

# Rüstungsexportkontrolle durch den internationalen Waffenhandelsvertrag

Max M. Mutschler

**Abstract:** The Arms Trade Treaty (ATT) sets, for the first time ever, legally binding, international rules for arms transfers. However, due to several problems, in particular the lack of clarity of some of its central concepts, the ATT is far from a significant contribution to the reduction of irresponsible arms transfers. This is highlighted by a look at the arms transfers to the states fighting in Yemen. Among several other measures this article suggests that ATT member states make use of the annual conferences of states parties to debate their interpretation of the central concepts and criteria, with the goal of agreeing in a step-by-step process on how to apply them.

**Keywords:** International arms transfers, arms export control, Arms Trade Treaty (ATT)

**Schlagworte:** internationaler Waffenhandel, Rüstungsexportkontrolle, internationaler Waffenhandelsvertrag

## 1. Einleitung

Nach den neuesten der jährlich vom Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) vorgelegten Daten zum internationalen Handel mit Großwaffensystemen, ist das Volumen des internationalen Waffenhandels in den fünf Jahren zwischen 2013 und 2017 im Vergleich zum Fünfjahreszeitraum 2008-2012 um zehn Prozent angestiegen.<sup>1</sup> Damit setzt sich der Aufwärtstrend seit den frühen 2000er Jahren fort. Der internationale Waffenhandel bedient dabei einerseits eine wieder wachsende Nachfrage nach Waffen infolge von Konflikten. Andererseits kann er aber auch dazu beitragen, bestehende Konflikte oder zumindest die damit zusammenhängenden Unsicherheiten der Konfliktparteien zu verstärken.

Die Frage nach der internationalen Kontrolle des Waffenhandels ist von einem Dualismus gekennzeichnet. Auf der einen Seite können Waffen und Rüstungsgüter von Regierungen zu externer Aggression und interner Repression genutzt werden. Auf der anderen Seite hingegen haben sie legitime Funktionen im Rahmen staatlicher Sicherheitspolitik, insbesondere zur Selbstverteidigung gegen die Aggression anderer Akteure bzw. zu deren Abschreckung. Akzeptiert man diesen Dualismus, dann ist auch der internationale Handel mit Waffen und Rüstungsgütern nicht grundsätzlich illegitim. Gleichwohl ist eine strenge Kontrolle dieses Handels geboten. Sie kann jedoch nur schwerlich mit generellen Verboten bestimmter Waffenkategorien arbeiten, wie etwa im Falle der Kontrolle von Massenvernichtungswaffen oder der humanitären Rüstungskontrolle, z.B. im Hinblick auf Anti-Personen-Minen oder Streumunition. In diesen Fällen handelt es sich um Waffenkategorien, bei denen zumindest der Einsatz grundsätzlich als tabu gilt und deren Verbreitung deshalb auch durch internationale Rüstungskontrollregime untersagt ist.<sup>2</sup>

Abgesehen von länderspezifischen Waffenembargos des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, sind Ansätze mit dem Ziel den internationalen Waffenhandel zu kontrollieren deshalb darauf angewiesen, allgemeine Kriterien zu entwickeln, wann bestimmte Waffenlieferungen legitim sind und wann dies nicht der Fall ist. Diesen Ansatz verfolgt auch der internationale Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty, ATT) der im Folgenden näher betrachtet wird. Dabei werden zunächst seine zentralen Normen und Regelungen erläutert, um dann die wichtigsten Probleme dieses Vertragsregimes sowie Möglichkeiten seiner Weiterentwicklung zu diskutieren.

## 2. Stand und Wirkung

Der internationale Waffenhandelsvertrag ist seit dem 24. Dezember 2014 in Kraft. Mittlerweile (Stand: 12. Oktober 2018) haben 130 Staaten den Vertrag unterzeichnet, davon haben ihn 97 Staaten ratifiziert bzw. sind ihm beigetreten. Vorausgegangen ist ein mehrjähriger Konsultations- und Verhandlungsprozess, der ab 2006 im Rahmen der Vereinten Nationen durchgeführt wurde und der insbesondere auf starken Druck von Nicht-Regierungsorganisationen zustande gekommen ist, die sich im Rahmen des transnationalen Netzwerk *Control Arms* zusammengeschlossen und für einen ATT eingesetzt hatten.<sup>3</sup>

