

### Rüstungsexporte unter verschärfter Kontrolle? Eine Bewertung des internationalen Waffenhandelsvertrags

Wisotzki, Simone

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wisotzki, S. (2013). *Rüstungsexporte unter verschärfter Kontrolle? Eine Bewertung des internationalen Waffenhandelsvertrags*. (HSFK-Report, 6/2013). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-371504>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

HSFK-Report Nr. 6/2013

# **Rüstungsexporte unter verschärfter Kontrolle?**

Eine Bewertung des internationalen  
Waffenhandelsvertrags

Simone Wisotzki

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse:

HSFK • Baseler Straße 27-31 • D-60329 Frankfurt am Main

Telefon: +49(0)69 95 91 04-0 • Fax: +49(0)69 55 84 81

E-Mail: [wisotzki@hsfk.de](mailto:wisotzki@hsfk.de)

Internet: [www.hsfk.de](http://www.hsfk.de)

**ISBN: 978-3-942532-60-0**

Euro 6,-

## Zusammenfassung

Der Vertrag über den Waffenhandel (Arms Trade Treaty/ATT) war in den zwei Verhandlungsrunden im Juli 2012 und im März 2013 in den Vereinten Nationen gescheitert. Die 193 Staaten konnten letztlich keinen Konsens finden. In der ersten Verhandlungsrunde erhoben die USA und Russland Widerspruch, am Ende der zweiten Verhandlungen waren es der Iran, Nordkorea und Syrien. Erst in einer Abstimmung mit 2/3-Mehrheit in der UN-Generalversammlung konnte das erste rechtlich verbindliche und global gültige Abkommen zur Regulierung von konventionellen Rüstungstransfers am 2. April 2013 verabschiedet werden. Der Vertrag tritt nach der Hinterlegung der 50. Ratifikationsurkunde in Kraft, was vermutlich 2015 der Fall sein wird. Im Dezember 2013 haben 114 Staaten den ATT unterzeichnet, unter ihnen bedeutende Rüstungsexporteure, wie die Vereinigten Staaten von Amerika und Deutschland. Andere große oder aufstrebende Rüstungsexporteure haben den Vertrag bislang nicht unterzeichnet und sich bei der Abstimmung in der UN-Generalversammlung enthalten: China, Russland, Indien und Israel. Für die Universalität des Vertrages wäre es nicht nur bedeutsam, eine große Zahl von Staaten als Mitglieder zu gewinnen, sondern auch die größten Rüstungsexporteure. Der ATT will einerseits den legalen, staatlichen Handel regulieren und andererseits den illegalen Handel mit Rüstungsgütern eindämmen. Somit schließt der ATT wichtige Lücken in der konventionellen Rüstungskontrolle, weil er den globalen Rüstungshandel zu einem Bestandteil der Rüstungskontrolle werden lässt.

Der Report will die Erfolgsaussichten des Vertrages über den Waffenhandel ermitteln. Hierfür werden Kriterien aus der Forschung zu Global Governance und der Verrechtlichung herangezogen, die Effektivität bewerten. Auch wenn der Vertrag noch nicht in Kraft getreten ist, so lassen sich mit dem Blick auf die Output-Ebene der Grad der (Selbst-)Verpflichtung der Akteure und die Präzision der Prinzipien, Normen und Regeln des ATT bewerten. Zwei weitere Kriterien sind der Erfolg auf der Outcome-Ebene (zu erwartende Verhaltensänderung bei Mitgliedsstaaten) und auf der Impact-Ebene (Beitrag zur Problemlösung durch die Regulierung). Blickt man zunächst auf die Output-Ebene, so zeigt der ATT im Ergebnis eine Reihe von Schwachstellen. Die Staaten konnten sich bei der Definition konventioneller Rüstungsgüter lediglich auf den Minimalstandard der sieben Kriterien des UN-Waffenregisters einigen, der für den ATT immerhin um Klein- und Leichtwaffen ergänzt wurde. Strittig war, inwieweit beispielsweise auch unbemannte Flugobjekte (Drohnen) dem zu regulierenden Güterkreis zugerechnet werden dürfen. Auch fehlt der Hinweis auf „künftige Technologien“ und damit eine Norm, die den ATT und seine Mitgliedsstaaten befähigt, dynamisch auf technologische Fortschritte auf dem rasant wachsenden, globalisierten Rüstungssektor zu reagieren. Munition und der Handel mit Rüstungskomponenten sind in Artikel 3 und 4 schwächer und unpräziser reguliert als die anderen konventionellen Rüstungsgüter. Für diese Artikel gelten weder die Bestimmungen zum Transit (Artikel 9), zur Vermittlungstätigkeit (Artikel 10) noch zum Umleitungsrisiko von Gütern (Artikel 11). In seiner Reichweite umfasst der Vertrag nicht nur den Export, sondern auch den Import, Transit, das Umladen und das Waffenmaklertum.

Das Herzstück des Vertrages über den Waffenhandel sind die Kriterien, nach denen der Handel mit konventionellen Rüstungsgütern künftig reguliert werden soll. Doch mangelt es den Kriterien nicht nur an Präzision, sondern der Grad der Verpflichtung geht insbesondere für westliche Akteure nicht über das hinaus, was ohnehin durch nationale und regionale Gesetzgebung bereits vorgegeben ist. Dies gilt beispielsweise für den weltweit größten Rüstungsexporteur, die Vereinigten Staaten von Amerika, aber auch für Deutschland, dessen Rüstungsexporte an Staaten wie Saudi-Arabien, Ägypten oder Indonesien immer wieder ins Kreuzfeuer der öffentlichen Kritik geraten sind. Auf der Outcome-Ebene, die nach den zu erwartenden Verhaltensänderungen bei den Staaten fragt, zeigt sich deshalb, dass der ATT nicht in jedem Fall zu Verhaltensänderungen im Sinne einer restriktiveren Rüstungsexportpolitik führen wird.

Die Kriterien differenzieren in Artikel 6/7 zwischen den Verbotstatbeständen (UN-Waffenembargo, Genozid, Verstöße gegen die Genfer Konventionen, schwere Menschenrechtsverletzungen) und Genehmigungskriterien (Verstöße gegen humanitäres Völkerrecht, Menschenrechtsverletzungen, Terrorismus/organisiertes Verbrechen, geschlechtsspezifische Gewalt). Die Staaten konnten sich letztlich nicht auf eine rigidere Sprachregelung von Kriegsverbrechen einigen, wie sie sich beispielsweise im Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs findet. In den Genehmigungskriterien ermöglicht Artikel 7 die Abwägung zwischen Menschenrechtsverletzungen und einem möglichen Beitrag des Rüstungsgütertransfers zu Frieden und Sicherheit. Der Grad der Verpflichtung und die Präzision des Artikels 7 werden auch dadurch geschwächt, dass er mit den „risk mitigation measures“ vertrauensbildende Maßnahmen mit dem Empfängerland des Rüstungsgüterdeals vorsieht, an dessen Ende der Export von Waffen stehen kann. Der Vertrag sieht keinerlei Sanktionen bei Nichtbeachtung vor, einziges Verifikationsinstrument ist die jährliche, nicht-öffentliche Berichtspflicht der Mitgliedsstaaten. Als Erfolg des Vertrages, gerade im Hinblick auf das zweite Ziel – die Eindämmung der unkontrollierten Proliferation konventioneller Rüstungsgüter, insbesondere von Klein- und Leichtwaffen – muss dagegen Artikel 11 (*diversion*) bewertet werden. Hierin wird eine Reihe von Maßnahmen zusammengefasst, die das Risiko der illegalen Verbreitung solcher Waffen minimieren sollen.

Die Bewertung des ATT auf der Impact-Ebene konzentriert sich auf den möglichen Beitrag der Regulierung zur Problemlösung. Kennzeichnend für den globalen Handel mit konventionellen Rüstungsgütern war, dass Waffen nahezu unbegrenzt in alle Welt gehandelt werden – das gilt insbesondere für die Klein- und Leichtwaffen. Selbst bestehende UN-Waffenembargos haben oftmals nicht verhindert, dass Waffen in Krisen- und Konfliktgebiete gelangen. Blickt man auf die Merkmale und Charakteristika des globalisierten konventionellen Waffenhandels, so scheinen die Erfolgsaussichten des ATT und sein Beitrag zur wahrhaftigen Problemlösung weiter geschmälert. Charakteristisch für den Weltrüstungsmarkt sind gegenwärtig Veränderungen im Ranking der bedeutenden Rüstungsakteure: China hat seine Rüstungsexporte extrem gestärkt, andere Schwellenländer wie Indien, Brasilien oder die Türkei drängen auf den Markt. Aus ehemaligen Importeuren werden Rüstungsexporteure, die den ATT als Hindernis für ihr Recht auf nachholende Industrialisierung und wachsende Wettbewerbsfähigkeit auch auf diesem Sektor sehen und ihn nicht mittragen wollen. Auch der Trend der Rüstungs-

ökonomien zur Transnationalisierung und Globalisierung wird den ATT zumal seiner Schlupflöcher – etwa im Bereich der Rüstungskomponenten oder auch neuer Technologien – vor Herausforderungen stellen.

Der Beitrag zur Problemlösung bemisst sich letztlich an der Realisierung der beiden zentralen Ziele des ATT. Neben der Regulierung des staatlichen Rüstungshandels entlang gemeinsamer Kriterien wird es darum gehen, den illegalen und unkontrollierten Handel mit Waffen – insbesondere mit Klein- und Leichtwaffen – einzuhegen. Hier bleibt die Regulierung des illegalen Handels durch nicht-staatliche Akteure die wohl größte Herausforderung, die weit über das hinausgeht, was ein ATT zu leisten vermag. Ein von zahlreichen Staaten gefordertes Verbot von staatlichen Waffenlieferungen an nicht-staatliche Akteure hatte sich in den Verhandlungen nicht durchsetzen können. Der ATT betont und bekräftigt mit seinem Verbotstatbestand aus Artikel 6 letztlich nur bestehendes Völkerrecht. Doch sind UN-Embargos auch von staatlicher Seite in der Vergangenheit gebrochen worden. Die Regulierung des staatlichen Rüstungshandels entlang der Kriterien wird letztlich vom politischen Willen der Mitgliedsstaaten abhängen, sich an bestehendes Völkerrecht zu halten und das zu realisieren, was am Ende der Verhandlungen eine große Staatenmehrheit artikuliert hat: Den ATT als Minimalstandard anzusehen und beispielsweise die Kriterien der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts restriktiv anzuwenden. Dem Engagement des transnationalen Netzwerks der Nicht-Regierungsorganisationen „Control Arms“ kommt auch nach Inkrafttreten des Vertrages eine entscheidende Rolle zu. Gerade wegen der nicht-öffentlichen Berichtspflicht der Staaten muss die transnational organisierte Zivilgesellschaft „naming and shaming“ bei eventuellen Vertragsverstößen betreiben und sich dafür engagieren, dass Vertragslücken in den Überprüfungsprozessen geschlossen werden.

Deutschland hat sich während der Verhandlungen zum ATT als Befürworter eines starken und robusten Vertrages präsentiert, der Menschenrechte als „goldene Regel“ beinhaltet. Auf nationaler Ebene spricht die gegenwärtige Entwicklung der deutschen Rüstungsexportpolitik jedoch eine andere Sprache. Deutsche Rüstungsexporte werden verstärkt an problematische Drittstaaten und Entwicklungsländer geliefert. Auch sind Lizenzen für die Herstellung des G-36 beispielsweise nach Saudi-Arabien vergeben worden, auch nach Ägypten sind von deutscher Seite im ersten Halbjahr 2013 Rüstungsgüter exportiert worden. Angesichts der Unwägbarkeiten des „arabischen Frühlings“ wäre eine restriktivere Politik geboten, die nicht sicherheits- und stabilitätspolitischen Gesichtspunkten folgt und Rüstungsexporte zum Teil einer neuen deutschen Außen- und Sicherheitspolitik werden lässt. Vielmehr muss Deutschland seiner befürwortenden Haltung einer verantwortungsvollen Menschenrechtspolitik, für die es in den Verhandlungen zum ATT eingetreten ist, auch auf nationaler Ebene Taten folgen lassen und dem Kriterium der Menschenrechte bei Rüstungsexportentscheidungen unbedingten Vorrang einräumen. Die rechtliche Bedeutung des Vertrages zur Kontrolle des Waffenhandels könnte Deutschland dadurch unterstreichen, dass es Waffenexporte künftig nur noch an solche Staaten genehmigt, die den ATT unterzeichnen. Vor allem aber Klein- und Leichtwaffen sollten wegen ihres hohen Proliferationsrisikos grundsätzlich nicht mehr an solche Drittstaaten gehen, die sich dem ATT oder dem UN-Waffenregister verweigern.



## **Inhalt**

1.	Einleitung	1
2.	Merkmale des globalen Handels mit konventionellen Rüstungsgütern	3
2.1	Konflikte intensivieren den globalen Rüstungshandel	4
2.2	Der legale-staatliche Waffenhandel und seine Schattenseiten	5
2.3	Die Globalisierung und Transnationalisierung des Rüstungshandels	7
2.4	Die Privatisierung des Waffenhandels	8
2.5	Die Besonderheiten des Handels mit kleinen und leichten Waffen	9
3.	Die Regulierung des globalen Waffenhandels: Der Arms Trade Treaty	12
3.1	Ursachen der Entstehung des ATT	12
3.2	Ziele und zentrale Inhalte des ATT	14
3.3	Die zentralen Akteure und ihre Positionen in den Verhandlungen	15
3.4	Der Streit um die Definition konventioneller Waffen und um die Reichweite des Vertrages	17
3.5	Uneinigkeit über die Kriterien zur Kontrolle des konventionellen Waffenhandels	20
3.6	Ausnahmen, Berichtswesen und die Zahl der Ratifikationen	23
4.	Der ATT und die Konsequenzen für die deutsche Rüstungsexportpolitik	24
5.	Fazit	26
6.	Literatur	31
7.	Abkürzungen	34





## 1. Einleitung

Der Handel mit Bananen ist global stärker reguliert als der weltweite Handel mit konventionellen Rüstungsgütern: So lautete der Vorwurf der transnationalen Nicht-Regierungskampagne „Control Arms“ im Vorfeld der Verhandlungen (Stedjan 2012).<sup>1</sup> Der neue Vertrag über den Waffenhandel (Arms Trade Treaty/ATT), der von 156 Staaten am 2. April 2013 durch eine Mehrheitsabstimmung in der Generalversammlung der Vereinten Nationen (UNGA) beschlossen wurde, zielt darauf ab, den legalen Rüstungshandel zwischen Staaten entlang gemeinsamer Mindeststandards zu regulieren und die illegale Proliferation konventioneller Waffen zu verhindern.<sup>2</sup> Zuvor waren die Verhandlungen in den Vereinten Nationen im Juli 2012 zunächst am Widerstand Russlands und der Vereinigten Staaten von Amerika und im März 2013 an der Ablehnung durch den Iran, Nordkorea und Syrien gescheitert. China, Russland, Indien, Indonesien, Pakistan, Kuba und die Golfstaaten haben sich bei der Abstimmung in der UNGA ihrer Stimme enthalten. Entscheidend für den Erfolg des Waffenhandelsvertrages ist seine universale Gültigkeit: So sollte er möglichst von allen Staaten unterzeichnet und ratifiziert werden. Das setzt voraus, dass die größten Rüstungsexporteure konventioneller Waffen, allen voran die Vereinigten Staaten von Amerika, Russland, Deutschland, Frankreich und China, den ATT anerkennen und umsetzen. Diesen Zielen ist die internationale Staatengemeinschaft einen bedeutenden Schritt näher gekommen, denn inzwischen haben 114 Staaten den Vertrag unterzeichnet, darunter auch die Vereinigten Staaten von Amerika, Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Acht Staaten haben den ATT ratifiziert und ihre Ratifikationsurkunden bei den Vereinten Nationen hinterlegt.<sup>3</sup>

Mit dem internationalen Waffenhandelsvertrag ist erstmals eine völkerrechtliche Grundlage zur Regulierung von Rüstungstransfers in einem globalen Maßstab geschaffen worden. Die Chancen stehen gut, den globalen Rüstungshandel endlich zu einem festen Bestandteil der konventionellen Rüstungskontrolle werden zu lassen. Über Jahrzehnte war diese Lücke von Wissenschaftlern und der engagierten Zivilgesellschaft beklagt worden. Im Vergleich zu den Vertragswerken zur Rüstungskontrolle von Massenvernichtungswaffen erscheint die konventionelle Rüstungskontrolle insgesamt stark unterinstitutionalisiert.<sup>4</sup>

- 1 Stedjan verweist darauf, dass der Handel mit Bananen insgesamt durch drei rechtlich verbindliche sowie den nicht-verbindlichen, aber dennoch stark befolgten „Codex Food Code“ global reguliert ist. Die Regulierung des Rüstungshandels wird dagegen beispielsweise von der WTO bzw. GATT explizit ausgeschlossen.
- 2 Zunächst hatten am 2. April 154 Staaten für den ATT gestimmt und sich 23 Staaten enthalten. Angola änderte seine Enthaltung danach in eine Zustimmung und Kap Verde stimmte dafür, obwohl die Delegation bei der Abstimmung in der UN-Generalversammlung selbst nicht anwesend war. Somit waren es 156 Zustimmungen, drei Ablehnungen und 22 Enthaltungen. Siehe dazu Jeff Abramson, Special Report: UN General Assembly Adopts Arms Trade Treaty in Overwhelming Vote, Arms Control Today, Mai 2013 sowie [www.un.org/disarmament/ATT/docs/ATT\\_Country\\_Table.pdf](http://www.un.org/disarmament/ATT/docs/ATT_Country_Table.pdf) (25.11.2013).
- 3 Der aktuelle Stand der Unterzeichnungen und Ratifikationen sowie die offiziellen Dokumente der Vereinten Nationen zum ATT, einschließlich des Vertragstexts finden sich unter [www.un.org/disarmament/ATT/](http://www.un.org/disarmament/ATT/) (17.11.2013).
- 4 Ein historischer Überblick hierzu findet sich in Kapitel 3.

