

DENKSCHRIFT ZU DEM VERTRAG ÜBER DEN WAFFENHANDEL

STAND: 01.03.2014¹

I. Allgemeines

1. Von einem unregulierten Handel mit Rüstungsgütern gehen erhebliche Gefahren und negative Effekte aus. Sie zeigen sich im regelmäßigen Missbrauch von Waffen zur Verletzung von Menschenrechten und Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht sowie in der Existenz eines umfangreichen illegalen Marktes. Die bisherige Situation, in der es keine global gültigen Standards für den Handel mit Rüstungsgütern gibt, wurde insbesondere durch die Zivilgesellschaft seit Jahren kritisiert.

An dieser Stelle setzt der Vertrag über den Waffenhandel an (synonym: Internationaler Waffenhandelsvertrag, „Arms Trade Treaty“, in der Regel und im Folgenden mit „ATT“ abgekürzt). Durch die erstmalige Vereinbarung von global gültigen, rechtlich bindenden, gemeinsamen Mindeststandards für den grenzüberschreitenden Handel mit konventionellen Rüstungsgütern werden Staaten in die Verantwortung genommen. Sie verpflichten sich, Ausfuhren, Einfuhren, Durchfuhren, Umladung und Vermittlungstätigkeit, von Waffen (im Folgenden Transfers) zu kontrollieren und insbesondere Ausfuhren einer strukturierten Gefahrenanalyse unter Zugrundelegung international vergleichbarer Entscheidungskriterien zu unterziehen.

2. Die Bundesregierung kontrolliert insbesondere vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte schon seit Jahrzehnten Transfers von Rüstungsgütern, insbesondere von Kriegswaffen, und legt besonders restriktive Maßstäbe zugrunde. Das deutsche Exportkontrollsystem für konventionelle Rüstungsgüter wurde dabei kontinuierlich weiterentwickelt und ist heute weltweit anerkannt. Gleichzeitig engagierte sich die Bundesregierung auf internationaler Ebene für die Fortentwicklung internationaler Exportkontrollstandards, z.B. als

Gründungs-Teilnehmerstaat des Ende 1995 ins Leben gerufenen „Wassenaar Arrangement“ für die Exportkontrolle konventioneller Rüstungsgüter und Dual-use-Güter und Technologien, dem wesentliche Rüstungsexportstaaten angehören. Auch im Rahmen der Europäischen Union hat die Bundesregierung eine Gestaltungsrolle bei der Aushandlung des ab 1998 geltenden EU-Verhaltenskodex für Rüstungsgüterausfuhren übernommen, der im Dezember 2008 in den „Gemeinsamen Standpunkt des Rates der Europäischen Union 2008/944/GASP betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern“ überführt wurde. Alle diese Regelungen auf regionaler Ebene oder mit ausgewählten wichtigen Exportstaaten sind jedoch nicht global gültig.

3. Kerngedanke des Vertrages ist die *Regulierung* der Transfers von konventionellen Waffen und die damit verbundene Zielsetzung einer effektiveren Bekämpfung des Missbrauchs von Waffen und des unerlaubten Waffenhandels. Im bestehenden internationalen Gefüge aus völkerrechtlichen Normen und politisch verbindlichen Vereinbarungen, ist der Vertrag insofern ein Novum, wenngleich er nicht losgelöst von bestehenden Regelungen und Praktiken ist.

4. Der Vorschlag für ein rechtlich verbindliches internationales Abkommen über den Handel mit konventionellen Rüstungsgütern geht ursprünglich auf die Initiative mehrerer Nobelpreisträger und einer Kampagne von Nichtregierungsorganisationen zurück. Eng mit dem Prozess verknüpft ist die Arias Stiftung um den ehemaligen Präsidenten Costa Ricas, Oscar Arias. Die Aktivitäten der Zivilgesellschaft wurden bis zum Ende der Verhandlungen durch das Aktionsbündnis „Waffen unter Kontrolle! / control arms“, dem u.a. Amnesty International und Oxfam angehören, koordiniert und haben den Prozess stark mit geprägt.

Die Initiative wurde 2006 von den „Ko-Autoren“ Argentinien, Australien, Costa Rica, Finnland, Großbritannien, Japan und Kenia, unter maßgeblicher britischer Führung in die Vereinten Nationen eingeführt. Die VN-Generalversammlung nahm am 06.12.2006 eine von 116 Ko-Sponsoren (darunter auch Deutschland) unterstützte Resolution 61/89 „Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms“ an (153 Ja-Stimmen, 1 Nein-Stimme (USA) und 24 Enthaltungen (u.a. VR China, Russland, Indien, Pakistan, Israel, Iran, Ägypten und andere arabische Staaten). Die Resolution forderte die VN-Mitgliedstaaten auf, im Laufe des Jahres 2007 Stellungnahmen ggü. dem VN-Generalsekretär zum ATT-Projekt abzugeben. Darüber hinaus wurde mit dieser Resolution eine VN-Regierungsexpertengruppe (28 Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland) für 2008 einberufen. Vor dem Hintergrund des Berichts der Regierungsexpertengruppe

¹ Die hier wiedergegebene Denkschrift zum „Vertrag vom 2. April 2013 über den Waffenhandel“ entspricht der dem Vertragsgesetzentwurf der Bundesregierung vom 23.05.2013 beigefügten Denkschrift, die z.B. in Bundesratsdrucksache 430/13 (<http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2013/0430-13.pdf>) wiedergegeben ist. Wegen der nachfolgenden Änderung der authentischen spanischen Sprachfassung des Vertrages mussten die deutsche Übersetzung von Artikel 7 Absatz 3, die Auslegung dieses Artikels und die entsprechende Passage der Denkschrift jedoch geändert werden. Die Änderung des Vertragsgesetzes erfolgte nach dessen Verabschiedung durch Bundestag und Bundesrat und wurde von diesen nachträglich gebilligt. Sie ist deswegen nicht z.B. im Wege von Bundesratsdrucksachen oder Bundestagsdrucksachen veröffentlicht worden. In der hier vorgelegten Fassung sind diese Änderungen konsolidiert.

beschloss die VN-Generalversammlung am 24.12.2008 in Resolution 63/240 die Fortsetzung des VN-Prozesses bis zum Jahr 2011 in Form einer sog. Offenen Arbeitsgruppe (Open-Ended Working Group (OEWG)). Diese sollte allen VN-Mitgliedstaaten offen stehen und über konsensfähige Elemente eines möglichen ATT beraten. Formale Verhandlungen waren damit zunächst nicht verbunden.

Im Sommer 2009 verabschiedete die Open-Ended Working Group nach zwei jeweils einwöchigen Sitzungen einen vornehmlich prozeduralen Konsensbericht, in dem erstmalig von allen VN-Mitglied-Staaten anerkannt wurde, dass der nicht regulierte internationale Waffenhandel ein Problem darstellt. Zentrale Aspekte wie die Wahrung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts sowie die Auswirkungen des Waffenhandels auf bewaffnete Konflikte wurden darin allerdings nicht explizit benannt.

5. Im Oktober 2009 legte die Gruppe der Ko-Autoren einen Resolutionsentwurf vor, der trotz der weiterhin großen Positionsunterschiede zwischen wichtigen Staaten die Umwandlung der für 2010 und 2011 vorgesehenen OEWG-Sitzungen in Sitzungen eines sogenannten Vorbereitungsausschusses (Preparatory Committee /PrepCom) vorsah und zudem für das Jahr 2012 eine VN-Konferenz zur Ausarbeitung eines Vertrages über den Waffenhandel ansetzte. Am 02.12.2009 beschloss die VN-Generalversammlung mit Resolution 64/48 die Aufnahme von Verhandlungen und den entsprechenden beschleunigten Vorbereitungsprozess zu einem ATT sowie den Zeitplan für die Jahre 2010-2012 (151 Staaten stimmten mit Ja, darunter diesmal auch die USA; 20 Enthaltungen (u.a. von Russland, China, Indien, Pakistan, Ägypten und andere arabische Staaten) und eine Nein-Stimme von Zimbabwe).

Zwischen Juli 2010 und Februar 2012 fanden, unter dem Vorsitz des argentinischen Botschafters Roberto Garcia Moritán, in der Folge insgesamt vier Sitzungen dieses Vorbereitungsausschusses statt, in denen sowohl inhaltliche Elemente eines Vertrages angesprochen als auch prozedurale Fragen für die Konferenz festgelegt wurden.

Vom 2. bis 27. Juli 2012 tagte schließlich die VN-Konferenz zum Arms Trade Treaty bei den Vereinten Nationen in New York. Sie stand wiederum unter dem Vorsitz von Botschafter Moritán. Trotz sehr intensiver Verhandlungen und Annäherungen der Standpunkte in vielen wichtigen Fragen ging die Konferenz zwar mit wesentlichen Verhandlungsfortschritten, aber ohne Einigung auf einen Vertragstext zu Ende.

Maßgeblicher Grund war die Unschlüssigkeit wichtiger Verhandlungsteilnehmer wie der USA und Russland am letzten Konferenztag, denen sich auch Weißrussland, Kuba, Syrien und Nordkorea anschlossen. Deutschland, die anderen EU-Mitgliedstaaten und zahlreiche weitere Staaten (insgesamt 91) sprachen sich zu Ende der Konferenz im Juli 2012 in einer gemeinsamen Erklärung dafür aus, weiterhin an dem Ziel festzuhalten, möglichst zügig zu einem wirkungsvollen

und global gültigen ATT zu gelangen und den Prozess im Rahmen der Vereinten Nationen auf der Basis des bisher Erreichten fortzuführen.

6. Den Weg für den Abschluss der Verhandlungen machte die VN-Generalversammlung am 24.12.2012 durch die Annahme der Resolution 67/234 frei (133 Ja-Stimmen (erstmalig auch Indien und China, keine Nein-Stimmen, 17 Enthaltungen). Diese Resolution sah eine „abschließende VN-Konferenz zum Arms Trade Treaty“ vom 18. bis 28. März 2013 bei den Vereinten Nationen auf der Basis des letzten Vertragsentwurfs der Juli-Konferenz vom 26.07. 2012 und mit den gleichen Verfahrensregeln (u.a. Konsenszwang für die Annahme des Ergebnisses) vor.

7. Parallel zum Vorbereitungsprozess und im Hinblick auf die Verhandlungen im Rahmen der Vereinten Nationen finanzierte die Europäische Union seit 2009 auf der Basis von insgesamt zwei Ratsbeschlüssen weltweit eine Reihe von Regionalseminaren, um international für einen ATT zu werben. An diesen Seminaren nahmen als Experten auch Vertreter des Auswärtigen Amtes teil. Darüber hinaus organisierte die interessierte Zivilgesellschaft, insbesondere das Aktionsbündnis „control arms“ sowie die Nichtregierungsorganisation „Saferworld“ eine Vielzahl von Seminaren und Aktionen. Mit großem Interesse begleitet daneben das schwedische Forschungsinstitut SIPRI den ATT Prozess. Auch die Bundesregierung beteiligte sich an den Vorbereitungen durch die Förderung eines durch die VN durchgeführten zweitägigen Seminars für afrikanische Staaten in Addis Abeba Anfang März 2013, durch die Finanzierung eines Treffens afrikanischer Parlamentarier in Windhuk sowie durch ein dreitägiges Vorbereitungstreffen wichtiger Staaten („neue Gestaltungsmächte“) in Berlin Ende Februar 2013.

8. Die „abschließende VN-Konferenz zu einem Arms Trade Treaty“ tagte vom 18.-28. März 2013 bei den Vereinten Nationen in New York. In Ihrem Verlauf legte Konferenzpräsident Botschafter Peter Woolcott aus Australien nach zwei Zwischenentwürfen vom 20.03. und 22.03. am 27.03.2013 seinen letzten Vertragsentwurf als Entscheidungsvorschlag der Konferenz zur Annahme vor. Vorausgegangen waren hochintensive Verhandlungen, die vorwiegend in Treffen unter der Leitung diverser Moderatoren („*facilitators*“) zu verschiedenen Themenstellungen, in informellen Diskussionen und in bilateralen Konsultationen stattfanden, aber auch in Plenarsitzungen.

Die Konferenz endete am 28. März 2013 nach neun Verhandlungstagen mit einem Bruch der Annahme im Konsens durch Iran, Nordkorea und Syrien und daher ohne Annahme dieses Vertragstextes. Diese offene Ablehnung des ATT-Entwurfs vom Vortag durch Iran, Syrien und Nordkorea und die in den Abschlusserklärungen deutlich gewordene implizite Ablehnung durch eine Reihe anderer ATT-Gegner (u.a. Kuba, Venezuela) und Skeptiker (u.a. Weißrussland, Ägypten und einige andere arabische Staaten) sowie die deutlich kritische Haltung von Indien, Pakistan, Algerien, Indonesien war in der abschließenden Sitzung der Konfe-

renz nicht zu überbrücken. Der greifbare Wille einer großen Mehrheit der vertretenen Staaten zu einer Konsenseinigung unter Inkaufnahme von zum Teil schwierigen Kompromisslösungen wurde damit von einer kleinen Staatengruppe verhindert. Die große Mehrheit der VN-Mitgliedstaaten sprach sich in ihren Erklärungen für einen starken und robusten Vertrag aus und machte klar, dass sie den vorliegenden Vertragsentwurf vom 27.03.2013 als Verhandlungsergebnis unterstützte.

9. Ein noch während der letzten Stunde der Konferenz vorgestellter Resolutionsentwurf für die VN-Generalversammlung, der die unveränderte Annahme des abschließenden Vertragsentwurfs vom 27.03.2013 vorsah, erreichte aus dem Stand mehr als 60 Ko-Sponsoren. Weitere Staaten schlossen sich diesem Resolutionsentwurf an, so dass dieser schließlich am 2. April 2013 mit 110 Ko-Sponsoren in die VN-Generalversammlung eingebracht und noch am selben Tag mit überwältigender Mehrheit (155 Ja-Stimmen, 3 Nein-Stimmen (Iran, Nordkorea, Syrien.), 22 Enthaltungen (u.a. Russland, China, Indien, Indonesien), 13 Abwesenheiten) angenommen werden konnte. Der Vertrag, auf den diese Resolution verweist, wird ab dem 3. Juni 2013 bei den Vereinten Nationen in New York zur Zeichnung aufgelegt.

10. Der Vertragstext ist im Rahmen der Erwartungen sehr positiv ausgefallen, er ist ein rechtlich solider und inhaltlich wichtige Normen und Standards setzender Text. Er ist insbesondere ggü. der ggw. Situation des völligen Fehlens global gültiger Regeln ein erheblicher Fortschritt und stellt zudem als positives Signal die Fähigkeit der VN unter Beweis, Verträge zu wichtigen Themen aus dem Bereich Frieden und Sicherheit auszuhandeln und abzuschließen. Der vorliegende Vertrag ist - als Kompromissergebnis eines konvergierenden Verhandlungsprozesses - eine umsetzbare und vor allem für viele Staaten grundlegend neue Richtschnur für die Schaffung bzw. die Verbesserung der Regeln für den grenzüberschreitenden Rüstungsgüterhandel.