Erklärtes Ziel des internationalen Waffenhandelsvertrags ist neben der Bekämpfung des illegalen Waffenhandels die Festlegung der höchstmöglichen, gemeinsamen Normen für den legalen zwischenstaatlichen Waffenhandel. Unter Waffenhandel wird dabei der gesamte Transfer von konventionellen Waffen verstanden; also sowohl deren Aus-, Ein- und Durchfuhr sowie Umladung und auch die damit zusammenhängenden Vermittlertätigkeiten. Der Geltungsbericht des ATT erstreckt sich auf die sieben Kategorien des Waffenregisters der Vereinten Nationen (Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, großkalibrige Artilleriesysteme, Kampfflugzeuge, Kampfhubschrauber, Kriegsschiffe und Raketen sowie deren Start- und

1 Pieter D. Wezeman et al., Trends in International Arms Transfers, 2017, SIPRI Fact Sheet, Stockholm 2018 (SIPRI).

2 Grundlegend zum Tabu bei nuklearen und chemischen Waffen, siehe Richard Price/Nina Tannenwald, Norms and Deterrence: The Nuclear and Chemical Weapons Taboos, in: Peter J. Katzenstein (Hg.), The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics, New York (Columbia University Press). Zur humanitären Rüstungskontrolle, siehe Simone Wisotzki, Humanitarian Arms Control, in: Harald Müller/Carmen Wunderlich (Hg.), Norm Dynamics in Multilateral Arms Control, Athens, Georgia 2013 (University of Georgia Press), S. 82-106.

3 Ausführlicher zur Entstehungsgeschichte des ATT sowie zu vorangegangenen Versuchen zur Kontrolle des internationalen Waffenhandels, siehe Max M. Mutschler, Die Regulierung des internationalen Waffenhandels, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 64 (2014) 35-37, S. 11-17.

Abschussysteme) und zusätzlich auf Klein- und Leichtwaffen. Der Geltungsbereich des ATT umfasst mit Einschränkungen auch Munition sowie Teile und Komponenten für die genannten Waffen. Zu diesen Einschränkungen zählt aber, dass über die Ausfuhr von Munition sowie von Teilen und Komponenten, im Gegensatz zu den kompletten Waffensystemen, nicht berichtet werden muss (zum Berichtswesen, siehe unten).

Die zentralen Normen des ATT finden sich in den Art. 6 und 7 des Vertrags wieder. Artikel 6 verbietet dabei eine Reihe von Waffentransfers. Neben der Bestätigung des Verbots von Waffentransfers, die gegen bereits bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen verstoßen, etwa gegen ein vom VN-Sicherheitsrat verhängtes Embargo, findet sich hier auch das Verbot von Waffentransfers, wenn die jeweilige Regierung davon Kenntnis hat, dass die Waffen dazu eingesetzt werden, Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, schwere Verletzungen der Genfer Abkommen von 1949, Angriffe auf zivile Objekte oder Zivilpersonen oder andere Kriegsverbrechen zu begehen. Artikel 7 hingegen enthält keine direkten Verbote, sondern eine Reihe von Kriterien, welche die Mitgliedstaaten bzw. deren Regierungen zu berücksichtigen haben, wenn sie über die Bewilligung von Waffentransfers entscheiden. Zu diesen Kriterien zählen, ob die Waffentransfers zu Frieden und Sicherheit beitragen oder diese untergraben würden. Des Weiteren, ob mit ihnen schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts oder der internationalen Menschenrechtsnormen begangen werden könnten. Auch die Auswirkungen auf die Risiken von Terrorismus und organisiertem Verbrechen sollen in die Bewertung einfließen.<sup>4</sup>

Auf dem Papier klingt dies zunächst einmal gut und es darf festgehalten werden, dass es mit dem ATT zum ersten Mal überhaupt gelungen ist, allgemeine, völkerrechtlich verbindliche, internationale Regelungen für den Waffenhandel aufzustellen. Dies ist ein beträchtlicher Erfolg, insbesondere für die zivilgesellschaftlichen Bündnisse und Organisationen, die sich für den ATT eingesetzt haben. Es ist deshalb vielleicht auch nicht verwunderlich, dass die Erwartungen an den ATT, insbesondere von Seiten der transnationalen Zivilgesellschaft, vergleichsweise hoch waren bzw. sind. Der ATT, so ist es immer wieder in entsprechenden Stellungnahmen zu hören, solle dazu beitragen, Menschenleben zu retten und das menschliche Leid in Folge von unverantwortlichen Waffenlieferungen zu reduzieren.