Die Frage nach dem „Erfolg“ des Vertrages und seiner Effektivität muss jedoch mit Vorsicht beantwortet werden: Vor überzogenen Erwartungen ist zu warnen. Der Report argumentiert, dass hierfür zwei Ursachenkomplexe zu identifizieren sind. Zum einen zeigt ein Blick auf die Praxis des weltweiten Handels mit konventionellen Rüstungsgütern, dass die Märkte und Lieferwege dieser Güter zu komplex, verschlungen und undurchsichtig sind, als dass sie durch das vorliegende Vertragswerk zu regulieren wären. So scheint es schon fast vermessen, zu erwarten, dass sich mit dem rechtlich verbindlichen ATT das Problem verantwortungsloser, unkontrollierter und illegaler Rüstungstransfers und der damit verbundenen Folgen von Krieg, der Destabilisierung von Staaten/Regionen und menschlichem Leid, lösen wird. Zum anderen zeigte sich während der Verhandlungen zum ATT, dass nicht jeder der 193 Staaten die Ziele teilte und politisch gewillt war, einen Vertrag zu entwickeln, der Rüstungsexporte verantwortungsvoller gestaltet und Menschenrechte bzw. deren Verletzungen zum zentralen Kriterium macht. Und selbst die Staaten, die beispielsweise das Kriterium der Menschenrechte auf dem internationalen Verhandlungsparkett prononciert vertraten, fallen auf nationaler Ebene Exportentscheidungen, die wiederholt in die Kritik der Öffentlichkeit geraten.

Die Fragen nach dem „Erfolg“ oder der Effektivität des Vertrages über den Waffenhandel lassen sich zunächst nur hypothetisch beantworten, da er noch nicht in Kraft getreten und somit auch von den Staaten noch nicht umgesetzt worden ist. Dennoch können Prognosen abgegeben und Erwartungen formuliert werden, um auf Grundlage der ermittelten Problemzusammenhänge des globalisierten Waffenhandels und der Schwachstellen des Vertrages frühzeitig politische Optionen zu ermitteln, die hilfreich für die Implementierungsphase des ATT sein könnten. Hierfür soll auf das Analyseinstrumentarium der Global-Governance-Forschung und der Verrechtlichung (*legalization*) zurückgegriffen werden. So lässt sich Effektivität auf unterschiedlichen Ebenen untersuchen: Auf der Output-Ebene lässt sich zunächst der Grad der (Selbst)-Verpflichtung der beteiligten Akteure – der potenziellen Mitgliedsstaaten – feststellen. Hier geht es vor allem darum, „the weight of words“ nachzuspüren, die in solchen Regulierungen niedergeschrieben worden sind (Wolf 2010: 4). Im Legalisierungsansatz wird im Hinblick auf den Verpflichtungscharakter noch die Frage der rechtlichen Verbindlichkeit (*hard law/soft law*) der Regulierung genannt (Abbott et al. 2000: 401). Der Legalisierungsansatz nennt zudem noch die Präzision, also wie elaboriert und konzise die Normen und Regeln ausgearbeitet worden sind. Um den Erfolg einer Regulierung zu bewerten, muss daneben die Outcome-Ebene betrachtet werden – das heißt, die Verhaltensänderungen für die staatlichen Akteure, die sich auf Grundlage der Regulierung ergeben. Letztlich fragt eine solche Effektivitätsperspektive auf der Impact-Ebene auch nach dem möglichen Beitrag der Regulierung zur Problemlösung.

Vor diesem Hintergrund will sich der vorliegende Report der Frage möglicher Erfolgsaussichten des ATT aus zwei Richtungen nähern. Zunächst sollen in Kapitel 2 die Merkmale und Charakteristika des globalisierten Rüstungsmarktes und des weltweiten Handels mit konventionellen Rüstungsgütern analysiert werden. Diese bilden gleichsam die aktuellen Problemstrukturen, mit denen sich das Vertragswerk des ATT und seine potenziellen Mitgliedstaaten konfrontiert sehen werden. Dies erscheint insbesondere für die Frage der Effektivität auf der Impact-Ebene von Bedeutung, weil sich erst mit dem

Blick auf die Komplexität des globalisierten Rüstungsmarktes die Problemlösungsfähigkeit der Regulierung ermitteln lässt.

Die Erfolgsaussichten des Vertrages lassen sich aber noch aus einer zweiten Richtung bestimmen. Hierfür sollen in Kapitel 3 die Entstehungsgeschichte, der Verhandlungsverlauf und das Ergebnis der Regulierung betrachtet werden, um Schlussfolgerungen über den Grad der Selbstverpflichtung auf der Output-Ebene und über zu erwartende Verhaltensänderungen der künftigen Mitgliedsstaaten auf der Outcome-Ebene zu ermitteln. Die Rekonstruktion des Verhandlungsgeschehens wird unterschiedliche Erwartungshaltungen, Interessenlagen und Differenzen in den Wertvorstellungen der Staaten aufzeigen, die zu Schwächen und Defiziten im Vertragswerk vor allem im Hinblick auf die Präzision der Normen und Regeln geführt haben. Zudem waren die Verhandlungen geprägt von antagonistischen Wert- und Ordnungsvorstellungen der Staaten. Zahlreiche Vertreter pochten auf ihre souveränen Staatenrechte, wie das der Selbstverteidigung nach Artikel 51, der Nichteinmischung und Selbstbestimmung. Gerade die Schwellenländer und Staaten des globalen Südens bekundeten ihre Sorge vor westlicher Diskriminierung, wenn Waffenexporte auf der Grundlage spezifischer Kriterien entschieden würden, die beispielsweise den sozioökonomischen Status des Landes beurteilten. Eine große Staatenmehrheit setzte sich dafür ein, mit dem Vertrag humanitäres Völkerrecht, Menschenrechte und menschliche Sicherheit zu stärken. Kapitel 4 will den ATT aus deutscher Perspektive betrachten und seine überschaubaren Folgen für die deutsche Rüstungsexportpolitik skizzieren. Das Beispiel Deutschlands bietet sich an, die Grenzen der Problemlösungsfähigkeit des ATT aufzuzeigen und daran auch die Widersprüchlichkeit der deutschen Rüstungsexportpolitik aufzuzeigen.

## **2. Merkmale des globalen Handels mit konventionellen Rüstungsgütern**

Rüstungsgüter werden nahezu unbegrenzt in alle Welt gehandelt und primär von Staaten geliefert (Wulf 2013: 1). Vieles davon geschieht geheim und im Verborgenen. Selbst in Demokratien scheuen Regierungen transparente Verfahren und es mangelt an parlamentarischer Kontrolle (Moltmann 2011). In die Schlagzeilen geraten Rüstungstransfers immer dann, wenn sie in Staaten mit zweifelhaften Menschenrechtsstandards erfolgen. Blickt man auf die jüngere Vergangenheit des globalen Rüstungshandels, so zeigt sich mit trauriger Gewissheit, dass Waffen nahezu unbegrenzt genau immer dorthin gelangen, wo eine Nachfrage nach ihnen besteht. Dies gilt insbesondere auch für Klein- und Leichtwaffen. Gelingt dies nicht im Rahmen staatlicher Rüstungstransfers, so bieten sich andere Geschäftspartner an: Informelle Netzwerke und private Waffenhändler treten an die Stelle staatlicher Rüstungsagenturen. Selbst dort, wo UN-Waffenembargos bestehen, gelangen Waffen an international geächtete Empfängerländer, wie Beispiele der jüngeren Vergangenheit beweisen (Tan 2010: 3-11). Dieses Kapitel soll einen Überblick geben über die Strukturen und Netzwerke des globalen Rüstungshandels und liefert damit die Hintergründe für eine Bewertung des internationalen Waffenhandelsvertrages.

## 2.1 Konflikte intensivieren den globalen Rüstungshandel

Wenn sich ein Trend im weltweiten Handel mit Rüstungsgütern feststellen lässt, dann der, dass Kriege und Konflikte die Nachfrage nach Waffen und die Transfers von konventionellen Rüstungsgütern ansteigen lassen. Bislang fehlen jedoch wissenschaftliche Studien, die diesen Zusammenhang statistisch oder auch in Form qualitativer Fallstudienanalysen systematisch untermauern. Pearson/Broszka/Crantz (1992: 412-415) haben diese These untersucht und gelangten zu dem Schluss, dass der Transfer von Rüstungsgütern die Wahrscheinlichkeit des Kriegseintritts bzw. der Kriegsteilnahme erhöht und die Länge und Intensität des Krieges verstärkt.<sup>5</sup>

Vor allem der systemische Konflikt des 20. Jahrhunderts – der Ost-West-Konflikt – war über Jahrzehnte der zentrale Motor des weltweiten Handels mit konventionellen Waffen. Mit dem Beginn des Ost-West-Konflikts wuchs das Volumen des konventionellen Rüstungshandels weltweit deutlich. Während 1950 Rüstungsverkäufe mit 7 Milliarden US Dollar veranschlagt worden waren, betragen sie drei Jahre später schon 20 Milliarden US Dollar. 1982 schlug der Rüstungshandel weltweit gar mit 45 Milliarden Dollar zu Buche. Hier verdeutlicht sich der Zusammenhang zwischen einer Eskalation des Ost-West-Konfliktes und der Nachfrage nach Rüstungsgütern. Zum Ende des Kalten Krieges sank das Volumen schließlich auf 30 Milliarden US Dollar (Pearson 1994: 37-39; Krause 1992; Hartung 1994). Insgesamt zeigte sich in der Phase nach Ende des Ost-West-Konflikts ein Rückgang der Waffenverkäufe. Waren es zwischen 1984 und 1988 noch 42 Milliarden US-Dollar, halbierte sich die Summe der weltweit getätigten Rüstungsexporte auf 22 Milliarden US-Dollar zwischen 1994 und 1998 (SIPRI 1999: 451; SIPRI 1994: 511).

Der Zusammenhang zwischen Konflikten und einem Anstieg des Rüstungshandels zeigte sich auch nach 9/11. Mit dem „Kampf gegen den Terror“ nach dem Anschlag auf das World Trade Center vom 9. September 2001 schnellte die Nachfrage nach konventionellen Waffen erneut in die Höhe. Eine Analyse der 25 wichtigsten strategischen Bündnispartner im Anti-Terror-Kampf der Vereinigten Staaten ergab, dass diese Staaten mehr als viermal so viele konventionelle Rüstungsgüter nach 9/11 erhalten haben als zuvor.<sup>6</sup> Ende der 1990er Jahre hatte sich das Exportvolumen zunächst auf 23,6 Milliarden US Dollar eingependelt, 2005 war es auf ein neues Rekordhoch von 48,7 Milliarden US Dollar angestiegen (Stohl/Grillot 2009: 34). Für das Jahr 2010 veranschlagte CRS den globalen Rüstungshandel mit 40,4 Milliarden US Dollar (Grimmett 2011: 3).

Der Zusammenhang zwischen Konflikten und einem Anstieg von Rüstungstransfers zeigt sich auch auf der regionalen und sub-regionalen Ebene. So lässt sich seit 2011 ein leicht ausgebreiteter Trend in den globalen Militärausgaben feststellen, was zunächst als Folge der globalen und europäischen Finanzkrisen gewertet wird (SIPRI 2013; SIPRI 2012:

5 Die Studie von Pearson/Broszka/Crantz leistete in dieser Hinsicht Pionierarbeit, arbeitet jedoch nicht systematisch entlang vergleichbarer qualitativer Indikatoren.

6 Siehe dazu „U.S. Arms Exports and Military Assistance in the ‚Global War on Terror‘“, [www.cdi.org](http://www.cdi.org) (25.11.2013).

147). Dieser leicht ausgebreitete weltweite Militarisierungstrend wird jedoch konterkariert durch eine Politik der regionalen Hochrüstung in aufstrebenden Industrienationen und Schwellenländern. So lassen Territorialansprüche im Südchinesischen Meer, China, die Philippinen und Vietnam langsam, aber stetig aufrüsten (Grebe/Kreuzer 2013: 76-80). Waffenlieferungen an Staaten Südostasiens haben zwischen 2008 und 2012 im Vergleich zu 2003-2007 um 169 Prozent zugenommen. Ähnlich verhält es sich in der Region des Nahen Ostens. Dort haben 2012 Saudi-Arabien 8,9 Prozent, Oman 8,4 Prozent, die Vereinigten Arabischen Emirate 5,4 Prozent und Israel 6,2 Prozent ihres Bruttoinlandsproduktes für Militärgüter investiert, während der globale Durchschnitt bei 2,5 Prozent lag (Sommer 2013: 84-85).<sup>7</sup> Ein besonders prominentes Beispiel der Gefahr regionaler Rüstungswettläufe sind die Länder Indien und Pakistan, die seit Jahrzehnten in einem Konflikt um Kaschmir stehen und beständig aufrüsten. Vor allem Indien war in der Phase zwischen 1998 und 2005 der größte Rüstungsimporteur weltweit, Pakistan übernahm im Jahr 2006 diesen Platz und schloss für 5,1 Milliarden US Dollar neue Verträge über Waffenkäufe ab (Grimmett 2007: 36).

## **2.2 Der legale-staatliche Waffenhandel und seine Schattenseiten**

Konventionelle Rüstungsgüter werden primär von Staaten exportiert bzw. importiert und unterliegen damit staatlichen Kontrollen. Dieser so genannte legal-staatliche Waffenhandel wird von den meisten Ländern als souveränes Staatenrecht, oft auch unter Hinweis auf Artikel 51 der UN-Charta, begriffen. Blickt man jedoch auf die Historie des legal-staatlichen Waffenhandels, so zeigen Beispiele der Vergangenheit und der Gegenwart die Schattenseiten. Wiederholt haben staatliche Rüstungstransfers gegen UN-Waffenembargos verstoßen. Prominentes Beispiel ist das Waffenembargo, das seit 1992 gegen Somalia verhängt worden ist und von verschiedenen Staaten, unter anderen von Dschibuti, dem Iran, Libyen, Syrien, Äthiopien, Uganda und Eritrea, unterlaufen wurde (UNSC 2006: 9-29).<sup>8</sup>

Die Motive für den zwischenstaatlichen Waffenhandel sind vielfältig, meist resultieren sie aus sicherheitspolitischen Motiven, strategischen Interessen und wirtschaftlichem Kalkül, oftmals ist es eine Mischung unterschiedlicher Motive. Mit dem Beginn des Ost-West-Konflikts und dem Kampf um die globale Vormachtstellung zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Sowjetunion wurden die Staaten des globalen Südens zu den wichtigsten Empfängerländern. Beide Supermächte – die Vereinigten Staaten von Amerika und die Sowjetunion – versorgten ihre „befreundeten“ Staaten mit Waffen, um sich auf diese Weise ihren Einfluss zu sichern. Zwischen 1960 und 1980 vervierfachten sich die

7 Die Militärausgaben im Nahen Osten und in der Golfregion betragen 2002 bis 2011 geschätzte 950 Milliarden Dollar. 366 Milliarden US Dollar und damit 38 Prozent entfielen auf Saudi-Arabien, Israel investierte 152 Milliarden (16 Prozent); VAE 125 Milliarden US Dollar (13 Prozent), Iran 100 Milliarden (10 Prozent). Siehe dazu SIPRI 2012: 200f.

8 Im März 2013 beschloss der UN-Sicherheitsrat eine Teilaufhebung des Waffenembargos gegen Somalia für ein Jahr, damit Truppen der somalischen Regierung mit Klein- und Leichtwaffen ausgerüstet werden können, um gegen Islamisten vorzugehen. Siehe dazu (UNSC 2013: 8).

Rüstungstransfers in Staaten in die „Dritte Welt“. 1977 fielen auf die Region des Mittleren Ostens 39 Prozent des weltweiten Handels mit konventionellen Rüstungsgütern, auf afrikanische Staaten 17 Prozent, Asien 11 Prozent und auf die lateinamerikanischen Staaten sechs Prozent (Stohl/Grillot 2009: 22/23). Diese Praxis änderte sich auch nicht mit dem Ende des Ost-West-Konflikts: Immer noch floriert der zwischenstaatliche Waffenhandel und Rüstungsgüter gelangen in Krisen- und Konfliktgebiete oder werden an Staaten mit unzureichenden Menschenrechtsstandards geliefert (Wezemann 2010: 193-207). Nach 9/11 überwog erneut das sicherheitsstrategische Kalkül und die Vereinigten Staaten von Amerika rüsteten neue „Bündnispartner“ mit konventionellen Waffen aus, obwohl diese vom US-Außenministerium wegen wiederholter Menschenrechtsverletzungen und Mangel an Demokratie kritisiert worden waren und Waffenlieferungen gegen die rigiden Kriterien für Waffenexporte verstießen.

