

Jahresarbeitsbericht 2012: Lobbying für Waffenhandelskontrolle

Für eine verbesserte Kontrolle und Eindämmung des internationalen Waffenhandels sowie der österreichischen Beteiligung daran arbeitete der Internationale Versöhnungsbund-Österreichischer Zweig auch im Jahr 2012 gemeinsam mit österreichischen und in Abstimmung mit mehreren europäischen und internationalen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) wie z.B. Oxfam, Saferworld und iansa (international action network on small arms). Der IVB-ÖZ arbeitet in diesem Bereich seit Jahren insbesondere mit Amnesty International (AI) und OMEGA/IPPNW Austria (Österreichische MedizinerInnen gegen Gewalt und Atomgefahren) intensiv zusammen.

Den Schwerpunkt bildete im Jahr 2012 und Anfang dieses Jahres der Dialog mit der österreichischen Regierung betreffend die österreichischen Aktivitäten für die Weiterentwicklung der Regulierungen auf internationaler Ebene. So setzten wir uns weiterhin für die Errichtung eines effektiven und strengen Internationalen Waffenhandelskontrollvertrags (Arms Trade Treaty, ATT) auf UN-Ebene ein. Dieser Vertrag zielt auf die erstmalige völkerrechtlich bindende Vereinbarung von Mindeststandards für den Handel mit konventionellen Waffen, dessen jährliches Volumen zwischen 50 und 100 Mrd. USD liegt.

Unser Ziel war, eine engagierte Position Österreichs und auf diesem Weg auch eine entsprechende Positionierung der EU-27 im Rahmen der zwischenstaatlichen Verhandlungen über die Errichtung des ATT zu bewirken. Sowohl vor dem einwöchigen „Vorbereitenden Ausschuss“ im Februar 2012 als auch vor der vierwöchigen „Vertragserrichtungskonferenz“ im Juli 2012 übermittelten wir dem Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA) unsere Vorstellungen jeweils mit Vorsprachen und schriftlichen Stellungnahmen.

Dabei haben wir nicht nur mit unseren internationalen Partner-NGOs abgestimmte Forderungen zum ATT-Entwurf erhoben, sondern auch durch ausformulierte Vorschläge und in den offiziellen Vertragsentwurf mit Hervorhebungen eingefügte Änderungen und Textbausteine die effektive Rezeption dieser Forderungen durch das BMeiA verstärkt. Auf diese Weise haben wir einen Beitrag liefern können, dass Österreich insbesondere bei der UN-Vertragserrichtungskonferenz eine wirklich aktive und engagierte Rolle spielte – wie uns von mehreren Seiten bestätigt wurde.

Allerdings: Diese Vertragserrichtungskonferenz ging ohne Einigung zu Ende. Übrig blieb nur ein neuer Vertragsentwurf. Zugleich gaben jedoch mehr als 90 UN-Mitgliedsländer, einschließlich Österreich, eine gemeinsame Erklärung ab, dass sie diesen Kompromiss-Entwurf als Ausgangsbasis für ehestmögliche weitere Verhandlungen haben wollen und der Vorsitzende die UN-Generalversammlung entsprechend unterrichten solle. Die UN-Generalversammlung entschied sodann mit ihrer Resolution 67/234 vom 24. Dezember 2012, eine weitere, nun „finale“ Vertragserrichtungskonferenz für den nur zehntägigen Zeitraum von 18. bis 28. März 2013 einzuberufen.

Dementsprechend hatten wir als österreichische NGOs Mitte Februar 2013 einen weiteren Gesprächstermin mit dem BMeiA. Wir werden auch dieses Mal im Vorfeld der (nunmehr „finalen“) Vertragserrichtungskonferenz wieder einen überarbeiteten Vertragsentwurf liefern. Außerdem haben wir uns dafür eingesetzt, dass eine von OMEGA/IPPNW Austria erstellte Ausstellung zu den konkreten medizinischen Auswirkungen des Einsatzes von Klein- und

Leichtwaffen in Afrika im Rahmen dieser Konferenz präsentiert wird – denn manche Bilder sagen mehr als 1000 Worte.

Inwiefern ist nun das ergebnislose Ende der Vertragserrichtungskonferenz im Juli 2012 als Scheitern zu sehen? – Nun, die Vertragserrichtungskonferenz unterlag prozeduralen Regeln, die bereits im Jahr 2009 durch die Resolution 64/48 der UN-Generalversammlung festgelegt wurden. Mit dem Ziel, insbesondere auch die USA mit an Bord zu holen, wurde damals für endgültige Beschlüsse das Konsens-Prinzip vereinbart. Zwar wird dieses Prinzip allgemein nicht so ausgelegt, dass für einen verbindlichen Beschluss alle zustimmen müssen, sondern so, dass kein UN-Mitgliedsland ausdrücklich dagegen stimmt. Auch würde in weiterer Auslegung eine überwältigende Anzahl an Zustimmungen bei sehr wenigen Gegenstimmen seitens kleinerer Mitgliedsländer (wie z.B. Nord-Korea) noch als Erfüllung des Konsensprinzips angesehen werden. Dennoch: Durch dieses Konsensprinzip hatten es vor allem größere UN-Mitgliedsländer relativ leicht, Forderungen, die den Vertragstext abschwächen, durchzusetzen. Hinzu kamen auch noch Aktivitäten mancher NGOs, wie insbesondere der NRA (National Rifle Association aus den USA), die darauf zielten, keinen oder, wenn überhaupt, nur sehr schwachen Vertrag zu haben.