Von diesem Anspruch ist der internationale Waffenhandelsvertrag aber noch weit entfernt. Dies wird deutlich, wenn wir etwa den Blick auf den Krieg im Jemen und damit auf eine der schlimmsten humanitären Katastrophen der letzten Jahre richten. Seit März 2015 kämpft eine von Saudi-Arabien angeführte Militärkoalition, der unter anderem auch die Vereinigten Arabischen Emirate und Ägypten angehören, gegen die Huthi-Rebellen im Jemen. Verschiedene regionale und internationale Menschenrechtsorganisationen sowie mehrere Berichte der Vereinten Nationen werfen der Militärkoalition vor, in zahlreichen Fällen gegen zentrale Normen des humanitären Völkerrechts zu verstoßen. So hat etwa Saudi-Arabien seit

Beginn der Intervention über 10.000 Luftangriffe gegen Ziele im Jemen geflogen und dabei nachweislich immer wieder zivile Ziele wie Schulen, Krankenhäuser und Moscheen getroffen. Hinzu kommt eine von der Militärkoalition verhängte Seeblockade gegen den Jemen, die maßgeblich zur humanitären Katastrophe beiträgt, indem sie wichtige Hilfslieferungen unterbindet.<sup>5</sup> Und dennoch haben zahlreiche Mitgliedstaaten des ATT auch nach 2015 noch massive Waffenlieferungen an die Staaten genehmigt, die im Jemen an Kampfhandlungen beteiligt sind. So zeigt ein Blick auf die SIPRI-Daten zum internationalen Waffenhandel, dass Saudi-Arabien für die beiden Jahre 2016 und 2017 zusammengenommen weltweit auf Platz eins der Liste der Waffenimporteure liegt. Ägypten liegt auf Rang drei, die Vereinigten Arabischen Emirate auf Rang sieben. In allen drei Fällen zählen ATT-Mitgliedstaaten zu Hauptwaffenlieferanten. Im Falle Saudi-Arabiens sind dies unter anderem Großbritannien, Italien, Deutschland und Frankreich.<sup>6</sup>

Bei der dritten der jährlich stattfindenden Vertragsstaatenkonferenz des ATT im September 2017 in Genf kritisierten mehrere Vertreterinnen und Vertreter des zivilgesellschaftlichen Netzwerks *Control Arms* die Waffenlieferungen an die Staaten die im Jemen Krieg führen, insbesondere an Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate, als klare Verstöße gegen die Vorschriften des ATT und forderten die Staatenvertreter dazu auf, das Treffen dafür zu nutzen, sich der Frage zu widmen, inwiefern solche Waffenlieferungen im Einklang mit den Prinzipien und Regeln des ATT stehen. In den Diskussionen der Staatenvertreter spielten solche substantiellen Sachfragen jedoch keine Rolle. Vielmehr befassten sie sich mit prozeduralen und eher technischen Fragen der Implementierung des Waffenhandelsvertrags. Hierzu wurden unterschiedliche Arbeitsgruppen eingerichtet, die sich zwischen den jährlichen Staatentreffen mit Fragen der Implementierung, Berichterstattung und der Universalisierung des ATT befassen.<sup>7</sup> Auch bei der vierten Vertragsstaatenkonferenz, die im August 2018 in Tokio stattfand, gab es von Seiten der Regierungsvertreter keine substantielle Diskussion über mögliche Verstöße gegen die zentralen Vorschriften des ATT.

### 3. Probleme und Herausforderungen

Wie das oben angeführte Beispiel von Waffenlieferungen durch Mitgliedstaaten des ATT an die Militärkoalition gegen

<sup>4</sup> Für die amtliche deutsche Übersetzung des Vertragstextes des ATT, siehe Gesetz zu dem Vertrag vom 2. April 2013 über den Waffenhandel, Bundesgesetzblatt 2013, Teil II Nr. 31, Bonn, 25. Oktober 2013.