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts sahen sich die Streitkräfte beider Seiten mit einem neuen Problem konfrontiert: der Umgang mit überschüssigen Waffen, die aus der Verringerung der Streitkräfte resultierten. Als Folge fanden zu Beginn der 1990er Jahre eine Reihe problematischer Rüstungsdeals statt: So wurden Panzer aus Bulgarien nach Uganda und Äthiopien veräußert, obwohl beide Staaten in Konflikte mit Nachbarstaaten verwickelt waren. Deutschland exportierte Kampfpanzer und Artilleriesysteme in die Türkei, die zu dieser Zeit repressiv gegen die eigene kurdische Bevölkerung vorging. Auch UN-Waffenembargos wurden missachtet. So lieferte die Ukraine 1995 überschüssige Waffen an ruandische Exilkräfte nach Ost-Zaire, der heutigen Demokratischen Republik Kongo, obwohl seit 1994 ein UN-Waffenembargo bestand (Human Rights Watch 1999 a und b). Die Vereinigten Staaten entwickelten nach Ende des Ost-West-Konflikts mit dem US Excess Defense Articles (EDA) Program eine neue Praxis, überschüssige konventionelle Waffen zu stark reduzierten Preisen weltweit zu veräußern. Im Kampf gegen den Terror blieb dieses Programm ein probates politisches Mittel, mit dem nicht nur neue, strategisch bedeutsame Partnerschaften gefestigt, sondern auch künftige Waffendeals angebahnt werden konnten. Nachdem zwei ausgemusterte F-16 Kampfflugzeuge von den Vereinigten Staaten 2006 kostenneutral nach Pakistan geliefert worden waren, bestellte Pakistan 16 neue F-16 Kampffjets im Wert von 5 Milliarden US Dollar (Stohl/Grillot 2009: 82).

Die Folgen des exzessiven Waffenhandels für Staaten des Globalen Südens sind beträchtlich. So lässt sich ein komplexer Zusammenhang von bewaffneter Gewalt, Aufrüstung, Armut und Unterentwicklung belegen.<sup>9</sup> Legale staatliche Waffendeals an Staaten des globalen Südens sind für deren sozioökonomische Entwicklung problematisch. Tansania ist exemplarisch für die Problematik des Rüstungshandels mit Entwicklungsländern: Tansania kaufte 2001 ein Luftverkehrskontrollsystem von BAE Systems, von dem sowohl der IWF als auch die Weltbank sagten, es eigne sich allein zur Überwachung militärischer Systeme, obwohl das Land nur über acht Kampfflugzeuge verfügte, die zudem noch funktionsuntüchtig waren. Finanziert wurde das Geschäft über Kredite der britischen Barclays-Bank und geriet schnell in die öffentliche Kritik. Ein Hilfspaket zur Förderung des

9 Siehe dazu [www.genevadeclaration.org/en/measurability/armed-violence-and-development.html](http://www.genevadeclaration.org/en/measurability/armed-violence-and-development.html) (25.11.2013).

Bildungssystems Tansanias im Umfang von 35 Millionen Pfund wurde durch den Rüstungsdeal verhindert (Feinstein 2012: 280/81).

Von ähnlicher Tragweite können sogenannte Kompensations- und Offsetgeschäfte sein, die mit Rüstungsdeals verknüpft sind. Dabei verspricht das exportierende Land oder die Rüstungsfirma, in die Industrie des Auftragsnehmerlandes zu investieren, indem sie beispielsweise Subaufträge von dortigen Firmen ausführen lässt. Das von Feinstein beschriebene Beispiel Südafrikas verdeutlicht die Diskrepanz zwischen Absicht und Realität. Statt der avisierten 65.000 Arbeitsplätze wurden nur 28.000 geschaffen, zu überhöhten Kosten. Für die Summe jedes einzelnen Arbeitsplatzes hätten alternativ 55 Lehrer für Südafrika finanziert werden können (Feinstein 2012: 266).

### **2.3 Die Globalisierung und Transnationalisierung des Rüstungshandels**

Auch ein weiterer Trend im globalen Rüstungshandel könnte ein Motiv insbesondere für westliche Staaten gewesen sein, einen internationalen Vertrag zur Kontrolle des Waffenhandels auf den Weg zu bringen (Bromley/Cooper/Holtom 2012: 1030). Während die Statistik der wichtigsten Exporteure konventioneller Rüstungsgüter in den vergangenen 20 Jahren nahezu unverändert von den USA, Russland, Deutschland, Frankreich und Großbritannien angeführt worden ist, zeichnen sich in jüngster Zeit Veränderungen ab. So hat China Großbritannien in dieser Statistik für den Erhebungszeitraum von 2008-2012 den Rang abgelassen (Brück/Holtom 2013: 4; SIPRI 2012).<sup>10</sup> Auch andere Regionalmächte, wie Indien oder Brasilien, setzen auf den Aufbau eigener konventioneller Rüstungskapazitäten. Indien beruft sich dabei auf eigene gesetzliche Vorgaben, die vorsehen, dass 30 Prozent der Investitionsausgaben für Rüstungsgeschäfte im eigenen Land verbleiben, indem Rüstungskomponenten vor Ort produziert werden. Die Nachfrage nach konventionellen Waffen spiegelt sich auch in einer 20-prozentigen Steigerung europäischer Rüstungsausfuhren für 2011 im Vergleich zum Vorjahr wider: EU-Mitgliedsstaaten führten 2011 Rüstungsgüter im Wert von 37,5 Milliarden Euro aus (GKKE 2012: 24). Bemerkenswert ist dabei die wachsende Zahl von Drittstaaten<sup>11</sup>, wie Algerien, Indien, Pakistan, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate, die diese Waffen beziehen (Boemcken 2013: 33). Während die aktuelle Sparpolitik in der EU auch den Verteidigungssektor betrifft, boomt das Geschäft mit Drittstaaten, so gingen zuletzt 61 Prozent der europäischen Rüstungsexporte an Staaten außerhalb der EU (GKKE 2013: 11).

Die zunehmende Transnationalisierung der waffenproduzierenden Industrien stellt die vorhandenen und neu entwickelten Exportkontrollen vor neue Herausforderungen. Sie büßen unter Umständen dann an Wirkung ein, wenn der globalisierte Rüstungshandel zunehmend über Lizenzproduktionen oder durch Exporte von Rüstungskomponenten

<sup>10</sup> China hat nach Angaben von SIPRI seine Rüstungsexporte im Zeitraum von 2008-2012 im Vergleich zu 2003-2007 um 162 Prozent gesteigert, Russland im selben Untersuchungszeitraum dagegen nur um 27 Prozent, die Vereinigten Staaten um 16 Prozent (Brück/Holtom 2013: 4).

<sup>11</sup> Als Drittstaaten werden Nicht-EU- und Nicht-NATO-Staaten bezeichnet.



betrieben wird und sich somit strengeren nationalen gesetzlichen Vorgaben entzieht (Boemcken 2013: 36). Konventionelle Rüstungsgüter werden längst nicht mehr nur in einem Land hergestellt, sondern als komplexe Waffensysteme von verschiedenen Unternehmen in mehreren Ländern produziert. Auch gehen europäische Rüstungsfirmen verstärkt dazu über, im außereuropäischen Ausland zu produzieren und neue Subunternehmen aufzubauen.

Der Trend, alternative Handelswege und -möglichkeiten auszuloten, wird auch durch die wachsende Bedeutung von Komponentenlieferungen im globalen Rüstungshandel unterstrichen (Nassauer/Steinmetz 2005). Maschinenteile und -komponenten werden an Drittstaaten exportiert, die beispielsweise nach deutscher Rechtsprechung als Dual-use-Güter definiert werden und darum unter das weniger rigide Außenwirtschaftsgesetz fallen. Einen anderen Weg bieten Lizenzvergaben, wenn z.B. Heckler & Koch sich daran beteiligen, eine Waffenfabrik zur Herstellung von G-36 Sturmgewehren in Saudi-Arabien aufzubauen. Die Rüstungsdeals, die Staaten wie Indien, Südkorea oder China in jüngster Zeit abgeschlossen haben, betrafen häufig Waffen, die zunächst als Rüstungskomponenten oder -bestandteile geliefert worden waren und erst im Rahmen nationaler Rüstungsproduktionen zusammengebaut oder auch in Lizenz produziert worden sind. Staaten, wie Brasilien, Südafrika und die Türkei erwerben Technologien mit dem Ziel, die Fähigkeiten ihrer nationalen Rüstungsunternehmen zu verbessern, um sich auf diese Weise stärker am Weltmarktgeschehen des Rüstungshandels beteiligen zu können (Brück/Holtom 2013). Entsprechend wenig interessiert zeigten sich diese Staaten während der Verhandlungen zum ATT, beispielsweise Rüstungskomponenten und „neue Technologien“ gleichwertig mit anderen konventionellen Rüstungsgütern in einer allumfassenden Definition einzubeziehen. Dabei werden diese gerade für den globalen Rüstungshandel immer wichtiger (Schörnig 2010; Stohl/Grillot 2009: 80).

## 2.4 Die Privatisierung des Waffenhandels

Nicht selten werden Rüstungsdeals über Waffenhändler und deren Netzwerke abgewickelt. Die Praxis zeigt, dass gerade dort, wo UN-Waffenembargos Rüstungsgeschäfte staatlichen Stellen verbieten, die Privatisierung des Waffenhandels floriert. Bereits 1991 begann z.B. Kroatien mit Waffenkäufen und wickelte diese über das weltweit operierende Merex-Netzwerk ab (Feinstein 2012: 112). Waffenhändler operieren mit Schiffsmaklern, die den reibungslosen Transport der Rüstungsgüter mit gefälschten Frachtpapieren sicherstellen (SIPRI 2011). Oftmals werden bewusst falsche Endverbleibszertifikate ausgestellt, um die wahren Empfänger illegaler Waffenlieferungen zu verschleiern. Das Merex-Netzwerk und der gebürtige ukrainische Waffenhändler Leonid Minin lieferten trotz des ab November 1992 bestehenden UN-Waffenembargos wiederholt Waffen und Munition nach Liberia und später gezielt an den Rebellenführer und späteren Präsidenten Charles Taylor (Feinstein 2012: 175).

Ab dem Jahr 2000 geriet der russische Waffenhändler Viktor Bout in Folge von UN-Berichten (S/2000/1225; S/2001/363) in die Schlagzeilen, weil er über Jahrzehnte Waffen illegal und trotz bestehender UN-Embargos weltweit geliefert hatte. Bereits in den 1990er

Jahren lieferte er Waffen an die afghanischen Taliban, aber auch an die Nordallianz in Afghanistan. In Russland kaufte er ausgemustertes Militärmaterial, beispielsweise russische Transportflugzeuge und machte damit Geschäfte. Im Angola-Konflikt in den 1990er Jahren stattete er das Militär, aber auch die UNITA-Rebellen, mit Waffen und Munition aus und ließ sich dafür mit Blutdiamanten entlohnen (Feinstein 2012: 187). 2008 wurde er in Thailand verhaftet und an die USA ausgeliefert – dort ist er 2012 zu 25 Jahren Haft verurteilt worden.

## **2.5 Die Besonderheiten des Handels mit kleinen und leichten Waffen**

In 46 von 49 innerstaatlichen Konflikten der jüngeren Vergangenheit sind vorrangig Kleinwaffen<sup>12</sup> als Gewaltmittel eingesetzt worden. Auch wenn sie nicht unmittelbare Konfliktursache sind, so zeigt sich, dass ihre unkontrollierte Proliferation in Krisengebiete dazu beiträgt, bestehende Konflikte gewaltsam eskalieren zu lassen (Marsh 2012: 13-28). Jüngstes Beispiel ist der Konflikt in Mali: Dorthin sind Kleinwaffen nach Beendigung der Kampfhandlungen in Libyen geflossen und haben durch die Rückkehr ehemaliger malischer Söldner zur Eskalation der Konfliktsituation beigetragen (Conflict Armament Research 2013).<sup>13</sup> Diese Formen unkontrollierter Kleinwaffenproliferation lassen sich als „sekundäre Kriegsursache“ bezeichnen. Die starke Verbreitung von Kleinwaffen lässt vorhandene Konflikte gewaltsam eskalieren, verhindert in Nachkriegssituationen die Stabilität von Friedensschlüssen und erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass sich Gewaltkriminalität entwickelt (Wisotzki 2005). Doch nicht nur die Klein- und Leichtwaffen weisen eine besondere Proliferationsproblematik auf, auch die dazugehörige Munition ist eine Handelsware, die auf der Ebene internationaler Regulierungen bislang kaum erfasst worden ist.<sup>14</sup>

Anders als der Handel mit den übrigen konventionellen Waffen, weist der Handel mit Kleinwaffen besondere Charakteristika auf, denen sich dieses Kapitel widmen will. Auch hier lässt sich differenzieren zwischen legalem, also staatlich kontrolliertem Handel, und dem unkontrollierten Handel, über den Waffen auf den grauen oder schwarzen Markt gelangen. Illegaler Schwarzmarkthandel zeichnet sich dadurch aus, dass er in eindeutiger Verletzung von nationaler Gesetzgebung oder internationalem Völkerrecht vollzogen wird

12 Klein- und Leichtwaffen sind militärische Waffen, die von Soldaten oder Streitkräften eingesetzt werden. Auf internationaler Ebene gibt es verschiedene Definitionen. Die größte Reichweite bezogen auf den regulierenden Güterkreis hat die Definition der Vereinten Nationen, denn sie zählt zu den Kleinwaffen Revolver und selbstladende Pistolen, Maschinenpistolen, Gewehre, leichte Maschinen- und Sturmgewehre. Leichtwaffen sind meist von mehreren Soldaten zu bedienen, dazu gehören schwere Maschinengewehre, Granatwerfer, tragbare Anti-Panzerwaffen und -raketen sowie MANPADS.

13 Die Konfliktursachen in Mali sind vielschichtig und sind nicht das Thema dieses Reports. Vielmehr soll das Beispiel nur die Problematik der Proliferation von unkontrollierten Kleinwaffen in Nachkriegssituationen und die Gefahr der Regionalisierung von Konflikten verdeutlichen, die gerade den Kontinent Sub-Sahara Afrikas immer wieder betrifft. Siehe dazu Buro/Ronnefeldt (2013): Der Mali-Konflikt, Juli 2013.

14 So schließt das Kleinwaffenaktionsprogramm von 2001 Munition nicht mit ein. Deutschland und Frankreich haben im Jahr 2005 eine UN-Resolution zur Munitionskontrolle eingebracht, die 2006 von der UN-Generalversammlung angenommen worden ist.

und ohne staatliche Autorisierung erfolgt (Small Arms Survey 2001: 167; Lumpe 2000). Waffenhandel über den „grauen Markt“ ist dagegen dadurch gekennzeichnet, dass Regierungen, Bürokratien oder Individuen bewusst vorhandene Schlupflöcher der staatlichen Gesetzgebung nutzen oder auch wissentlich Exportkontrollen und humanitäres Völkerrecht umgehen (Stohl/Schroeder/Smith 2006: 166).

Allgemein lassen sich die Ursachen der unbegrenzten Kleinwaffenproliferation nach Angebot und Nachfrage (*supply/demand*) differenzieren (Wisotzki 2005: 4-19). Die unkontrollierte und illegale Kleinwaffenproliferation beginnt nicht selten als legaler, von staatlicher Seite gehandelter Waffenexport. Der Small Arms Survey (2003: 27) nennt rund 98 Staaten, in denen Kleinwaffen produziert und exportiert werden. Die größten Produzenten sind die USA, Russland und China. Knapp die Hälfte der Kleinwaffenindustrie ist in Europa und den GUS-Staaten beheimatet. Aber auch in Pakistan, Brasilien, der Türkei und Saudi-Arabien werden deutsche G-3 bzw. neuerdings auch G-36 Gewehre in Lizenzproduktion hergestellt.

Legale Kleinwaffenexporte, die an NATO- oder EU-Staaten geliefert werden, geraten in die Schlagzeilen, wenn sie auf dem Schwarzmarkt auftauchen (Bromley et al. 2013). Besonders problematisch sind jedoch staatliche Kleinwaffenexporte an so genannte Drittstaaten, beispielsweise an Länder des „arabischen Frühlings“, da die Gefahr besteht, dass damit Menschenrechtsverletzungen an der eigenen Bevölkerung begangen werden. Zahlreiche Beispiele zeigen, dass der Endverbleib sowohl in NATO-Staaten wie Drittstaaten nicht immer gesichert ist und auch solche Waffen in Konfliktgebiete gelangen. Schlagzeilen machten etwa die Funde neuer deutscher G-36 Gewehre in Libyen und in Georgien, die von deutscher Seite niemals direkt dorthin exportiert worden waren. Quellen verweisen darauf, dass die G-36-Gewehre in Libyen aus Ägypten stammen. Die G-36 Funde in Georgien stammen vermutlich aus deutschen Exporten an die Vereinigten Staaten von Amerika (Grässlin 2013: 195).

