellt werden, dass sie mit den jeweiligen nationalen Gesetzen vereinbar sind. Auch wenn der Vertragsentwurf vom 26. Juli damit aus Sicht der staatlichen Verfechter eines starken Vertrags viele Defizite aufweist, fand er deren grundsätzliche Unterstützung.

Abbruch der Verhandlungen

Der erfolgreiche Abschluss der Konferenz wurde am Morgen des 27. Juli jedoch unmöglich gemacht, als die USA erklärten, mehr Bedenkzeit zu brauchen und keiner Erklärung zum vorliegenden Vertragstext zustimmen zu wollen. Dies war das Sig-

nal für bekannte ATT-Skeptiker wie Kuba, Russland, Syrien und Venezuela, ihre Ablehnung des Vertragsentwurfs zu erklären. Der ATT war vorläufig gescheitert. Allerdings zeigte die Konferenz, und insbesondere auch die am Ende doch breite Unterstützung des vorliegenden Entwurfs, dass während der Konferenz erhebliche Fortschritte in Richtung einer Klärung, wie ein ATT aussehen könnte, gemacht wurden. Die Chancen, dass es in absehbarer Zeit einen Waffenhandelsvertrag geben wird, haben sich deutlich erhöht.

Aussichten

Verschiedene Optionen sind denkbar. In einer Erklärung von mehr als 90 Staaten, darunter auch Deutschland, die kurz vor Abschluss der Konferenz vom Vertreter Mexikos verlesen wurde, wird angekündigt, das Vorhaben möglichst rasch wieder in die Generalversammlung einzubringen. Eine Möglichkeit ist, dass eine Gruppe von Staaten eine leicht überarbeitete Fassung des vorliegenden Entwurfs einbringt, um eine Resolution, in welcher der Entwurfstext zur Ratifizierung empfohlen wird, zu erreichen. Eine andere Variante ist eine Resolution, in der die Generalversammlung einen weiteren, möglicherweise recht kurzen, Zeitraum für die Aushandlung eines endgültigen Textes auf der Grundlage des vorliegenden Entwurfs beschließt.

Alternativ zu einem Vorgehen in den UN haben bereits einige NGOs, die für einen umfassenden und wirksamen ATT eintreten, für einen neuen Anlauf der Staaten außerhalb der UN in einem eigenständigen Format plädiert. Vorbilder sind die Konventionen zu Anti-Personenminen (Ottawa-Konvention) und Streumunition (Oslo-Konvention). Die Wahrscheinlichkeit, dass die USA und Russland selbst einem stark verwässerten ATT beitreten, wird von den NGOs als gering eingeschätzt. Deshalb sollten die Kompromisse, die dem Zweck dienen, möglichst breite Unterstützung zu finden, wieder zurückgenommen werden. Allerdings ist fraglich, welchen Wert ein Waffenhandelsvertrag hätte, dem die beiden größten Waffenexporteure nicht verpflichtet sind.

Textentwurf: A/CONF.217/CRP.1 v. 26.7.2012. Weitere Informationen und Dokumente über: www.un.org/disarmament/ATT/