

Zur universellen Verbindlichkeit des Arms Trade Treaty

von Mag. Arthur Lambauer

Im Kapitel X aufscheinender Artikel 62 Absatz 4 UN-Charta lautet:

4. It [the Economic and Social Council] may call, in accordance with the rules prescribed by the United Nations, international conferences on matters falling within its competence.

Eine ähnliche Bestimmung, welche dasselbe für die Generalversammlung vorsähe, ist der Charta nicht zu entnehmen. Es könnte daher vordergründig die Frage auftauchen, ob die UNGA befugt sei, internationale Konferenzen einzuberufen.

Doch lautet Artikel 60 der Charta, wie folgt:

Responsibility for the discharge of the functions of the Organization set forth in this Chapter shall be vested in the General Assembly and, under the authority of the General Assembly, in the Economic and Social Council, which shall have for this purpose the powers set forth in Chapter X.

Aus der hervorgehobenen Passage lässt sich leicht ableiten, dass die UNGA die Agenden des ESC jederzeit an sich ziehen, also selbst ausüben kann; andernfalls könnte nicht davon gesprochen werden, dass der ESC seine Tätigkeit unter der Autorität der UNGA ausübt.

Dass die UNGA internationale Konferenzen einberufen kann, ließe sich ferner aus Artikel 22 UN-Charta ableiten, wobei sie jene diesfalls als nachgeordnete Organe bestellte.

Wie auch immer, die UNGA hat mit ihrer Resolution 64/68 vom 2. Dezember 2009¹ eine internationale Konferenz, namentlich die *United Nations Conference on the Arms Trade Treaty* einberufen. Diesbezügliche Punkt 4. und 5. der genannten Resolution lauten:

4. Decides, therefore, to convene a United Nations Conference on the Arms Trade Treaty to meet for four consecutive weeks in 2012 to elaborate a legally binding instrument on the highest possible common international standards for the transfer of conventional arms;

5. Also decides that the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty will be undertaken in an open and transparent manner, on the basis of consensus, to achieve a strong and robust treaty;

Zuerst fällt schon auf, dass die UNGA die beiden Inhalte der zitierten Punkte getrennt von einander beschlossen hat: Offensichtlich wollte sie sie auch so, nämlich voneinander verschieden verstanden wissen.

Im zitierten Punkt 4. erklärt die UNGA die Konferenz für kompetent, ein rechtlich verbindliches Instrument auszuarbeiten. Darin liegt der bemerkenswerte Auftrag, ein von der Unterzeichnung und Ratifizierung durch einzelne Staaten unabhängiges Werk zu schaffen, das allgemeine Gültigkeit haben soll. Betrachtet man die sich aus Artikel 11 Absatz 1 UN-Charta ergebende Kompetenz der UNGA, Prinzipien der Regulierung der Rüstung zu erwägen, und somit festzustellen, ist dies an sich nichts Ungewöhnliches.

Im Punkt 5. ist die Rede von einer Grundlage des Konsenses; in Verbindung damit spricht die UNGA darin davon, dass dies so unternommen werden wird, drückt sich also im einfachen Futurum aus, worin keinerlei autoritative Anordnung, sondern eine Prognose, eine Aussicht steckt, die freilich auch falsch sein, frustriert werden kann, worauf der im Punkt 4. als zweiter hervorgehobene Passus betreffs der möglichst hohen Standards Bezug nimmt.

Im Ergebnis liegt darin der Auftrag an die Konferenz, das wünschenswerte, nicht aber zwingende Ergebnis des Konsenses vor Augen habend, möglichst so hohe Standards festzuschreiben, dass

¹ [A/RES/64/68](#).

alle dem zustimmen können, andererseits aber dabei nicht so weit von der Vernunft und Zweckmäßigkeit eines solchen Instruments abzuweichen, dass es hohl und zahnlos würde. Im Fall, da nur über ein solches Instrument Konsens bestünde, soll die Konferenz, nach Punkt 4. ein solches Instrument annehmen, mit welchem eine vernünftig noch zu tolerierende Ausgewogenheit zwischen Konzessionen an die Renitenten und unverzichtbaren Standards gefunden wird: und zwar notfalls auch fern eines Konsenses, was auch daraus erhellt, dass eine Grundlage (*basis*) verschiedene Ausgestaltungen möglich sein lässt, auch solche, die geringfügig davon abweichen.

So hat die UNGA etwa auch in ihrer weiteren, den Arms Trade Treaty betreffenden Resolution 67/234, vom 24. Dezember 2012², in deren Punkt 3. ausgeführt, wie folgt:

3. Also decides that the draft text of the Arms Trade Treaty submitted by the President of the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty on 26 July 2012 in conference room paper A/CONF.217/CRP.1 shall be the basis for future work on the Arms Trade Treaty, without prejudice to the right of delegations to put forward additional proposals on that text;

Hier räumt die UNGA selbst ein, dass eine Basis auch ihrem Sprachverständnis nach nichts von ihr Unabweichbares darstellt, hält sie doch fest, dass Änderungsvorschläge (und somit freilich auch deren Annahme) möglich sein sollen. Und dies schon gar nicht, wenn sie lediglich prognostiziert worden war.

Klar ist nämlich, dass an der Konferenz teilnehmende Staaten, die in einem Ausmaß renitent sein sollten, welches die oben erörterte Vernunft nicht mehr zulässt, sich außerhalb des Völkerrechts bewegten, sodass deren Stimme aus rechtlichen Gründen obsolet, also für einen Konsens nicht relevant sein kann.

