



---

## Sachstand

---

### Zur Auslegung des Waffenhandelsvertrages

## Zur Auslegung des Waffenhandelsvertrages

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 170/18  
Abschluss der Arbeit: 21. November 2018 (zugleich letzter Zugriff auf Internetquellen)  
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

**Inhaltsverzeichnis**

- |           |   |          |
|-----------|---|----------|
| <b>1.</b> | <b>Zur Reichweite des Diskriminierungsverbots des<br/>Vertrages über den Waffenhandel</b> | <b>4</b> |
| <b>2.</b> | <b>Die souveräne Gleichheit der Staaten und das Recht auf<br/>Waffenimporte</b>           | <b>7</b> |

## 1. Zur Reichweite des Diskriminierungsverbots des Vertrages über den Waffenhandel

Der Auftrag nimmt Bezug auf ein „Diskriminierungsverbot“ in Art. 5 Abs. 1 des Vertrages über den Waffenhandel (ATT).<sup>1</sup> Art. 5 Abs. 1 ATT sieht vor, dass die Vertragsstaaten „diesen Vertrag in einer einheitlichen, objektiven und nichtdiskriminierenden Art und Weise“ durchführen.<sup>2</sup> Diese Formulierung wird in der Wissenschaft vereinzelt dahingehend interpretiert, dass es den ATT-Vertragsstaaten nur gestattet sei, Waffenexporte zu verbieten, wenn die Zulässigkeit der Exporte zuvor im Hinblick auf jeden einzelnen Empfängerstaat geprüft wurde.<sup>3</sup> Typisierende Exportverbote in Staatengruppen seien hingegen unzulässig.<sup>4</sup> Wäre Art. 5 Abs. 1 ATT tatsächlich als ein Diskriminierungsverbot dieses unterstellten Inhalts auszulegen, so könnte die genannte ATT-Vertragsvorschrift die ATT-Vertragsstaaten im Einzelfall mittelbar zu Waffenexporten verpflichten. Eine Interpretation des ATT in diesem Sinne scheint fernliegend.

Gemäß Art. 31 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WVK) sind völkerrechtliche Verträge nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit ihrem Wortlaut gemäß dem Kontext und im Lichte des Vertragszwecks zu interpretieren.<sup>5</sup>

Bereits der Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 ATT, der allgemeine Vorgaben zur Vertragsdurchführung normiert, spricht gegen eine Auslegung im oben beschriebenen Sinne. Im Vergleich zu anderen Artikeln des ATT, die präzise Rechtspflichten und deren konkrete Voraussetzungen im Einzelnen ausführen<sup>6</sup>) ist Art. 5 Abs. 1 ATT relativ unbestimmt formuliert. Vor allem die französische

---

1 Arms Trade Treaty, adopted on 2 April 2013 by resolution 67/234B during the 67th session of the UN General Assembly. Entry into force 24 December 2014. Status: 130 Signatories, 99 Parties. See [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVI-8&chapter=26&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVI-8&chapter=26&lang=en) .

Bundesgesetzblatt Jahrgang 2013 Teil II Nr. 31, ausgegeben zu Bonn am 25. Oktober 2013, S. 1426 ff., S. 1431, [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBl&jumpTo=bgbl213s1426.pdf#\\_bgbl\\_%2F%2F\\*%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl213s1426.pdf%27%5D\\_1542634380036](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl213s1426.pdf#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl213s1426.pdf%27%5D_1542634380036) .

2 A.a.O.

3 Siehe Joachim Krause, Stellungnahme zur Anhörung des Deutschen Bundestags, Ausschuss für Wirtschaft und Energie am 26. September 2018, Ausschussdrucksache 190(9)104 vom 21. September 2018, S. 4.