Neben Großwaffensystemen (mindestens alle Waffen der Kategorien des VN-Waffenregisters) werden auch Kleinwaffen und leichte Waffen sowie weite Bereiche an Munition und wichtige Teile und Komponenten für die vom Vertrag abgedeckten Waffen erfasst. Die Ausfuhrbewertungskriterien, der Kern des Vertrages, spiegeln einen wesentlichen Teil der bereits in Deutschland und der EU seit längerem geltenden – jedoch hier umfangreicheren und weiterreichenden - Bewertungskriterien wider. Insbesondere ist die „Goldene Regel“ (keine Genehmigung von Ausfuhren, falls ein eindeutiges Risiko schwerer Menschenrechtsverletzungen oder schwerwiegender Verletzungen des humanitären Völkerrechts besteht) weitgehend enthalten. Wenn ein eindeutiges Risiko der Untergrabung von Frieden und Sicherheit gegeben ist, so darf die Ausfuhr ebenfalls nicht genehmigt werden. Neben absoluten Verbotstatbeständen bei Kenntnis des ausführenden Staates über die bevorstehende Verwendung z.B. zu Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen

die Menschlichkeit ist auch ein festgestelltes Umleitungsrisiko Erwägungsgrund für eine Versagung der Ausführungsgenehmigung. Besondere, aber weniger detaillierte Vorschriften gelten für Einfuhren, Vermittlungsgeschäfte sowie Durchfuhren bzw. Umladungen. Der Vertrag sieht ein Sekretariat, Regelungen zur internationalen Zusammenarbeit und Unterstützung sowie Vertragsänderungen (mit 3/4 Mehrheit der abstimmenden Vertragsstaaten frühestens 6 Jahre nach Inkrafttreten) vor. Darüber hinaus sind Berichtspflichten der Vertragsstaaten zur Durchführung und Anwendung des Vertrages vorgesehen.

An vielen Stellen des Vertrages, an denen eine Verpflichtung der Vertragsstaaten nicht im Konsens durchzusetzen war, wurde die entsprechende Bestimmung in eine Aufforderung zu einem bestimmten Verhalten umgewandelt. Deren Vorhandensein im Vertrag drückt unterhalb der Schwelle einer rechtlichen Verpflichtung die Erwartung an die Vertragsstaaten aus, sich entsprechend zu verhalten. Insbesondere bei diesen Vertragsbestimmungen wird es stark darauf ankommen, in welchem Maße die Vertragsstaaten diesen Aufforderungen tatsächlich nachkommen und mit gutem Beispiel bei der innerstaatlichen Umsetzung (in Form von „Best Practice“-Richtlinien) die im Vertrag zum Ausdruck gebrachte Erwartungshaltung untermauern.

11. Auch nach Inkrafttreten des Vertrages über den Waffenhandel werden die Entscheidungen über mögliche Genehmigungen für Transfers, insbesondere Ausfuhren, in nationaler Verantwortung getroffen werden. Neu ist hingegen für viele Staaten, dass dieser Entscheidungsprozess nunmehr auf der Basis von konkreten, gemeinsamen und verbindlichen Kriterien als Mindestmaßstab innerhalb eines verpflichtend zu errichtenden nationalen Kontrollsystems erfolgen muss. Jenseits bestehender regionaler Absprachen im Bereich der Exportkontrolle (z.B. innerhalb der EU, aber auch im Rahmen anderer Regionalorganisationen) und internationaler, aber nicht universeller Exportkontrollregime (wie z.B. dem „Wassenaar Arrangement“) wird damit erstmals eine ausbaufähige Grundstruktur für ein weltweit anzuwendendes System der Transferkontrollen für Rüstungsgüter geschaffen.

12. Von Beginn an hat die Bundesregierung die Vorbereitungen sowie die eigentlichen Verhandlungen aktiv, intensiv, fachkundig und kontinuierlich mitgestaltet und insbesondere zu den Kernfragen Regelungsumfang (Güterkreis und Transferarten), Bewertungskriterien, Verringerung von Umleitungsrisiken sowie Transparenz auf sachgerechte, v.a. dem humanitären Grundanliegen des Vertrages entsprechende Lösungen hingewirkt. Dieses Engagement wurde gerade auch von den Nichtregierungsorganisationen uneingeschränkt gewürdigt. Mehrfach drückte Bundesminister Westerwelle zusammen mit europäischen und internationalen Amtskollegen die starke Unterstützung der Bundesregierung für einen ATT aus. Die Bundesregierung hatte sich u.a. für die Einbeziehung sämtlicher konventioneller Rüstungsgüter, zusätzliche Bewertungskriterien, eine klare Festlegung von Rechtsfolgen als Konsequenz der Risikobewertungen (insbesondere eine klare Versagungspflicht bei „eindeutigem Risiko“), für eine umfas-

sendere und explizit für die Öffentlichkeit verfügbare Transparenzberichterstattung, für die unmissverständliche Unterwerfung von Rüstungskooperationsabkommen unter die Regeln des Vertrages sowie für die Strafbewehrung in nationaler Verantwortung bei Zuwiderhandlung gegen nationale Durchführungsregeln für den ATT ausgesprochen. Ziel aller EU Mitgliedstaaten war zudem eine mögliche Teilnahme von regionalen Integrationsorganisationen als Vertragsparteien.

13. Die Europäische Union hat durch intensive Vorbereitung und Koordinierung der Positionen ihrer Mitgliedstaaten insgesamt ein sehr hohes Maß an Geschlossenheit gezeigt und so unter Führung des Europäischen Auswärtigen Dienstes die Verhandlungen maßgeblich mitbestimmen können. Auch diesem Umstand, wie der Unterstützung des Prozesses durch die weltweiten, von der EU initiierten und finanzierten Regionalseminare, ist es zu verdanken, dass im ATT wesentliche Züge der deutschen und europäischen Exportkontrollregelungen verankert sind.

14. Nichtregierungsorganisationen haben weltweit eine zentrale Rolle bei der Mobilisierung von Regierungen und Öffentlichkeit für den ATT-Prozess gespielt und das Bewusstsein und Verständnis für die Problematik des bisher weitgehend unregulierten internationalen Waffenhandels in signifikanter Weise vorangetrieben. Im gesamten ATT-Prozess wurde ihnen von der Gruppe der Ko-Autoren eine teilweise herausgehobene Rolle eingeräumt. Auch beim zügigen Inkrafttreten und der späteren Durchführung des Vertrages können sie eine wichtige Rolle übernehmen.

15. Angesichts des Konsenszwanges für die Annahme des Vertrages zum Abschluss der Verhandlungskonferenzen hatten insbesondere Staaten, die zu den großen Im- und Exporteuren von Rüstungsgütern zählen und ohne deren Beteiligung ein ATT-Vertragsregime nur begrenzt wirkungsvoll sein kann, ihre Verhandlungspositionen mit großem Nachdruck verfechten können. Sie und andere Verhandlungsteilnehmer konnten zum Teil Regelungen verhindern, ändern oder abschwächen, die ihren Interessen, Vorstellungen und nationalen Kontrollsystemen widersprechen. Wie allgemein unter dieser Entscheidungsregel zu erwarten, war es im Vergleich deutlich schwerer sicherzustellen, dass eine bestimmte Regelung im Vertrag in befriedigender Weise verankert ist. Jedoch bot die Konsensregel mittelfristig immerhin die Möglichkeit, dass eine deutliche Mehrheit der Staatengemeinschaft einen so angenommenen Vertrag ratifiziert oder ihn zumindest befolgt.

Entscheidend für die Zustimmung der Bundesregierung zum ATT-Entwurf vom 27.03.2013 war am Ende, dass der Kompromisscharakter des Gesamtpaketes einem breiten Spektrum von Verhandlungsteilnehmern, darunter vor allem auch den wichtigen Im- und Exporteuren von Rüstungsgütern, die Zeichnung und Ratifikation des Vertrages ermöglichen sollte, und dass der Entwurf eine solide, entwicklungsfähige Basis für ein weltweit anzuwendendes System der Transferkontrollen für Rüstungsgüter darstellt.

Bemerkenswert ist außerdem die breite Übereinstimmung von Staaten der „westlichen“ industrialisierten Welt, Schwellenländern und Entwicklungsländern, die bei den übergeordneten Themen Frieden, Sicherheit und Abrüstung nicht immer anzutreffen ist: diese breite Mehrheit von Staaten hat sich im Verhandlungsablauf für einen starken und robusten ATT eingesetzt. Unter diesen Voraussetzungen und mit der soliden Basis des Vertrages sind die Aussichten für eine wirkungsvolle Umsetzung und Durchführung des Vertrages, seinen Präzedenzcharakter und – im Zeitablauf – seine weltweite Befolgung durchaus als gut zu bewerten.

Es wird auch darauf ankommen, Staaten, insbesondere Entwicklungsländern, die bislang über kein nennenswertes Transferkontrollsystem verfügen, Hilfs- und Unterstützungsleistungen anzubieten. Hiervon wird entscheidend die Geschwindigkeit abhängen, mit der sie in die Lage versetzt werden, den Vertrag durchführen, umsetzen und sich entsprechend seinen Verpflichtungen unterwerfen zu können. Die Bundesregierung ist bereit, hierbei anderen Staaten zur Seite zu stehen.

II. BESONDERES

Präambel/Prinzipien

Die Präambel ordnet den Vertragstext thematisch ein und gibt gleichzeitig den Rahmen für den operativen Teil des Vertrages vor. Abweichend von der sonst üblichen Norm völkerrechtlicher Texte ist dem Vertrag im Rahmen der Präambel zudem eine Reihe von Prinzipien vorangestellt, die an dieser Stelle zum Teil konstituiert, zum Teil aus bestehenden Instrumenten, insbesondere aus der Charta der Vereinten Nationen übernommen werden. Sie haben aber dennoch durch ihre Stellung im Vertragstext vor der Formel „sind wie folgt übereingekommen“ ebenfalls einen präambulären Charakter und sind nicht Bestandteil der rechtlich bindenden Bestimmungen des Vertrages. Sie können aber zur Feststellung des vertragspolitischen Verständnisses der Verhandlungsstaaten herangezogen werden.

Insgesamt wird dieser Abschnitt, Präambel und Prinzipien, von einer Dichotomie zwischen der Wiederholung von humanitären Zielen und der Bekräftigung sicherheitspolitischer Interessen der Staaten dominiert. Dazu zählen einerseits u.a. die Verhinderung des illegalen Waffenhandels, die Betonung von Frieden, Sicherheit und Entwicklung, die Einhaltung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte. Andererseits werden die Grundsätze der Souveränität, der politischen Unabhängigkeit, des Gewaltverzichts, des Rechts auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung und der Nichteinmischung, die aus der Charta der Vereinten Nationen entnommen sind (Prinzipien 1-4) sowie der Hauptverantwortung der Staaten bei der Regulierung des Handels mit konventionellen Waffen wiederholt.

Die Gestaltung von Präambel und Prinzipien war Gegenstand intensiver Verhandlungen, auf deren einer Seite insbesondere die arabischen Staaten, angeführt von Ägypten, Algerien und Syrien, sowie eine Reihe von bedeutenden Importeuren, z.B. Indonesien, standen. Diese Gruppe sah diesen Abschnitt des Vertrages als notwendiges Korrektiv und Gegengewicht zu den Artikeln 6 und 7, die insbesondere die Bewertung von Ausfuhren regeln und die Entscheidungsgewalt klar in die Hände des genehmigenden ausführenden Staates legen. Die letztendlich nur in sehr abgeschwächter Form umgesetzte, bereits im Vertragsentwurf vom 26. Juli 2012 angelegte prominente Rolle der Prinzipien sollte aus Sicht der o.g. Gruppe von Staaten diese gegen einen befürchteten „Missbrauch“ des Vertrages in Form von Erschwernissen bei der Einfuhr von Rüstungsgütern „immunisieren“. Dieser Stoßrichtung haben sich insbesondere europäische Staaten, aber auch die USA und andere erfolgreich entgegengestellt. Ziel der Bundesregierung war es, diesen Teil des Vertrages einerseits klar als präambulär kenntlich zu machen und andererseits eine inhaltliche Verfremdung durch nicht themenbezogene Elemente zu verhindern.

Aus diesem Grund ist der Unterabschnitt Prinzipien nunmehr eindeutig nur als politisch verpflichtend formuliert.

Zu den bemerkenswerten Elementen dieses Abschnittes zählen:

- der Bezug zu Gefahren des Terrorismus, der auf indischen Wunsch in Erwägungsgrund 3 aufgenommen wurde,
- das Recht jeden Staates, innerstaatlich Waffen nach seinem eigenen Rechts- und Verfassungssystem zu regulieren und zu kontrollieren in Erwägungsgrund 5,
- der Themenkomplex der bewaffneten Gewalt, der auf Wunsch der nordischen Länder in Erwägungsgrund 10 aufgenommen wurde,
- die klare Aussage, dass über den Vertrag hinausgehende Regelungen möglich sind auf Wunsch der, insbesondere europäischen, Staaten, die bereits über ausdifferenzierte und restriktivere Exportkontrollsysteme verfügen, in Erwägungsgrund 12,
- die Rechtmäßigkeit des Handels mit Waffen für den privaten Gebrauch (Freizeitgestaltung, Kultur, Geschichte, Sport) unter bestimmten Umständen v.a. auf Drängen von USA und Kanada in Erwägungsgrund 13 sowie
- die Anerkennung der Bedeutung von Regionalorganisationen auf gemeinsames Drängen Deutschlands, Ghanas und anderer afrikanischer Staaten hin in Erwägungsgrund 14.

Artikel 1

Ziel und Zweck

Die Zielsetzung des Vertrages war spätestens seit der Resolution der Generalversammlung 64/48 vom 2. Dezember 2009 eine doppelte: einerseits die Regulierung des legalen Handels, andererseits die Eindämmung und Beseitigung des illegalen Handels. Daneben galt es, die Hervorhebung des humanitären Zwecks des Vertrages sicherzustellen. Die Bewahrung dieser mehrfachen Logik war ein wichtiges Ziel der Bundesregierung. Der Artikel war bereits seit Sommer 2011 weitestgehend stabil und gab nur wenig Anlass für Debatten, wenngleich das Konzept wegen seiner ersten Hälfte auch von einigen Verhandlungsparteien weiterhin stark angezweifelt wird. Den Kritikern ging und geht es vor allem um die Bewahrung der uneingeschränkten Souveränität über Ausfuhrentscheidungen im Rüstungsgüterbereich.

Tatsächlich liegt in diesem Artikel des Vertrages die Innovation des Instrumentes. Erstmals werden rechtlich bindende Mindeststandards für einen Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik vereinbart, in dem bisher, meist regional begrenzt, lediglich Handlungsempfehlungen, z.B. im Rahmen der OSZE, oder politisch bindende Leitstrukturen, z.B. im Rahmen des „Wasenaar Arrangements“, existierten. Unabhängig von der Ausgestaltung der operativen Kernbestimmungen des Vertrages in den Artikeln 2 bis 11 und deren Defiziten, ist es ein Erfolg, dieses von progressiven Regie-

rungen und der Zivilgesellschaft geforderte Konzept des Handel(n)s nach gemeinsamen Regeln durchgesetzt zu haben.