<sup>5</sup> Die Luftschläge im Jemen dokumentieren beispielsweise das Yemen Data Project, <http://www.yemendataproject.org/data/> (17.05.2018) und die jemenitische NGO Mwatana Organization for Human Rights, <http://www.mwatana.org/en> (17.05.2018). Siehe außerdem den Bericht des UN High Commissioner for Human Rights, Situation of Human Rights in Yemen, Including Violations and Abuses Since September 2014 (A/HRC/36/33), 13. September 2017; sowie die jährlichen Berichte des vom UN-Sicherheitsrat eingesetzten Panel of Experts on Yemen, unter: <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/2140/panel-of-experts/work-and-mandate/reports> (17.05.2018).

<sup>6</sup> SIPRI Arms Transfers Database, <https://www.sipri.org/databases/armstransfers> (14.05.2018). Siehe auch Mark Bromley/Giovanna Maletta, The Conflict in Yemen and EU's Arms Export Controls: Highlighting the Flaws in the Current Regime, <https://www.sipri.org/commentary/essay/2018/conflict-yemen-and-eus-arms-export-controls-highlighting-flaws-current-regime> (17.05.2018).

<sup>7</sup> Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, Rüstungsexportbericht 2017 der GKKE, Bonn/Berlin 2018, S. 109-113.

die Huthis im Jemen und auch die weitgehende Verweigerung einer substantiellen Diskussion dieser Tatsache unter den ATT-Mitgliedstaaten verdeutlicht, steht das Vertragsregime vor einer ganzen Reihe von Problemen und Herausforderungen. Zu nennen ist hier etwa der zu kleine Geltungsbereich des Vertrags, der sich, wie bereits erwähnt, nur auf die sieben Kategorien von Großwaffensystemen des VN-Waffenregisters sowie auf Klein- und Leichtwaffen bezieht, nicht jedoch auf Technologien zur Herstellung von Waffen oder die Erteilung von Produktionslizenzen und den damit zusammenhängenden Technologietransfer. Könnte der ATT eine echte Kontrollwirkung entfalten, so würden dadurch Anreize für Rüstungsunternehmen geschaffen, ihre Produktion und insbesondere die Endfertigung von Waffensystemen in Staaten zu verlagern, die dem ATT nicht beigetreten sind. Ebenfalls problematisch ist, dass die Definition von ‚Transfer‘ (von Waffen) nicht auch ausdrücklich Leihgaben, Leasing oder die kostenlose Überlassung von Waffen umfasst.

Das vielleicht größte Problem liegt jedoch in der mangelnden Klarheit der zentralen Kriterien der Art. 6 und 7.<sup>8</sup> So heißt es in Art. 6 (3) wörtlich:

„Ein Vertragsstaat darf keinerlei Transfer von konventionellen Waffen [...] genehmigen, wenn er zum Zeitpunkt der Genehmigung Kenntnis davon hat, dass die Waffen oder Güter bei der Begehung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, schweren Verletzungen der Genfer Abkommen von 1949, Angriffen auf zivile Objekte oder Zivilpersonen, die als solche geschützt werden [...] verwendet werden würden.“

Wie aber kann ein Vertragsstaat zum Zeitpunkt der Genehmigung wissen, wofür die Waffen zu einem späteren Zeitpunkt eingesetzt werden? Auf welche Bewertungsgrundlagen kann er sich, auf welche muss er sich dabei stützen? Diese weiterführenden Fragen werden vom ATT nicht geklärt. Ähnliches gilt auch für den in Art. 7 eingeführten Begriff des ‚überwiegenden Risikos‘ (Art. 7 (3)). Nur wenn ein Vertragsstaat im Hinblick auf die in Art. 7 genannten Verwendungsmöglichkeiten der zu exportierenden Waffen – also etwa zur Untergrabung von Frieden und Sicherheit oder zur schweren Verletzung internationaler Menschenrechtsnormen – feststellt, dass hierfür ein solches ‚überwiegendes Risiko‘ besteht, darf er die Ausfuhr nicht genehmigen. Wann aber liegt ein solches Risiko vor? Was muss gegeben sein, damit die Restriktionen greifen? Auch auf diese Fragen liefert der ATT keine Antwort. Eine Folge dieser Unklarheit ist, dass die nationalen Regierungen einen äußerst weiten Spielraum bei der Interpretation der zentralen Regelungen des ATT haben. Unter Verweis auf die ungewisse Zukunft oder mangelnde Erkenntnisse dazu, ob es denn genau die jeweils zu liefernden Waffen sein werden, die für die vom Vertrag genannten Delikte eingesetzt werden, lässt sich beinahe jeder Rüstungsexport genehmigen.