Ein Großteil der illegal gehandelten Klein- und Leichtwaffen ist jedoch älteren Baujahrs. Aufgrund ihrer hohen Lebensdauer stammen solche Waffen noch aus Zeiten des Ost-West-Konflikts und der großzügigen Ausstattung von Klientelstaaten mit solchen Waffen. Die Praxis der Militärhilfe und verdeckter Waffenlieferungen setzte sich auch nach Ende des Ost-West-Konflikts fort. Im Kampf gegen den Terror setzten die USA auf Militärausbildungsprogramme und flankierten diese mit Waffenlieferungen an neue strategisch relevante Bündnispartner. Russland unterstützte Rebellen in Moldawien und Georgien mit Kleinwaffen. Verdeckte staatliche Lieferungen an nicht-staatliche Akteure (*covert supply*) werden auch von Staaten des Mittleren Ostens betrieben. Iran, Libyen, Irak und Syrien haben immer wieder Klein- und Leichtwaffen an Hamas, Abu Nidal und Hisbollah geliefert (Small Arms Survey 2003: 130). Staaten umgehen vorhandene UN-Embargos und liefern Waffen an Konfliktparteien. Beispiele jüngerer Vergangenheit sind AK-47 Waffenlieferungen aus Eritrea und Iran an die Verbände der „Islamic Court Union“ in Somalia. Äthiopien lieferte Munition an die Übergangsregierung. Ägypten unterstützte die nicht-staatlichen Gruppierungen mittels militärischem Training, wie ein UN-Report schildert (UN Security Council 2006: 9-31). Dieser Bericht dokumentiert auch, dass neben staatlichen Stellen, private Akteure und Unternehmen, wie Luftfrachtunternehmen, Waffen

nach Somalia transportierten (Wezeman 2010; Griffiths/Bromley 2009). Auch der Iran lieferte Munition an die Konfliktregionen Sub-Sahara Afrikas (Conflict Armament Research 2012). Ein Teil des Geschäfts in Konfliktgebiete geht zu Lasten professioneller Waffenhändler und ihrer Netzwerke – oftmals steht der illegale Waffenhandel in engem Zusammenhang mit anderen kriminellen Praktiken, wie Drogen- oder Diamantenhandel (Stohl/Grillot 2009: 92). Professionelle Waffenhändler halfen den Konfliktparteien im ehemaligen Jugoslawien, trotz bestehender UN-Waffenembargos ihren Nachschub an Kleinwaffen zu beschaffen (Feinstein 2012: 123).

Auch die große Nachfrage nach Klein- und Leichtwaffen begründet ihre unbegrenzte Verbreitung. Fragile Staatlichkeit und ein defizitärer Sicherheitssektor gerade auch in den Staaten Sub-Sahara Afrikas veranlassen Bürger, selbst für ihre physische Sicherheit zu sorgen und sich zu bewaffnen (Greene/Penetrante 2012: 139ff). Die Privatisierung von Sicherheit hat viele Formen und diese sind häufig mit illegalem Kleinwaffenhandel verbunden. Wo staatliche Strukturen unzureichend sind, entwickeln sich Milizen oder Formen des Vigilantismus (Florquin/Berman 2005). Auch private Militär- und Sicherheitsdienstleister sind in ihrer Ausrüstung auf Kleinwaffen angewiesen und sind zum Teil auch selbst in den privaten Waffenhandel involviert (Patterson 2010: 332-343). Schlechte Ausbildung und mangelhafte Bezahlung machen Armeeangehörige und Polizei empfänglich für Korruption und Waffenhandel (Hutchful 2000: 211). Diese Problematik stellt sich auch in Nachkriegssituationen beim Wiederaufbau des Sicherheitssektors. So tauchten deutsche Kleinwaffen, die zur Polizeiausrüstung an den Irak und nach Afghanistan geliefert worden waren, auf dem Schwarzmarkt auf.

Schließlich sind auch terroristische Netzwerke in den illegalen Handel mit Kleinwaffen involviert und bedingen die Nachfrage nach diesen Waffen. Terroristische Anschläge, wie 2002 im russischen Theater in Moskau, die Geiselnahme 2004 in einer Schule in Beslan durch tschetschenische Rebellen oder der Anschlag 2002 auf eine israelische Verkehrsmaschine in Mombasa/Kenia, die dem Al Kaida-Netzwerk zugeschrieben wird, können ohne das Vorhandensein von Klein- und Leichtwaffen nicht realisiert werden. Die laxen Kontrollpraxis der Vergangenheit hat auch dazu geführt, dass Boden-Luft-Raketen, sogenannte MANPADS, ein gravierendes Proliferationsproblem sind und in den Händen von Terroristen eine ernst zu nehmende Gefahr für die zivile Luftfahrt, aber auch für die multinationalen Verbände in Afghanistan und ehemals auch im Irak (Ashkenazi et al. 2013; Wisotzki 2007). Aufgrund dieser Erfahrungen bemühten sich 2011 private Dienstleister im Auftrag der US-Regierung in Libyen, die Bestände an Boden-Luft-Raketen im Machtvakuum der Nachkriegssituation so rechtzeitig zu sichern, dass ihre unkontrollierte Proliferation verhindert wird (Human Rights Watch 2011). Während Terroristen Kleinwaffen oftmals aus unkontrollierten Arsenalen und über illegale Kanäle beziehen, nutzen sie auch gezielt Schlupflöcher im legalen Handel. Gerade in den Vereinigten Staaten bietet die liberale Waffengesetzgebung zahlreiche Möglichkeiten, Kleinwaffen und eine Schusswaffenausbildung zu erhalten (Stohl/Grillet 2009: 132).

### **3. Die Regulierung des globalen Waffenhandels: der Arms Trade Treaty**

Als Zwischenbilanz lässt sich aus Kapitel 2 festhalten, dass ein globaler Vertrag zur Kontrolle des Waffenhandels vor erheblichen Herausforderungen steht, die aus der Komplexität und den Dynamiken des globalisierten Handels mit konventionellen Rüstungsgütern resultieren. Die Problemkomplexe des legalen-staatlichen Waffenhandels und seiner Schattenseiten, der Privatisierung und Transnationalisierung des Rüstungshandels sowie der illegalen Kleinwaffenproliferation, werden die Erfolgsaussichten des Vertrages vor allem im Hinblick auf einen möglichen Beitrag zur Problemlösung (Impact-Ebene) begrenzen.

Kapitel 3 will sich der Frage der Effektivität des Vertrages aus zwei weiteren Richtungen nähern und hierfür die beiden anderen Kriterien der Global Governance-Forschung verwenden. Mittels einer Rekonstruktion der Entstehungsgeschichte, des Verhandlungsverlaufs und der Ergebnisse der Regulierung soll zum einen die Präzision der Normen und Regeln bewertet, zum anderen der Grad der (Selbst)-Verpflichtung der potenziellen Mitgliedsstaaten (Output-Ebene) ermittelt werden. Diese Ergebnisse sollen zu einer Prognose über die zu erwartenden Verhaltensänderungen der Akteure auf der Outcome-Ebene führen. Schließlich zeigten sich im Aushandlungsprozess des ATT die unterschiedlichen Erwartungshaltungen der Staaten, die nicht nur zu Verhandlungskompromissen führen mussten, sondern sicherlich auch den Implementierungsprozess des ATT weiter bestimmen werden. Die unterschiedlichen Wertvorstellungen und Interessen der Staaten haben den Vertrag im Ergebnis geschwächt und zu Lücken und Defiziten im Vertragswerk geführt, die dieses Kapitel näher beleuchten wird.

#### **3.1 Ursachen der Entstehung des ATT**

Mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes ergab sich die Chance für eine globale Regulierung des konventionellen Waffenhandels (Bauer 2010: 306-318). Während des Ost-West-Konfliktes war das Thema der Exportkontrolle stets getrennt von der konventionellen Rüstungskontrolle behandelt worden. So entstand auf westlicher Seite mit dem CoCom-Regime<sup>15</sup> eine erste, diskriminierende Regelung, die den Export von Hochtechnologien an die Staaten des Warschauer Paktes verhindern sollte (Zürn 1989). Ansonsten übten sich vor allem die beiden Supermächte – die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion – in ihrer Rüstungsexportpolitik darin, ihre Klientelstaaten mit konventionellen Rüstungsgütern auszustatten, um sich auf diese Weise geopolitischen Einfluss und Unterstützung zu sichern. Nach Ende des Ost-West-Konfliktes wurde das CoCom-Regime ab 1996 zum Wassenaar-Arrangement weiterentwickelt. Es zielt nunmehr darauf ab, Transparenz zwischen den 41 Mitgliedstaaten herzustellen, indem diese auf freiwilliger Basis Exportdaten melden (Müller/Schörning 2006: 209). Die Staaten – darunter auch die weltweit

15 CoCom steht für Coordinating Committee on Multilateral Export Controls.

größten Rüstungsexporteure, wie die Vereinigten Staaten, Russland, Deutschland, Frankreich und Großbritannien – bemühen sich um eine verantwortungsvollere Exportkontrollpolitik, die aber allein in nationaler Verantwortung gestaltet wird.<sup>16</sup> Insofern geht der ATT sowohl aufgrund seiner rechtlichen Verbindlichkeit und der globalen Kriterien für den Handel mit konventionellen Rüstungsgütern deutlich über bisherige Vereinbarungen hinaus.

In den 1990er Jahren begannen auf UN-Ebene die Bemühungen, mit dem UN-Waffenregister mehr Transparenz in den konventionellen Waffenhandel zu bringen (Holtom 2010). In diesem politisch verbindlichen globalen Transparenzmechanismus sollen alle 193 UN-Staaten jährlich ihre Im- und Exporte in sieben Waffenkategorien melden. Seit 2003 können auch Zahlen zu Klein- und Leichtwaffentransfers gemeldet werden (Holtom 2010: 61).<sup>17</sup> Auf regionaler Ebene konnten die Staaten der Europäischen Union schon 1998 einen gemeinsamen Verhaltenskodex mit einheitlichen Kriterien zum Umgang mit Rüstungsexporten formulieren, der 2005 mit dem Gemeinsamen Standpunkt für die Kontrolle von Militärgütern und Militärtechnologie in eine rechtlich verbindliche Form überführt wurde (Grebe 2013: 6-7).

Dem ATT ging eine Reihe von Verhandlungen im Rahmen der humanitären Rüstungskontrolle voraus, die in vielerlei Hinsicht den Weg zum Abkommen ebneten. Die Anti-Personenminenkonvention von 1997 und das Clustermunitionsverbot von 2003 wurden bewusst außerhalb der Vereinten Nationen verhandelt, weil das Ziel primär der absolute Verbotstatbestand der jeweiligen Waffenkategorie war. Das Kleinwaffenaktionsprogramm (PoA) von 2001 wurde dagegen innerhalb der Vereinten Nationen als politisch verbindliches Programm im Konsens verabschiedet, zielte jedoch in erster Linie auf die Begrenzung und Prävention unkontrollierter und illegaler Proliferation von Klein- und Leichtwaffen ab. Inwieweit der legale, zwischenstaatliche Handel vom PoA einbezogen wird, war und ist zwischen den Staaten der Vereinten Nationen umstritten (Wisotzki 2009; 2005). Insofern füllten die Bemühungen um einen Arms Trade Treaty diese Lücke und gehen in der Regulierung aller konventionellen Waffen darüber hinaus (Wulf 2013).

Der Prozess, der zur Verhandlungsaufnahme in den Vereinten Nationen führte, war ähnlich wie bei den oben genannten Abkommen. So ging die Initiative zunächst von Nicht-Regierungsorganisationen, wie der Arias-Foundation, und später von dem transnationalen Netzwerk „Control Arms“ aus.<sup>18</sup> Auf UN-Ebene tagte ab 2008 eine Regierungsexpertengruppe, die im Dezember 2008 eine Resolution der UN-Generalversammlung mit der

16 Siehe dazu auch [www.wassenaar.org](http://www.wassenaar.org) (25.11.2013).

17 Diese Kategorien sind Kampfpanzer, gepanzerte Gefechtsfahrzeuge, großkalibrige Artilleriesysteme, Kampfflugzeuge und -hubschrauber, Kriegsschiffe, Raketen und ihre Startgeräte.

18 Die Kampagne „Control Arms“ gründete sich 2003 aus dem Zusammenschluss von Amnesty International, Oxfam und IANSA, dem weltweiten NGO-Netzwerk von Kleinwaffenabrüstungsaktivisten. Die ersten Ideen zu einem internationalen Verhaltenskodex im Hinblick auf den konventionellen Rüstungshandel waren schon 1997 und 2001 von verschiedenen zivilgesellschaftlichen Initiativen ventiliert worden (Bromley/Cooper/Holtom 2012: 1038).

Empfehlung zur Verhandlungsaufnahme auf den Weg brachte. Ab Juli 2010 fanden bis zur Verhandlungsaufnahme im Juli 2012 vier Vorbereitungskonferenzen (PrepCom) statt (GKKE 2012: 89/90).

Bereits auf den Vorbereitungskonferenzen offenbarten sich Positionsdifferenzen zwischen den Staaten, welche Ziele ein ATT verfolgen sollte. Hauptstreitpunkt war etwa die Frage, ob der ATT ein Handelsvertrag zur Regulierung des konventionellen Rüstungsexports sein würde oder nicht doch ein Beitrag zur (humanitären) Rüstungskontrolle oder vielleicht sogar zur globalen konventionellen Abrüstung. Staaten, wie Nordkorea, aber auch Mitglieder der ehemals blockfreien Staaten (NAM) insistierten, dass ein ATT auch ein Instrument der Abrüstung sei, sich also die Zahl der konventionellen Waffen in Folge des Vertragsabschlusses verringern müsse. Russland vertrat die Auffassung, der ATT müsse die illegale Verbreitung von Waffen – vor allem in den Händen von Terroristen – unterbinden und wurde darin von Indien unterstützt. Die Staaten des Mittleren Ostens betonten wiederum ihr Recht auf Waffenbesitz und -handel. Letztlich kristallisierten sich jedoch vor allem zwei dominante Positionen heraus, die die Verhandlungen bestimmten: die eine, unter anderen anfangs durchaus auch von deutscher Seite vertreten, die den Vertrag als einen Handelsvertrag bzw. Exportkontrollvertrag wertete. Die andere Position wurde von zahlreichen Staaten des globalen Südens unterstrichen und betonte den herausragenden humanitären Charakter des Vertrages (ATT Monitor 18. Juli 2012).

### **3.2 Ziele und zentrale Inhalte des ATT**

Der ATT zielt erstens auf eine verbesserte Kontrolle und Regulierung des weltweiten konventionellen Waffenhandels ab und will zweitens dadurch dem unkontrollierten und illegalen Handel begegnen und helfen, ihn einzudämmen. Diese beiden Ziele finden sich im finalen Vertragstext im Artikel 1 unter der Rubrik „Ziele und Zweck“. Der ATT definiert konventionelle Rüstungsgüter auf Grundlage des UN-Waffenregisters und seiner sieben Kategorien, die im ATT um Klein- und Leichtwaffen ergänzt wurden. Kontrolliert werden sollen die Transfers von Rüstungsgütern (Export, Import, Transit, Trans-shipment, Brokering) entlang rechtlich verbindlicher Kriterien. Verboten sind Transfers, wenn die Rüstungsgüter zu Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder zu anderen Verstößen gegen die Genfer Konventionen beitragen würden (Artikel 6). Rüstungsexporte sollen darüber hinaus entlang globaler Genehmigungskriterien überprüft werden, die unter anderem Frieden und Sicherheit, humanitäres Völkerrecht, Menschenrechtskriterien, aber auch Gefahren geschlechtsspezifischer Gewalt, organisierter Kriminalität oder Terrorismus bewerten sollen (Artikel 7). Auch das Risiko der Diversion oder Proliferation soll berücksichtigt werden, um den Problemen des illegalen Waffenhandels zu begegnen (Artikel 11). Der Vertrag sieht keine Sanktionen bei Nichtbeachtung vor, einziges Verifikationsinstrument ist die jährliche nicht-öffentliche Berichtspflicht der Staaten.

Der neue „Standard“ versteht sich als Beitrag zur Förderung von Frieden, Sicherheit und Stabilität und soll helfen, menschliches Leid zu verringern, aber auch die Transparenz, die Zusammenarbeit und die Vertrauensbildung zwischen den Staaten zu fördern. Insofern finden sich im neuen Vertrag durchaus Ziele der Rüstungskontrolle wieder (Bromley/

Cooper/Holtom 2012: 1042). Allgemein zielt Rüstungskontrolle darauf ab, Kriege zu verhüten, zwischenstaatliche Beziehungen zu stabilisieren und im Kriegsfall den Schaden zu begrenzen. Rüstungskontrolle will Kosten senken, die durch Rüstung entstehen, indem auf Vertrauensbildung zwischen Staaten gesetzt wird (Müller/Schörnig 2006: 124). Schließlich lässt sich der ATT auch als Beitrag zur humanitären Rüstungskontrolle werten. Statt allein staatliche Sicherheit in den Mittelpunkt zu stellen, betont die humanitäre Rüstungskontrolle das Prinzip der menschlichen Sicherheit: So soll menschliches Leid durch verantwortungslose Rüstungstransfers vermieden werden. Erstmals sind mit dem ATT Ziele der globalen Rüstungsgütertransferkontrollen mit Prinzipien menschlicher Sicherheit verknüpft. Dies ist insofern bemerkenswert, da das Konzept der menschlichen Sicherheit auf dem Verhandlungsparkett der internationalen Staatengemeinschaft nach wie vor umstritten ist und insbesondere von solchen Staaten abgelehnt wird, die auf ihre nationale Souveränität und das Recht auf Nichteinmischung pochen (Bromley/Cooper/Holtom 2012: 1030).