Die in Artikel 1 erwähnten Vertragszwecke – Beitrag zu Frieden und Sicherheit, Minderung menschlichen Leids, Förderung von Zusammenarbeit, Transparenz und Verantwortlichkeit – waren dagegen wenig umstritten, sind aber für die teleologische Auslegung des Vertrages von großer Bedeutung.

Artikel 2 Geltungsbereich

Der Artikel steckt im Hinblick auf den Güterkreis (Absatz 1) und das Aktivitätenspektrum (Absatz 2 und 3) den Geltungsbereich des Vertrages im Wesentlichen ab. In diesem Bereich mussten insbesondere mit Rücksicht auf die USA einige der schwierigsten Kompromisse gefunden werden. So wurden einige Güterarten, obgleich durch Teile der materiellen Regelungen des Vertrages betroffen, nicht unter der Überschrift des Güterkreises geführt, sondern sind in separaten Artikeln (Artikel 3 zu Munition und Artikel 4 zu Teilen und Komponenten) geregelt. Neben dieser optischen und teilweise inhaltlichen Abtrennung einiger Güter werden die Vertragsstaaten ermutigt, den Güterkreis, auf den der Vertrag angewendet wird, in nationaler Verantwortung auf die größtmögliche Bandbreite konventioneller Waffen auszudehnen (Artikel 5 Absatz 3 Satz 1).

Der minimal zu erfassende Güterumfang wird durch Bezugnahme auf bestehende Beschreibungen von Güterkategorien des VN-Waffenregisters oder anderer VN Instrumente definiert. Die Kombination aus Aufforderung zu einer möglichst breiten Anwendung, Verweis auf bestimmte Minimaldefinitionen sowie Nennung von konkreten Kategorien des VN-Waffenregisters hatte sich bereits während der Konferenz im Juli 2012 herausgeschält. Die damals erarbeitete Formulierung war aber aufgrund ihrer Ambiguität (Aufforderung, mindestens die Waffen der Kategorien des VN-Waffenregisters zu erfassen) mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden.

Wenngleich damit das Ziel der Bundesregierung, *sämtliche* konventionellen Waffen sowie Munition, Teile und Komponenten und Technologie in einem Waffenhandelsvertrag *verbindlich* zu erfassen, nicht vollumfänglich erreicht werden konnte, so spricht aus dem vorliegenden Vertrag doch ein Mehr an Klarheit gegenüber dem Entwurf vom Juli 2012. Durch die in Artikel 5 Absatz 3 enthaltene Aufforderung zur Ausdehnung des Güterkreises in der Anwendung ist das *erwünschte* Verhalten klar benannt.

Artikel 2 Absatz 1 erfasst in den Buchstaben a bis g konkret die Güter innerhalb der sieben Kategorien des VN-Waffenregisters und damit im Wesentlichen alle Großwaffensysteme. Darüber hinaus sind auch Kleinwaffen und leichte Waffen erfasst (Buchstabe h). Die Erfassung der letzteren Kategorie war lange sehr umstritten. Es war einer der großen „Durchbrüche“ der Verhandlungen im Juli 2012, als es v.a. den afrikanischen Staaten gelang, chinesischen Widerstand gegen die Erfassung von Kleinwaffen und leichten Waffen zu

überwinden. Ohne deren Erfassung hätte der ATT seiner humanitären Zielsetzung kaum gerecht werden können.

Die Transfers der aufgezählten Rüstungsgüter werden durch das deutsche Kriegswaffenkontrollgesetz, das Außenwirtschaftsgesetz und das Waffengesetz abgedeckt. Unklar bleibt aber, wie diese Kategorien exakt abgegrenzt werden können. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang der teil-dynamische Verweis in Artikel 5 Absatz 3 auf den Stand des VN-Waffenregisters bei Inkrafttreten des Vertrages. Allerdings reicht auch dieser Verweis nicht aus, um in bestimmten Fällen, z.B. im Bereich der gepanzerten Fahrzeuge, Abgrenzungsfragen aufzulösen. Diese Aufgabe wäre letztlich nur im Rahmen einer umfänglichen gemeinsamen Ausfuhrliste lösbar gewesen, für deren Konzeption und Ausarbeitung der erforderliche Konsens nicht vorhanden gewesen ist. Die Aufgabe, entsprechende Listen im Sinne von Guter Übung/Best Practice zu entwickeln, könnte der Konferenz der Vertragsstaaten zufallen.

Die Regelungen des Vertrages beziehen sich immer mindestens auf die in Artikel 2 Absatz 1 aufgezählten Güter. Spezielle Regelungen, die nur für die Güter aus Artikel 3 zu Munition und Artikel 4 zu Teilen und Komponenten gelten, gibt es nicht. Die zentralen Verbote in Artikel 6 und Vorschriften zur Ausfuhrbewertung in Artikel 7 gelten jedoch für alle vom Vertrag erfassten Güter, also auch Munition und Teile/Komponenten. Dies trifft jedoch nicht auf die Regelungen zur Umleitungsgefahr in Artikel 11 zu.

Im Hinblick auf die Aktivitäten beschränkt sich der Vertrag in Absatz 2 auf die Nennung von Ausfuhr, Einfuhr, Durchfuhr, Umladung und Vermittlungsgeschäften, die in der Legaldefinition „Transfer“ zusammengefasst werden. Nach Verständnis der Bundesregierung sind damit auch Leihgaben, Leasinggeschäfte und Geschenke erfasst. Insbesondere China teilt diese von der Mehrheit der Staaten unterstützte Auffassung aber nicht.

Gegenstand intensiver Debatten war die Schaffung einer Ausnahmeklausel für Transfers der Sicherheits- und Streitkräfte der Vertragsstaaten mit der Maßgabe, deren operative Sicherheit und Freiheit nicht durch bürokratische Ausfuhrkontrollen und mögliche, die allgemeine Veröffentlichung ggf. einschließende, Berichtspflichten zu gefährden. Die Bundesregierung nahm in diesem Bereich im NATO- und EU-Rahmen eine herausgehobene Stellung ein und brachte das Thema immer wieder in die Verhandlungen ein. Die gefundene Regelung stellt den grenzüberschreitenden Transport von Rüstungsgütern zur eigenen Verwendung im Ausland von den Kontrollen des Vertrages frei, solange der transferierende Staat Eigentümer bleibt.

Artikel 3 Munition

Der Artikel regelt die Erfassung von Munition innerhalb des Vertrages. Diese Gütergruppe ist bewusst gegen

den Güterkreis des Artikel 2 Absatz 1 abgesetzt. Erfasst ist (trotz der im Englischen zunächst aufgrund der Begriffsverketzung durch Schrägstrich klärungsbedürftig erscheinenden Terminologie „Ammunition / Munitions“) nur Munition, die durch die Waffen nach Artikel 2, Absatz 1 abgefeuert, abgeschossen oder ausgebracht werden kann. Dagegen sind wichtige anders (z.B. von Hand) auszubringende Wirkmittel wie Minen und Handgranaten sowie Munitionsbestandteile nicht erfasst. Außerdem sind auf Munition die Bestimmungen zur Bekämpfung der Umleitung nach Artikel 11 sowie Aufzeichnungs- und Berichtspflichten gemäß Artikel 12 und 13 nicht anzuwenden.

Die Bundesregierung hatte sich hier für eine deutlich weitergehende Erfassung von Munition eingesetzt. Erheblicher Widerstand einer Reihe von Delegationen entzündete sich an diesem Thema. Die USA verwiesen auf aus US-verfassungsrechtlichen Gründen („2nd Amendment“) nicht existierende staatliche Durchsetzungs-, Aufzeichnungs- und Archivierungsmöglichkeiten und lehnten eine vollwertige Aufnahme von Munition in den Güterkreis und eine Unterwerfung unter alle Regelungen des Vertrages ab. Im Vergleich zu vorherigen Vertragsversionen, insbesondere im Vergleich zum Ergebnis der Konferenz im Juli 2012, ist Munition als Gütergruppe zwar weder definitorisch ausgedehnt noch hinsichtlich der anzuwendenden Kriterien aufgewertet worden, dennoch bleibt festzustellen, dass die Schaffung eines eigenen Artikels und dessen Heranrücken an den eigentlichen Güterkreis der Regelung mehr Gewicht gibt.

Artikel 4 Teile und Komponenten

Der Artikel schreibt ein nationales Kontrollsystem für bestimmte Teile und Komponenten vor, sofern diese die Fähigkeit verleihen, eine Waffe nach Artikel 2 Absatz 1 zusammenzubauen.

Auch auf Teile und Komponenten sind die Bestimmungen zur Bekämpfung der Umleitung nach Artikel 11 sowie Aufzeichnungs- und Berichtspflichten der Artikel 12 und 13 nicht anzuwenden.

Diese Regelung ist in hohem Maße interpretationsbedürftig, da die Zerlegungstiefe und damit die Frage, was wirklich für den Zusammenbau nötig ist, offen bleibt. Bei einer engen Auslegung wäre es denkbar, dass lediglich komplette, aber zerlegte „Bausätze“ für Waffen erfasst sind und damit der Sinn dieser Norm darin besteht, Umgehungslieferungen von zerlegten Komplettsystemen zu verhindern.

Aus Sicht der Bundesregierung greift dies zu kurz; sie hat dem Vertrag im Verständnis einer weiteren Auslegung zugestimmt. Es scheint dem Sinn und Zweck der Norm entsprechend, zumindest alle wichtigen Teile und Komponenten, die für die Funktionen des Gesamtsystems nötig sind, zu erfassen. Dadurch können Umgehungen durch getrennte Teillieferungen verhindert werden.

Artikel 5 Allgemeine Durchführung

Kern dieses Artikels waren ursprünglich allgemeine Vorgaben zur Art der Durchführung, zum Verhältnis mit bestehenden Rüstungskooperationsabkommen sowie zur Verhinderung von Umleitungsrisiken. Im Laufe der Verhandlungen wurden die letzten beiden Aspekte herausgelöst und separat behandelt. Der verbleibende Rumpf wurde genutzt, um allgemeine Regelungen zur Durchführung des Vertrages zu spezifizieren. In diesem Sinne wirkt der Artikel zum Teil heterogen, da hier unterschiedliche Regelungsbereiche zusammengestellt sind.

Die Absätze 1, 5 und 6 sind erkennbar aus vorherigen Vertragsentwürfen übernommen. Der erste Absatz greift Sprache zur diskriminierungsfreien, objektiven und einheitlichen Anwendung des Vertrages direkt aus der Präambel wortwörtlich auf, hier sind Reste des Versuchs erkennbar, einzelne lediglich politisch bindende Prinzipien aus dem Vorspann des Vertrages als rechtlich bindende Regelungsmomente in den Vertrag zu importieren. Dies geht auf das Bedürfnis einiger importierender Staaten insbesondere der arabischen Welt zurück, einen Ausgleich zu Artikel 6 und 7 zu finden. Die Bundesregierung hatte sich dafür eingesetzt, diese Rückbezüge auf die Präambel zu vermeiden.

Die Absätze 5 und 6 beinhalten zum einen die selbstverständliche Aufforderung zur Umsetzung der Bestimmungen des Vertrages in nationale Regelungen und zum anderen die wichtige Verpflichtung zur Einrichtung eines nationalen Kontrollsystems (allerdings teilerhebend im Verhältnis zu Absatz 2) und einer nationalen Kontaktstelle für die internationale Zusammenarbeit im Rahmen des Vertrages.

Wesentliche Regelungen sind in den Absätzen 2 – 4 enthalten. Gegenstand der rechtlichen Verpflichtung sind die Einrichtung eines nationalen Kontrollsystems einschließlich einer national definierten Kontrollliste und deren Veröffentlichung, zumindest aber deren Verfügbarmachung für alle anderen Vertragsstaaten. Ohne Kenntnis dieser Kontrollliste könnten die anderen Vertragsstaaten die Durchführung des Vertrages kaum bewerten.

Von zentraler Bedeutung ist Absatz 3, der zum einen die Staaten auffordert, den Vertrag auf die größtmögliche Bandbreite konventioneller Waffen anzuwenden. Zum anderen legt er den Mindestumfang der Definitionen der nationalen Kontrolllisten unter Bezugnahme auf bestehende Definitionen im VN-Rahmen fest. Dieser Verweis ist teildynamisch, da auf die jeweiligen Definitionen anderer Instrumente zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrages abgestellt wird; er könnte Rückwirkungen auf die Bereitschaft zur Weiterentwicklung eben dieser Instrumente haben. Andererseits könnte eine erfolgte, weitgehende Weiterentwicklung Staaten von der Zeichnung/Ratifizierung des ATT abhalten. Besondere Bedeutung kommt hier dem VN-Waffenregister zu, das noch vor Inkrafttreten des ATT einer turnusgemäßen Überprüfung unterzogen wird.

Hier gilt es, eine ausgewogene Balance zwischen der aus deutscher Sicht dringend erforderlichen Weiterentwicklung der Instrumente und der Sicherstellung einer breiten Teilnahme von Staaten am ATT zu gewährleisten. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die großen Im- und Exporteure.

Artikel 6 Verbote

Die Artikel 6 und 7 sind das Herzstück des ATT. Sie enthalten die wesentlichen Versagungsgründe und Bewertungskriterien für Transferegenehmigungen. Der zusätzliche Versagungsgrund „Umleitungsgefahr“ wird in Artikel 11 behandelt.

Artikel 6 schafft selbst keine neuen, über den bisherigen Bestand hinausgehenden völkerrechtlichen Verbotsnormen, sondern bezieht sich auf bereits in anderen Teilen des völkerrechtlichen Bestandes vorhandene Verbote. Sie werden hier jedoch zu einem Verbot der Erteilung von Transferegenehmigungen konkretisiert. Der Artikel hat somit vom völkerrechtlichen Gehalt her im Wesentlichen reiterativen Charakter. Er setzt jedoch einen für die Bewertungen der Vertragsstaaten überaus wichtigen normativen Rahmen absoluter Verbote, die sich – anders als die Bestimmungen in Artikel 7 - der Ermessensausübung in Form der Bewertung durch die Vertragsparteien entziehen.

Durch die Verwendung des Begriffes „Transfer“ erstrecken sich die Verbote grundsätzlich auf alle in der Legaldefinition in Artikel 2 Absatz 2 aufgeführten Aktivitäten des internationalen Handels. Sie entfalten jedoch vor allem Wirkung auf Ausfuhren, da nur für diese – wie sich im Umkehrschluss aus dem Umfang der völkerrechtlichen Verpflichtungen gemäß den Artikeln 8–10 hinsichtlich Einfuhren, Durchfuhren, Umladungen und Vermittlungsgeschäften ergibt – durchgängig eine Verpflichtung zur vorherigen Genehmigung besteht.

Nach Absatz 1 dürfen keine Genehmigungen für Transfers erteilt werden, wenn der Transfer gegen Verpflichtungen der Vertragspartei aus einer vom VN-Sicherheitsrat nach Kapitel VII der VN-Charta beschlossenen Maßnahme verstoßen würde, beispielsweise ein VN-Waffenembargo oder sonstige restriktive Maßnahmen des VN-Sicherheitsrats.

