

# Schweres Geschütz oder leere Patrone?

Lukas Schmitt,  
Mitglied im Flüchtlingsrat  
Schleswig-Holstein e. V.

## Der Arms Trade Treaty nach vier Jahren Praxistest

*Weltweit gehört die Überschwemmung ihrer Heimatländer mit Waffen aller Art zu den Hauptgründen der Menschen, in die Fremde zu entfliehen. Nicht allein darum war das Zustandekommen des internationalen Arms Trade Treaty mit viel Euphorie verbunden. Fast vier Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags ist es Zeit für einen Realitätscheck.*

„Der Vertrag kann Leben retten. Er wird aus dieser Welt einen sicheren Ort machen.“ Mit diesen Worten begrüßte der mittlerweile verstorbene, ehemalige Außenminister Guido Westerwelle die Unterzeichnung des Arms Trade Treaty (ATT) – zu Deutsch: Vertrag über den Waffenhandel. Ähnlich euphorisch zeigte sich der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen Ban Ki-Moon, der den Vertrag als „neues Kapitel in unseren Bemühungen für einen verantwortungsvollen und transparenten globalen Waffenhandel“ bezeichnete. Dabei ist der ATT kein reines Machwerk der internationalen Staatengemeinschaft, sondern wie zuvor schon die Konventionen zur

Ächtung von Landminen und Streumunition auch ein Resultat von intensiven Lobbybemühungen der Zivilgesellschaft seit Anfang der 1990er Jahre, namentlich von NGOs wie Oxfam, Amnesty International oder das Internationale Komitee vom Roten Kreuz. So eindeutig wie die Reaktionen nach der Annahme des Vertrags war auch das Abstimmungsverhalten bei der entsprechenden Resolution in der VN-Generalversammlung. Während 154 Staaten für die Verabschiedung des ATT votierten, lehnten mit Nordkorea, Iran und Syrien nur drei Staaten die Resolution ab. Nachdem im Dezember 2014 die 50. Ratifikationsurkunde beim VN-Generalsekretariat eingereicht wurde, trat der Vertrag am 24. Dezember 2014 verbindlich für alle Vertragsstaaten in Kraft. Bisher haben insgesamt 89 Staaten den Vertrag unterzeichnet und ratifiziert, darunter Deutschland, Frankreich, Großbritannien und die Niederlande. Wie fast jeder völkerrechtliche Vertrag, muss sich der ATT an der politischen Realität messen lassen. Gerade im Bereich Abrüstung und Rüstungskontrolle besteht ein Spannungsverhältnis zwischen staatlicher Souveränität und dem Recht auf Selbstverteidigung nach Art. 51 der VN-Charta auf der einen Seite und dem Interesse an globaler, menschlicher Sicherheit auf der anderen. Im Bereich Waffenhandel kommt es deshalb zum einen auf die Ausgestaltung des Vertrages und zum anderen auf die nationale Umsetzung der Regularien an.

### **Der ATT zwischen national-staatlichen Interessen und humanitären Zielen**

Laut Artikel I des Vertrags sollen „höchst-mögliche, gemeinsame Standards für den internationalen Handel mit konventionellen Waffen“ etabliert sowie der illegale

Handel mit konventionellen Rüstungsgütern eingedämmt werden. Unter „konventionelle Waffen“ werden im Vertrag (Art. 2 ATT) acht Waffenkategorien subsumiert: Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, großkalibrige Artilleriesysteme, Kampfflugzeuge und -hubschrauber, Kriegsschiffe, Raketen und Raketenwerfer sowie kleine und leichte Waffen. Artikel 3 ATT legt darüber hinaus fest, dass auch Munition für die oben genannten Waffensysteme in den Anwendungsbereich des Vertrags fällt. Der Einbezug sowohl von kleinen und leichten Waffen als auch von Munition ist insofern bemerkenswert, als dass der Handel in diesen beiden Bereichen zuvor – zumindest auf globaler Ebene – kaum reguliert war.

Kern des Vertrags ist die Pflicht eines jeden Vertragsstaats, ein nationales Kontrollsystem für Rüstungsexporte zu entwickeln. Dieses Kontrollsystem soll sich dabei auf zwei Pfeiler stützen. Als erste Säule verbietet Artikel 6 jeden Transfer von konventionellen Rüstungsgütern, wenn eine bindende Entscheidung des VN-Sicherheitsrats gemäß Kapitel 7 der VN-Charta, beispielsweise ein Waffenembargo, diesen Transfer verbietet. Ein weiterer Tatbestand für ein Verbot von Waffentransfers ergibt sich, wenn der Waffentransfer andere internationale Abkommen verletzt. Diese ersten beiden Verbote sind dabei kaum innovativ. Sicherheitsratsresolutionen nach Kapitel 7 der VN-Charta haben ohnehin bindenden Charakter und auch der zweite Tatbestand ist nur eine Wiederholung des völkergewohnheitsrechtlichen Prinzips *pacta sunt servanda* – Verträge sind einzuhalten. Tatsächlich neu ist hingegen die Verpflichtung aus Art. 6 Abs. 3, keine Waffentransfers zu autorisieren, wenn der exportierende Staat zum Zeitpunkt der Autorisierung Wissen darüber hat, dass die Waffen

im Rahmen von Genoziden, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Verletzungen des humanitären Völkerrechts genutzt würden.