Rolf Nikel, Beauftragter der Bundesregierung für Fragen der Rüstungskontrolle und Abrüstung, sieht im neuen ATT auch einen Beitrag zur präventiven Abrüstungspolitik, wie er am Beispiel Libyens verdeutlicht. So gehe es dort nicht allein um die Abrüstung ungesicherter Waffenbestände, sondern auch um „Kapazitätsaufbau in den Krisenländern“ des „Krisenbogens von Nordafrika bis Zentralasien“, um eine „Ansteckungsgefahr“ für andere Staaten zu reduzieren. Der internationale Waffenhandelsvertrag sei ein „Meilenstein auf dem Weg zu mehr Sicherheit, Stabilität und Entwicklung“.<sup>19</sup>

### **3.3 Die zentralen Akteure und ihre Positionen in den Verhandlungen**

Charakteristisch für den Aushandlungsprozess von Verträgen der humanitären Rüstungskontrolle sind konträre Positionen der verhandelnden Staaten darüber, inwieweit humanitäre Prinzipien Vorrang haben sollten. Während der vier Sitzungen des Vorbereitungsausschusses zu den Verhandlungen betonte eine breite Mehrheit der Staaten den humanitären Charakter des Vertrages und die Rolle des humanitären Völkerrechts. Andere Staaten zeigten sich besorgt, dass die Normen und Regeln des ATT diskriminierend gegen sie verwendet und ihre staatlichen Souveränitätsrechte verletzt werden, wie das Recht auf Selbstverteidigung nach Artikel 51 der UN-Charta.<sup>20</sup>

Jedoch verlief der Streit keineswegs nach dem Muster „West against the Rest“ – als Zwist zwischen westlichen Befürwortern starker Menschenrechtskriterien und kritischen Verteidigern souveräner Staatenrechte aus den Reihen des globalen Südens. Stattdessen zeigte sich gleich zu Beginn der Verhandlungen im Juli 2012 eine große Staatenmehrheit aus den Regionen Afrikas, Lateinamerikas/Karibik und der EU-Mitgliedsstaaten, die sich für die Verankerung humanitärer Prinzipien stark machte. Dabei ging es nicht nur um die

19 Rolf Nikel, Präventive Sicherheitspolitik. Was Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung beitragen können, in: Internationale Politik Mai/Juni 2013, 90-96.

20 Die Differenzierung der Bewertung des ATT entlang der Begriffe Prinzipien, Normen und Regeln stützt sich auf die Regimeforschung und unterscheidet zwischen diesen drei Ebenen. Siehe dazu Harald Müller 1993.



Stärkung menschlicher Sicherheit durch verantwortungsvollere Rüstungstransfers oder um das Kriterium der Menschenrechtssituation in Empfängerländern, sondern etwa auch um Kooperation und Hilfeleistung für Staaten des globalen Südens, etwa um Unterstützung bei der Umsetzung des rechtlich verbindlichen Vertrages in nationale Gesetzgebung.<sup>21</sup>

Die Opposition wurde unter anderem von den BRIC-Staaten<sup>22</sup> angeführt, die ihrer Sorge vor möglicher Diskriminierung im Geschäft des globalen Rüstungshandels durch einseitig zu interpretierende Kriterien Ausdruck verliehen. China wies darauf hin, dass es generell humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte als Bewertungsgrundlage für Waffenexporte unterstütze, gleichzeitig aber auch auf die starke normative Verankerung des Prinzips der Nicht-Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten in dem künftigen Vertragswerk pochte. Indien forderte die Gruppe der gleichgesinnten Staaten heraus, indem es auf besondere Ausnahmen für bestehende Verteidigungskooperationen drängte. Auch die ehemals blockfreien Staaten (*non-aligned movement/NAM*), wie Indonesien und Algerien, betonten, dass die Entscheidung über schwere Menschenrechtsverletzungen und die Verweigerung von Waffenexporten von der internationalen Staatengemeinschaft in einem fairen Verfahren getroffen werden müsste (ATT Monitor 5.5: 4). Ägypten, Iran, Syrien und Nordkorea forderten eine „gerechte Balance“ zwischen den Verpflichtungen für importierende und exportierende Staaten. Zahlreiche Vertreter der NAM-Staaten wünschten sich institutionalisierte Formen der Streitschlichtung für den Vertrag.

Einige NAM-Staaten forderten Normen, die ihre souveränen Staatenrechte unterstreichen, wie sie in der UN-Charta aufgeführt sind. So wehrten sich etwa die Golfstaaten und der Iran gegen solche Normen, von denen sie befürchteten, ihre souveränen Staatenrechte auf Selbstverteidigung nach Artikel 51 der UN-Charta inklusive des von ihnen daraus abgeleiteten „Rechts“ auf Rüstungsimporte einzuschränken. Blickt man auf den nahezu vollständig ausgehandelten Vertragstext des ATT, so gibt es insbesondere in der Präambel und den Prinzipien Verweise auf die souveränen Staatenrechte, wie sie auch in der UN-Charta verankert sind. Hinweise auf die Bedeutung nationaler Souveränität finden sich häufig auch gepaart mit Verweisen auf nationale Sicherheitsinteressen (Bromley/Cooper/Holtom 2012: 1045). NAM-Staaten, wie Iran, Venezuela, Vietnam, Nordkorea oder Syrien verwiesen darauf, dass ein ATT nicht darauf abzielen dürfe, ihren nationalen Sicherheitsbelangen abträglich zu sein. Venezuela betonte beispielsweise, dass sich Staaten nicht gleichermaßen in einem gerechten System kollektiver Sicherheit befänden und sich deshalb auf eigene Fähigkeiten der Überlebenssicherung und der Bewaffnung verlassen müssten (ATT Monitor 5.12: 3).

21 Artikel 16 sieht verschiedene Maßnahmen der Hilfeleistung und Unterstützung vor, so beispielsweise technische, materielle und finanzielle Ausstattung, aber auch rechtliche Unterstützung, beispielsweise bei der Überarbeitung der nationalen Gesetzgebungen. Auch die Lagersicherheit (Klein- und Leichtwaffen), Abrüstung/Demobilisierung/Reintegration ehemaliger Kombattanten sind als Option eingeschlossen. Siehe dazu United Nations General Assembly 2013: 9.

22 Brasilien, Russland, Indien und China.

Letztlich artikulierten auch westliche Staaten Souveränitätsbedenken. Die Vereinigten Staaten brachten einen Mix nationaler Souveränitätsansprüche gepaart mit Sicherheitsinteressen vor, um jegliche Bezugnahme von Normen auf den zivilen Waffenbesitz zu verhindern. Unterstützung erhielten sie dabei von der kanadischen Delegation. Ohnehin waren Vertreter der wirkungsmächtigen Lobby der National Rifle Association als Nicht-Regierungsorganisationen während der UN-Verhandlungen akkreditiert und wurden nicht müde in den US-Medien zu betonen, dass mit dem ATT nach dem Kleinwaffenaktionsprogramm nun ein neuerlicher Versuch gestartet würde, „den US-Bürgern ihre Waffen zu nehmen“. So trugen die Verbindungen der Waffenlobby zu Abgeordneten des US-Senats dazu bei, dass sich 65 Senatoren in der ersten Verhandlungsrunde im Juli 2012 offen gegen einen ATT aussprachen und die Obama-Regierung im Vorwahlkampf auch auf diesen Druck hin schlussendlich ihre Zustimmung verweigerte.

### **3.4 Der Streit um die Definition konventioneller Waffen und um die Reichweite des Vertrages**

Im Streit um die Frage der Definition konventioneller Rüstungsgüter einigte man sich auf einen Minimalkompromiss, indem man auf die schon bestehenden Definitionen der sieben Rüstungskategorien (Kampfpanzer, gepanzerte Gefechtsfahrzeuge, großkalibrige Artilleriesysteme, Kampfflugzeuge und -hubschrauber, Kriegsschiffe, Raketen und ihre Startgeräte) des UN-Waffenregisters von 1991 zurückgriff. Diese enge Definition geriet in die Kritik der Nicht-Regierungsorganisationen sowie zahlreicher gleichgesinnter Staaten. Sie hätten sich eine umfangreichere Güterliste gewünscht, die insbesondere auch Lizenzen, den technologischen Wandel und die Innovationen auf dem konventionellen Rüstungsmarkt im Blick gehabt hätte. So fällt das Urteil entsprechend vernichtend aus: SIPRI spricht gar vom „Standard des Kalten Krieges“ in der Bewertung des UN-Waffenregisters.<sup>23</sup> Zahlreiche Rüstungsgüter sind von der Definition zunächst nicht erfasst, wie beispielsweise Boden-Luft-Raketen oder auch unbemannte Flugobjekte, wie Drohnen (Brück/Holtom 2013: 1; ATT Monitor 6.7: 5/8).<sup>24</sup> Auch Truppentransportfahrzeuge und -flugzeuge sind von der Definition ausgenommen. Auch fehlt der Hinweis auf „future technologies“, der den ATT

23 Das UN-Waffenregister (UNROCA) wurde am 6. Dezember 1991 auf der Grundlage der UNGA-Resolution 46/36L als politisch verbindliche Maßnahme mit dem Ziel initiiert, auf der Grundlage freiwillig gemeldeter Zahlen von Rüstungsexporten und -importen Transparenz und Vertrauensbildung zwischen den Staaten zu fördern. Siehe dazu Holtom 2010: 61-87.

24 Ob und inwieweit Drohnen von der Rüstungsgüterdefinition des UN-Waffenregisters erfasst werden, ist unter den Experten umstritten (Broszka/Kühn 2012: 182). Eine staatliche Expertengruppe (Group of Governmental Experts) hat sich im Juli 2013 darauf geeinigt, dass die Kategorie „Kampfflugzeuge“ auch „unmanned aerial vehicles“ umfassen soll und somit auch im ATT so ausgelegt werden sollte. Siehe dazu UN-Generalversammlung A/68/140 Continuing operation of the United Nations Register of Conventional Arms and its further development, 15.7.2013.

in seiner Reichweite auf künftige technologische Innovationen auslegen würde (ATT Monitor 6.8: 1).<sup>25</sup>

Für den rechtlich verbindlichen ATT ist die Güterliste immerhin um Klein- und Leichtwaffen ergänzt worden, was auch die logische Folge der definierten Ziele und Absichten des Vertrages sein musste, sollte es doch darum gehen, den unkontrollierten und illegalen Handel mit Waffen einzudämmen. Denn es sind die Kleinwaffen, die aus legalem, staatlichen Handel oder Besitz in die Illegalität und den Schwarzmarkt gelangen (Stohl/Schroeder/Smith 2007:11-21). Vor allem afrikanische Staaten hatten auf die Inklusion dieser Waffen gedrängt und China zum Einlenken bewegt. Dies ist sicherlich einer der wichtigsten Erfolge des Vertrages zur Kontrolle des Waffenhandels und schließt eine wichtige Lücke, die mit dem Kleinwaffenaktionsprogramm von 2001 nicht zufriedenstellend beseitigt werden konnte.

Allerdings verhinderten die Vereinigten Staaten von Amerika, dass Munition gleichwertig in die Definition konventioneller Rüstungsgüter aufgenommen wurde. Vor allem die afrikanischen Staaten wurden in den Verhandlungen nicht müde zu betonen, dass es die Munition sei, die Waffen tödlich werden lasse und von daher genauso kontrolliert werden sollte. Am Ende der ersten Verhandlungsrunde im Juli 2012 gelang es nicht, gegen den Widerstand der USA eine globale Norm der Munitionskontrolle zu verankern. Vielmehr fand sich in Artikel 6(4) nur der Hinweis, dass Munition und ihr Export primär national zu kontrollieren seien und man sich dabei an den global vereinbarten Kriterien orientieren solle. In den Verhandlungen im März 2013 kam es schließlich zum Kompromiss, die Norm der Munitionskontrolle weiter vorne zu platzieren. Die Frage der Munitionskontrolle ist nun in Artikel 3 nach der allgemeinen Definition konventioneller Rüstungsgüter in Artikel 2 geregelt (United Nations General Assembly 2013: 3). Betont wird auch weiterhin, dass für die Munitionskontrolle ein nationales Kontrollsystem einzurichten sei, das die Kriterien der Transferkontrolle aus den entsprechenden Artikeln 6 und 7 berücksichtigen solle. Damit wurde zumindest partiell den Bedenken der afrikanischen Staaten Rechnung getragen und die Vorbehalte der Vereinigten Staaten wurden ebenfalls zufriedengestellt. Allerdings, so moniert es die transnationale Kampagne „Control Arms“, erstreckt sich die Munitionskontrolle nicht auf den Import, den Transfer, den Handel durch professionelle Waffenmakler oder auf die Prävention unkontrollierter Proliferation, die in den Artikeln 8-11 geregelt sind (ATT Monitor 6.7: 5). Viele Staaten betonten während der Verhandlungen wiederholt, dass eine solche Minimaldefinition aus ihrer Perspektive „the floor and not the ceiling“ seien und freiwillige Selbstkontrollen bzw. weitergehende nationale Gesetzgebungen vorhanden sein müssten (ATT Monitor 6.8: 1). Hier ruht eine der Hoffnungen der Befürworter eines starken und robusten ATT, dass der Grad der Verhaltensänderung der Staaten durch freiwillige, unilateral weitergehende nationale Gesetzgebung und globale *best*

25 Zahlreiche Staaten betonten während der Verhandlungen, der ATT müsse „future proofed“ sein, d.h. die Staaten müssten auf Überprüfungskonferenzen die Chance haben, die Definition konventioneller Waffen im Rahmen des ATT entsprechend neuer Entwicklungen konventioneller Waffentechnologien anzupassen (ATT Monitor 6.8: 1).

*practice*-Standards so gestärkt wird, dass über eine Stärkung der Outcome-Ebene auch die Problemlösungsfähigkeit des ATT gesteigert wird (Deutscher Bundestag 2013: 25). Erst die Praxis der Implementierung des Vertrages wird zeigen, inwieweit sich solche Lücken in Form freiwilliger Selbstverpflichtungen der Staaten abfangen lassen.

Der Streit um die Frage, inwieweit in den internationalen Waffenhandelsvertrag auch Rüstungskomponenten und -bestandteile einzubeziehen sind, machte die Ausformulierung einer solchen Norm ebenfalls zu einem schwierigen Unterfangen. Hier waren es vor allem die BRIC-Staaten, die Widerstand leisteten, weil sie befürchteten, eine solche Norm könne von Seiten westlicher Rüstungsproduzenten diskriminierend gegen sie eingesetzt werden, um sie am technologischen Fortschritt und Aufbau eigener Rüstungsproduktionen zu hindern. Ähnlich wie Munition sind Rüstungskomponenten und -bestandteile nun in einem eigenen Artikel 4 und nicht in der allgemeinen Definition geregelt (United Nations General Assembly 2013: 4). Auch hier erstreckt sich die Kontrollverpflichtung nicht auf den Import, den Transfer und den Handel durch professionelle Waffenmakler sowie auf die Verhinderung unkontrollierter Proliferation. Nicht-Regierungsorganisationen verließen deshalb ihrer Sorge Ausdruck, dass auf diese Weise Schlupflöcher geschaffen werden könnten, die es ermöglichen, Rüstungskomponenten und -bestandteile zu importieren, ohne die Kriterien des Vertrages zu berücksichtigen (ATT Monitor 6.8: 1). Mit einem Blick auf die Output-Ebene des Vertrages zeigt sich der Grad der Selbstverpflichtung in wichtigen Aspekten eingeschränkt oder sind die staatlichen Verpflichtungen nur vage formuliert. So hat Kapitel 2.3 deutlich werden lassen, dass die Transnationalisierung der waffenproduzierenden Industrie voranschreitet und die Exportkontrollen dadurch vor neue Herausforderungen stellt, dass komplexe Waffensysteme in Form von Rüstungskomponenten gehandelt werden und erst vor Ort zusammen- oder in vorhandene Systeme eingebaut werden.

Artikel 2 definiert neben der Liste konventioneller Rüstungsgüter auch die Reichweite des Vertrages (*scope*). Die Frage des Transfers von Waffen wird hier umfassend angegangen. Neben dem Export umfasst er auch den Import, Transit, das Umladen und das Waffenmaklertum. Ausgeschlossen sind dagegen Leihgaben, Leasing und Geschenke. Die Praxis von Militärhilfen an strategische Partner oder befreundete Staaten war während des Ost-West-Konflikts gängige Praxis der Einflussnahme auf Seiten der USA und der Sowjetunion und ist auch heute noch eine der Ursachen für die hohe Zahl unkontrollierter Kleinwaffen weltweit (Wisotzki 2005: 13-14). Kapitel 2.1 verdeutlicht mit dem Blick auf den legalen-staatlichen Waffenhandel und seine Schattenseiten, dass die Praxis der Militärhilfe an strategische Bündnispartner beispielsweise im Kampf gegen den Terror auch weiterhin von Staaten verfolgt wird. Aus deutscher Sicht schließt die Reichweite des Vertrages im Hinblick auf den Transfer von Waffen jedoch auch Leihgaben, Leasing und Geschenke mit ein (Deutscher Bundestag 2013: 28).

### 3.5 Uneinigkeit über die Kriterien zur Kontrolle des konventionellen Waffenhandels

Kernstück des neuen Waffenhandelsvertrages ist die Kriterienliste, nach der Staaten bei Exportanfragen anderer Länder fortan bewerten sollen, ob der Rüstungshandel gegen bestehendes Völkerrecht verstößt oder unter Umständen den Frieden und die Sicherheit des Ziellandes oder die Menschenrechte der Bürger gefährdet. Uneinigkeit bestand zwischen den verhandelnden Staaten darüber, zu welchem Zeitpunkt die Bewertung entlang der gemeinsam vereinbarten Kriterien stattfinden solle – bei Voranfragen beziehungsweise zum Zeitpunkt der Entscheidung und/oder erneut zum Zeitpunkt der Auslieferung von Rüstungsgütern. Da zwischen beidem in der Praxis zum Teil mehrere Jahre liegen, drängte die transnationale NGO-Kampagne darauf, dass in diesem Fall eine Neubewertung vor dem eigentlichen Rüstungsexport erfolgen müsse (ATT Monitor 6.7: 6). Diese Forderung konnte aufgrund zahlreicher rechtlicher Bedenken nicht durchgesetzt werden.