Nach Absatz 2 dürfen keine Genehmigungen für Transfers erteilt werden, wenn der Transfer gegen einschlägige Verpflichtungen der Vertragspartei aus anderen internationalen Vereinbarungen, deren Vertragspartei sie ebenfalls ist, verstoßen würde, insbesondere wenn diese Verpflichtung sich auf Transfers konventioneller Waffen oder deren unerlaubten Handel bezieht. Entsprechende Verpflichtungen sind für EU-Mitgliedstaaten z.B. die von der EU im Rahmen der GASP beschlossenen Waffenembargos.

Die Verbotsbestimmung in Absatz 3 zu Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht war Gegenstand besonders intensiver Verhandlungen, u.a. weil einige Verhandlungsparteien auf einer sehr genauen Abgrenzung der Verbotstatbestände beharrten. Während in

früheren Vertragsentwürfen das Verbot nur einschlägig gewesen wäre, wenn es die *Absicht des genehmigenden Staates* gewesen wäre, eine völkerrechtswidrige Handlung zu unterstützen, und diese Norm damit praktisch leergelaufen wäre, bezieht sie sich nun auf das *Wissen des genehmigenden Staates* zum Zeitpunkt der Genehmigung um den zu erwartenden Einsatz der zu transferierenden Rüstungsgüter zu völkerrechtswidrigen Zwecken. Konkret werden dem Verbot unterworfen: Einsatz zur Begehung von Völkermord; zu Verbrechen gegen die Menschlichkeit; zu schweren Verletzungen der Genfer Abkommen von 1949; zu Angriffen, die sich unmittelbar gegen als solche geschützte zivile Objekte oder Zivilisten richten; sowie andere Kriegsverbrechen, wie sie in internationalen Vereinbarungen definiert werden, deren Vertragspartei die genehmigende Vertragspartei ist.

Der Begriff „Genfer Abkommen von 1949“ im Sinne von Artikel 6 Absatz 3 ist deckungsgleich mit den in Satz 1 der Anlage zu § 8 Absatz 6 Nr. 1 des Völkerstrafgesetzbuches vom 26. Juni 2002 (BGBl 2002 I 2254) aufgezählten völkerrechtlichen Verträgen. Was unter „schweren Verletzungen gegen die Genfer Abkommen von 1949“ zu verstehen ist, folgt aus Artikel 50 des I. Genfer Abkommens von 1949, Artikel 51 des II. Genfer Abkommens von 1949, Artikel 130 des III. Genfer Abkommens von 1949 und Artikel 147 des IV. Genfer Abkommens von 1949. Die in diesen Bestimmungen genannten Straftaten sind Kriegsverbrechen. Soweit Artikel 6 Absatz 3 von „anderen Kriegsverbrechen im Sinne völkerrechtlicher Übereinkünfte deren Vertragspartei er (*der genehmigende Vertragsstaat*) ist“ spricht, handelt es sich um völkervertragsrechtlich begründete Straftatbestände, die nicht schon von den genannten Vorschriften in den Genfer Abkommen von 1949 erfasst sind; es handelt sich mithin nicht um Straftatbestände, von denen angenommen wird, dass sie völkergewohnheitsrechtlich anwendbar seien. Ein Beispiel für ein „anderes Kriegsverbrechen, im Sinne völkerrechtlicher Übereinkünfte deren Vertragspartei er (*der genehmigende Vertragsstaat*) ist“ ist für seine Vertragsparteien Artikel 8 des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs, dessen Absatz 2 Buchstabe b Nr. (xx) unter den dort genannten Voraussetzungen auf schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht durch die Verwendung von Waffen, Geschossen, Stoffen und Methoden der Kriegführung, die geeignet sind, überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden zu verursachen, oder die ihrer Natur nach unterschiedslos wirken, abstellt. Hierfür hatte sich die Bundesregierung mit ihren europäischen Partnern und zahlreichen anderen Staaten sehr stark engagiert. Es ist vorzusetzen, dass die Vertragsparteien Artikel 6 Absatz 3 nach Maßgabe des strafrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes und der einschlägigen völkerrechtlichen Auslegungsgrundsätze anwenden. Verbotstatbestände in Bezug auf die Verletzungen von Menschenrechten ließen sich in den Verhandlungen nicht durchsetzen.

Allerdings würde in der Praxis der Anwendung der Regelungen des Artikel 7 auf Ausfuhren – und bei entsprechender Auslegung des Begriffes „overriding

risk“ als „eindeutiges Risiko“ (s. nachstehend die Ausführungen zu Artikel 7) – bei der Risiko-Analyse nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b) (i) und (ii) in Verbindung mit Artikel 7 Absatz 3 schon eine geringere Voraussetzung als das *Wissen* des genehmigenden Staates um den zu erwartenden Einsatz der zu transferierenden Rüstungsgüter zu völkerrechtswidrigen Zwecken ausreichen, um zu einer Verpflichtung zur Versagung einer Ausfuhrgenehmigung zu führen. Dadurch erscheint sichergestellt, dass es auch bei von den Verboten des Artikel 6 nicht erfassten Gefahren des Einsatzes der zu transferierenden Rüstungsgüter zu Kriegsverbrechen oder schweren und systematischen Verletzungen von Menschenrechten nicht zu einer Ausfuhrgenehmigung kommt.

Artikel 7 Ausfuhr und deren Bewertung

Der Artikel 7 zu Ausfuhren und den Kriterien, die bei der Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung anzuwenden sind, dürfte den größten Einfluss auf die künftige Ausfuhrgenehmigungspolitik der Vertragsstaaten des ATT haben. Er ist deshalb der am intensivsten verhandelte Artikel des Vertragswerkes und hat im Verhandlungsprozess erhebliche Veränderungen erfahren. Für die Bundesregierung lag hier ein Schwerpunkt ihrer Verhandlungsanstrengungen, insbesondere bei der Durchsetzung der sog. „Goldenen Regel“ der Versagung der Ausfuhrgenehmigung bei erheblicher Gefahr schwerer Verletzungen des Kriegsvölkerrechts oder der Menschenrechte. Dies sehen z.B. die „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ vom 19. Januar 2000 oder der für alle EU-Mitgliedstaaten verbindliche „Gemeinsame Standpunkt der Rates der Europäischen Union 2008/944/GASP betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern“ vom 8. Dezember 2008 vor.

Die Anwendung von Artikel 7 wird ganz wesentlich über die Effektivität des ATT bei der Erreichung seiner in Artikel 1 aufgestellten Vertragsziele entscheiden.

Gemäß Absatz 1 ist der Artikel 7 auf sämtliche Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter anzuwenden, die vom Vertrag abgedeckt werden (d.h. die in Artikel 2 Absatz 1, Artikel 3 und Artikel 4 aufgelisteten Güter). Zwar ist die Erteilung von Einzelausfuhrgenehmigungen nicht zwingend vorgeschrieben, jedoch müssen auch vor Erteilung von Allgemein- und Sammelgenehmigungen die in Artikel 7 vorgeschriebenen Kriterien geprüft und bewertet werden. Eine dementsprechende Anpassung des Textes hatte die Bundesregierung zusammen mit ihren europäischen Partnern auch deshalb gefordert und durchgesetzt, um diese Bestimmung in Einklang mit europarechtlichen Vorgaben zu bringen. Solche Genehmigungen werden z.B. in der Praxis der Rüstungsexportkontrollsysteme vieler europäischer Staaten einschließlich Deutschlands, aber auch für Verbringungen von Rüstungsgütern innerhalb der Europäischen Union erteilt.

Die Absätze 1 bis 4 geben eine Systematik zur Anwendung der (in Absatz 1 und 4 enthaltenen) Bewertungskriterien bei der Prüfung von Ausfuhrgenehmigungen durch den ausführenden Staat vor. Gleichzeitig wird aus dem Zusammenhang von Artikel 7 und dem Verweis auf das nationale Kontrollsystem aus Artikel 5 klar, dass die Bewertung der Ausfuhr ausschließliche Aufgabe des ausführenden Staates ist. Die Anwendung der Bewertungskriterien muss dabei in objektiver und nicht-diskriminierender Weise und unter Berücksichtigung relevanter Faktoren erfolgen. Dazu gehören auch die vom einführenden Staat in Übereinstimmung mit dessen Verpflichtungen aus Artikel 8 Absatz 1 zur Verfügung gestellten Informationen, die z.B. Endverwendungs- oder Endverwender-Dokumentation beinhalten können.

Nach Absatz 1, Buchstabe a) ist zunächst der Beitrag der auszuführenden Rüstungsgüter zu Frieden und Sicherheit bzw. deren mögliche Untergrabung zu bewerten. Bei erheblichem Risiko der Untergrabung von Frieden und Sicherheit ergibt sich durch Artikel 7 Absatz 1 i.V.m. Artikel 7 Absatz 3 die Rechtsfolge einer Versagung. Selbst bei Zugrundelegung der US-Interpretation des Begriffs „*overriding risk*“ in Artikel 7 Absatz 3 als Ausdruck eines Abwägens positiver und negativer Faktoren, welches im Übrigen durch den Wortlaut von Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a) selbst nahegelegt wird, (vgl. dazu weiter unten) bleiben erhebliche Zweifel, ob es möglich ist, nach Feststellung eines eindeutigen Risikos der *Beeinträchtigung* von Frieden und Sicherheit *gleichzeitig* zu dem Ergebnis einer Kompensation durch einen etwaigen *positiven Beitrag* zu Frieden und Sicherheit zu gelangen. Mithin ist ein erhebliches Risiko der Untergrabung von Frieden und Sicherheit ein zwingendes Versagungskriterium.

Daneben enthält Absatz 1 in Buchstabe b) die weiteren zentralen Bewertungskriterien, bei denen nach dem Vertrag die Rechtsfolge der Genehmigungsversagung vorgesehen ist: die Möglichkeit des Einsatzes der zu prüfenden Rüstungsgüter für die Begehung oder das Erleichtern („*facilitate*“) von (i) schweren Verletzungen des humanitären Völkerrechts; (ii) schweren Verletzungen der internationalen Menschenrechtsnormen; (iii) Verbrechen im Zusammenhang mit Terrorismus und (iv) Verbrechen im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität, die beiden letztgenannten jeweils definiert als Verstoß gegen die einschlägigen internationalen Konventionen und Protokolle in Bezug auf Terrorismus und grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, deren Vertragspartei der ausführende Vertragsstaat ist.

Bei dem in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b) Nr. (i) – (iv) vorgesehenen Prüfungsmerkmal der Fähigkeit zum „Erleichtern“ („*to facilitate*“) der Begehung der dort genannten schwerwiegenden Verletzungen handelt es sich nicht um ein Kriterium des internationalen Strafrechts, sondern um ein zur Erreichung der vertragspolitischen Zielsetzungen eingeführtes.

Nach Prüfung der Kriterien aus Absatz 1 muss der ausführende Vertragsstaat gem. Absatz 2 erwägen, ob es risikomindernde Maßnahmen („mitigating measures“) gibt, die entsprechend Absatz 1 a) und b) identifizierte Risiken verringern könnten. Exemplarisch werden hier vertrauensbildende Maßnahmen oder zwischen ausführendem und einführendem Staat gemeinschaftlich entwickelte und vereinbarte Programme genannt.

Verbleibt nach Prüfung der Kriterien aus Absatz 1 und unter Berücksichtigung der erwarteten Effekte verfügbarer Risikominderungsmaßnahmen nach Auffassung des ausführenden Staates ein überwiegendes Risiko („*overriding risk*“) einer der negativen Konsequenzen aus Absatz 1, ist der ausführende Staat nach Absatz 3 zur Versagung der Genehmigung verpflichtet.

Eine zentrale Rolle bei der Auslegung dieses Artikels spielt die Interpretation des in den Verhandlungen bis zuletzt umstrittenen und in der angenommenen englischen Sprachfassung enthaltenen Begriffs „*overriding risk*“. Dieser ist in verwaltungsrechtlichen Gesetzen der USA und ihrer Bundesstaaten wohletabliert, aber völkervertragsrechtlich nicht belegt und ferner in die anderen fünf authentischen Vertragssprachen schwer zu übersetzen.

Der Begriff eröffnet im Rechtsverständnis der USA eine Kompensationsmöglichkeit im Prüfungsablauf: Die Feststellung erheblicher Risiken, z.B. der Verübung schwerwiegender Verletzungen des humanitären Völkerrechts oder von internationalen Menschenrechtsnormen, kann durch eine positive Bewertung, z.B. des Beitrags zu Frieden und Sicherheit, kompensiert werden, sodass eine Genehmigungserteilung nach diesem Verständnis möglich bliebe. Nach dieser Rechtstechnik gäbe es keine zwingende Versagung bei erheblicher Gefahr schwerwiegender Verletzungen des humanitären Völkerrechts oder von internationalen Menschenrechtsnormen, wie dies z.B. die „Politischen Grundsätze der Bundesregierung“ oder der „Gemeinsame Standpunkt der Rates der Europäischen Union 2008/944/GASP“ vorsehen. Die USA hatten während der Verhandlungen sehr deutlich gemacht, dass sie sich ohne die Verwendung dieses rechtstechnischen Konzepts oder des Begriffs „*overriding risk*“ dem Konsens über den Vertragstext entziehen würden.

Allerdings sind auch andere Interpretationen des Regelungsinhalts des in der englischen Sprachfassung verwandten Begriffes „*overriding risk*“ möglich.

Die jeweilige der eigenen Anwendung zugrunde gelegte verbindliche Sprachfassung bzw. insbesondere die Auslegung des Begriffes, für den in der englischen Sprachfassung „*overriding risk*“ verwandt wird, durch den ausführenden Vertragsstaat wird entscheidende Bedeutung dafür haben, ob die in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b) aufgeführten Risikokriterien bei nach Bewertung des ausführenden Staates erheblicher Eintrittswahrscheinlichkeit zu einer automatischen bzw. zwingenden Versagung führen, oder ob eine rechtliche Möglichkeit eingeräumt wird, dass bei der Risikoanalyse festgestellte Negativbefunde durch die Erwartung

des Eintritts positiver Auswirkungen kompensiert werden können, also beispielsweise durch den perzipierten Beitrag zu Frieden und Sicherheit. Hier wird die Staatenpraxis der Vertragsstaaten großen Einfluss auf die Bedeutung haben, die dieser Artikel und sein Absatz 3 gewinnen.

