

Regeln für den internationalen Waffenhandel

Wie es nach dem vorläufigen Scheitern mit den Verhandlungen über einen Waffenhandelsvertrag weitergehen sollte

Max M. Mutschler

Der internationale Waffenhandel braucht Regeln und mehr Transparenz. Ein internationaler Vertrag zur Reglementierung dieses Handels wäre dazu ein wichtiger Schritt. Die Verhandlungen über einen solchen Vertrag bei den Vereinten Nationen in New York sind im Juli vorerst gescheitert. Es war vor allem der Zwang, im Konsens entscheiden zu müssen, der es einer kleinen Gruppe von Staaten ermöglichte, das Zustandekommen eines starken Vertrags zu blockieren. Die Befürworter eines starken Vertrages sollten daraus die Lehre ziehen und für die weiteren Verhandlungen auf ein Verfahren ohne Einstimmigkeitszwang drängen; zur Not auch außerhalb der Vereinten Nationen.

Wenn man anerkennt, dass Waffen legitime Funktionen im Rahmen staatlicher Sicherheitspolitik haben – zur Selbstverteidigung gegen Aggression oder deren Abschreckung –, dann kann man auch den internationalen Handel mit Waffen nicht prinzipiell ablehnen. Das heißt aber nicht, dass dieser Handel grundsätzlich unproblematisch wäre. So ist etwa die Lieferung von Waffen oder anderen Rüstungsgütern in Spannungsgebiete oder an Regime, welche die Menschenrechte mit Füßen treten, moralisch kaum zu rechtfertigen und sicherheitspolitisch oft kontraproduktiv. Waffen sind zwar nicht die primäre Ursache gewaltsamer Konflikte, ihre Verfügbarkeit kann aber deren gewaltsame Eskalation befeuern. Aus diesem Grund wurde zu

verschiedenen Zeiten die Idee von Regeln für den Waffenhandel diskutiert. Bereits in den 1920er Jahren hatte der Völkerbund entsprechende Konventionen ausgearbeitet, die jedoch nie in Kraft getreten sind.

2003 wurde diese Idee im Zuge einer globalen Kampagne unter dem Motto »Waffen unter Kontrolle« von mehreren Nichtregierungsorganisationen aufgegriffen. Dieser Kampagne ist es gelungen, die Staatengemeinschaft von der Idee gemeinsamer Standards für den Transfer konventioneller Waffen zu überzeugen. Nach einem mehrjährigen Vorbereitungsprozess verhandelten im Juli 193 Staaten in New York über einen Vertrag zur Kontrolle des internationalen Waffenhandels (Arms Trade Treaty, ATT).

Diese Verhandlungen sind gescheitert. Gemäß Verhandlungsmandat der VN-Generalversammlung durfte die Staatenkonferenz nur im Konsens entscheiden. So konnte die Minderheit der Gegner einen ATT verhindern. Das Scheitern der Verhandlungen ist zwar für Befürworter eines ATT wie die Mitgliedstaaten der EU enttäuschend. Dennoch ist es besser als die Verabschiedung eines schwachen und ineffektiven Vertrages. So bietet sich nun die Möglichkeit, innezuhalten und über drei grundsätzliche Fragen nachzudenken. Erstens, was kann und soll ein ATT leisten? Zweitens, woran sind die Verhandlungen gescheitert? Und drittens, wie soll es nun mit dem ATT-Prozess weitergehen?

Was kann ein Waffenhandelsvertrag leisten?

Die Befürworter eines ATT erwecken gelegentlich den Eindruck, als führe ein solcher Vertrag auf direktem Weg dazu, dass problematische Waffenlieferungen in Spannungsgebiete oder an Regime eingestellt würden, welche die Menschenrechte missachten. Dieser Eindruck ist falsch. Hier werden Hoffnungen geweckt, die ein ATT nicht erfüllen kann. Schließlich bliebe die Entscheidung über Waffenexporte nach wie vor Sache der jeweiligen Staaten. Sanktionen gegen Verstöße sind nicht vorgesehen.