4 A.a.O.

5 Vienna Convention on the Law of Treaties, UNTS Vol. 1155 S. 331, [https://treaties.un.org/doc/Treaties/1980/01/19800127%2000-52%20AM/Ch\\_XXIII\\_01.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/1980/01/19800127%2000-52%20AM/Ch_XXIII_01.pdf) . BGBl. 1985 II, S. 927 ff. , [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F\\*%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl285s0926.pdf%27%5D#\\_bgbl\\_%2F%2F\\*%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl285s0926.pdf%27%5D\\_1542710699059](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl285s0926.pdf%27%5D#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl285s0926.pdf%27%5D_1542710699059) .

Art. 31 (1) WVK lautet in der maßgeblichen englischsprachigen Textfassung: “A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.”

6 Siehe z.B. die nachfolgenden Art. 5 Abs. 2 bis 6 ATT sowie die konkreten Verbote des Art. 6 ATT (Fundstelle s.o., Fußnote 1).

Fassung des Vertrages<sup>7</sup> macht deutlich, dass Art. 5 Abs. 1 keine eigenständige Pflicht begründet, sondern lediglich zur sachgerechten Anwendung der übrigen Vertragspflichten heranzuziehen ist.

Hinsichtlich des im ATT verwendeten Diskriminierungsbegriffes ist an dessen Gehalt im (Völker)recht im Allgemeinen zu erinnern: Diskriminierungsverbote gebieten, Gleiches gleich zu behandeln. Zugleich gestatten sie, Ungleiches ungleich zu behandeln. Differenzierungen bleiben zulässig, sofern sie an vernünftige Gründe anknüpfen und nicht als willkürlich zu qualifizieren sind, wobei eine Ungleichbehandlung dann willkürlich ist, wenn sie an völkerrechtlich unzulässige Unterscheidungskriterien anknüpft.<sup>8</sup> Selbst wenn Art. 5 Abs. 1 ATT ein Diskriminierungsverbot im Sinne einer mittelbaren Lieferverpflichtung enthielte (wovon der vorliegende Sachstand nicht ausgeht), so würde der Wortlaut gleichwohl sachlich begründete, nicht willkürliche Unterscheidungen gestatten. Zulässig blieben also Differenzierungen zwischen typisierten Staatengruppen, also z.B. zwischen NATO-Mitgliedsstaaten und Nichtmitgliedern, oder zwischen Staaten, in denen zur Zeit ein bewaffneter Konflikt ausgetragen wird, und solchen, in denen dies nicht der Fall ist. Der Wortlaut des Art 5 Abs. 1 ATT, der den Vertragsparteien eine nicht-diskriminierende Vertragsdurchführung auferlegt, spricht somit gegen die eingangs beschriebene Auslegung.

Entscheidend dürften vorliegend aber vor allem Sinn und Zweck des Vertrages sein: Der ATT zielt in erster Linie darauf ab, die negativen Folgen fehlender Exportkontrolle einzudämmen.<sup>9</sup> Da Waffenexporte zur Eskalation von bewaffneten Konflikten und Menschenrechtsverletzungen beitragen, beabsichtigte die Bundesregierung durch Zeichnung und Ratifikation des ATT ihren Beitrag dazu zu leisten, unzureichend kontrolliertem Waffenhandel ein Ende setzen.<sup>10</sup> Die Bundesregierung führte hierzu aus: „Der Waffenhandelsvertrag begründet erstmals international verbindliche, globale Standards. Das ist für die Rüstungskontrolle, die Sicherheit und den Schutz der Zivilbevölkerung in aller Welt ein großer Fortschritt – auch wenn wir uns noch stärkere Regeln für die Kontrolle und Begrenzung des Waffenhandels gewünscht hätten. Mit der frühestmöglichen Unterzeichnung des Übereinkommens, für die das Bundeskabinett heute grünes Licht gegeben hat, bezieht Deutschland klar Position für Abrüstung, Nichtverbreitung und Rüstungskontrolle.“<sup>11</sup> Das Vertragswerk dient also in seiner Gesamtheit letztlich der Reduktion von Waffenexporten. So

7 « Chaque État Partie applique de façon cohérente, objective et non discriminatoire les dispositions du présent Traité compte tenu des principes qui y sont énoncés. » (Fundstelle s.o., Fußnote 1).