Die Bundesregierung legt für die amtliche deutsche Übersetzung von Artikel 7 Absatz 3 und für seine Durchführung / Anwendung die sprachlich klaren französischen und spanischen Sprachfassungen mit den Begriffen „*risque prépondérant*“ bzw. „*riesgo preponderante*“ zugrunde. (Spanische Fassung von Artikel 7 Absatz 3: „3. Si, una vez realizada esta evaluación y examinadas las medidas de mitigación disponibles, el Estado parte exportador determina que existe un riesgo preponderante de que se produzca alguna de las consecuencias negativas contempladas en el párrafo 1, dicho Estado no autorizará la exportación.“). Demnach wird bei einem festgestellten „überwiegenden Risiko“ einer der negativen Konsequenzen aus Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a) oder b) eine Ausfuhrgenehmigung nicht erteilt. Als „überwiegendes Risiko“ wird dabei im deutschen Verständnis ein Risiko bezeichnet, das auch unter Berücksichtigung des erwarteten Effekts von zu ergreifenden Maßnahmen zur Minderung *des betreffenden Risikos* noch immer eindeutig gegeben ist. Im Ergebnis ist in dieser Auslegung bei der Bewertung eine „Kompensation“ eines bestimmten Risikos nur durch Maßnahmen zur Minderung *des betreffenden Risikos*, nicht aber durch Einbeziehung von Faktoren außerhalb dieser Risikokategorie, möglich. Entsprechend sind die in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a) oder b) aufgeführten negativen Konsequenzen nach deutscher Auslegung zwingende Versagungsgründe im Sinne der „Goldenen Regel“.

Aufgrund der Divergenz der Sprachfassungen ist allerdings eine andere Auslegung und Anwendung /Durchführung von Artikel 7 Absatz 3 durch andere Vertragsstaaten möglich und völkerrechtlich zulässig.

Unabhängig von der jeweiligen Interpretation des Begriffes „*overriding risk*“ bietet der ATT jeder Vertragspartei die Möglichkeit, restriktivere Regeln bei der Kontrolle von Ausfuhren anzulegen. Für eine entsprechende, rein deklaratorische Öffnungsklausel hatten sich die Bundesregierung und ihre europäischen Partner im Zusammenhang mit der Verhandlung der Präambel eingesetzt. Es steht daher auch einer unveränderten Anwendung der o.g. „Politischen Grundsätze der Bundesregierung“ oder des „Gemeinsamen Standpunkts der Rates der Europäischen Union 2008/944/GASP“ nichts im Wege, soweit diese strengere Beurteilungsmaßstäbe festlegen.

Nach Absatz 4 muss der ausführende Staat in seiner Bewertung das Risiko von geschlechtsspezifischer Gewalt oder Gewalt gegen Frauen und Kinder einbeziehen. Dieses Kriterium ist zu Teilen bereits durch die in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b) Nr. (i) und Nr. (ii) enthaltenen Kriterien bzgl. des humanitären Völker-

rechts und internationaler Menschenrechtsnormen abgedeckt, welche mit einer eigenständigen Rechtsfolge versehen sind. Es handelt sich bei Absatz 4 mithin um ein die Vorschrift aus Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b) ergänzendes, jedoch nicht mit einer eigenständigen Rechtsfolge ausgestattetes Prüfungskriterium. Es trägt der Tatsache Rechnung, dass in vielen bewaffneten Konflikten gerade das Risiko dieser Form von geschlechtsspezifischer Gewalt oder Gewalt gegen Frauen und Kinder in der Prüfung von Ausfuhrgenehmigungsanträgen einer besonderen Aufmerksamkeit bedarf, beschränkt sich aber nach seinem Wortlaut nicht auf bewaffnete Konflikte. Gleichzeitig gibt es in diesem Bereich noch wenig etablierte völkerrechtliche Konzepte, die eine klare Abgrenzung in Bezug auf Rechtsfolgen wie jene einer Versagung der Genehmigung ermöglichen würden. In diesem Kontext ist auch hervorzuheben, dass der Interpretationsrahmen des Vertrages auch eine Ausdehnung derartiger Konzepte auf Situationen bewaffneter Gewalt und nicht nur auf Situationen bewaffneter Konflikte durchaus erlaubt.

Jenseits der in Artikel 7 enthaltenen Kriterien schreibt Artikel 11 Absatz 2 der ausführenden Vertragspartei die Prüfung des Umleitungsrisikos mit der möglichen Folge einer Genehmigungsversagung vor (vgl. die Ausführungen weiter unten).

Andere während der Verhandlungen intensiv diskutierte zusätzliche Kriterien für Ausfuhrgenehmigungen wie das Korruptionsrisiko und das Risiko der „Beeinträchtigung der nachhaltigen Entwicklung“ oder „negativer Auswirkungen auf die sozio-ökonomische Entwicklung“ konnten nicht durchgesetzt werden. Selbst eine Erwähnung als im Bewertungsprozess lediglich zu berücksichtigende Kriterien ohne konkrete Rechtsfolgenvorschrift fand keine allgemeine Unterstützung. Bzgl. des letztgenannten Kriteriums scheiterte dies insbesondere am erheblichen Widerstand der Schwellen- und Entwicklungsländer, die ein solches Kriterium als unvereinbar mit der souveränen Entscheidung von Staaten über ihre Verteidigungsanstrengungen – die durch den vierten Grundsatz gesichert wird – betrachteten. Ansonsten standen diese Staaten in der Mehrzahl einem starken ATT sehr positiv gegenüber. Wegen der vom ATT jeder Vertragspartei eröffneten Möglichkeit, restriktivere Regeln bei der Kontrolle von Ausfuhren anzulegen, ist eine unveränderte Anwendung des entsprechenden Kriteriums 8 des „Gemeinsamen Standpunkts der Rates der Europäischen Union 2008/944/GASP“ jedoch weiter möglich.

Absatz 5 schreibt vor, dass die Genehmigungen für Ausfuhren von Rüstungsgütern in detaillierter Form vor der jeweiligen Durchführung der Ausfuhr erteilt werden müssen. Damit ist eine nachträgliche Genehmigungserteilung ausgeschlossen, die den Zwecken der Ausfuhrkontrolle und des ATT zuwiderlaufen würde, weil der ausführende Staat jenseits seines Hoheitsgebiets typischerweise keine Kontrolle über exportierte Rüstungsgüter ausüben kann und somit eine nachträgliche Verweigerung der Ausfuhrgenehmigung, z.B. im Falle eines Verbotes nach Artikel 6 oder der Verletzung der

in Artikel 7 Absatz 1 aufgeführten Kriterien, leerlaufen würde.

Absatz 6 legt dem ausführenden Vertragsstaat die Verpflichtung auf, einem einführenden oder Durchfuhr-/Umschlag-Vertragsstaat auf Anforderung angemessene Information über die erteilten Genehmigungen zur Verfügung zu stellen. Allerdings kann der Umfang dieser Verpflichtung durch bestehende nationale Gesetze, Übung und Politiken beschränkt werden so dass beispielsweise Bewertungen verschiedener Risiken nach Absatz 1 bis 4 und die zu ihnen führenden Erwägungsgründe nicht weitergegeben werden müssen, wenn dem nationale Regelungen entgegenstehen oder sie für den anfordernden Staat nicht relevant sind. Mit der Verpflichtung aus Absatz 6 sollen einführende oder Durchfuhr-/Umschlag-Vertragsstaaten in die Lage versetzt werden, ihrerseits Transferkontrollen durchzuführen sowie zu prüfen, ob ein sie betreffender Transfer von der ausführenden Vertragspartei genehmigt wurde, und somit ihren Verpflichtungen aus Artikel 8 Absatz 2 und Artikel 9 nachzukommen. Die spiegelbildliche Verpflichtung des einführenden Vertragsstaates, dem ausführenden Vertragsstaat geeignete und relevante Information für die Durchführung von dessen nationaler Ausfuhrbewertung nach Artikel 7 zur Verfügung zu stellen, befindet sich in Artikel 8 Absatz 1.

Absatz 7 enthält die allgemein gehaltene Aufforderung, bei neuer einschlägiger Information die erteilte Genehmigung erneut zu prüfen. Eine in früheren Entwürfen enthaltene Möglichkeit bzw. Aufforderung zur Aufhebung oder Rücknahme der Genehmigung wurde wegen des anhaltenden Widerstandes einiger Verhandlungsteilnehmer hiergegen wie auch gegen eine *Verpflichtung* zur Neubewertung durch die neutralere *Aufforderung* zur Neubewertung ersetzt, die, sofern angebracht, nach Konsultationen mit dem einführenden Staat erfolgen soll. Diese Regelung schließt allerdings eine Aufhebung oder Rücknahme der Genehmigung als Ergebnis der Neubewertung nicht aus.

Sonstige Transaktionen

Von Beginn der Diskussionen über den ATT an wurde großer Wert darauf gelegt, dass der ATT nicht nur Regelungen zu Rüstungsgüterausfuhren enthält und so zu einem im Wesentlichen an Exporteure gerichteten Vertragswerk wird, sondern sich sein Regelungsgehalt grundsätzlich an alle Staaten richtet und der Vertrag somit auch das Potential zu Universalität hat. Andererseits wurden im Verlauf der Verhandlungen von vielen Staaten, die im wesentlichen Einfuhr- oder Durchfuhr-/Umschlagstaaten für Rüstungsgüter sind, zu umfangreiche und verwaltungsaufwändige Regelungen dieser Transferarten abgelehnt. Zudem setzte sich offenbar die Erkenntnis durch, dass die effektivste Kontrolle entlang einer Rüstungsgüter-Transfer-Kette im ausführenden Staat erfolgen kann.

Im Ergebnis sind die Regelungen zu anderen Transferarten als Ausfuhren deutlich weniger detailliert, von einer weniger imperativen Natur und nicht auf durch-

gängige Kontrollen aller in diese Transferart gehörenden Transaktionen, sondern im Wesentlichen auf die Schaffung der rechtlichen und organisatorischen Möglichkeit zur Kontrolle gerichtet.

Artikel 8 **Einfuhr**

Absatz 1 verpflichtet den einführenden Vertragsstaat, dem ausführenden Vertragsstaat angemessene und relevante Information bereitzustellen, um ihn bei dessen Bewertung von Ausfuhren bzgl. der Genehmigung oder Versagung von Ausfuhrgenehmigungen gemäß Artikel 7 zu unterstützen. Dies muss allerdings nur auf Anforderung erfolgen und ist in Umfang und Inhalt durch die nationalen Gesetze des einführenden Vertragsstaates begrenzt. Zu den Informationen können auch Endverbleibsdokumente wie Nachweise über Endverwendung oder Endverwender gehören.

Damit ist das erforderliche Gleichgewicht zwischen der Befähigung des ausführenden Staates zu sinnvoller Bewertung des Ausfuhrvorhabens einerseits und Vermeidung übermäßiger administrativer Belastung des einführenden Vertragsstaates andererseits gewahrt.

Nach Absatz 2 ist jeder einführende Vertragsstaat verpflichtet, diejenigen Maßnahmen zu ergreifen, die es ihm gegebenenfalls erlauben (würden), Einfuhren, die unter seiner Hoheitsgewalt stattfinden, wo notwendig zu regulieren. Dies kann über Einfuhrsysteme erfolgen. Die Regelung enthält keine weiteren detaillierten Verpflichtungen und lässt somit dem jeweiligen Vertragsstaat ein sehr weites Ermessen bei der Ausgestaltung seiner Einfuhrkontrollen. Allerdings muss rechtlich und organisatorisch durch entsprechende Regulierungsmaßnahmen die grundsätzliche Möglichkeit zur Kontrolle gewährleistet sein. Sie bezieht sich nur auf die im Artikel 2 Absatz 1 erfassten Güter, nicht jedoch auf Munition gemäß Artikel 3 und Teile/Komponenten gemäß Artikel 4. Gegen die Erfassung der letzteren Güter hatten sich verschiedene Staaten gewandt. Auch ist die Verpflichtung auf Bereiche unter der Hoheitsgewalt des Vertragsstaates beschränkt. So sind z.B. diejenigen Transfers auf eigenem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates von der Verpflichtung zur Regulierung ausgenommen, die seiner Hoheitsgewalt durch Besatzungsstatut oder den Verlust der effektiven Kontrolle entzogen sind.

Dieser Absatz ist die Basis für zielgerichtete Maßnahmen, für die sich die Bundesregierung in den Verhandlungen eingesetzt hatte. Die von Deutschland gemäß den einschlägigen Regeln des Kriegswaffenkontrollgesetzes und des Waffengesetzes praktizierte Kontrolle der Einfuhr von Rüstungsgütern, die den von Artikel 2 Absatz 1 erfassten Güterkreis abdeckt, ist eine völkerrechtskonforme Erfüllung dieser Verpflichtung.

Absatz 3 gibt dem einführenden Vertragsstaat, der zugleich Endverbleibland ist, die Berechtigung, den ausführenden Vertragsstaat um Auskunft über anhängige oder genehmigte Ausfuhrgenehmigungsanträge zu bitten. Dies soll ihn in die Lage versetzen, die ihn betreffenden Einfuhren besser regulieren und kontrol-

lieren zu können. Die spiegelbildliche Verpflichtung des ausführenden Vertragsstaates findet sich in Artikel 7 Absatz 6, nach dem er Informationen über erteilte Ausfuhrgenehmigungen im Rahmen seiner nationalen Gesetze, Übung und Politiken zur Verfügung stellen muss.

Zur Aufzeichnung erteilter Einfuhrgenehmigungen oder tatsächlicher Einfuhren wird in Artikel 12 Absatz 2 lediglich aufgefordert. Die in Artikel 13 Absatz 3 begründete Berichtspflicht über genehmigte oder tatsächliche Ausfuhren und Einfuhren wird indes nur durch eine entsprechende vorherige Aufzeichnung zu erfüllen sein.

Artikel 9 **Durchfuhr oder Umladung**

Die Formulierung dieses Artikel legt dem durchführenden/umladenden Vertragsstaat die Verpflichtung auf, diejenigen Maßnahmen zu ergreifen, die es ihm erlauben, Durchfuhren oder Umladungen unter seiner Hoheitsgewalt, welche über sein Hoheitsgebiet (Land, See und Luft) erfolgen, wo notwendig und machbar zu regulieren. Die Regelung enthält keine weiteren detaillierten Verpflichtungen und lässt somit dem jeweiligen Vertragsstaat weiten Spielraum bei der Ausgestaltung seiner Durchfuhr- oder Umladungs-Kontrollen. Allerdings muss rechtlich und organisatorisch die grundsätzliche Möglichkeit zur Kontrolle gewährleistet sein.

Die Verpflichtung bezieht sich nur auf die im Artikel 2 Absatz 1 erfassten Güter, nicht jedoch auf Munition gemäß Artikel 3 und Teile/Komponenten gemäß Artikel 4. Auch ist die Verpflichtung auf Bereiche unter der Hoheitsgewalt des Vertragsstaates beschränkt, was z.B. diejenigen Transfers auf dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates von der Verpflichtung zur Regulierung ausnimmt, die seiner Hoheitsgewalt durch Besatzungsstatut oder den Verlust der effektiven Kontrolle entzogen sind. Das Erfordernis der Völkerrechtsgemäßheit der Durchfuhr oder Umladung (v.a. nach Seevölkerrecht unter Nutzung des Rechts der friedlichen Durchfahrt) ist ausdrücklich festgeschrieben.

Die völkerrechtliche Verpflichtung, angemessene Regulierungsmaßnahmen für Durchfuhr oder Umladung zu ergreifen, ist durch Notwendigkeit und Machbarkeit bedingt. Diese Konditionierung geht vor allem auf Besorgnisse von Staaten mit großem Seeterritorium oder wichtigen internationalen Umschlagshäfen zurück, die befürchteten, dass ihnen durch weitergehende Verpflichtungen wegen der großen Zahl an Durchfuhren oder Umladungen eine zu umfangreiche Verwaltungslast aufgebürdet würde.