Erschwerend kommt hinzu, dass es praktisch so gut wie keine Kontroll-, geschweige denn Sanktionsmechanismen gibt. Der Vertrag sieht lediglich eine internationale Berichterstattung vor. Jeder Mitgliedstaat muss dem ATT-Sekretariat jährlich bis zum 31. Mai einen Bericht über die genehmigten oder tatsächlichen Aus- und Einfuhren der Waffen entsprechend

den Waffenkategorien des ATT vorlegen.<sup>9</sup> Diese Berichte liegen dann für die ebenfalls jährlich stattfindende Vertragsstaatenkonferenz vor und könnten als Grundlage für substantielle Diskussionen über die jeweiligen Waffentransfers dienen. Wie bereits erwähnt, haben solche Diskussionen bislang jedoch nicht stattgefunden.

Immerhin wurden bislang beinahe alle Berichte über die jährlichen Transfers auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht (verpflichtend ist dies nämlich nicht). Eine Analyse und Bewertung der ersten Berichtsrunde, also derjenigen Berichte die bis Ende Mai 2016 eingereicht wurden, kommt zu ernüchternden Ergebnissen.<sup>10</sup> So sind lediglich 34 der damals 64 Vertragsstaaten, die bis zum 31. Mai 2016 einen Bericht einreichen mussten, dieser Pflicht rechtzeitig nachgekommen. Auch neun Mitgliedstaaten der EU haben ihre Berichte nicht rechtzeitig eingereicht. Auch für den aktuellsten Berichtszeitraum (das Kalenderjahr 2017) haben bislang (Stand 12.10.2018) nur 51 Vertragsstaaten einen Bericht eingereicht.

Die Vergleichbarkeit der Berichte ist sowieso stark eingeschränkt dadurch, dass keine verpflichtende, einheitliche Berichtsvorlage existiert. Dies hat etwa dazu geführt, dass manche Staaten die tatsächlich gelieferten Waffen angeben, andere hingegen die genehmigten Ausfuhren. Frankreich und das Vereinigte Königreich haben ihre Angaben diesbezüglich noch nicht einmal deklariert, sodass zunächst unklar blieb, ob es sich nun um die genehmigten oder die tatsächlichen Exporte handelt. Manche Staaten nennen die Anzahl der Waffensysteme, andere hingegen nur das finanzielle Volumen der Transfers. Dies schafft Intransparenz und erschwert das Monitoring. Wenigstens nutzen einige Staaten die Möglichkeit, freiwillig detaillierte Zusatzangaben zu machen, etwa über die vorgesehenen Endnutzer der Waffen oder auch über zusätzliche Kategorien von Rüstungsgütern. Besonders interessant ist, dass die Auswertung der ersten Berichtsrunde auch eine Reihe von Widersprüchen zwischen den Berichten aufgezeigt hat. So hat zum Beispiel die Regierung von Bosnien-Herzegowina angegeben, keinerlei Waffensysteme exportiert zu haben. Der serbische Bericht jedoch listet den Import von über 500 großkalibrigen Artilleriesystemen aus Bosnien-Herzegowina auf. Ähnliche Inkonsistenzen finden sich noch in einer ganzen Reihe von anderen Berichten. Um nur noch ein weiteres Beispiel zu nennen: Die Schweiz hat laut Bericht sieben gepanzerte Kampffahrzeuge nach Rumänien exportiert. Diese tauchen im Bericht über die rumänischen Importe jedoch nicht auf.<sup>11</sup>

Das Vertragsregime des internationalen Waffenhandelsvertrags steht also noch vor einer Vielzahl von Herausforderungen. Ein zentrales Dilemma liegt außerdem darin, dass zu befürchten steht, dass substantielle Verschärfungen der Regelungen – etwa klare Formulierungen im Hinblick auf die zentralen Bewertungskriterien oder auch nur umfassendere Berichtspflichten – dazu führen könnten, dass es umso schwerer wird, neue Mitglieder

8 Vgl. hierzu Simone Wisotzki, Rüstungsexporte unter verschärfter Kontrolle? Eine Bewertung des internationalen Waffenhandelsvertrags, HSFK-Report 6/2013, Frankfurt 2013 (HSFK), S. 20-23.A

9 Die Berichte sind über die Homepage des ATT Sekretariats zugänglich: <http://www.thearmstradetreaty.org/index.php/en/2017-01-18-12-27-42/reports> (17.05.2018).