Bei einem ATT geht es darum, gemeinsame Kriterien zur Beurteilung von Waffentransfers festzulegen. Zu diesen Kriterien sollte unter anderem gehören, dass Waffentransfers nicht genehmigt werden, wenn ein erhebliches Risiko besteht, dass sie interne, regionale oder internationale Instabilität hervorrufen oder verstärken. Weitere wichtige Kriterien wären das Risiko, dass mit den entsprechenden Waffen schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen begangen oder dass die Transfers die nachhaltige Entwicklung eines Empfängerlandes ernsthaft behindern würden. Bei der Bewertung des jeweiligen Risikos wird es allerdings häufig gewisse Spielräume und unterschiedliche Einschätzungen geben.

Für die EU-Mitgliedstaaten gelten bereits solche Exportkriterien, und dennoch kommt es immer wieder zu Exporten von Rüstungsgütern, die von Nichtregierungsorganisationen unter Verweis auf ebendiese Kriterien kritisiert werden. Mit anderen Worten: Ein ATT hätte vermutlich auf die europäische Rüstungsexportpraxis nur wenig Einfluss.

Trotzdem ist die Fundamentalkritik verfehlt, der gesamte ATT-Prozess sei völlig überflüssig und lediglich eine Imagekampagne der großen europäischen Rüstungsexporteure. Der Mehrwert eines ATT bestünde darin, einen internationalen Normbildungsprozess voranzutreiben, der darauf abzielt, dass gewisse Mindeststandards für Waffentransfers von möglichst vielen Staaten, auch außerhalb Europas, anerkannt werden. Die Staaten wären dann zumindest dazu verpflichtet, nationale Regelungen und Strukturen zur Kontrolle von Exporten, aber auch – und dieser Punkt ist nicht zu unterschätzen – des Endverbleibs von importierten Waffen aufzubauen. Ein ATT würde als Grundlage dienen, Staaten dabei zu unterstützen.

Darüber hinaus könnte ein ATT für mehr Transparenz sorgen. Gerade im Bereich des internationalen Waffenhandels wäre dies dringend vonnöten. Wer hat wann was an wen geliefert? Trotz des existierenden VN-Waffenregisters bleibt hier immer noch vieles im Unklaren. Damit etwas mehr Licht ins Dunkel kommt, müsste ein ATT den Staaten die Pflicht auferlegen, detailliert über ihre Rüstungstransfers zu berichten. Außerdem wären internationale Strukturen zu schaffen, welche die Daten zusammentragen und auswerten könnten. Auch über die Ablehnung von Rüstungstransfers sollte berichtet werden. Würde dann ein anderer Staat an denselben Empfänger liefern wollen, hätte er die Pflicht, jenen Staat zu konsultieren, der den Export zuvor abgelehnt hat. Die Idee eines solchen »denial-notification«-Systems für einen ATT konnte sich in der Diskussion noch nicht durchsetzen. Es wäre jedoch wünschenswert, wenn dieser Punkt in zukünftigen

Verhandlungen noch einmal aufgegriffen würde.

So könnte über gemeinsame Kriterien und erhöhte Transparenz eine internationale Debatte über verantwortliche und unverantwortliche Waffentransfers vorangetrieben werden. Ein ATT darf nicht als Schlusspunkt einer solchen Debatte verstanden werden, sondern eher als ein wichtiger Meilenstein.

Woran sind die Verhandlungen gescheitert?