8 Im menschenrechtlichen Kontext wären dies z.B. Rasse, Religion, Geschlecht u.a. Siehe statt vieler Art. 2 Abs. 1 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/ger.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/ger.pdf), Art. 2 Abs. 1 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, <https://www.ad-min.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html>.

9 AA, Jahresabrüstungsbericht 2017: Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale 2017, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/271790/8fccd71252a309496e16991c6bd3f62e/170531-jab-2017-data.pdf>, S. 122 ff.

10 AA, Vertrag über den Waffenhandel: Unkontrolliertem Waffenhandel weltweit ein Ende setzen, Artikel vom 14.12.2017, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/aussenwirtschaft/-/213176>.

11 AA, Pressemitteilung vom 22.5.2013, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/130522-bm-att/255998>.

normiert der ATT Mindestkriterien für Exportgenehmigungen; für Exportverbote definiert er hingegen keine rechtlichen Grenzen.<sup>12</sup> Eine Berufung auf Art. 5 Abs. 1 ATT, um die Völkerrechtskonformität nationaler Waffenexportverbote infrage zu stellen, widerspricht den ATT-Vertragszielen somit grundlegend.

Im Hinblick auf die Entstehungsgeschichte weist die Bundesregierung darauf hin, dass mit der Übernahme der Vorgaben zur Vertragsdurchführung in Art. 5 Abs. 1 ATT versucht wurde „lediglich politisch bindende Prinzipien aus dem Vorspann des Vertrages als rechtlich bindende Regelungsmomente in den Vertrag zu importieren.“<sup>13</sup> Nach Ansicht der Bundesregierung wäre eine Verortung der allgemeinen Durchführungsprinzipien des Art 5 Abs. 1 ATT in der Präambel des ATT angemessen gewesen, während die wesentlichen Regelungen des Art. 5 ATT in dessen nachfolgenden Absätzen zu finden seien.<sup>14</sup> Entstehungsgeschichtlich sind keinerlei Gründe erkennbar, Art. 5 Abs. 1 ATT im eingangs beschriebenen Sinne auszulegen. So findet sich auch in den vom ATT-Sekretariat veröffentlichten Hintergrund- und Konferenzdokumenten keine Stütze für eine Interpretation als Diskriminierungsverbot des oben genannten Inhalts.<sup>15</sup>

Allgemeine völkerrechtliche Grundsätze zur Auslegung von Verträgen sind umstritten und haben keinen ausdrücklichen Niederschlag im WVK gefunden, würden aber in der vorliegenden Frage zu keinem anderen Ergebnis führen. Wollte man etwa den „in dubio mitius-Grundsatz“ anwenden, wonach souveräne Staaten sich im Zweifelsfall nicht weiter vertraglich binden wollen, als sie dies ausdrücklich und unmissverständlich getan haben,<sup>16</sup> so wäre Art. 5 Abs. 1 ATT mit Sicherheit keine mittelbare Pflicht zum Waffenexport zu entnehmen. Wollte man hingegen auf den „effet utile-Grundsatz“ abstellen, wonach Verträge im Sinne ihrer optimalen Wirksamkeit auszulegen wären,<sup>17</sup> so wäre auch hier auf den Sinn des ATT, die Beschränkung von Waffenexporten, zu verweisen.

---

12 AA, Jahresabrüstungsbericht 2017: Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale 2017, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/271790/8fccd71252a309496e16991c6bd3f62e/170531-jab-2017-data.pdf>, S. 122 ff.

13 AA, Denkschrift zu dem Vertrag über den Waffenhandel, Stand: 1.3.2014, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/254196/1663215627aac722c8a7a3e2271f4124/att-denkschrift-data.pdf>, S. 7.