Die von Deutschland gemäß den einschlägigen Regeln des Kriegswaffenkontrollgesetzes und des Waffengesetzes praktizierte Kontrolle der Durchfuhr und Umladung von Rüstungsgütern, die den von Artikel 2 Absatz 1 erfassten Güterkreis abdeckt, ist eine völkerrechtskonforme Erfüllung dieser Verpflichtung.

Zur Aufzeichnung erteilter Genehmigungen wird in Artikel 12 Absatz 2 lediglich aufgefordert. Eine Be-

richtspflicht bei Durchfuhren oder Umladungen besteht gemäß Artikel 13 Absatz 3, anders als bei Ausfuhren und Einfuhren, nicht. Dies ermöglicht es u.a., in bilateralen Transitabkommen Regelungen z.B. zur Geheimhaltung und Vertraulichkeit zu vereinbaren. Durch die fehlende Berichtspflicht dürfte die konkrete Umsetzung dieser Verpflichtung durch die Vertragsparteien deutlich schwieriger einzuschätzen sein als die Umsetzung der Verpflichtungen bei Ausfuhr und Einfuhr.

Artikel 10 Vermittlungsgeschäfte

Nach diesem Artikel ist jeder Vertragsstaat verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, um Vermittlungsgeschäfte, die unter seiner Hoheitsgewalt stattfinden, zu regulieren. Zu diesen Maßnahmen kann die Verpflichtung für Vermittler gehören, sich zu registrieren oder eine Vermittlungstätigkeit nur nach schriftlicher Genehmigung auszuüben. Anders als bei Einfuhr (Artikel 8 Absatz 2) und Durchfuhr/Umschlag (Artikel 9) ist die Verpflichtung des Vertragsstaates nicht durch Notwendigkeit oder Machbarkeit bedingt. Die völkerrechtliche Verpflichtung umfasst Maßnahmen, die nach Maßgabe der jeweiligen nationalen Rechtsordnung ergriffen werden. Die Regelung bezieht sich nur auf die im Artikel 2 Absatz 1 erfassten Güter, nicht jedoch auf Munition gemäß Artikel 3 und Teile/Komponenten gemäß Artikel 4. Auch ist die Verpflichtung auf Bereiche unter der Hoheitsgewalt des Vertragsstaates beschränkt, was z.B. Vermittlungsgeschäfte auf eigenem Hoheitsgebiet, aber auch unter Beteiligung eigener Staatsangehöriger außerhalb des Hoheitsgebiets umfassen kann.

Die von Deutschland praktizierte Genehmigungspflicht für jedes einzelne Vermittlungsgeschäft, das den von Artikel 2 Absatz 1 erfassten Güterkreis abdeckt, wird durch die einschlägigen Regeln des KWKG und des AWG sichergestellt. Sie ist eine völkerrechtskonforme Erfüllung dieser Verpflichtung.

Der „Gemeinsame Standpunkt 2003/468/GASP des Rates der Europäischen Union vom 23. Juni 2003 betreffend die Überwachung von Waffenvermittlungstätigkeiten“, sieht für die Vermittlung von Rüstungsgütern die Möglichkeit der Registrierung von Vermittlern und die Genehmigungspflicht für jedes einzelne Vermittlungsgeschäft vor. Diese beiden verschiedenen Maßnahmen werden in Satz 2 von Artikel 10 als mögliche Maßnahmen zur Ausfüllung der Verpflichtung aus Satz 1 beschrieben.

Für Genehmigungen von Vermittlungsgeschäften gibt es im Vertrag weder Aufzeichnungs- noch Berichtspflichten, so dass auch hier die konkrete Umsetzung dieser Verpflichtung durch die Vertragsparteien deutlich schwieriger einzuschätzen sein dürfte als die Umsetzung der Verpflichtungen bei Ausfuhr und Einfuhr.

Artikel 11 Umleitung

Bereits seit Beginn des Prozesses zum ATT war das Ziel der Bekämpfung des unerlaubten Handels („illicit trade“) von konventionellen Waffen und der damit eng

verknüpften Umleitung von Rüstungsgütern für die meisten Verhandlungsteilnehmer ein wichtiges, für einige sogar das einzige Ziel, das mit dem ATT verfolgt werden sollte. Obwohl diese Zielsetzung in allen Entwürfen für den ATT im Verlaufe der Verhandlungen enthalten war, wurde erst in den Verhandlungen vom März 2013 auch spezifische Vertragssprache entwickelt und schließlich ein eigener Artikel für dieses Thema aufgenommen.

Einer der Gründe dürfte die bis zum Schluss ergebnislose Diskussion zur Frage „Verhinderung der Umleitung *wohin?*“ sein, die im Wesentlichen in den Varianten „illegaler bzw. Schwarz-Markt“, „unautorisierte Endverwendung“ oder „unautorisierter Endverwender“ mit unterschiedlichen Vorstellungen, ob die Autorisierung durch den ausführenden oder den einführenden Staat vorzunehmen sei, geführt wurde. Letztlich konnte die Frage im Vertragstext nur dadurch gelöst werden, dass schlicht von „Umleitung“ gesprochen wird, aber nicht in wessen Hände.

Damit konnte auch der von vielen Staaten über das gesamte Meinungsspektrum in den Verhandlungen erhobenen Forderung nicht entsprochen werden, ausdrücklich auch die Verhinderung der „Umleitung an unautorisierte nichtstaatliche Akteure“ zum Ziel der vom Vertrag veranlassten Maßnahmen zu machen.

Der nun im Vertrag verankerte Artikel 11 enthält ein Paket wichtiger Gesamtmaßnahmen gegen Umleitungsgefahren für die in Artikel 2 Absatz 1 erfassten Waffen.

Er verpflichtet in Absatz 1 sämtliche an einer Transferkette beteiligten Vertragsparteien, also vom ausführenden Staat über die Durchfuhr- bzw. Umschlagstaaten bis hin zum einführenden Staat, Maßnahmen zur Vermeidung der Umleitung zu ergreifen.

Vergleichsweise umfangreich sind die näheren Bestimmungen zu den Verpflichtungen des ausführenden Staates in Absatz 2. Er beinhaltet insbesondere die Aufforderung, die Gefahr der Umleitung auch in die Risikobewertung innerhalb des nationalen Kontrollsystems aufzunehmen und daraus ggf. auch eine Genehmigungsverweigerung abzuleiten. Damit tritt das Umleitungsrisiko neben die anderen, nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a) und b) sowie Absatz 4 zu bewertenden Kriterien, wofür sich die Bundesregierung stets besonders eingesetzt hatte. Absatz 2 schreibt den ausführenden Staaten, ähnlich wie in Artikel 7 Absatz 2, weiter vor, Risikominderungsmaßnahmen wie vertrauensbildende Maßnahmen oder gemeinsam mit dem einführenden Staat entwickelte und vereinbarte Programme zu erwägen. Als andere Präventionsmaßnahmen werden die genaue Überprüfung von in einen Transfer involvierten Akteuren und zusätzliche Nachweise, Bescheinigungen, Zusicherungen oder andere angemessene Maßnahmen aufgeführt.

Aus Sicht der Bundesregierung ist hiermit auch die von den meisten bedeutenderen Rüstungsgüter-Exportstaaten geübte Praxis der Einforderung und genauen Prüfung von Endverbleibszusicherungen im Rahmen einer Endverbleibserklärung oder eines End-

verwenderzertifikats im Sinne einer ex-ante Endverbleibskontrolle abgedeckt.

Die Erwähnung der ebenfalls weithin üblichen Anwendung von Re-Exportklauseln, die eine Zustimmung des ursprünglichen ausführenden Staates im Falle eines Re-Exports verlangen, und die z.B. in den im Rahmen des deutschen Ausfuhrgenehmigungsverfahrens eingeforderten Endverbleibserklärungen regelmäßig enthalten sind, konnte nicht durchgesetzt werden. Ihre Anwendung wird durch den ATT aber auch nicht ausgeschlossen oder eingeschränkt, wie dies der Wunsch anderer Verhandlungsteilnehmer gewesen wäre.

Durchfuhr- bzw. Umladungsstaaten und den einführenden Staaten wird in Absatz 3 die Verpflichtung zur Prävention von Umleitung auferlegt. Diese Bestimmung schreibt in allgemeiner Form Zusammenarbeit und Informationsaustausch zwischen diesen Staaten und mit dem ausführenden Staat vor, wobei der Umfang durch den Verweis auf nationale Gesetze und die Bedingung der Möglichkeit und Machbarkeit eingeschränkt ist. Umfangreichere Verpflichtungen wurden von den Staaten, die im Wesentlichen Importeure von Rüstungsgütern oder Durchfuhr- bzw. Umladungsstaaten sind, abgelehnt.

Absatz 4 enthält Regelungen für Staaten, die eine Umleitung entdecken. Maßnahmen sollen in Übereinstimmung mit nationalen Gesetzen und dem Völkerrecht erfolgen und können aus der Benachrichtigung potentiell betroffener Staaten, Untersuchungen von umgeleiteten Lieferungen oder nachfolgende Maßnahmen wie Ermittlungen und Strafverfolgung bestehen.

Nach Absatz 5 werden die Vertragsstaaten im Sinne eines völkerrechtlich bindenden Best-Practice-Ansatzes zum Austausch von Information über eine Reihe von im Zusammenhang mit Umleitung möglichen Aktivitäten aufgefordert. Die Ausgestaltung dieses Informationsaustausches steht im freien Ermessen der Vertragsstaaten. Als Gegenstände dieses Informationsaustausches werden beispielhaft genannt: Korruption, Schmuggel, illegale Vermittlung, Quellen für rechtswidrige Angebote von Waffen, Verschleierungsmethoden oder Bestimmungsorte, die von organisierten Umleitungsakteuren genutzt werden.

Gemäß Absatz 6 werden die Vertragsstaaten ermutigt, über das Sekretariat des ATT den anderen Vertragsparteien über ihre Maßnahmen, die sie hinsichtlich Umleitungen ergriffen haben, zu berichten. Eine völkerrechtliche Verpflichtung hierzu besteht nicht.

Aufgrund vehementen Widerstandes einiger Verhandlungsteilnehmer fanden Munition sowie Komponenten und Teile, trotz energischer Bemühungen der Bundesregierung und der europäischen Partner, aber auch vieler besonders betroffener Staaten aus Afrika und Lateinamerika, in diesem Artikel keine Berücksichtigung. Er bezieht sich nur auf die in Artikel 2 Absatz 1 erfassten Waffen. Dies bleibt bedauerlich, weil damit die Prävention der Umleitung von Munition sowie Kom-

ponenten und Teilen gemäß ATT nicht verpflichtend ist, obwohl bei diesen aufgrund der Gütereigenschaften die Umleitungsgefahr besonders hoch ist und zumindest im Falle von Munition besonders negative Auswirkungen hat.

Allerdings schließt der Vertrag entsprechende Maßnahmen nicht aus, so dass zu hoffen ist, dass die meisten Vertragsstaaten in ihrer nationalen Umsetzung auch Maßnahmen zur Prävention der Umleitung von Munition sowie Komponenten und Teilen ergreifen werden. Auch hier dürfte der Entwicklung von guter Übung („Best Practices“) durch die Vertragsstaaten große Bedeutung zukommen, ebenso wie bei den in Absatz 3 nur rudimentär geregelten Maßnahmen von einführenden Staaten oder Durchfuhr- und Umschlagstaaten gegen die Umleitung.

Artikel 12

Führen von Aufzeichnungen

Dieser Artikel schafft abgestufte Verpflichtungen zur Erfassung und Speicherung von Daten über erteilte Genehmigungen oder die tatsächlichen grenzüberschreitenden Transfers von Rüstungsgütern des Artikel 2 Absatz 1.

Nach Absatz 1 können entweder die tatsächlichen Ausfuhren oder die Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen aufgezeichnet werden. Die Vertragsstaaten werden ermuntert, auch tatsächliche Einfuhren zum Endverbleib in ihrem Hoheitsgebiet zu erfassen und darüber hinaus genehmigte Durchfuhren und Umladungen aufzuzeichnen. Da es im Unterschied zur Ausfuhr für Einfuhren bzw. Durchfuhren und Umladungen keine durchgängige Genehmigungspflicht gibt, ist es denkbar, dass Aufzeichnungen, die lediglich Genehmigungen berücksichtigen, zu einem lückenhaften Bild der Erfassung führen. Andererseits erfordert die Erfassung aller tatsächlichen Einfuhr- bzw. Durchfuhr- und Umladungsvorgänge einen erheblichen Aufwand.

Aus der Verpflichtung nach Artikel 13 Absatz 3 für alle Vertragsstaaten, jährlich u.a. entweder über alle Genehmigungen für Einfuhren oder die tatsächlichen Einfuhren von Waffen nach Artikel 2 Absatz 1 zu berichten, ergibt sich im Übrigen eine als völkerrechtliche Verpflichtung ausgestaltete *Notwendigkeit* zur Führung von Aufzeichnungen betreffend Einfuhren bzw. Einfuhrgenehmigungen. Diese gibt es bzgl. Durchfuhren und Umladungen nicht, weil es kein Berichtserfordernis gibt.

Derartige Aufzeichnungen sollen nach Möglichkeit die in Absatz 3 aufgeführten Details enthalten und müssen nach Absatz 4 mindestens 10 Jahre aufbewahrt werden.

Artikel 13

Berichterstattung

Um die in Artikel 1 des Vertrages als Ziel gesetzte Transparenz zu erreichen und gleichzeitig Vertrauen zwischen den Vertragsstaaten zu schaffen, sind diese zu Berichten verpflichtet. Dazu zählt ein Auftaktbericht

innerhalb des ersten Jahres über die nationalen Maßnahmen zur Durchführung des Vertrages, Folgeberichte müssen zu späteren Änderungen der nationalen Gesetzgebung und Praxis erfolgen.

Außerdem sollen die Vertragsstaaten über wirkungsvolle Verfahren zur Vermeidung von Umleitungsrisiken über das Sekretariat an andere Vertragsstaaten berichten.

Darüber hinaus ist nach Absatz 3 jährlich zum 31. Mai ein Bericht über die tatsächlich erfolgten oder genehmigten Aus- und Einfuhren abzugeben. Dieser bezieht sich jedoch nur auf die in Artikel 2 Absatz 1 aufgeführten Waffen, also nicht auf Munition sowie Teile und Komponenten. Der Bericht kann die gleiche Information enthalten, wie entsprechende Berichte im Rahmen z.B. des VN-Waffenregisters.

Es ist davon auszugehen, dass, wie bei anderen Vertragswerken auch, die Konferenz der Vertragsstaaten über ein Muster für entsprechende Berichte diskutieren und diese als „Gute Übung/Best Practice“ vereinbaren wird. Insbesondere die Berichte nach Absatz 3 sind in Abwesenheit von Verifikationsmaßnahmen im Vertrag von großer Bedeutung für die Einschätzung der korrekten Anwendung des Vertrages durch die Vertragsstaaten und damit für das Vertrauen der Vertragsstaaten untereinander.