Die zentralen Konflikte waren lange vor Beginn der offiziellen Verhandlungen klar zu erkennen. Sie beginnen schon bei der Frage, für welche Arten von Waffen die Regeln eines ATT gelten sollen. Konsens besteht darüber, dass die sieben Kategorien des Waffenregisters der Vereinten Nationen darunter fallen sollen (Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, großkalibrige Artilleriesysteme, Kampfflugzeuge, Kampfhubschrauber, Kriegsschiffe, Raketen einschließlich ihrer Start- und Abschusssysteme). Eine breite Mehrheit der Staaten fordert, dass auch Kleinwaffen, leichte Waffen sowie Munition eingeschlossen werden sollten. In Bezug auf diese Kategorien besteht allerdings keine Einigkeit. So hat sich etwa China dafür ausgesprochen, den Geltungsbereich auf das VN-Waffenregister zu beschränken, und die USA sind gegen die Einbeziehung von Munition.

Ein zweiter zentraler Konflikt betrifft die Kriterien zur Beurteilung von Waffentransfers. Vor allem über das Menschenrechtskriterium wurde im Vorfeld wiederholt gestritten. Auch gegen die Aufnahme dieses Kriteriums hat sich eine kleine Gruppe von Staaten ausgesprochen, weil es, so die Begründung, nur »politisch« missbraucht würde. Angeführt wird die Gruppe von Russland, dem zweitgrößten Exporteur von Rüstungsgütern. Aber es sind auch Importeure wie Pakistan oder Algerien dabei, die um ihre Versorgung mit Waffen fürchten.

Im Gegensatz zu dieser kleinen Gruppe von Staaten ist eine Mehrheit für einen um-

fassenden und vergleichsweise starken ATT. Dazu zählen neben den Mitgliedstaaten der Europäischen Union auch viele Länder aus Lateinamerika und Afrika. Aufgrund der Anforderung, einstimmig entscheiden zu müssen, war diese Mehrheit der Staaten jedoch gezwungen, den Gegnern sehr weit entgegenzukommen. So war es auch nicht verwunderlich, dass der Vertragsentwurf, der nach zähen Verhandlungen vom Vorsitzenden der Konferenz präsentiert wurde, hinter den Erwartungen an einen starken ATT zurückgeblieben ist. Die Passage über die anzuwendenden Kriterien beispielsweise ist derart verklausuliert formuliert, dass sich diverse Schlupflöcher ergeben und sich quasi jeder Waffenexport doch irgendwie rechtfertigen lässt. Nach diesem Entwurf ließen sich sogar Waffenlieferungen an Konfliktparteien in einem Bürgerkrieg unter Verweis auf bestehende rüstungspolitische Kooperation und Verträge legitimieren.

Und selbst dieses weite Entgegenkommen war noch nicht genug. Letztendlich waren es die USA, die sich als weltweit größter Exporteur von Rüstungsgütern im Interesse ihrer oftmals strategischen Exportpolitik keinen größeren Einschränkungen unterwerfen wollten. Kurz gegen Ende der Verhandlungen verkündeten sie, dass sie mehr Zeit benötigten.

Es ist nun offensichtlich, dass ein effektiver ATT nicht im Konsens aller 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen beschlossen werden kann. Natürlich wäre es wünschenswert, die großen Rüstungsexporteure – das hieße neben den EU-Mitgliedern Deutschland, Großbritannien und Frankreich auch die USA, Russland und China – bei einem ATT dabei zu haben. Jedoch gibt es kaum etwas, das man diesen Staaten anbieten könnte, um ihnen Zugeständnisse abzurufen. Sollten die Verhandlungen also 2013 unter denselben Verfahrensregeln fortgesetzt werden, wäre entweder eine erneute Blockade oder allenfalls ein entkernter und damit weitgehend nutzloser ATT zu erwarten.

Wie soll es mit den Verhandlungen weitergehen?

Die Alternative wäre ein starker Waffenhandelsvertrag, der zwar nicht von allen Staaten, aber doch von einer breiten Mehrheit getragen wird. Eine Gruppe von mehr als 90 Staaten zeigte sich enttäuscht über das Scheitern der Verhandlungen. Neben sämtlichen EU-Mitgliedstaaten befanden sich darunter auch einige nicht unwesentliche Exporteure von Rüstungsgütern, wie zum Beispiel die Schweiz, Kanada, Südkorea oder Südafrika. Ein Vertrag, den diese Gruppe von Staaten mittragen würde, könnte durchaus als Erfolg gewertet werden.