14 A.a.O.

15 ATT Sekretariat, <https://www.thearmstradetreaty.org/background-documents.html?templateId=1257700> sowie <https://www.thearmstradetreaty.org/official-documents.html?templateId=136742>.

16 Siehe statt vieler Matthias Herdegen, Interpretation in international law, in: MPEPIL, <http://opil.oup-law.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e723?rskey=vpQM6F&result=7&prd=O-PIL>, Rz 28 f.

17 Siehe statt vieler Matthias Herdegen, Interpretation in international law, in: MPEPIL, <http://opil.oup-law.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e723?rskey=vpQM6F&result=7&prd=O-PIL>, Rz 30 f.

---

Im Ergebnis scheint die Auslegung von Art. 5 Abs. 1 ATT im Sinne eines eingangs beschriebenen „Diskriminierungsverbotes“ völkerrechtlich nur schwer vertretbar.

## 2. Die souveräne Gleichheit der Staaten und das Recht auf Waffenimporte

Der Auftrag nimmt ferner Bezug auf die souveräne Gleichheit der Staaten, aus der in der Wissenschaft vereinzelt ein Recht auf Waffenimporte hergeleitet wird.<sup>18</sup>

Die Annahme eines völkerrechtlichen Anspruchs auf Waffenimporte als Ausfluss des Prinzips der souveränen Gleichheit der Staaten ist nach gegenwärtigem Völkerrechtsverständnis fernliegend. Zu bedenken ist, dass diese Annahme spiegelbildlich zu einer völkerrechtlichen Waffenexportpflicht für andere Staaten führen würde. In der Staatenpraxis sind keinerlei Anhaltspunkte erkennbar, die diese Annahme unterstützen würden. Dies ist vor dem Hintergrund der rechtlichen Inhalte zu sehen, die in der Völkerrechtswissenschaft gemeinhin mit dem Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten verbunden werden.<sup>19</sup> Der Grundsatz beinhaltet u.a. folgende Aspekte: Staaten sind einander formell und rechtlich gleichgestellt. Sie stehen zueinander nicht in einem Über-/Unterordnungsverhältnis. In internationalen Entscheidungen hat die Stimme eines jeden einzelnen Staates formell das gleiche Gewicht. Sie haben das Recht zur freien Wahl und Entwicklung ihres gesellschaftlichen und politischen Systems sowie ihrer nationalen Rechtsordnung. Die Staaten sind gleichermaßen verpflichtet, die Rechtspersönlichkeit der anderen Staaten sowie deren territoriale Souveränität zu achten. Weiterreichende konkrete Rechte, insbesondere der postulierte völkerrechtliche Anspruch auf Waffenexporte, werden in der gegenwärtigen Völkerrechtswissenschaft und -praxis nicht als Ausfluss der souveränen Gleichheit der Staaten erörtert.

Nach gegenwärtig verfügbaren Informationen gibt es keinerlei Anhaltspunkte, dass sich die ATT-Vertragsstaaten rechtlich dahingehend binden wollten, ihre souveräne Entscheidung über Waffenexporte über die konkreten Verbotstatbestände hinaus zu beschränken. Ein Rückgriff auf den allgemeinen Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten scheint in diesem Zusammenhang und angesichts der speziellen Regelungen des ATT wenig überzeugend.

\*\*\*

---

18 Siehe Joachim Krause, Stellungnahme zur Anhörung des Deutschen Bundestags, Ausschuss für Wirtschaft und Energie am 26. September 2018, Ausschussdrucksache 190(9)104 vom 21. September 2018, S. 5.

19 Die Darstellung folgt Knut Ipsen, Völkerrecht, 6. Auflage 2014, S. 173 ff. sowie Juliane Kokott, States, Sovereign Equality, in: MPEPIL, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1113#law-9780199231690-e1113-div1-4>, Rz. 20 ff.