Alle diese Berichte sind nicht explizit öffentlich. Die Bundesregierung hatte sich für eine öffentliche Berichterstattung eingesetzt, allerdings wandten sich insbesondere Russland und China strikt dagegen. Da der Vertrag klar regelt, dass das Sekretariat die Berichte an die Vertragsstaaten verteilen soll, aber offenlässt, *wem* das Sekretariat die Berichte *verfügbar machen* soll, ist ein gewisser Interpretationsspielraum gegeben. Dieser wird möglicherweise von der Konferenz der Vertragsstaaten ausgenutzt werden, ggf. auch durch optionale öffentliche Zugänglichkeit, sofern der berichtende Vertragsstaat nicht widerspricht.

Artikel 14 Durchsetzung

Artikel 14 verpflichtet die Vertragsstaaten, die Einhaltung der im Zuge der Durchführung des Vertrages zu schaffenden innerstaatlichen Regeln durch „geeignete Maßnahmen“ sicherzustellen. Solche Maßnahmen umfassen üblicherweise u.a. die Strafbewehrung von Verstößen gegen die nationalen Regelungen, diese ist jedoch nicht explizit vorgeschrieben.

Artikel 15 Internationale Zusammenarbeit

Der Artikel bestimmt in Absatz 1 zunächst eine allgemeine, durch die jeweiligen Sicherheitsinteressen und nationalen Gesetze begrenzte, Pflicht zur Zusammenarbeit der Vertragsstaaten für eine wirksame Durchführung des Vertrages. Die weiteren Absätze ermutigen die Vertragsstaaten, diese Zusammenarbeit durch Informationsaustausch, Konsultationen und insbesondere den Austausch von Informationen über illegal

Handelnde und unerlaubte Tätigkeiten sowie zur Verhütung und Beseitigung von Umleitung auszufüllen. Rechtshilfe bei Verletzung innerstaatlicher Maßnahmen zur Durchführung des Vertrages muss nur gewährt werden, wenn dies bilateral vereinbart wurde. Außerdem werden die Vertragsstaaten ermutigt, Korruption im Zusammenhang mit dem Waffenhandel durch entsprechende innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit zu verhüten. Schließlich soll ein Austausch von Erfahrungen und Informationen über die gewonnenen Erkenntnisse bzgl. aller Vertragsaspekte durchgeführt werden.

Aus Sicht der Bundesregierung kommt der internationalen Zusammenarbeit aufgrund der grenzüberschreitenden Natur von Waffentransfers und der damit verbundenen Probleme eine besondere Rolle bei der Umsetzung des Vertrages zu. Jenseits der Vertragspflichten wird hier die Übung der Vertragsstaaten wesentlich über die Effektivität des Vertrages entscheiden.

Artikel 16 Internationale Unterstützung

Viele Staaten, die bisher über keine oder nur rudimentäre Transferkontrollen verfügen, werden Beratung und Hilfe bei der Durchführung des Vertrages benötigen. Artikel 16 greift diese Situation auf und fordert zu größtmöglicher gegenseitiger Unterstützung bei der Durchführung des Vertrages auf. Alle Vertragsstaaten, die dazu in der Lage sind, haben nach Absatz 1 eine Verpflichtung zur Unterstützung, sofern sie hierum gebeten werden. Diese Unterstützung kann in vielerlei Formen angefordert und gewährt werden; die Aufzählung der Beispiele in Absatz 1 ist lediglich illustrativ, nicht aber abschließend.

Die Unterstützung kann u.a. über multilaterale und nationale Organisationen, aber auch nichtstaatliche Organisationen und auf bilateraler Basis nachgefragt, angeboten und gewährt werden. Dies ist ein wichtiger Anknüpfungspunkt für zukünftige Unterstützung durch die EU, aber auch bilateral durch die Bundesregierung. In der EU gibt es bereits erste Überlegungen hierzu, bereits vor Inkrafttreten des Vertrages Unterstützung anzubieten. Auch die Bundesregierung ist bereit, anderen Staaten zur Seite zu stehen.

In Absatz 3 wird die Einrichtung eines freiwilligen Treuhandfonds bestimmt, bei dem unterstützungsbedürftige Staaten um diese Unterstützung ersuchen können. Jeder Vertragsstaat wird ermutigt, zu diesem Fonds Mittel beizutragen.

Allerdings kann dieser Treuhandfonds erst nach Inkrafttreten des Vertrages von den Vertragsstaaten eingerichtet werden. Die Bundesregierung hat zusammen mit Australien die Bildung einer Treuhandfazilität beim Abrüstungsbüro der Vereinten Nationen (UNODA) initiiert, die es Staaten ermöglichen soll, Unterstützungsprogramme für Maßnahmen zur Vorbereitung auf die nationale Durchführung des ATT und zur Durchführung des Aktionsprogramms der Vereinten Nationen zu Kleinwaffen und leichten Waffen zu fördern. Zur Unterstützung konnten bereits mehrere Geberländer gewonnen werden. Entsprechende Projekte sollen auch in der

von Deutschland zusammen mit UNODA geleiteten New Yorker „Gruppe Interessierter Staaten für Praktische Abrüstungsmaßnahmen“ eingebracht werden.

Artikel 17

Konferenz der Vertragsstaaten

Nach Absatz 1 dieses Artikels beruft das in Artikel 18 geschaffene vorläufige Sekretariat spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten des Vertrages eine Konferenz der Vertragsstaaten ein. Über die Einberufung weiterer Treffen entscheidet die Konferenz der Vertragsstaaten.

Bei ihrer ersten Sitzung soll nach Absatz 2 die Konferenz der Vertragsstaaten ihre Verfahrensregeln im Wege des Konsenses annehmen.

Nach Absatz 3 ist eine der Aufgaben der Konferenz der Vertragsstaaten, finanzielle Regeln für sich selbst und mögliche Nebenorgane sowie für das in Artikel 18 gegründete Sekretariat anzunehmen. Bei jeder regulären Sitzung soll ein Budget für die Finanzperiode bis zur nächsten regulären Sitzung der Konferenz der Vertragsstaaten angenommen werden.

Absatz 4 beschreibt die weiteren Aufgaben der Konferenz der Vertragsstaaten. Sie soll die Durchführung des Vertrages überprüfen und dabei auch Entwicklungen auf dem Gebiet der konventionellen Waffen einschließen. Diese Bestimmung ist von Bedeutung, um die Anpassung des ATT an die technologische Entwicklung zu gewährleisten. So können auch Anpassungen des von den Vertragsstaaten in ihrer einzelstaatlichen Durchführung angewandten Güterkreises unterhalb der Schwelle von Vertragsänderungen nach Artikel 20 angestoßen werden.

Die Konferenz der Vertragsstaaten soll außerdem Empfehlungen zur Durchführung des Vertrages und zu seiner Wirkungsweise beraten und annehmen, insbesondere zur Förderung seiner Universalisierung.

Diesem Punkt wird nach Inkrafttreten des Vertrages erhebliche Bedeutung zukommen, um die auslegungsfähigen und –bedürftigen Begriffe des Vertrages in seiner praktischen Anwendung unter Zugrundelegung der gemeinsamen Auffassung der Vertragsstaaten zu konkretisieren und deren Anwendung in nationales Recht zu erleichtern und zu harmonisieren. Die Konferenz der Vertragsstaaten und von ihr einzusetzende Nebenorgane wären befugt, „Best-Practice“-Richtlinien/Richtlinien „Guter Praktiken“ zur Vertragsumsetzung mit Blick auf die Setzung von Standards für die Transferkontrolle von Rüstungsgütern unterhalb der Schwelle rechtlich bindender Bestimmungen zu erarbeiten.

Dazu gehört nicht zuletzt die Frage, welche Güter in die nach Artikel 5 Absatz 2 zu erstellende nationale Kontrollliste aufgenommen werden sollen, in der der jeweilige Vertragsstaat festlegt, welcher Güterkreis für die Zwecke der Durchführung des Vertrages von ihm kontrolliert wird. Zwar sind nur die in Artikel 2 Absatz 1, Artikel 3 und Artikel 4 aufgezählten Gütergruppen verbindlich aufzunehmen, gleichzeitig sind die Ver-

tragsstaaten in Artikel 5 Absatz 3 aber aufgefordert, den Vertrag auf einen möglichst großen Kreis konventioneller Waffen anzuwenden.

Weiterhin soll die Konferenz der Vertragsstaaten Vorschläge für Vertragsänderungen gemäß dem in Artikel 20 beschriebenen Verfahren beraten. Die Entscheidungsregel dafür ist in Artikel 20 selbst vorgegeben und somit nicht von den Verfahrensregeln der Konferenz der Vertragsstaaten für sonstige Entscheidungen abhängig. Ferner soll die Konferenz der Vertragsstaaten Fragen beraten, die sich aus der Auslegung des Vertrages ergeben, über die Aufgaben und das Budget des durch Artikel 18 eingerichteten Sekretariats beraten und entscheiden und über die Einrichtung von Nebenorganen beraten, die der Verbesserung der Arbeitsweise des Vertrages dienen sollen. Abschließend erhält die Konferenz der Vertragsstaaten die Aufgabe, jede andere Funktion auszuüben, die im Einklang mit dem Vertrag steht. Damit ist das Aufgabenspektrum der Konferenz der Vertragsstaaten über das in Absatz 4 Buchstabe (a) bis (f) festgelegte hinaus erweiterbar und anpassungsfähig, was den Vertragsstaaten eine flexible Reaktion auf Entwicklungen während der Geltungsdauer des Vertrages erlaubt.

Nach Absatz 5 können auf Beschluss der Konferenz der Vertragsstaaten oder auf schriftlichen Antrag eines Vertragsstaates, sofern dieser Antrag von mindestens zwei Dritteln der Vertragsstaaten unterstützt wird, auch außerordentliche Sitzungen der Konferenz der Vertragsstaaten abgehalten werden.

Eine eigene Bestimmung zu spezifischen „Überprüfungskonferenzen“, wie sie in anderen Vertragswerken enthalten ist, gibt es für den ATT nicht. Durch die Bestimmung aus Artikel 20 Absatz 1, dass Vorschläge zur Vertragsänderung erstmals nach sechs Jahren und in der Folge nur alle drei Jahre beraten und entschieden werden können, dürfte den entsprechenden Konferenzen der Vertragsstaaten aber ein gewisser Sonderstatus zukommen.

Artikel 18

Sekretariat

Mit Artikel 18 Absatz 1 errichtet der Vertrag ein Sekretariat, das die Vertragsstaaten bei der wirkungsvollen Durchführung des ATT unterstützen soll. Bis zur ersten Konferenz der Vertragsstaaten, deren Aufgabe u.a. die Festlegung der Aufgaben und des Budgets des Sekretariats sind, werden die administrativen Aufgaben durch ein vorläufiges Sekretariat wahrgenommen. Dieses kann seine Arbeit formal jedoch frühestens mit Inkrafttreten des Vertrages aufnehmen. Wie dieses Übergangsssekretariat ausgestaltet sein soll und wo es seinen Sitz hat, lässt der Vertrag offen. Dies gilt auch für die Frage der Ansiedelung und Anbindung des endgültigen Sekretariats.

Nach Absatz 2 soll das Sekretariat mit nach Anzahl und Qualifikation zur Erfüllung seiner Aufgaben angemessenem Personal ausgestattet werden.

Absatz 3 bestimmt die (ausschließliche) Verantwortlichkeit des Sekretariats gegenüber den Vertragsstaaten und beschreibt die Aufgaben, die das Sekretariat im Rahmen einer „minimierten“ Struktur ausfüllen soll. Dazu gehören die Entgegennahme, Zurverfügungstellung und Verteilung von Berichten, die im Rahmen des Vertrages von den Vertragsstaaten abzugeben sind (vgl. z.B. Artikel 5 Absatz 4, Artikel 11 Absatz 6, Artikel 13), die Führung der Liste der Nationalen Kontaktpunkte nach Artikel 5 Absatz 6, die Erleichterung der Zusammenführung [„*matching*“] von Angeboten und Unterstützungsbitten zur Umsetzung des Vertrages und die Förderung der internationalen Zusammenarbeit, die Unterstützung der Arbeit der Konferenzen der Vertragsstaaten einschließlich der Bereitstellung von Dienstleistungen für Treffen im Rahmen des Vertrages. Schließlich soll das Sekretariat auch andere Aufgaben erfüllen, die ihm durch Beschluss der Konferenzen der Vertragsstaaten zugewiesen werden.

Diese Bestimmung ist eine wesentliche Bedingung für die notwendige Anpassung der Sekretariatsaufgaben im Laufe der Geltungsdauer des Vertrages und gewährleistet die notwendige Flexibilität und Reaktionsfähigkeit des Sekretariats.

Der Vertrag enthält keine ausdrückliche Regelung zu den Kosten, die durch die Umsetzung des Vertrages auf internationaler Ebene entstehen, d.h. v.a. der Konferenzen der Vertragsstaaten und des Sekretariats. Diese Entscheidungen zu treffen, wird nach Artikel 17 Absatz eine der Aufgaben der Konferenzen der Vertragsstaaten sein. Bzgl. der finanziellen Fragen scheint eine Regelung, die sich am angepassten Beitragsschlüssel der Vereinten Nationen orientiert, nicht ausgeschlossen, aber auch eine Finanzierung aus freiwilligen Beiträgen erscheint zumindest für einen Teilbereich der Aufgaben möglich.

Artikel 19 Beilegung von Streitigkeiten

Dieser Artikel ist den Mechanismen zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Vertragsparteien im Zusammenhang mit der Auslegung und Anwendung des Vertrages gewidmet, er umfasst jedoch nicht Fragen der nationalen Umsetzung des Vertrages.

Nach Absatz 1 gilt für die Vertragsparteien zumindest eine allgemeine Konsultationspflicht zur Streitbeilegung. In gegenseitigem Einvernehmen sind sie ferner zur Zusammenarbeit mit dem Ziel einer Beilegung der Streitigkeit über die Auslegung oder Anwendung des Vertrages verpflichtet. Zu diesem Zweck können sie sich u.a. Verhandlungen, Vermittlung Vergleich, gerichtlicher Entscheidung oder anderer friedlicher Mittel bedienen.

Nach Absatz 2 können Vertragsparteien einvernehmlich auch ein Schiedsverfahren zur Lösung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Auslegung und Anwendung des Vertrages anstreben.

Eine Verweisung an den Internationalen Gerichtshof im Einklang mit dem Statut des Gerichtshofs wird nicht ausdrücklich erwähnt. Auch die von einigen Verhand-

lungsteilnehmern geforderte Einrichtung einer „Appellationsstelle“ gegen Genehmigungsversagungen fand keinerlei Niederschlag im Vertrag.

Artikel 20 Änderungen

Dieser Artikel legt das Verfahren für die Änderung des Vertrages fest.

Nach Absatz 1 können Vertragsänderungen frühestens sechs Jahre nach Inkrafttreten des Vertrages vorgeschlagen werden, danach können sie nur alle drei Jahre von der Konferenz der Vertragsstaaten behandelt werden. Änderungen zum Vertrag können von jedem Vertragsstaat vorgeschlagen werden.