Die UNGA hat mit diesem Konzept endlich mächtig und resolut hervorgestrichen, was Sache zu sein hat.

Wie sich aus dem Bericht der UN-Konferenz, vom 27. Juli 2012³ ergibt, kam über den von ihrem Präsidenten vorgeschlagenen Text kein vollständiger Konsens zustande; worauf auch die zuletzt zitierte Resolution eingeht, indem sie eine weitere, die Finale UN-Konferenz ausschreibt. Dazu ist Punkt 2. dieser Resolution zu zitieren:

2. Decides to convene in New York, from 18 to 28 March 2013, the Final United Nations Conference on the Arms Trade Treaty, to be governed by the rules of procedure adopted on 3 July 2012 and contained in document A/CONF.217/L.1, in order to finalize the elaboration of the Arms Trade Treaty, in an open and transparent manner, utilizing the modalities, applied mutatis mutandis, under which the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty operated;

Am oben zur ersten Resolution erörterten Auftrag sollte sich also nichts ändern.

Laut Bericht vom 28. März 2013⁴ kam auch über den zuletzt vorgelegten Text⁵ auf der Finalen Konferenz kein vollständiger Konsens zustande. Aus dem historischen UN-Abriss über die beiden Konferenzen⁶ ergibt sich, was folgt:

On the final evening of 28 March 2013, the President ruled that due to the objections of the delegations of Iran (Islamic Republic of), Democratic People's Republic of Korea and the Syrian Arab Republic, there was not a consensus in the Final Conference for the adoption of the draft treaty text.

Aufgrund der weiteren Genesis rund um den *Arms Trade Treaty* und zufolge des Umstandes, dass mein NPT-Kommentar erst im September 2013 erschien, ist anzunehmen, dass (ausgerechnet) diese drei Staaten deshalb renitent waren, weil sie von den USA dazu gezwungen wurden.

Feststeht, dass die USA dem Text in der Finalen Konferenz zugestimmt haben.

² [A/RES/67/234](https://www.un.org/News/Press-Releases/2012/1212-163377.html).

³ [A/CONF.217/4](https://www.un.org/News/Press-Releases/2012/1212-163377.html).

⁴ [A/CONF.217/2013/2](https://www.un.org/News/Press-Releases/2013/0328-178027.html).

⁵ [A/CONF.217/2013/L.3](https://www.un.org/News/Press-Releases/2013/0328-178027.html).

⁶ https://legal.un.org/avl/pdf/ha/att/att_e.pdf.

Aus ihrer finalen Resolution 67/234 B, vom 2. April 2013⁷, ist zu zitieren, was folgt:

1. *Adopts* the Arms Trade Treaty as contained in the annex to document A/CONF.217/2013/L.3;
2. *Requests* the Secretary-General, as depositary of the Treaty, to reflect the date of adoption of the Treaty by the General Assembly in the final sentence of the Treaty;
3. *Also requests* the Secretary-General, as depositary of the Treaty, to open it for signature on 3 June 2013;
4. *Calls upon* all States to consider signing and, thereafter, according to their respective constitutional processes, becoming parties to the Treaty at the earliest possible date;
5. *Requests* the Secretary-General, as depositary of the Treaty, to report to the General Assembly at its sixty-eighth session on the status of signature and ratification of the Treaty.

Aus der UN-Abstimmungsdokumentation⁸ ergibt sich das folgende Abstimmungsergebnis zu dieser Resolution:

Voting Summary

Yes: 154 / No: 3 / Abstentions: 23 / Non-Voting: 13 / Total voting membership: 193

Vor dem bisher Gesagten erhellt, dass die UNGA den kraft Annahme bereits verbindlichen Text nur deswegen zur Unterzeichnung und Ratifizierung aufgelegt hat, damit die renitenten Nationen Gelegenheit bekommen, ihre sozialen Seilschaften, die für die Renitenz verantwortlich sind, zur Räson zu bringen.

Außerdem ergeben sich nach der Wiener Vertragsrechtskonvention für Vertragsparteien bestimmte prozedurale Rechte, welche sich aus der bloßen Teilnahme an einer Konferenz (ohne Schlussdokument) nicht ableiten lassen.

Die USA haben den Vertrag am 25. September 2013 unterzeichnet.⁹ Im verlinkten Vertragsregister der UN findet sich zum Eintrag der USA die folgende Fußnote 3:

³ In a communication received on 18 July 2019, the Government of the United States of America informed the Secretary-General of the following:

“This is to inform you, in connection with the Arms Trade Treaty, done at New York on April 2, 2013, that the United States does not intend to become a party to the treaty. Accordingly, the United States has no legal obligations arising from its signature on September 25, 2013.

The United States requests that its intention not to become a party, as expressed in this letter, be reflected in the depositary’s status lists relating to this treaty, and all other publicly available media relating to the treaty be updated to reflect this intention not to become a party.”

Die USA unterliegen daher einem Irrtum, wenn sie meinen, dass deren Rückzug vor der Ratifizierung des Textes sie von jedweder Verbindlichkeit gegenüber dem Vertragstext bewahren könne; das Gegenteil ist der Fall. Sie sind an den Text gebunden, wie er von der Finalen Konferenz und der UNGA mit bahnbrechender Mehrheit angenommen worden ist.

⁷ [A/RES/67/234 B.](https://www.un.org/News/Press-Releases/2013/04/20130402-13737)

⁸ <https://digitallibrary.un.org/record/746778?ln=en>.

⁹ <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20II/Chapter%20XXVI/XXVI-8.en.pdf>.