Im Hinblick auf die Kriterien zeigten sich in den Verhandlungen rasch die unterschiedlichen Prioritäten der Staaten. Zahlreiche westliche Staaten, unter ihnen die deutsche Bundesregierung, hatten sich im Vorfeld der Vertragsverhandlungen dafür eingesetzt, Menschenrechte als „goldene Regel“ der Kriterienliste zur Entscheidungsgrundlage von Rüstungsexporten zu machen. Am Ende des Verhandlungsmarathons gelang es den mehr als 100 gleichgesinnten Staaten nicht, den Tatbestand der Menschenrechtsverletzungen als Verbotgrundlage gleichberechtigt mit anderen Verbrechen gegen die Menschlichkeit, wie Genozid oder Verstöße gegen die Genfer Konventionen von 1949 in Artikel 6(3) zu verankern. Vielmehr teilen sich die Kriterien im Vertragsdokument entlang zweier Kategorien auf: Verboten (Artikel 6) sind solche konventionellen Rüstungstransfers, die gegen UN-Waffenembargos verstoßen (United Nations 2013: 5). Ebenfalls verboten werden müssen Rüstungstransfers, wenn die Lieferländer Kenntnisse darüber haben, dass im Zielland Genozide, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Verstöße gegen die Genfer Konventionen von 1949 stattfinden.<sup>26</sup> Der so genannte „knowledge-based approach“ wurde als Neuerung erst in der zweiten Verhandlungsrunde im März 2013 vom Verhandlungsvorsitzenden, dem australischen Botschafter Peter Woolcott, eingebracht. Russland übte Kritik an dem neuen Ansatz, weil unklar sei, was mit dem Wissen um Kriegsverbrechen gemeint sei.<sup>27</sup> Eine Gruppe gleichgesinnter Staaten mühte sich während der Verhandlungen redlich, die Norm aus Artikel 6 im Sinne eines „globalen Verständnisses von Kriegsverbrechen“ zu stärken (ATT Monitor 6.11: 4). Die Schweiz verwies auf andere vorhandene internationale Regulierungen, wie die Zusatzprotokolle von 1977 zur Genfer Konvention

26 Artikel 6(3) enthält die Qualifizierung, dass nur diejenigen völkerrechtlichen Konventionen und darin enthaltenen Verbotstatbestände für Staaten gelten, denen sie beigetreten sind. Staaten wie die Schweiz, Irland und Neuseeland hatten sich in der Schlussrunde der Verhandlungen dafür eingesetzt, den Begriff der „Kriegsverbrechen“ entlang bestehender völkerrechtlicher Verträge, wie den Zusatzprotokollen zur Genfer Konvention von 1977 und dem Rom-Statut, eindeutiger zu definieren. Sie fanden hierfür jedoch nicht den notwendigen Konsens.

27 Auch im Hinblick auf die Übersetzung in die verschiedenen UN-Sprachen bereitete die neue Sprachregelung Probleme. Siehe hierzu ATT Monitor 6.7: 4.

oder das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs. Die Norweger betonten, dass aus ihrer Perspektive Artikel 6 auch vorhandene Menschenrechtsabkommen als Verbotstatbestand umfassen sollte.

Artikel 7 benennt zusätzliche Genehmigungskriterien, nach denen Rüstungsexportentscheidungen bewertet werden sollen. Darunter fallen auch die Gefährdung von Sicherheit und Frieden, Verstöße gegen humanitäres Völkerrecht oder Menschenrechtskonventionen. Artikel 7(1) bot in den Verhandlungen Anlass zu Konflikt zwischen den Vereinigten Staaten und afrikanischen, lateinamerikanischen und karibischen Staaten. Die US-Delegation insistierte schon in der Verhandlungsrunde im Juli 2012, dass Waffenexporte Sicherheit und Frieden nicht nur unterminieren, sondern für beide Ziele auch förderlich sein können. Der Kompromiss hinterlässt nun einen Artikel 7(1), in dem sowohl der Nutzen wie auch die Risiken von Rüstungsexporten für Frieden und Sicherheit benannt werden. Die Control Arms-Kampagne wertete dies als weitere Schwächung des Vertragstextes (Control Arms 2012).

Auch die Risiken von Terrorismus und organisiertem Verbrechen sollen gemäß Artikel 7(1) bei Exportanfragen abgewogen werden. Artikel 7(4) benennt als ein weiteres Kriterium die Verhinderung der Gefahr, dass solche Waffenlieferungen dazu eingesetzt werden, geschlechtsspezifische Verbrechen und sexualisierte Gewalt zu verüben. Zwar haben die Kampagnenorganisationen, wie Control Arms, IANSA, Amnesty und Oxfam, die Verankerung von geschlechtsspezifischer Gewalt als Kriterium des ATT für sich als Erfolg verbucht, dennoch darf dabei nicht übersehen werden, dass Artikel 7 insgesamt Möglichkeiten für Staaten vorsieht, mit Hilfe sogenannter „risk mitigation measures“ vertrauensbildende Maßnahmen mit dem Empfängerland zu vereinbaren, um Rüstungsgüter schlussendlich doch exportieren zu können. Artikel 7(3) versucht dann zu spezifizieren, unter welchen Umständen ein Rüstungsexport nach erfolgter Vertrauensbildung stattfinden kann und ist ein weiterer Verhandlungskompromiss: Die Befürworter eines stärkeren und robusteren ATT konnten sich mit ihrem Formulierungsvorschlag nicht durchsetzen, dass bei einem „substanziellen Risiko“<sup>28</sup> von fortdauernden Völkerrechts- und Menschenrechtsverletzungen im Empfängerland auch nach der „risk mitigation“ nicht geliefert werden darf.<sup>29</sup> Die Staaten einigten sich vor allem auf Druck der Vereinigten Staaten von Amerika auf die schwächere Formulierung des „overriding risk“, die jetzt im Nachgang zu den Verhandlungen weiterhin für Verwirrung sorgt und vor allem bei den Übersetzungen ins Spanische und Russische unterschiedliche Bedeutungen erhalten hat. Mit der Formulierung „overriding risk“ sind weitere mögliche Schlupflöcher im ATT geschaffen worden. Auf

28 Während der ersten Verhandlungsrunde hatten sich 116 Staaten für die stärkere Formulierung ausgesprochen, die aber in der zweiten Verhandlungsrunde dem Konsensprinzip und insbesondere den Einwänden der Vereinigten Staaten zum Opfer fielen. Siehe dazu ATT Monitor 6.11: 2.

29 Neuseeland als einer der Befürworter eines „starken und robusten“ ATT betonte in einem Statement vor der UN-Generalversammlung im Zuge der Abstimmung zum Vertrag am 2. April 2013, dass das Land freiwillig den von den Nicht-Regierungsorganisationen geforderten Wortlaut „substantial risk“ anstelle der schwächeren Formulierung „overriding risk“ in der Bewertung der Kriterien befolgen werden. Siehe dazu ATT Monitor 6.11: 4.

diese Weise lassen sich Kriterien, wie die Verletzung der Menschenrechte, gegenüber anderen, z.B. das der Sicherheit, gegeneinander abwägen. Rüstungstransfers wären dann auch weiterhin an solche Staaten zu legitimieren, wenn sicherheits- und stabilitätspolitische Erwägungen Vorrang gegenüber Menschenrechtskriterien eingeräumt würden (ATT Monitor 6.11: 3). In der deutschen Auslegung des Artikels wird auf die Relevanz der spanischen Übersetzung (*riesgo manifesto*/eindeutiges Risiko) hingewiesen, wie sie sich auch im Gemeinsamen Standpunkt der EU für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern von 2008 findet. Aus deutscher Sicht ergibt sich von daher ein zwingender Versagungsgrund von Rüstungsexporten, wenn eine schwerwiegende Verletzung von Menschenrechten vorliegt (Deutscher Bundestag 2013: 31).

Die Formulierungen der Kriterien in den Artikeln 6 und 7 zeigen erneut, dass es Normen und Regeln an den entscheidenden Stellen des ATT an Präzision fehlt. Im Hinblick auf den Grad der Selbstverpflichtung ist es beispielsweise nicht gelungen, ein globales Verständnis von Kriegsverbrechen als Verbotstatbestand für Waffenlieferungen im ATT zu verankern.<sup>30</sup> Auf der Outcome-Ebene lassen die Kriterien eine Abwägung zwischen sicherheits- und stabilitätspolitischen Erwägungen und Menschenrechtskriterien zu und bestätigen damit lediglich die vorhandenen gesetzlichen Grundlagen westlicher Industrienationen und rüstungsproduzierender Staaten wie Deutschland oder auch der Vereinigten Staaten von Amerika. Auf der Grundlage solcher globalen rechtlichen Verpflichtungen dürften gravierende Verhaltensänderungen auf der Ebene der nationalen Rüstungsexportpolitik kaum zu erwarten sein.

In der Textversion der gescheiterten ersten Verhandlungsrunde von Juli 2012 waren als weitere Kriterien, die vor Rüstungsexportentscheidungen zu berücksichtigen sind, noch der Korruptionstatus und die sozioökonomische Entwicklung des Empfängerlandes benannt. Blickt man auf den in Kapitel 2.2 erwähnten Zusammenhang zwischen bewaffneter Gewalt, Aufrüstung, Armut und Unterentwicklung, so ist auch hier eine wertvolle Gelegenheit verschenkt worden. Letztlich fielen beide Kriterien dem Einspruch zahlreicher Staaten des globalen Südens zum Opfer, die sie als einseitig, ungerecht und diskriminierend bezeichneten. Überhaupt war die Sorge zahlreicher Staaten des globalen Südens spürbar, der ATT könne als hegemoniales Instrument der mächtigen Industrienationen und Waffenexporteure diskriminierend gegen sie gerichtet werden und sie am technologischen Fortschritt hindern (ATT Monitor 6.7: 6). Verschiedene Staaten forderten darum die Einrichtung einer Schiedsgerichtsstelle, in der Fragen des Rüstungstransfers beraten werden, die zwischen exportierendem und importierendem Staat strittig sind. Diese Forderung konnte sich ebenfalls nicht durchsetzen. Auch hierin zeigt sich die Krux multilateraler Verhandlungen im Konsens. Um überhaupt zu einer Einigung zu gelangen,

30 Eine solche umfangreiche Auflistung möglicher Kriegsverbrechen findet sich beispielhaft im Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs. Siehe [www.un.org/depts/german/internatrecht/roemstat1.html](http://www.un.org/depts/german/internatrecht/roemstat1.html) (25.11.2013). Zu den Kriegsverbrechen zählt das Römische Statut etwa auch die Folter oder sexualisierte Gewalt.

fallen umstrittene Normen, die der Problemlösung förderlich wären, oftmals durch, da ansonsten die Konsenslösung insgesamt gefährdet wäre.

Im Vergleich zur Verhandlungsrunde vom Juli 2012 gab es im März 2013 aber auch Verbesserungen. So konnte im Artikel 11 (*diversion*) eine Reihe von Maßnahmen zusammengefasst werden, die das Risiko der unkontrollierten Proliferation von Rüstungsgütern minimieren sollen (Bromley et al. 2013).<sup>31</sup> Gerade im Hinblick auf Klein- und Leichtwaffen ist dieses Risiko hoch und betroffene Staaten bedürfen internationaler Hilfeleistungen und Unterstützung (Small Arms Survey 2003). Artikel 8, 9 und 19 regeln außerdem, dass auch der Import, der Transit und das Waffenmaklertum für konventionelle Rüstungsgüter angemessen zu kontrollieren sind. So soll das Empfängerland den Rüstungsexporteur bei der Entscheidung durch Informationen unterstützen, beispielsweise auch durch Endverbleibsbescheinigungen (United Nations General Assembly 2013: 6-7). Waffenmakler sollen registriert werden und für Ausfuhren Genehmigungen beantragen müssen.

### 3.6 Ausnahmen, Berichtswesen und die Zahl der Ratifikationen

Diskussionen entzündeten sich an Artikel 5(2), der auf Drängen Indiens in der Verhandlungsrunde im Juli 2012 in den Vertragstext aufgenommen worden war. Danach soll der ATT keine negativen Auswirkungen auf bestehende Verteidigungskooperationen und -verträge haben. Dahinter steht erneut die Sorge zahlreicher aufstrebender Mächte und Schwellenländer, ein Waffenhandelsabkommen könne von westlicher Seite diskriminierend gegen sie verwendet werden. Nicht nur die Staaten der Karibischen Gemeinschaft (Caricom-Staaten), auch westliche Staaten kritisierten diese Ausnahmebestimmung. So verwies die Schweiz darauf, dass sich Staaten unter dem Verweis auf bestehende Verteidigungskooperationen aus den Vertragsvorschriften „freikaufen“ könnten. Im März 2013 beharrte Indien weiterhin auf seinen Einwänden. Schließlich einigte man sich auf einen Kompromiss und schwächte nunmehr Artikel 26 (*relationship with other international agreements*) dadurch ab, dass er zu Artikel 26(1) ins Verhältnis gesetzt wurde (McDonald 2013).<sup>32</sup> Umstritten waren zudem auch weitere Verfahrensfragen, wie beispielsweise das Berichtswesen. Die transnationale Kampagne der Nicht-Regierungsorganisationen und die Befürworter eines starken und robusten ATT forderten ein verpflichtendes öffentliches Berichtswesen. Diese Forderung konnte sich nicht durchsetzen, so dass die jährlichen Staatenberichte über Rüstungstransfers nur dem Sekretariat (UNODA)<sup>33</sup> zugänglich gemacht werden müssen.<sup>34</sup> Artikel 13 (*reporting*) verweist in Paragraph 3 auf das Berichtswesen des UN-Waffenregisters, schränkt jedoch ein, dass die

31 Im Deutschen wird hierfür auch der Begriff „Umleitungsrisiko“ verwendet.

32 Artikel 26(1) betont allgemein, dass die Implementierung des Vertrages keine nachteiligen Auswirkungen auf bestehende Vertragsverpflichtungen resultierend aus anderen internationalen Abkommen haben sollte.

33 UN Office for Disarmament Affairs.

34 103 Staaten hatten sich in den Verhandlungen im März 2013 für eine öffentliche Berichtspflicht ausgesprochen. Siehe dazu ATT Monitor 6.11: 2.



Berichte kommerziell sensitive Informationen oder solche, die nationale Sicherheitsanliegen betreffen, vorenthalten dürfen. Immerhin müssen Staaten rasch nach ihrer Ratifikation dem Sekretariat einen Bericht vorlegen, wie sie den ATT in nationale Gesetzgebung umsetzen und inwieweit diese anzupassen oder zu verändern ist (Holtom/ Bromley 2013: 1).

Auch die Zahl der Ratifikationen für das Inkrafttreten des Vertrages war strittig, schlussendlich einigte man sich auf 50 Staaten.<sup>35</sup> Sobald der Vertrag in Kraft getreten ist – Experten rechnen mit 2015 – können sich die Mitgliedsstaaten zur Vertragsstaatenkonferenz treffen. Diese sieht auch die Möglichkeit vor, den Vertrag zu ergänzen, um beispielsweise Schlupflöcher zu schließen. Vor allem die Vereinigten Staaten hatten bis zum Schluss vehement für die Konsensregel als Verfahrensgrundlage für Vertragsergänzungen gefochten. Erfahrungswerte, beispielsweise aus dem nur politisch verbindlichen Kleinwaffenaktionsprogramm von 2001, zeigen, wie aussichtslos solche Verhandlungen sein können. Schlussendlich einigte man sich auf einen Kompromiss, der immerhin die Möglichkeit von  $\frac{3}{4}$ -Mehrheiten bei Vertragsergänzungen vorsieht (Artikel 20; United Nations General Assembly 2013: 11).

#### **4. Der ATT und die Konsequenzen für die deutsche Rüstungsexportpolitik**

Deutschland gehörte nicht zu den unmittelbaren Initiatoren des ATT, befürwortete aber schon im Vorfeld des Verhandlungsbeginns einen „starken und robusten“ Waffenhandelskontrollvertrag. Rolf Nickel, Beauftragter der Bundesregierung für Fragen der Rüstungskontrolle und Abrüstung, sprach im Juni 2012 auf einer Konferenz zum ATT in Berlin davon, dass Menschenrechte als Kriterium zur Bewertung von Rüstungsexporten für die deutsche Verhandlungsdelegation eine rote Linie und damit unabdingbar seien. Damit stellte sich ein deutscher Regierungsvertreter auch offiziell hinter die Forderung der transnationalen Kampagne „Control Arms“, die Menschenrechtskriterien als „goldene Regel“ zum Kernstück ihrer Forderungen machte. Deutschland setzte sich während der Verhandlungen auch für die gleichberechtigte Einbeziehung von Munition und für eine umfassende Definition konventioneller Rüstungsgüter ein, die weit über das hinausging, was das UN-Waffenregister umfasste.