10 Marius Bales/Max M. Mutschler, After the First Annual Reports to the Arms Trade Treaty: How to Overcome Gaps and Reporting Deficits?, BICC Policy Brief 4/2016, Bonn 2016 (BICC).

11 Ebd.

für den Vertrag zu gewinnen. Es besteht also ein Zielkonflikt zwischen der inhaltlichen Stärkung des Waffenhandelsvertrags und seiner Universalisierung. In der Tat muss es ein Ziel sein, die Anzahl der Vertragsstaaten weiter über die momentane Anzahl von 97 Staaten hinaus zu erhöhen. Eine besondere Herausforderung besteht dabei darin, neben den EU-Mitgliedstaaten weitere Staaten aus dem Klub der großen Rüstungsexporteure in das Vertragswerk einzubinden. Zu nennen sind hier vor allem Russland und China, aber auch die USA und Israel. Beide, die USA und Israel, haben den ATT zwar unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert. Darüber hinaus sind etliche der großen Rüstungsimporteure nicht Mitglieder des ATT, so etwa Indien, Saudi-Arabien oder Ägypten – laut SIPRI-Zahlen die drei größten Waffenimporteure im Zeitraum 2013–2017.<sup>12</sup> Solche Staaten in das ATT-Vertragsregime einzubinden wäre vor allem aus zwei Gründen wichtig. Erstens, weil dann auch für diese Staaten die Regelungen des ATT bezüglich der Weitergabe von Waffen gelten würden. Zweitens, weil auch diese Staaten in der Regel daran interessiert sind, ihre rüstungstechnologischen Kapazitäten zu stärken und zumindest in einigen Fällen in Zukunft (im Falle Indiens bereits jetzt) selbst stärker als Rüstungsexporteure in Erscheinung treten könnten.

#### 4. Möglichkeiten zur Weiterentwicklung

Wie dieser Blick auf die Probleme gezeigt hat, muss das ATT-Vertragsregime unbedingt weiterentwickelt werden, wenn es irgendwann einmal dem Anspruch genügen will, dazu beizutragen unverantwortliche Rüstungstransfers und damit auch menschliches Leid zu reduzieren. Um die oben genannten Probleme zu lösen, gäbe es eine ganze Reihe von Möglichkeiten. So wäre es sicherlich aus einer Rüstungskontrollperspektive wünschenswert, die Verbotstatbestände in den Art. 6 und 7 klarer zu benennen und unpräzise Begriffe wie ‚überwiegendes Risiko‘ zu vermeiden bzw. auszubuchstabieren, was darunter zu verstehen ist. So könnte zum Beispiel im Hinblick auf das Risiko, dass mit Hilfe der jeweiligen Waffen schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts oder der internationalen Menschenrechtsnormen begangen werden, explizit auf entsprechende Feststellungen der dafür zuständigen Gremien der Vereinten Nationen verwiesen werden. Hier kann man natürlich einwenden, dass es schon bei den Verhandlungen zum ATT nicht gelungen ist, klarere Formulierungen durchzusetzen. Allerdings sollte man diese Möglichkeit auch nicht grundsätzlich ausschließen. Immerhin sieht der ATT in Art. 20 vor, dass die Mitgliedstaaten Änderungen des Vertragstextes auch mit einer Dreiviertelmehrheit beschließen können, wenn kein Konsens erreichbar sein sollte. Folglich müsste sich eine Weiterentwicklung des ATT nicht zwangsläufig auf den kleinsten gemeinsamen Nenner sämtlicher Vertragsstaaten beschränken. Dies würde natürlich das Risiko beinhalten, dass die in einer solchen Abstimmung unterlegenen Staaten die neuen Verpflichtungen nicht befolgen oder aus dem Vertrag austreten. Außerdem könnte es dann schwieriger werden, weitere Mitgliedsstaaten zu gewinnen.