Dieser Verwässerungsprozess während der Vertragserrichtungskonferenz beinhaltete aus unserer Sicht und jener unserer Partner-NGOs zwei Risiken: Erstens, dass der Vertrag zuerst abgeschwächt wird, um bestimmten Staaten entgegenzukommen, dann diese Staaten jedoch zu jenen gehören, die auch den abgeschwächten Vertrag letztlich nicht ratifizieren. Zweitens, dass (selbst bei einer nachfolgenden Ratifikation durch sämtliche UN-Mitgliedsländer) der Abschluss eines sehr schwachen Vertrags kein Fortschritt wäre, sondern im Gegenteil sogar kontraproduktiv wäre. Denn er würde etliche Waffengeschäfte, die zurzeit als zumindest rechtlich zweifelhaft in einem Graubereich angesiedelt werden, nicht nur nicht unterbinden, sondern ihnen auch noch das neue Qualitätsmerkmal „ATT-kompatibel“ verleihen. Daher setzten wir uns mit unseren Partner-NGOs dafür ein, den Forderungen zur Vertragsabschwächung (unter Drohung sonstiger Gegenstimme) nicht nachzugeben.

Konkret war der gegen Ende der Vertragserrichtungskonferenz vorliegende Vertragsentwurf ein Kompromiss, der an der Grenze dessen lag, was gerade noch vertretbar war. Zu seinen Schwachpunkten zählen u.a.:

- (1) Der Umfang der erfassten Güter: nur 7+1, d.h. 7 Kategorien konventioneller Waffen plus Klein- und Leichtwaffen. Nicht erfasst sind somit (a) bestimmte Arten von konventionellen Waffen, wie insbesondere gepanzerte truppen-transportierende Kraftfahrzeuge und Hubschrauber; (b) Munition; (c) Bestandteile und Zubehör der erfassten Waffen.
- (2) Der Umfang der erfassten Transaktionen. Nicht erfasst sind z.B. Schenkungen.
- (3) Ein unmittelbares vertragliches Verbot für die Erteilung einer Genehmigung für eine Transaktion besteht nur dann, wenn diese Transaktion unmittelbar bestehende internationale Verpflichtungen oder Vereinbarungen verletzen würde oder zum Zweck der Ermöglichung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder schwerer Kriegsverbrechen im Sinne der Genfer Konvention von 1949 erfolgen würde.
- (4) Nur sofern ein Exportstaat ein überwiegendes/übergeordnetes (und nicht bloß erhebliches) Risiko sieht, dass die gelieferten Waffen dazu verwendet werden könnten, gravierende Verletzungen des humanitären Völkerrechts oder internationaler Menschenrechtsnormen zu

begehen oder zu erleichtern bzw. zu ermöglichen, ist er verpflichtet, eine Ausfuhrgenehmigung nicht zu erteilen.

(5) Sieht der Exportstaat ein gleich großes Risiko, dass die Waffen gar nicht zum angegebenen Endverwender gelangen, besteht nicht die gleiche Verpflichtung, eine Ausfuhrgenehmigung zu verweigern.

(6) Jede künftige Änderung des Vertrages ist nur durch Konsens-Beschluss möglich.

Obwohl der Vertragsentwurf im Laufe der Konferenz bereits so wesentlich abgeschwächt worden war, erklärten die USA, gefolgt von Kuba, Nord-Korea, Russland und Venezuela, am Morgen des letzten Verhandlungstages, dass die Zeit nicht ausreiche und die Verhandlungen verlängert werden müssten.

Die UN-Generalversammlung, gedrängt von der Zivilgesellschaft, antwortete, wie erwähnt, mit ihrer Resolution 67/234. Mit dieser erfolgte nicht nur die Einberufung einer „finalen“ Vertragserrichtungskonferenz im März 2013, sondern auch die formelle Erklärung des vorliegenden Vertragsentwurfs zum Ausgangspunkt für die weiteren Verhandlungen, damit nicht alles von vorne zu beginnen ist. Vor allem aber legte diese Resolution zugleich auch fest, dass die Errichtung des ATT auch auf der Tagesordnung der nächsten UN-Generalversammlung im Herbst 2013 steht – und somit im Falle eines neuerlichen Misslingens, auf einer eigenen Vertragserrichtungskonferenz durch Konsens einen strengen Vertrag zu erreichen, bereits eine Diskussion in der Generalversammlung anberaumt ist, die schließlich mit einer Abstimmung gemäß dem Prinzip qualifizierter Mehrheit (2/3 Mehrheit) geschlossen wird. Dies nimmt jenen Staaten, die einen strengen Vertrag mit zugleich breiter Unterstützung haben wollen, etwas von dem Druck, unverschämten Forderungen nach Verwässerung nachzukommen.

Thomas Reininger, 2012