Deutschlands Forderungen auf dem internationalen Verhandlungsparkett stehen jedoch im Widerspruch zur eigenen, nationalen Rüstungsexportpolitik (Moltmann 2013). So sind vor allem die Exporte in Drittstaaten im zweiten Jahr in Folge angestiegen: 2011 machte der Anteil der Rüstungsexporte in Drittstaaten 42 Prozent aus, 2012 waren es gar 59 Prozent

<sup>35</sup> In der Diskussion zwischen den 193 Staaten wurden unterschiedliche Optionen verhandelt – die Befürworter eines starken und robusten ATT waren für eine niedrige Zahl von Ratifikationen, um ihn möglichst rasch in Kraft treten zu lassen. Der Vorschlag von 30 Staaten rief den Widerstand von Russland, China, Indien und den Golfstaaten hervor. Sie argumentierten, dass schon die nunmehr 29 Mitgliedsstaaten der EU den Vertrag nahezu alleine in Kraft setzen könnten, wenn sie ihn alle ratifizierten.

(GKKE 2013). Waffen gingen unter anderem nach Saudi-Arabien, Algerien, Indien, Pakistan, Ägypten und die Vereinigten Arabischen Emirate. Deutschland lieferte Waffen an 64 Staaten, deren Menschenrechtssituation als kritisch einzustufen ist, in 39 dieser Staaten finden interne Gewaltkonflikte statt (GKKE 2012: 47).<sup>36</sup> Auch im ersten Halbjahr 2013 sind deutsche Rüstungsgüter in Staaten des Golfkooperationsrates (Bahrain, Katar, Kuwait, Oman, Saudi-Arabien, VAE) und an Mahgreb-Staaten (Ägypten, Algerien, Libyen, Marokko, Tunesien) geliefert worden, obwohl dort zum Teil Gewaltkonflikte und interne Repressionen stattfinden.<sup>37</sup> Sorgenvoll sollte auch die Entwicklung der Kleinwaffenexporte aus Deutschland stimmen. Während 2011 die Ausfuhren von 34.768 Klein- und Leichtwaffen genehmigt worden waren, hatte sich diese Zahl 2012 auf 66.955 Stück verdoppelt.<sup>38</sup> Der Gesamtwert der Ausfuhren für 2012 beläuft sich auf 76,15 Millionen Euro.<sup>39</sup> Stark gestiegen sind auch hier die Exportgenehmigungen an Drittländer: Waren es 2011 noch 17,9 Millionen, so sind 2012 Exporte in Höhe von 37,1 Millionen Euro an Drittländer genehmigt worden (GKKE 2013: 24). 2012 gingen Kleinwaffen unter anderem nach Saudi-Arabien, in den Irak, Oman und die VAE. In die Schlagzeilen gerieten Funde fabrikneuer G-36 Gewehre während des Libyen-Konflikts, von denen die Markierungen entfernt worden waren, die aber vermutlich aus Ägypten stammten (Grässlin 2013: 196).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass im rechtlich verbindlichen Gemeinsamen Standpunkt der EU für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern aus dem Jahr 2008 und in den politischen Grundsätzen für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern deutlich rigidere Normen, als im ATT verankert werden konnten (Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates; Politische Grundsätze der Bundesregierung). Allerdings besteht eine starke Diskrepanz zwischen der normativ-deklaratorischen Ebene und der praktischen Umsetzung der deutschen Rüstungsexportpolitik: Der Vertrag zur Kontrolle des Waffenhandels wird somit wenig unmittelbare Auswirkungen auf die deutsche Rüstungsexportpolitik haben. Auch weiterhin lassen sich problematische Rüstungsexportentscheidungen, wie nach Saudi-Arabien oder Ägypten, damit rechtfertigen, dass sicherheits- und stabilitätspolitische Erwägungen den Ausschlag vor Menschenrechtskriterien gegeben haben. Im ATT ist diese Ambivalenz in die Kriterien eingeschrieben worden. Von daher muss vor überzogenen Erwartungen an die globale Regulierung gewarnt werden. Vielmehr werden die Verhaltensänderungen auf der Outcome-Ebene für einen der größten Rüstungsexporteure weltweit überschaubar bleiben.

36 Das BICC hat eine Datenbank zur Bewertung der Menschenrechtssituation, Sicherheit und Entwicklung in den Empfängerländern deutscher Rüstungsgüter angelegt. Die Informationen der GKKE-Fachgruppe stützen sich darauf. Siehe dazu [www.bicc.de/ruestungsexport/](http://www.bicc.de/ruestungsexport/) (25.11.2013).

37 Neue Zahlen finden sich hierzu auf der umfangreichen Webseite von Jan van Aken, Abgeordneter Der Linken, unter [www.waffenexporte.org](http://www.waffenexporte.org) (25.11.2013).

38 [www.un-register.org/SmallArms/CountrySummary.aspx?type=0&CoI=DE](http://www.un-register.org/SmallArms/CountrySummary.aspx?type=0&CoI=DE) (25.11.2013).

39 Bundestagsdrucksache 17/14756 vom 16. September 2013, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. „Förderung des Rüstungsexports durch die Bundesregierung – Hermes-Bürgschaften, Auslandsmesseprogramm und Rüstungslobbyismus“.

Einzig das Berichtswesen muss im Hinblick auf die Kategorien der Rüstungsgüter und den Zeitpunkt der Abgabe des Berichtes zum 31. Mai für das vorangegangene Kalenderjahr angepasst werden. Bislang hat Deutschland immer zum Ende eines jeden Jahres den nationalen Rüstungsexportbericht des vergangenen Jahres veröffentlicht und die Zahlen an das UN-Waffenregister gemeldet.<sup>40</sup> Der ATT verlangt in Artikel 5(4) unter anderem, dass nationale Exportkontrolllisten an das UN-Sekretariat gesendet werden und diese auf freiwilliger Basis auch öffentlich gemacht werden sollen. Der Deutsche Bundestag hat den Waffenhandelsvertrag am 27. Juni 2013 mit den Stimmen aller Fraktionen angenommen, im September folgte der Bundesrat (Deutscher Bundestag 2013a). Damit zählt Deutschland zu den Staaten, die den Vertrag schnell ratifiziert haben, um seine besondere Bedeutung für die konventionelle Rüstungskontrolle hervorzuheben. Der ATT tritt jedoch erst endgültig 90 Tage nach der 50. Ratifikation in Kraft. Experten rechnen damit, dass dies 2015 der Fall sein wird.

## 5. Fazit

Der UN-Generalsekretär Ban Ki Moon bezeichnete den Abschluss des internationalen Waffenhandelsvertrages als „historisches Ereignis“ – in zahlreichen Reden der Staatsvertreter vor der UN-Generalversammlung war vom „Meilenstein“ die Rede, die der ATT für die konventionelle Rüstungskontrolle bedeute. Mit dem ATT sind erstmals rechtlich verbindliche, globale Normen zur Regulierung des internationalen Waffenhandels auf den Weg gebracht worden. Doch wird der ATT die in ihn gesetzten Erwartungen auch erfüllen können? Mittels des Analyseinstrumentariums aus der Global Governance- und Verantwortlichkeitsforschung hat der Report sich der Frage möglicher Erfolgsaussichten bzw. der Effektivität des ATT genähert. Obwohl der Vertrag noch nicht in Kraft getreten ist, können auf der Grundlage der Kriterien auf der Output-, Outcome- und Impact-Ebene erste Bewertungen hinsichtlich der Präzision der Vertragsinhalte, des Grads der Verpflichtung der Akteure sowie des zu erwartenden Problemlösungsbeitrages der Regulierung erfolgen.

Die Rekonstruktion des Verhandlungsprozesses hat die Differenzen und Friktionen aufgezeigt, die zwischen den Mitgliedsstaaten bestehen und die zu Schwächen im Vertragswerk geführt haben. Einerseits ist mit dem ATT erstmals ein globaler und rechtlich verbindlicher Vertrag verhandelt worden, der eine Regulierung von Rüstungsexporten in den Kontext der Rüstungskontrolle und Abrüstung stellt. Andererseits machten es die Vereinigten Staaten von Amerika zur Bedingung ihrer Verhandlungsteilnahme, dass der Vertrag nach dem Konsensprinzip verhandelt werden müsse. Ein solches Fairnessprinzip verringert jedoch die Effektivität des Verhandlungsergebnisses. Die zahlreichen Kompromisse gingen zu Lasten des Grades der Selbstverpflichtung der Staaten und der Präzision der verhandelten Normen und Regeln. Dies zeigte sich vor allem bei den beiden zentralen

40 Der Bericht für das Sekretariat des Waffenhandelsvertrages muss jetzt für das vergangene Jahr bis Mai abgegeben werden.

Streitgegenständen des Vertrages: der Definition bzw. Reichweite des Vertrages sowie bei den Kriterien. Zahlreiche Rüstungsgüter erscheinen von der Definition konventioneller Rüstungsgüter auf der Basis des UN-Waffenregisters nicht erfasst, wie beispielsweise UAVs (*unmanned aerial vehicles*). Eine Gruppe von Regierungsexperten hat diese kritische Streitfrage durch eine Präzisierung der Definition des UN-Waffenregisters zu lösen versucht, indem die Kategorie der Kampfflugzeuge künftig auch die unbemannten Flugobjekte umfassen soll.<sup>41</sup> Versäumt wurde es in der Definition der konventionellen Rüstungsgüter, einen Hinweis auf „künftige Technologien“ aufzunehmen. Damit fehlt dem ATT der Spielraum, flexibel und zeitnah auf die Forschung und Entwicklung im dynamisch wachsenden Rüstungssektor reagieren zu können. Auch hinsichtlich der Reichweite des Vertrages erstreckt sich der Grad der Verpflichtung der künftigen Mitgliedsstaaten nicht auf Leihgaben, Leasing und Geschenke. Beispiele in Kapitel 2.2 haben gezeigt, dass diese Praxis häufig von Staaten dazu genutzt wird, künftige Rüstungsdeals anzubahnen oder strategische Partnerschaften zu sichern – von daher sollten solche Waffentransfers derselben Regulierung unterworfen werden wie Rüstungsexporte. Während Deutschland sich im Rahmen unilateraler *best practice*-Standards dazu bereit erklärt hat, diese Transfers denselben Kriterien zu unterziehen wie die übrigen Rüstungstransfers, haben andere Staaten dies jedoch ausgeschlossen.

Blickt man zunächst auf die Output- und Outcome-Ebenen des Vertrages, so ist es tatsächlich als Erfolg zu bewerten, dass sich die internationale Staatengemeinschaft auf rechtlich verbindliche Kriterien – Verbotstatbestände und Genehmigungskriterien – einigen konnte. Die Analyse der Artikel 6 und 7 hat jedoch verdeutlicht, dass es den Kriterien an Präzision mangelt und der Grad der Verpflichtung gerade für westliche Industrienationen nicht über die nationalen und regionalen Regulierungen hinausgehen, die seit Jahren Grundlage ihrer nationalen Rüstungsexportpolitischen Entscheidungen sind. Die Defizite auf der Output- und Outcome-Ebene haben Folgen für den möglichen Beitrag des ATT an einer effektiven Regulierung des globalen Rüstungshandels entlang restriktiver Kriterien. Deutschland und andere Befürworter eines „starken und robusten“ ATT hatten das Kriterium der Menschenrechte für die Verhandlungen zur „goldenen Regel“ gemacht. Zwar sind humanitäres Völkerrecht und Menschenrechtskonventionen als Genehmigungskriterien aufgenommen worden, doch stehen sie möglichen Beiträgen von Rüstungsexporten zu Frieden und Sicherheit gegenüber und beinhalten somit die Möglichkeit der Abwägung – auch hierdurch wird der Grad der Selbstverpflichtung der Akteure begrenzt und die Problemlösungsfähigkeit des Vertrages vermindert.

Im Aushandlungsprozess des ATT zeigte sich immer wieder, wie stark die Bemühungen der Staaten, den Themenkomplex der konventionellen Rüstungsgütertransfers zu regulieren, von dem Antagonismus zwischen der Stärkung individueller Menschenrechte und der Wahrung staatlicher Souveränitätsansprüche gekennzeichnet waren. Während beispielsweise die Staaten Sub-Sahara Afrikas darauf drängten, den ATT als Teil der

41 UN-Generalversammlung A/68/140 Continuing operation of the United Nations Register of Conventional Arms and its further development, 15.7.2013.

humanitären Rüstungskontrolle zu verstehen und den Vertrag zur Kontrolle des Waffenhandels entsprechend restriktiv auszulegen, betonten die Golfstaaten ihre souveränen Staatenrechte, wie das Recht auf Selbstverteidigung und den Erwerb von Rüstungsgütern. Solche Gerechtigkeitskonflikte um den Stellenwert der Menschenrechte in der internationalen Ordnung haben letztendlich ebenfalls zur Schwächung des Vertrages geführt. Der Beitrag zur Problemlösung, den der ATT künftig bieten kann, bemisst sich dann aber auch über die Universalität seiner Mitgliedschaft. Doch gerade die Kritiker in den Verhandlungen haben den Vertrag bislang nicht unterzeichnet und sich in der Abstimmung der UN-Generalversammlung ihrer Stimme enthalten: Russland, China, Indien, Pakistan und die Golfstaaten. Neue Akteure drängen auf den globalisierten Weltrüstungsmarkt und so wird sich der Erfolg des ATT auch daran bemessen lassen müssen, inwieweit diese Akteure bereit sind, dem Vertrag in absehbarer Zukunft beizutreten oder sich zumindest an seine Normen und Regeln zu halten.<sup>42</sup> China hat seine Rüstungsexporte in den letzten Jahren stark ausgeweitet, andere Schwellenländer wie Indien, Brasilien oder die Türkei, drängen auf den Markt. Aus ehemaligen Importeuren werden zunehmend bedeutsamere Rüstungslieferanten, die dem ATT mehrheitlich skeptisch bis ablehnend gegenüber stehen. Charakteristisch für neuere Entwicklungen auf dem Weltrüstungsmarkt ist der Handel mit Rüstungskomponenten, die dann vor Ort zusammengesetzt werden. Zahlreiche Schwellenländer profitieren von Lizenzvergaben. So werden deutsche Sturmgewehre in Lizenz in Saudi-Arabien, Pakistan, Iran, Thailand, Brasilien und der Türkei produziert.<sup>43</sup> Schwellenländer, Hauptabnehmer und wichtige Importeure, wie Pakistan, Indien, Algerien, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate hatten sich während der ATT-Vertragsverhandlungen dagegen gewehrt, dass Rüstungskomponenten genauso wie konventionelle Waffensysteme reguliert werden. Der Trend moderner Rüstungsökonomien zur Transnationalisierung und Globalisierung stellt schon rigidiere nationale und regionale Regulierungen vor Herausforderungen – auch der ATT wird hier dank seiner Schlupflöcher auf Grenzen stoßen.

Der Beitrag zur Problemlösung des ATT lässt sich anhand der zwei Ziele des Vertrages bemessen: Neben der Regulierung des staatlichen Rüstungshandels entlang der globalen Kriterien sollte auch der illegale und unkontrollierte Handel mit Waffen, insbesondere Kleinwaffen, eingehegt werden. Kapitel 2 argumentiert, dass es eine Korrelation zwischen Konfliktdynamiken und Waffenhandel gibt. Einerseits lassen beispielsweise innerstaatliche Konflikte die Nachfrage nach Klein- und Leichtwaffen steigen, andererseits erhöht deren unkontrollierte Verbreitung die gewaltsame Eskalation solcher Konflikte. Kapitel 2.2 hat die Schattenseiten des staatlich-legalen Waffenhandels aufgezeigt. Selbst UN-Waffenembargos

42 Hierfür gibt es durchaus Präzedenzen. So sind die Vereinigten Staaten vom Amerika nicht der Anti-Personenminenkonvention beigetreten, halten sich aber dennoch an das Exportverbot, das in diesem Vertrag für die Waffengattung von den Mitgliedsstaaten vereinbart worden ist.

43 Die G-36 Lizenzproduktion in Saudi-Arabien ist nur für den nationalen Bedarf bestimmt. Schlüsselkomponenten werden von Heckler & Koch zugeliefert. Dennoch berichtet der Bundestagsabgeordnete Jan van Aken (Die Linke) darüber, dass die G-36 auf einer internationalen Waffenmesse ausgestellt worden ist. Siehe dazu [www.waffenexporte.org](http://www.waffenexporte.org) (25.11.2013).

sind von Staaten umgangen, oder wie im Fall Syrien von der Europäischen Union auf die nationale Ebene zur individuellen Entscheidung durch die jeweiligen Mitgliedsstaaten verlagert worden, um das Dilemma der Nicht-Intervention in den innerstaatlichen Konflikt durch die Option von Waffenlieferungen an die Oppositionskräfte zu umgehen. Zahlreiche Staaten hatten während der ATT-Vertragsverhandlungen ein Verbot von Waffentransfers an nicht-staatliche Akteure gefordert, dies scheiterte am Widerstand der Vereinigten Staaten. Der ATT betont in Artikel 6 das UN-Embargo als Verbotstatbestand für Rüstungsexporte und wiederholt damit bestehendes Völkerrecht, welches dennoch von staatlichen Akteuren gebrochen worden ist. Die Problemlösungsfähigkeit des ATT bemisst sich von daher letztlich am politischen Willen der Mitgliedstaaten und auch der Nicht-Mitgliedsstaaten, sich an bestehende völkerrechtliche Prämissen zu halten. Die Problemlösungsfähigkeit des ATT wird aber noch weiter eingeschränkt: Selbst wenn Staaten Rebellengruppen nicht mit Waffen versorgen, übernehmen dies oftmals Netzwerke privater Akteure, wie professionelle Waffenhändler oder Transportunternehmen.