Mit anderen Worten: Es gibt einen Zielkonflikt zwischen inhaltlicher Stärkung und Universalisierung des ATT. Dieser Konflikt lässt sich nicht einfach auflösen. Er darf aber auch nicht dazu führen, dass unter Verweis auf das Ziel der Universalisierung sämtliche Ambitionen zur inhaltlichen Stärkung beiseite gedrängt werden. Will man, auch für einen stärkeren ATT, eine möglichst große Anzahl an Mitgliedstaaten gewinnen, so muss man versuchen, die ATT-Mitgliedschaft möglichst attraktiv zu machen. Das könnte dadurch geschehen, dass vor allem die großen Rüstungsexporteure unter den ATT-Mitgliedstaaten die Nicht-Mitgliedschaft im ATT explizit als negativen Faktor in ihre Bewertung potenzieller Empfängerländer einfließen lassen. In der konsequentesten Variante würde das darauf hinauslaufen, dass eine ATT-Mitgliedschaft zu einer Voraussetzung werden würde, um Rüstungsgüter von einem ATT-Vertragsstaat geliefert zu bekommen oder sich an einer Rüstungskooperation beteiligen zu dürfen.<sup>13</sup> Freilich würde dies für die Rüstungsindustrie der exportierenden Staaten – zumindest in der Anfangsphase – den Verzicht auf lukrative Geschäfte bedeuten. Wenn sich aber eine kritische Masse der ATT-Staaten auf eine solche Politik verständigen würde, dann könnte dies durchaus Wirkung entfalten.

Aber auch unterhalb der Schwelle bzw. jenseits von Änderungen im ATT-Vertragstext gibt es viele Möglichkeiten zur Weiterentwicklung. Denkbar wäre etwa die Erstellung eines Benutzerhandbuchs für den ATT, ähnlich dem User's Guide für den Gemeinsamen Standpunkt der EU für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern.<sup>14</sup> Dies dürfte angesichts der vergleichsweise großen Zahl an Staaten, deren Einverständnis benötigt würde, kein leichtes Unterfangen werden. Aber es könnte hilfreich sein, um konkretere Bewertungsmaßstäbe für die Kriterien des ATT zu benennen; etwa dahingehend, auf welche Informationsquellen und Bewertungen man sich stützen kann und sollte; oder wie die zentralen Konzepte und Begrifflichkeiten des ATT zu verstehen sind. Auch im Hinblick auf die Berichterstattung gäbe es eine ganze Reihe von Verbesserungsmöglichkeiten. Dringend erforderlich wäre die Festlegung auf eine einheitliche und verbindliche Vorlage für die jährlichen Berichte, deren Veröffentlichung zudem verpflichtend sein sollte.<sup>15</sup> Dies würde die Transparenz erhöhen und dazu führen, dass die berichteten Daten auch tatsächlich vergleichbar wären. Vergleichbarkeit und Transparenz sind dabei kein Selbstzweck, sondern Grundlage für eine kritische Auseinandersetzung mit der Rüstungsexportpraxis der ATT-Mitgliedstaaten und deren Einordnung und Bewertung. Es sind nicht zuletzt zivilgesellschaftliche Gruppen, sowohl in Form von transnationalen Netzwerken wie auch lokalen Organisationen, die hier eine wichtige Rolle spielen und deren Möglichkeiten durch Öffentlichkeit und Transparenz gestärkt werden.

13 Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) fordert dies für die deutsche Rüstungsexportpolitik schon seit Längerem, siehe Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, Rüstungsexportbericht 2015 der GKKE, Bonn/Berlin 2016.

14 Council of the European Union, User's Guide to Council Common Position 2008/944/CFSP Defining Common Rules Governing the Control of Exports of Military Technology and Equipment, Brüssel 2015.

15 Für Vorschläge, wie eine solche Berichtsvorlage gestaltet sein könnte, siehe Max M. Mutschler/Jan Grebe, Transparent Reporting for a Successful Arms Trade Treaty, BICC Policy Brief 1/2015, Bonn 2015 (BICC).

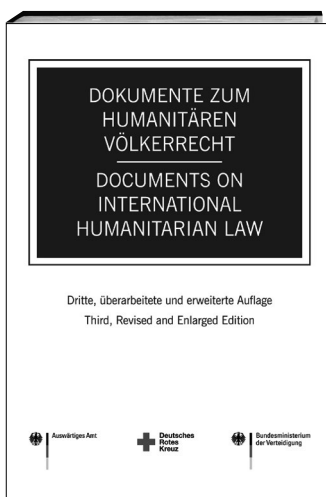
12 Wezeman et al., Trends in International Arms Transfers.