Die zweite Säule des Vertrags ist die Pflicht jedes Vertragsstaats, eigene Waffentransfers vor der Autorisierung im Rahmen einer Exportkontrolle zu prüfen, sofern nicht schon die Verbotstatbestände aus Art. 6 einschlägig sind. Dabei sollen Staaten verschiedene Kriterien in Erwägung ziehen, die unter anderem auf die Verletzung von internationalen Menschenrechten oder des humanitären Völkerrechts, die Förderung von Terrorismus und organisierter Kriminalität, Gender-Based-Violence oder Gewalt gegen Kinder abstellen. Während diese Kriterien primär auf Faktoren zielen, die Waffenexporte verhindern, wird die Wirkung von Rüstungsexporten auf den internationalen Frieden und Sicherheit anders ausgelegt. Hier legt der ATT fest, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, zu prüfen, ob die Rüstungsexporte die internationale Sicherheit gefährden oder zur Stabilisierung dieser beitragen.

Dadurch, dass die Staaten die Möglichkeit haben, die verschiedenen Risiken abzuwägen und sogar Maßnahmen anordnen können, um die Risiken abzumildern, bleibt ihnen weiterhin ein großer individueller Handlungsspielraum. Waffentransfers können also im Rahmen des ATT auch als Stabilisierungsmaßnahme ausgelegt werden. Diese Situation wird dadurch verschärft, dass kaum Sanktionsmaßnahmen für Vertragsverletzungen festgelegt wurden. Der Vertrag bleibt also in hohem Maße abhängig von der nationalen Umsetzung und dem Willen der Vertragsstaaten. Hier lohnt sich ein Blick auf die Bundesrepublik, die zu den stärksten Befürworterinnen des Vertrags zählt.

### In der Praxis

Zunächst ist anzumerken, dass der ATT für die Deutsche Bundesregierung wenig neue Vorgaben macht, weil der für Deutschland verbindliche Gemeinsame Standpunkt der Europäischen Union für Rüstungsexporte aus dem Jahr 1998 die Standards des ATT mehr als erfüllt. Trotzdem lässt sich argumentieren, dass die Rüstungsexportpraxis Deutschlands ein Schlaglicht auf den politischen Willen zur robusten Umsetzung wirft.

Laut dem Rüstungsexportbericht der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) und des Bonner International Center for Conversion (BICC) steigen seit Jahren die Werte der Einzelgenehmigungen konventioneller Rüstungsexporte, was 2016 zum höchsten Volumen an Einzelgenehmigungen seit 20 Jahren führte. Zur Bewertung des deutschen Kontexts sind diese absoluten Zahlen allerdings wenig hilfreich. Ziel des ATT ist explizit nicht, den gesamten Waffenhandel quantitativ einzudämmen, sondern die negativen Folgen abzufedern sowie den illegalen Handel einzudämmen. Für eine Beurteilung ist daher wichtig, die

sache, dass 2016 ganze 66 Länder deutsche Rüstungsgüter erhielten, in denen laut BICC die Menschenrechtssituation als „sehr bedenklich“ eingestuft wird. Beispiele dafür sind Saudi-Arabien, Algerien, der Irak oder Ägypten. Auch im Falle von Exporten in die Türkei seien laut Jürgen Hardt, dem außenpolitischen Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Rüstungslieferungen innerhalb der Nato „wohlwollend zu prüfen und umzusetzen.“

Diese Argumentation verdeutlicht die zentrale Dysfunktionalität des ATT. Der Vertrag versucht mit Mitteln des Völker-



nationale Interpretation der Exportkriterien in Artikel 7 zu analysieren.

Die Unterstützungslieferungen an die kurdischen Peschmerga im Kampf gegen den sogenannten Islamischen Staat (IS) verdeutlichen in diesem Kontext, dass die Bundesregierung tatsächlich Rüstungsexporte als stabilisierendes Instrument versteht und von ihrem selbstgesetzten Kurs abrückt, keine Rüstungsgüter in Konfliktregionen zu exportieren. 2016 berichtete Amnesty International, dass sich auch die Peschmerga im Nordirak Kriegsverbrechen schuldig gemacht haben. Im Prozess der Abwägung – Kampf gegen den internationalen Terrorismus versus internationale Menschenrechte – scheint zumindest in diesem Fall der Kampf gegen den IS das gewichtigere Argument gewesen zu sein. Dafür spricht auch die Tat-

rechts einen Bereich zu regulieren, der zu den integralen Bestandteilen staatlicher Souveränität gehört und welcher in hohem Maße volatil für geopolitische Konstellationen ist. Dabei musste auf robuste Formulierungen verzichtet werden, damit möglichst viele Staaten unterzeichnen. Diesen Grundwiderspruch kann der ATT bis jetzt trotz seiner großen Ambitionen nicht auflösen. Ein erster Schritt der Bundesregierung wäre es, ein deutsches Rüstungsexportgesetz entlang der Kriterien des ATT zu formulieren. Damit würden zumindest deutsche Rüstungsexporte in Zukunft rechtsverbindlich und transparent reguliert und stärker vom tagespolitischen Einfluss der Weltlage emanzipiert.