Der Vorschlag muss gemäß Absatz 2 dem Sekretariat in schriftlicher Form übermittelt werden, welches für die Verteilung an alle Vertragsstaaten mindestens 180 Tage vor der Konferenz der Vertragsstaaten sorgt, auf der nach Absatz 1 eine Behandlung von Änderungsvorschlägen möglich ist. Befürwortet die einfache Mehrheit der Vertragsstaaten binnen 120 Tagen eine Behandlung des Vorschlags, so wird der Vorschlag auf der nächsten Konferenz der Vertragsstaaten behandelt, auf der dies nach Absatz 1 möglich ist.

Die Konferenz der Vertragsstaaten soll nach Absatz 3 zunächst alle Bemühungen unternehmen, um einen Konsens über jeden Änderungsvorschlag zu erzielen. Als letzte Möglichkeit ist jedoch auch ein Beschluss über Änderungsanträge mit Dreiviertelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Vertragsstaaten vorgesehen.

Die so beschlossenen Änderungen treten nach Absatz 4 neunzig Tage, nachdem eine Mehrheit der Vertragsstaaten sie durch Hinterlegen der Annahmeerkunde akzeptiert hat, in Kraft, und zwar nur für jene Vertragsstaaten, die eine Annahmeerkunde hinterlegt haben. Für einen Vertragsstaat, der die Änderung zu einem späteren Zeitpunkt akzeptiert, tritt sie neunzig Tage nach Hinterlegung von dessen Annahmeerkunde in Kraft.

Die Karenzfrist von sechs Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages wurde in dem Verständnis eingefügt, dass sofortige Änderungen des nach den Verfahrensregeln der ATT-Konferenz nur im Konsens anzunehmenden Vertragstextes ausgeschlossen sein sollen. Diese Regelung zusammen mit dem gestreckten dreijährigen Rhythmus für die Behandlung von Vertragsänderungen war Grundlage dafür, dass für Vertragsänderungen kein Erfordernis des Konsenses der Vertragsparteien beschlossen wurde, wie dies einige Verhandlungsteilnehmer gefordert hatten, die auch auf der Konsensregel für die Annahme des ATT durch die VN-ATT-Konferenz eingetreten waren. Die konservativ wirkende Änderungsregelung in Absatz 1 dient der Sicherung der Bestandsfestigkeit der vertraglichen Regelungen. Der Prozess vom Vorschlag einer Änderung bis zu deren Inkrafttreten ist damit nicht nur an bestimmte Mehrheiten gebunden, sondern nimmt auch erhebliche Zeit in Anspruch. Zugleich enthält der Vertrag eine Verfahrenserleichterung, die die wichtige und

angesichts z.B. der Weiterentwicklung in der Waffentechnologie absehbar notwendige Fortentwicklung und Anpassung des Vertrages unterstützen soll.

Artikel 21

Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme, Genehmigung oder Beitritt

Dieser Artikel legt in Absatz 1 fest, dass der Vertrag vom 3. Juni 2013 an bis zu seinem Inkrafttreten für alle Staaten am Sitz der VN in New York zur Unterzeichnung aufliegt.

Absatz 2 schreibt das Erfordernis der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung des Vertrages durch die Unterzeichnerstaaten fest. Das Übereinkommen steht nach Absatz 3 darüber hinaus nach Inkrafttreten jedem Staat, der es nicht unterzeichnet hat, zum Beitritt offen. Nach Absatz 4 sind die entsprechenden Urkunden beim Verwahrer zu hinterlegen.

Insbesondere die EU-Mitgliedstaaten, aber auch andere Staaten haben während der Verhandlungen das Ziel verfolgt, in Artikel 21 regionalen Integrationsorganisationen (RIO) mit Kompetenzen in vom Vertrag geregelten Feldern die Möglichkeit einzuräumen, Vertragspartei zu werden. Dies hätte der EU den Beitritt erlaubt, die Möglichkeit zur unmittelbaren Mitwirkung bei der Ausgestaltung der Vertragsumsetzung gegeben und gleichzeitig Vereinfachungen bei der möglichen Anpassung EU-interner Regelungen mit sich gebracht. Zudem hätte die EU dadurch auch aktiver ihre bereits ohne den Vertrag bestehenden Aktivitäten zur Förderung der Errichtung von effektiven Transferkontrollen einbringen können.

Gescheitert ist eine RIO-Klausel und damit die Öffnung des Vertrages für die EU im Wesentlichen am vehementen Widerstand Chinas, das zur Begründung auf das fortdauernde Bestehen des 1989 verhängten EU-Waffenembargos verwies.

Damit werden auch andere RIOs ausgeschlossen. So hatte etwa die Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS), die ebenfalls über Kompetenzen in vom Vertrag geregelten Feldern, insbesondere im Kleinwaffenbereich, verfügt, Interesse bekundet, Vertragspartei des ATT zu werden.

Artikel 22

Inkrafttreten

Dieser Artikel regelt das Inkrafttreten des Vertrages. Er tritt nach Absatz 1 neunzig Tage nach Hinterlegung der fünfzigsten Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde in Kraft. Nach Absatz 2 tritt für weitere Staaten das Übereinkommen 90 Tage nach der jeweiligen Hinterlegung in Kraft. Die in früheren Entwürfen enthaltene höhere Zahl von 65 Ratifikationen konnte vermieden werden; ebenso die Koppelung des Inkrafttretens des Vertrages an die Ratifikation durch bestimmte Staaten (etwa „die größten Exporteure und Importeure von Waffen“). Eine solche Koppelung hat

bis heute das Inkrafttreten des Vertrages über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen verhindert.

Die Bundesregierung hofft, dass das erforderliche Quorum von 50 Ratifikationen zur Inkraftsetzung des Vertrages rasch erreicht wird. Hierfür spricht die große internationale Akzeptanz der mit dem Vertrag verfolgten Ziele und die erklärte Absicht zahlreicher Staaten, die hierfür erforderlichen Verfahren schnellstmöglich einzuleiten. Entscheidend hierfür wird auch die Unterstützung sein, die insbesondere Entwicklungs- und Schwellenländern angeboten werden kann, um die jeweiligen innerstaatlichen Voraussetzungen zur Annahme des Vertrages und der durch ihn begründeten Verpflichtungen zu schaffen.

Die Bundesregierung strebt eine zügige Schaffung der innerstaatlichen Voraussetzungen für die Ratifikation des Vertrages an. Für die Hinterlegung der Ratifikationsurkunde ist allerdings neben der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes auch ein Ratsbeschluss der EU nach Artikel 218 Absatz 6 AEUV unter Beteiligung des Europäischen Parlaments erforderlich, da der ATT Bereiche berührt, die in die ausschließliche Kompetenz der EU fallen.

Artikel 23

Vorläufige Anwendung

Die Bestimmung des Artikels 23 sieht vor, dass jeder Staat bei seiner Unterzeichnung oder der Hinterlegung der Urkunde zu seiner Ratifikation, Annahme, Genehmigung oder seinem Beitritt erklären kann, dass er Artikel 6 und 7 des Vertrages bis zu seinem Inkrafttreten bereits vorläufig anwenden wird. Dahinter steht der Gedanke, die für die Wirkung des Vertrages zentralen Verbots- und Ausfuhrbewertungs-Artikel möglichst rasch in die Praxis umzusetzen und das einmal erreichte Momentum zu zügigen weiteren Fortschritten zu nutzen.

Die Bundesrepublik Deutschland erfüllt im Ergebnis diese Verpflichtungen bereits durch die Anwendung der o.g. „Politischen Grundsätze der Bundesregierung“ oder des „Gemeinsamen Standpunkts der Rates der Europäischen Union 2008/944/GASP“. Auch zahlreiche andere Verpflichtungen aus Regelungen des Vertrages, die das nationale System für die Kontrolle von Rüstungsgütertransfers betreffen, erfüllt die Bundesrepublik Deutschland im Ergebnis bereits durch ihr bestehendes nationales System für die Kontrolle von Rüstungsgütertransfers.

Artikel 24

Geltungsdauer und Rücktritt

Artikel 24 behandelt die Frage der Geltungsdauer des Vertrages und der Möglichkeit des Rücktritts vom Vertrag. Der Vertrag gilt demnach gemäß Absatz 1 zeitlich unbegrenzt.

Jeder Vertragsstaat hat nach Absatz 2 jedoch in Ausübung seiner staatlichen Souveränität das Recht, von diesem Vertrag durch Erklärung gegenüber dem Verwahrer zurückzutreten. Dieser notifiziert dann den anderen Vertragsstaaten den ihm angezeigten Rücktritt. Ein solcher Schritt kann unter Darlegung der Gründe erfolgen, die die Vertragspartei zum Rücktritt motivieren, es gibt jedoch keine Verpflichtung hierzu. Die Frist für das Wirksamwerden der Kündigung ist auf neunzig Tage nach Annahme der Rücktrittsurkunde durch den Verwahrer bestimmt.

Nach Absatz 3 entbindet der Vertragsrücktritt den betreffenden Vertragsstaat jedoch nicht von Verpflichtungen, einschließlich finanziellen Verpflichtungen, die aus seiner Zeit als Vertragspartei resultieren.

Artikel 25 Vorbehalte

Artikel 25 gestattet in üblicher Form die Erklärung von Vorbehalten, die gemäß Absatz 1 bei Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme, Genehmigung oder Beitritt erklärt werden können, sofern sie mit Ziel und Zweck des Vertrages nicht unvereinbar sind. Gemäß Absatz 2 können diese Vorbehalte jederzeit zurückgezogen werden.

Die oben erwähnte Erklärung über die Auslegung des Begriffs „overriding risk“ in Artikel 7 Absatz 3 würde formell keinen Vorbehalt im Sinne von Artikel 25 darstellen, einem solchen aber funktional nahekommen.

Artikel 26 Beziehung zu anderen internationalen Verträgen

Nach Absatz 1 dieses Artikels berührt die Umsetzung des ATT keine Verpflichtungen von Vertragsstaaten aus früheren oder nachfolgenden Übereinkünften, deren Vertragspartei sie sind, sofern diese Verpflichtungen mit dem ATT in Einklang stehen.

Nach Absatz 2 kann der ATT nicht als Grund für die einseitige Auflösung von Übereinkünften über Verteidigungs-Zusammenarbeit angeführt werden, die zwischen Vertragsstaaten des ATT abgeschlossen wurden.

Im Übrigen gelten für das Verhältnis des ATT zu anderen Verträgen, die über denselben Gegenstand geschlossen wurden, die in Artikel 30 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge niedergelegten allgemeinen Grundsätze.

Artikel 26 ist das Ergebnis einer langen und intensiven Auseinandersetzung während der Verhandlungen. Insbesondere die indische Verhandlungsdelegation bestand darauf, eine Klausel in den Vertrag aufzunehmen, die sinngemäß Lieferungen im Rahmen von zwischenstaatlichen Abkommen über Verteidigungs- oder Rüstungs- Zusammenarbeit von den nach Artikel 6 und 7 des ATT vorzunehmenden Kontrollen ausgenommen hätte. Eine solche Klausel hätte potentiell ein größeres Schlupfloch im ATT geschaffen. Im Verlauf der Konferenz und bereits während der Verhandlungen

im Juli 2012 hatte sich die deutsche Delegation, aber auch andere europäische Staaten und die USA sehr nachdrücklich für die Streichung des Absatzes 2 eingesetzt. Die Verhandlungen hierzu wurden zum Schluss vom Präsidenten der abschließenden ATT-Konferenz auf bilateraler Basis geführt und waren daher nicht leicht nachvollziehbar.

Die festgehaltene Regelung lässt unterschiedliche Interpretationen zu und wirft die Frage von Erfüllungskonflikten auf. Nach Auffassung der Bundesregierung führt die in Artikel 26 gefundene Regelung dazu, dass die aufgrund einer Vereinbarung zur Verteidigungs- oder Rüstungszusammenarbeit zwischen zwei oder mehr Parteien des ATT bestehenden Lieferpflichten im Lichte des ATT verstanden werden müssen. D. h. sofern eine Genehmigung für eine konkrete Lieferung im Rahmen einer solchen Übereinkunft über Verteidigungs-Zusammenarbeit nach Artikel 6 oder Artikel 7 ATT nicht erteilt werden dürfte, würde sie nicht im Einklang mit dem ATT stehen. Damit könnte die entsprechende *Verpflichtung zur Lieferung* aus der Übereinkunft über Verteidigungs-Zusammenarbeit keine Bestandskraft nach Artikel 26 Absatz 1 ATT beanspruchen. Da nicht sinnvollerweise davon auszugehen ist, dass Absatz 1 im speziellen Fall von Übereinkünften über Verteidigungs-Zusammenarbeit keine Anwendung finden soll, liegt der Schluss nahe, dass Absatz 2 lediglich ausschließen soll, dass der ATT als Berufungsgrundlage für eine generelle Auflösung einer Übereinkunft über Verteidigungs-Zusammenarbeit im Falle einer solchen konkreten beschränkten Lieferung missbraucht wird.

In einer isolierten weitestmöglichen Auslegung bleibt die Klausel allerdings unbefriedigend, weil sie suggerieren könnte, dass sämtliche Lieferungen im Rahmen solcher Übereinkünfte über Verteidigungs-Zusammenarbeit, die vor Beitritt zum ATT geschlossen wurden, nicht vom ATT erfasst sind.

Inhalt und Verhältnis der beiden Absätze von Artikel 26 reflektieren allerdings einen Verhandlungskompromiss, mit dem eine durchaus beträchtliche Regelungsschärfe in Kauf genommen wurde. Diese wird sich nicht konsequent mit den vom Völkerrecht zur Verfügung gestellten Auslegungsmitteln korrigieren lassen, die zu widersprüchlichen Auslegungsergebnissen führen können, sondern politischen Einigungswillen voraussetzen. Es ist zu bedenken, dass es auch zu Schwierigkeiten bei der Feststellung der völkerrechtlichen Verantwortung eines Staates für die Verletzung eines Vertrages als Konsequenz der Erfüllung des anderen Vertrages kommen kann.

Eine entscheidende Begrenzung ist zusätzlich, dass die Klausel nur auf solche Übereinkünfte über Verteidigungs-Zusammenarbeit Anwendung findet, bei denen alle Vertragsparteien gleichzeitig auch Vertragsstaaten des ATT sind. Damit wird für alle Staaten, die von dieser Klausel profitieren wollen, insbesondere Indien, ein klarer Anreiz für die Ratifikation des bzw. den Beitritt zum Vertrag gesetzt.

Artikel 27
Verwahrer

Verwahrer des Vertrages ist, wie bei unter der Ägide der Vereinten Nationen geschlossenen Verträgen üblich, der VN-Generalsekretär.

Artikel 28
Verbindliche Wortlaute

Der Vertrag ist im Wortlaut der sechs Amtssprachen der Vereinten Nationen (Arabisch, Chinesisch, Englisch, Französisch, Russisch und Spanisch) gleichermaßen verbindlich.

Deren gleichrangige Verbindlichkeit ist in Bezug auf auslegungsfähige und –bedürftige Begriffe des Vertragstextes und angesichts weitgehend fehlender Begriffsbestimmungen von Bedeutung.