Aber es sind insbesondere die Regierungen der Vertragsstaaten, denen eine zentrale Rolle bei der Weiterentwicklung des ATT zukommt. Die Mitgliedstaaten dürfen den substantiellen Fragen im Hinblick auf die Umsetzung des ATT und insbesondere dessen Einhaltung nicht länger ausweichen. Da der ATT erst Ende 2014 in Kraft getreten ist, mag es nachvollziehbar sein, dass bei den ersten Vertragsstaatenkonferenzen noch technische bzw. prozedurale Fragen die Diskussion bestimmten. Aber dies muss sich nun ändern. Die jährlichen Vertragsstaatenkonferenzen sollten zum Forum für die Debatte um die Bedeutung und Auslegung der Kriterien des ATT werden. Gerade die großen Waffenexporteure unter den Mitgliedstaaten müssten hier mit gutem Beispiel vorangehen. Wenn sie der Ansicht sind, dass ihre Rüstungsexportpraxis im Einklang mit den Bestimmungen des ATT ist, dann sollten sie diese Debatte nicht scheuen. Die Debatte sollte allerdings nicht alleine mit den Nicht-Regierungsorganisationen geführt werden. Vielmehr würde dazu auch gehören, dass die Staaten im Falle von unterschiedlichen

Bewertungen von Waffentransfers untereinander eine Begründung der jeweils exportierenden Staaten einfordern. Ziel eines solchen Ansatzes ist es, sich schrittweise und über die konkrete Praxis darüber zu verständigen, wie die zentralen Normen des ATT auszulegen und umzusetzen sind. Wenn selbst Staaten wie Deutschland, die sich als aktive Befürworter des ATT und seiner Normen präsentieren, diese Debatte scheuen, dann verlieren nicht nur die jeweiligen Staaten an Glaubwürdigkeit, sondern auch der internationale Waffenhandelsvertrag als solcher.



Dr. Max M. Mutschler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bonn International Center for Conversion (BICC). Er arbeitet dort unter anderem zur Problematik des internationalen Waffenhandels und seiner Kontrolle. Er hat an der Universität Tübingen mit einer Arbeit zur präventiven Rüstungskontrolle promoviert.



## Synoptische Textsammlung für Praktiker

### Dokumente zum humanitären Völkerrecht – Documents on International Humanitarian Law

Dritte, überarbeitete und erweiterte Auflage – Third, Revised and Enlarged Edition

Herausgegeben vom Auswärtiges Amt, dem Deutschen Roten Kreuz und dem Bundesministerium der Verteidigung

3. Auflage 2016, 1.200 S., brosch., 28,50 €  
ISBN 978-3-89665-710-7

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts steht das humanitäre Völkerrecht vor neuen Herausforderungen durch die Einführung moderner, häufig informationstechnologiesteuerter Modelle der Kriegsführung.

Die Dokumentensammlung ist als eine zweisprachige, deutsch-englische Paralleltextsammlung konzipiert. Sie wendet sich insbesondere an den Praktiker, der in internationalen Verhandlungen, in der militärischen Ausbildung, im humanitären Einsatz oder in friedenserhaltender Mission einen verlässlichen und schnellen Zugriff auf den englischen und deutschen Wortlaut einschlägiger Dokumente benötigt.

Die nunmehr 3. Auflage der Textsammlung mit mittlerweile 67 Dokumenten ist ein überzeugendes Zeichen für die enge Zusammenarbeit zwischen dem Auswärtigen Amt, dem Deutschen Roten Kreuz und dem Bundesministerium der Verteidigung auf dem Gebiet der Verbreitungsarbeit. Sie unterstreicht einmal mehr, dass Bundesregierung und Nationale Rotkreuz-Gesellschaft in Deutschland der Verpflichtung gemäß Artikel 83 des I. Zusatzprotokolls von 1977 zu den Genfer Abkommen von 1949 zur Verbreitung der Kenntnisse der Zivilbevölkerung und der Streitkräfte im humanitären Völkerrecht gewissenhaft nachkommen. Dass die 2. Auflage der „Dokumente zum humanitären Völkerrecht | Documents on International Humanitarian Law“ nach nur vier Jahren vergriffen ist, verdeutlicht ferner die Anerkennung der Sammlung als verlässliches Werk.

Bestellungen unter [www.academia-verlag.de](http://www.academia-verlag.de).  
E-Mail: [info@academia-verlag.de](mailto:info@academia-verlag.de)

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer

 **ACADEMIA**