Die Bewertung anhand der Effektivitätskategorien lässt viele Defizite und Schwächen des ATT offenbar werden. Es gilt, vor überzogenen Erwartungen zu warnen, der Vertrag zur Kontrolle des Waffenhandels könne den Herausforderungen des komplexen globalen Rüstungshandels effektiv begegnen. Dennoch zeichnen sich auch Lichtblicke am Ende des Tunnels ab. Die Geltungskraft des ATT wird davon abhängen, wie entschieden die künftigen Vertragsstaaten den Vertrag umsetzen. Von entscheidender Bedeutung werden dabei die Vertragsstaatenkonferenzen sein: Die erste wird vermutlich ein Jahr nach Inkrafttreten des Vertrages im Jahr 2016 stattfinden. Hierbei wird es um gemeinsame Interpretationen, *best practice*-Standards und konsensuale Auslegungen der Kriterien und Definitionen gehen. Zahlreiche Staaten haben zum Abschluss der Verhandlungen und in ihren Statements nach der Abstimmung in der UN-Generalversammlung ihren Willen bekundet, der ATT sei „the floor and not the ceiling“. Besonders betont haben dies etwa Norwegen, Neuseeland oder Mexiko. Jeder Staat sei angesichts des Minimalkonsenses, den man nur auf internationaler Ebene erzielen konnte, frei, stärkere (nationale) Kriterien für Waffentransfers anzulegen. Hierin liegt Potenzial für die dynamische Weiterentwicklung des ATT: Etwaige Änderungen der Normen und Regeln lassen sich dann notfalls auch mit 2/3-Mehrheit beschließen. Der Vertrag sieht keinerlei Sanktionen bei eventuellen Verstößen vor. Effektives „naming and shaming“ in Form von Lobbyarbeit der transnational organisierten Zivilgesellschaft und NGO-Kampagnen wie „Control Arms“ sollten dabei nicht unterschätzt werden. Insbesondere für den Umsetzungsprozess und die Bemühungen, nach Inkrafttreten des Vertrages auf Überprüfungskonferenzen Normen zu stärken und Schlupflöcher zu schließen, ist das fortdauernde Engagement zivilgesellschaftlicher Akteure und ihre Beteiligung am Verhandlungsgeschehen unabdingbar. Letztlich obliegt es jedoch der Gruppe gleichgesinnter Staaten und den Befürwortern eines starken und robusten ATT, seine Umsetzung und Effektivität zu forcieren, sobald er in Kraft getreten ist.

Deutschland hat als drittgrößter Waffenexporteur der Welt als einer der ersten Staaten den ATT unterzeichnet und den Vertrag nicht einmal vier Wochen später einstimmig im Bundestag verabschiedet. In den Statements der Abgeordneten war auch die Rede vom „Meilenstein“ für die konventionelle Rüstungskontrolle, doch es gab auch kritische

Stimmen. So wies die Abgeordnete Katja Keul (Bündnis 90/Die Grünen) darauf hin, dass Deutschland angesichts der anstehenden Entscheidungen über Panzerlieferungen nach Saudi-Arabien und Katar Gefahr laufe, seine Glaubwürdigkeit auf dem internationalen Parkett zu verspielen.<sup>44</sup> Auch unter der ehemaligen rot-grünen Bundesregierung sind Waffen an Staaten verkauft worden, deren Menschenrechtsbilanzen zweifelhaft bis ungenügend waren. Mit dem ATT sind Menschenrechtskriterien auf globaler Ebene in den Kontext eines ethisch verantwortungsvollen Umgangs mit Rüstungstransfers gestellt worden. Deutschland, als einer der starken Befürworter des ATT und der „goldenen Regel“ Menschenrechte, sollte auf nationaler Ebene nicht hinter die auf dem internationalen Verhandlungsparkett vertretenen Standards fallen. Um den ATT wirkungsvoll umzusetzen, kommt es auch darauf an, den Wortlaut von Artikel 20 zur internationalen Hilfeleistung für betroffene Staaten ernst zu nehmen und entsprechende finanzielle Mittel bereitzustellen. Politisch sollte zudem Druck auf Nicht-Mitgliedsstaaten aufgebaut werden, um die Universalität des Vertrages zu erreichen. Dem Stellenwert der globalen Verrechtlichung des konventionellen Handels mit Rüstungsgütern sollte Deutschland schließlich auch dadurch Ausdruck verleihen, dass Waffen künftig nicht mehr an solche Staaten geliefert werden, die dem ATT nicht beitreten wollen. Vor allem aber Klein- und Leichtwaffen sollten grundsätzlich nicht an Drittstaaten gehen, die sich dem ATT oder dem UN-Waffenregister verweigern. Darüber hinaus sollte Deutschland dem Beispiel Norwegens und anderer Befürworter folgen und den ATT als minimalen Ausgangspunkt begreifen, der unter 193 Staaten als Konsens erreicht werden konnte. Keinesfalls sollte er die Grenze sein, was einen restriktiven Umgang mit Rüstungsexporten anbelangt. Ohnehin sind bereits stärkere Kriterien in den politischen Grundsätzen für den Export von Kriegswaffen oder dem EU-Gemeinsamen Standpunkt verankert, die in ein neues deutsches Rüstungsexportgesetz münden sollten. Nur so kann die deutsche Bundesregierung demonstrieren, dass sie eine verantwortungsvolle Politik globaler konventioneller Rüstungskontrolle verfolgt, in der Waffenhandel zum festen Bestandteil wird. Eine solche Politik sollte nicht durch eine auf nationaler Ebene widersprüchliche Politik konterkariert werden, die die eigene politische Glaubwürdigkeit auf dem internationalen Parkett verspielt.

44 Siehe dazu <http://bundestag.de>; 250. Sitzung vom 27.06.2013 TOP 17 Vertrag über den Waffenhandel.

## 6. Literatur

- Ashkenazi, Michael/Amuzu, Princess/Grebe, Jan/Kögler, Christoph/Kösling, Marc 2013: MANPADS. A Terrorist Threat to Aviation? BICC Brief No. 47.
- Bauer, Sibylle 2010: Post-Cold War Control of Conventional Arms, in: Andrew T.H. Tan: The Global Arms Trade. A Handbook, London/New York: Routledge, S. 306-318.
- Boemcken, Marc von 2013: Rüstungsmärkte ohne Grenzen. Neue Komplexe globalen Unfriedens, in: Friedensgutachten 2013, Baden-Baden: Nomos, S. 32-45.
- Bromley, Mark/Cooper, Neil/Holtom, Paul 2012: The UN Arms Trade Treaty: Arms Export Controls, the Human Security Agenda and the Lessons of History, in: International Affairs 88:5, S. 1029-1048.
- Broszka, Michael/Kühn, Ullrich 2012: Vertrag über Waffenhandel. Staatenkonferenz 2-27. Juli 2012: Gute Fortschritte trotz formellen Scheitern, in: Vereinte Nationen, 5/2012, 180-182.
- Brück, Tilman/Holtom, Paul 2013: Major recipients today, major suppliers tomorrow? In: ATT Monitor 6.3, 20. März 2013, S. 4-5.
- Buro, Andreas/Ronnefeldt, Clemens 2013: Der Mali—Konflikt. Oder: Der Kampf um die Kontrolle von Nord- und Westafrika, Monitoring Projekt Zivile Konfliktbearbeitung. Gewalt- und Kriegsprävention, Dossier IV.
- Conflict Armament Research 2012: The Distribution of Iranian Ammunition to Africa, [www.conflictarm.com/images/Iranian\\_Ammunition.pdf](http://www.conflictarm.com/images/Iranian_Ammunition.pdf) (19.6.2013).
- Conflict Armament Research 2013: Rebel Forces in Northern Mali, [www.conflictarm.com/images/Mali\\_weapons.pdf](http://www.conflictarm.com/images/Mali_weapons.pdf) (18.6.2013).
- Deutscher Bundestag 2013: Gesetzentwurf der CDU/CSU und FDP-Regierung. Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. April 2013 über den Waffenhandel, Drucksache 17/13708 vom 4.06.2013.
- Deutscher Bundestag 2013a: Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. April 2013 über den Waffenhandel, Drucksache 17/13834, 10.6.2013.
- Feinstein, Andrew 2012: Waffenhandel. Das globale Geschäft mit dem Tod, Hamburg: Hoffmann und Campe.
- Florquin, Nicolas/Berman, Eric G. 2005: Armed and Aimless. Armed Groups, Guns, and Human Security in the ECOWAS Region, Geneva/Small Arms Survey.
- GKKE 2013: Rüstungsexportbericht 2012, Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte, Bonn/Berlin, Januar 2013.
- GKKE 2014: Rüstungsexportbericht 2013, Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte, Bonn/Berlin, Januar 2014.
- Grässlin, Jürgen 2013: Schwarzbuch Waffenhandel. Wie Deutschland am Krieg verdient, Hamburg: Wilhelm Heyne Verlag.
- Grebe, Jan 2013: Harmonized EU Arms Exports Policies in Times of Austerity? Adherence to the Criteria of the EU Common Position on Arms Exports, BICC-Study 6/2013.



- Grebe, Jan/Kreuzer, Peter* 2013: Lässt sich der Drache zähmen? Eskalation und Aufrüstung im Südchinesischen Meer, in: Friedensgutachten 2013, Baden-Baden: Nomos, S. 69-83.
- Greene, Owen/Penetrante, Ariel Macaspac* 2012: Arms, Private Militias and Fragile State Dynamics, in: Owen Greene/Nicholas Marsh: Small Arms, Crime and Conflict. Global governance and the threat of armed violence, London/New York: Routledge, S. 138-159.
- Griffiths, Hugh/Bromley, Mark* 2009: Air Transport and Destabilizing Commodity Flows, SIPRI Policy Paper 24.
- Grimmett, Richard F.* 2007: Trends in Conventional Arms Transfers for the Third World by Major Supplier 1999-2006, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington DC.
- Grimmett, Richard F.* 2011: Trends in Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2003-2010, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington DC.
- Hartung, William D.* 1994: And Weapons for All, New York: Harpercollins.
- Holtom, Paul* 2010: Nothing to Report: The Lost Promise of the UN Register of Conventional Arms, in: Contemporary Security Policy 31:1, S. 61-87.
- Holtom, Paul/Bromley, Mark* 2013: Next Steps for the Arms Trade Treaty: Securing Early Entry into Force, in: Arms Control Today, June 2013, <http://bit.ly/18neMpy> (25.6.2013).
- Human Rights Watch* 1999a: Arsenal on the Cheap: NATO Expansion and the Arms Cascade, [www.hrw.org/legacy/reports/1999/nato](http://www.hrw.org/legacy/reports/1999/nato) (19.6.2013).
- Human Rights Watch* 1999b: Bulgaria: Money Talks. Arms Dealing with Human Rights Abusers; [www.hrw.org/legacy/reports/1999/bulgaria](http://www.hrw.org/legacy/reports/1999/bulgaria) (19.6.2013).
- Hutchful, Eboe* 2000: Understanding the African Security Crisis, in: Abdel Fatau Musah/Kayode J. Fayemi: Mercenaries. An African Security Dilemma, London: Pluto Press.
- Krause, Keith* 1992: Arms and the State: Patterns of Military Production, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lumpe, Lora* 2000: Running Guns: The Global Black Market in Small Arms, London: Zed Books.
- Marsh, Nicholas* 2012: The Tools of Insurgency. A Review of the Role of Small Arms and Light Weapons in Warfare, in: Owen Greene/Nicholas Marsh: Small Arms, Crime and Conflict. Global Governance and the Threat of Armed Violence, London/New York: Routledge, S. 13-28.
- McDonald, Glenn* 2013: Worth the Paper? The Arms Trade Treaty, [www.e-ir.info/2013/04/17/worth-the-paper-the-arms-trade-treaty/](http://www.e-ir.info/2013/04/17/worth-the-paper-the-arms-trade-treaty/) (21.11.2013).
- Moltmann, Bernhard* 2011: Im Dunkeln ist gut munkeln. Oder: Die Not mit der Transparenz in der deutschen Rüstungsexportpolitik, HSFK-Standpunkt Nr. 1, Frankfurt: HSFK.
- Moltmann, Bernhard* 2013: Frieden schaffen mit Waffen. Deutsche Rüstungsexportpolitik auf neuem Kurs, in: Friedensgutachten 2013, Baden-Baden: Nomos, S. 150-164.

- Müller, Harald/Schörnig, Niklas* 2006: Rüstungsdynamik und Rüstungskontrolle. Eine exemplarische Einführung in die Internationalen Beziehungen, Baden-Baden: Nomos.
- Nassauer, Otfried/Steinmetz, Christopher* 2005: „Made in Germany“ inside. Komponenten – die vergessenen Rüstungsexporte, Studie Oxfam Deutschland/BITS.
- Nikel, Rolf* 2013: Präventive Sicherheitspolitik. Was Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung beitragen können, in: Internationale Politik Mai/Juni 2013, S. 90-96.
- Patterson, Malcolm Hugh* 2010: Private Military and Security Companies and the International Trade in Small Arms and Light Weapons, in: Andrew T.H. Tan: The Global Arms Trade. A Handbook, London/New York: Routledge, S. 332-343.
- Pearson, Frederic S.* 1994: The Global Spread of Arms: Political Economy of International Security, Oxford: Westview.
- Pearson, Frederic S./Broszka, Michael, Crantz,* 1992: The Effects of Arms Transfers on Wars and Peace Negotiations, in: SIPRI Yearbook 1992, Oxford: Oxford University Press.
- Schörnig, Niklas* 2010: Die Automatisierung des Krieges. Der Vormarsch der Roboterkrieger ist nicht mehr aufzuhalten und wirft einige Probleme auf, HSFK-Standpunkt Nr. 5., Frankfurt: HSFK.
- Small Arms Survey* 2001: Small Arms Survey 2001: Profiling the Problem, Oxford: Oxford University Press.
- Sommer, Jerry* 2013: Aufrüstung im Nahen Osten: der falsche Weg zu mehr Sicherheit, in: Friedensgutachten 2013, Baden-Baden: Nomos, S. 84-97.
- Stedjan, Scott* 2012: What's the Deal with Bananas and the Global Arms Trade? Oxfam America Blog, 26. Juni 2012, <http://politicsofpoverty.oxfamamerica.org/author/scottstedjan>.
- Stohl, Rachel/Grillot, Suzette* 2009: The International Arms Trade, Cambridge/Malden: Polity Press.
- Stohl, Rachel/Schroeder, Matt/Smith, Dan* 2006: The Small Arms Trade, Oxford: Oneworld.
- Stone, David R.* 2000: Imperialism and Sovereignty: the League of Nations Drive to Control the Global Arms Trade, in: Journal of Contemporary History, 35:2, S. 213-230.
- Tan, Andrew T.H.* 2010: The Global Arms Trade, in: Andrew T.H. Tan: The Global Arms Trade. A Handbook, London/New York: Routledge, S. 3-11.
- United Nations General Assembly* 2013: Final United Nations Conference on the Arms Trade Treaty, A/CONF.217/2013/L.3, 27. März 2013.
- United Nations Security Council* 2006: Letter dated 21 November 2006 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to Resolution 751 (1992) concerning Somalia addressed to the President of the Security Council, S/2006/913.
- United Nations Security Council* 2013: Resolution 2093 (2013), S/Res/2093 (2013), [www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2093%282013%29](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2093%282013%29) (15.12.2013).
- Wezeman, Pieter D.* 2010: Arms Flows and the Conflict in Somalia, SIPRI Background Paper, Oktober 2010.
- Wezemann, Siemon T.* 2010: The Global Arms Trade after the Cold War, in: Andrew T.H. Tan: The Global Arms Trade. A Handbook, London/New York: Routledge, S. 193-207.

- Wisotzki, Simone* 2005: Kleinwaffen ohne Grenzen. Strategien jenseits der Rüstungskontrolle gefordert, HSFK-Report Nr. 15/2005, Frankfurt: HSFK.
- Wisotzki, Simone* 2007: MANPADS. Herausforderungen für die Rüstungskontrolle und Abrüstung, HSFK-Report Nr. 12, Frankfurt: HSFK.
- Wisotzki, Simone* 2009: Between Morality and Military Interests: Norm Setting in Humanitarian Arms Control, PRIF-Report No. 92, Frankfurt: HSFK.
- Wisotzki, Simone* 2013: Humanitarian Arms Control: The Anti-Personnel Mine Ban Treaty, the Programme of Action on Small Arms and Light Weapons, and the Convention on Cluster Munition, in: Harald Müller/Carmen Wunderlich (Hrsg.): Norm Dynamics in Multilateral Arms Control. Interests, Conflicts and Justice, Athens/London: The University of Georgia Press, S. 82-106.
- Wulf, Herbert* 2013: Der Waffenhandelsvertrag – ist das Glas halb voll oder halb leer?, in: Global Governance Spotlight Nr. 3, Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF).
- Zürn, Michael* 1989: Das CoCom-Regime, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg): Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden: Nomos, S. 105-145.

## **7. Abkürzungen**

ATT	Arms Trade Treaty
BAE Systems	Luft-und Raumfahrtunternehmen
BICC	Bonn International Center for Conversion
BRIC	Brasilien, Russland, Indien, China
CoCom	Coordinating Committee on Multilateral Export Controls
EDA	Excess Defense Articles
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IANSA	International Action Network on Small Arms
IWF	Internationaler Währungsfond
MANPADS	Man Portable Air Defense System
NAM	Non-Aligned Movement
NGO	Nichtregierungsorganisation <sup>f</sup>
PoA	Kleinwaffenaktionsprogramm
PrepCom	Vorbereitungskonferenzen
UAV	Unmanned Aerial Vehicles
UNGA	Generalversammlung der Vereinten Nationen
UNROCA	UN-Waffenregister
WTO	World Trade Organization