Die Befürworter eines starken ATT täten gut daran, alles zu versuchen, um den Zwang zum Konsens aufzubrechen. Zunächst sollten sie bei der im Herbst anstehenden Sitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen darauf hinarbeiten, für 2013 ein neues Verhandlungsmandat durchzusetzen, das eine Entscheidungsfindung auch ohne Einstimmigkeit (etwa mit Zweidrittel-Mehrheit) ermöglicht.

Allerdings dürfte das schwierig werden. Schließlich ist es den fünf ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates auch gelungen, sich mit ihrer Forderung durchzusetzen, dass bei den Verhandlungen im Juli 2012 im Konsens entschieden werden soll. Es spricht wenig dafür, dass sich daran etwas geändert hat. In diesem Fall bliebe immer noch die Option, dass eine breite Koalition von Staaten sich das Ziel setzt, einen starken, wenn auch nicht universellen ATT außerhalb des VN-Rahmens auszuhandeln.

Für ein solches Vorgehen gäbe es in der jüngeren Geschichte der Rüstungskontrolle durchaus Vorbilder. Nachdem es in den 1990er Jahren nicht gelungen war, im Rahmen der Vereinten Nationen die Ächtung von Anti-Personen-Minen durchzusetzen, hat sich eine Mehrheit der Staaten unter kanadischer Führung dem Zwang zum Konsens entzogen und sich 1997 auf das sogenannte Ottawa-Abkommen verständigt. Dieses Abkommen über ein umfassendes

Verbot von Herstellung, Einsatz, Transfer sowie Lagerung aller Arten von Anti-Personen-Minen ist seit 1999 in Kraft und wurde mittlerweile von mehr als 150 Staaten ratifiziert.

Eine ähnliche Entwicklung ließ sich auch bei den Bemühungen um eine Ächtung von Streumunition beobachten. Auch hier zeichnete sich ab, dass man im Konsens nicht zu einem klaren Verbot von Streumunition gelangen würde. In der Folge hat 2007 eine kleine Gruppe von Staaten unter norwegischer Führung die Initiative ergriffen. Innerhalb kurzer Zeit handelte sie im Rahmen des sogenannten Oslo-Prozesses die Konvention gegen Streubomben aus, die mittlerweile von über 100 Staaten unterzeichnet wurde.

Sowohl der »Ottawa-« als auch der »Oslo-Prozess« gelten mittlerweile als Meilensteine der humanitären Rüstungskontrolle. In beiden Fällen wurde der Prozess durch eine von der transnationalen Zivilgesellschaft getragene Kampagne angestoßen. Entscheidend war letztlich aber, dass eine Kerngruppe von Staaten bereit war, einen Prozess zu starten und anzuführen, bei dem es vor allem darum ging, starke internationale Regeln zu vereinbaren.

Deutschland ist der drittgrößte Exporteur von Rüstungsgütern weltweit und insofern in einer besonderen Pflicht, einen Beitrag zur stärkeren Verregelung des internationalen Waffenhandels zu leisten. Die Bundesregierung sollte sich in diesem Sinne bereit zeigen, zusammen mit einer kleinen Gruppe von Staaten einen Prozess anzuführen, der einen starken ATT zum Ziel hat. Dazu sollte sie sich noch vor der Herbstsitzung der VN-Generalversammlung mit möglichen Partnern konsultieren, wie zum Beispiel Mexiko und Südafrika. Innerhalb der EU dürfte es zunächst darum gehen, darauf hinzuarbeiten, dass vor allem Frankreich und Großbritannien solch einem Unternehmen zumindest keine Steine in den Weg legen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364