

# VÖLKERRECHT EUROPARECHT UND INTERNATIONALES WIRTSCHAFTSRECHT

Herausgegeben von Peter Hilpold und August Reinisch

Andrea Bockley  
Ursula Kriebaum  
August Reinisch  
(Hrsg.)

## Nichtstaatliche Akteure und Interventionsverbot

Beiträge zum 39. Österreichischen  
Völkerrechtstag 2014 in Klosterneuburg

Karolina Miriam Januszewski\*

# **Der Ruf nach einer stärkeren Eingliederung der Unternehmensverantwortung in die Menschenrechtsarchitektur. Das Montreux-Dokument auf dem Prüfstand**

## **Abstract**

For a considerable time, the rise of new potent players, above all corporations, on the international arena yielding significant economic, political and social power and thus, decisively pulling strings in international relations, some of them overshadowing states, could have been observed.

In addition to the growing strength of the economic sector in general, the last decades experienced a restructuring of the state based on neoliberal governance strategies. In particular, the outsourcing of classical state prerogatives such as military and security functions or migration and border control to corporate actors and the regulatory approaches taken in this respect, i.e. the transformations within and around the state undeniably challenge the state-centric alignment of the international legal order. Not only do these developments touch upon classic understandings and principles of international law but also inevitably bear on the effective protection of human rights.

Over and over again, the regulatory potential of international law is being questioned with respect to these transitions. International efforts to balance the new asymmetrical power relations and adapt the international human rights regime to the continuous de-monopolization of the legitimate use of force only progress very slowly, or rather assume a different form. Whereas the adoption of treaties as binding instruments of command, constraint and compulsion to accommodate this phenomenon is stagnating due to the lack of consensus and political will, informal soft-law standards outside the realm of classical international law emphasizing self-regulation and giving private actors co-authorship have grown exponentially.

---

\* Die Autorin ist Universitätsassistentin (prae-doc) am Institut für Europarecht, Internationales Recht und Rechtsvergleichung der Universität Wien, Abteilung für Völkerrecht und Internationale Beziehungen. Ihr Forschungsschwerpunkt liegt im Bereich „Nicht-staatliche Akteure und Menschenrechtsschutz“.

The contribution first analyses the “Swiss Initiative” launched by Switzerland and the International Committee of the Red Cross in 2008. In a second step, it seeks to establish that the outcome of this regulatory initiative is highly unfit to tackle the challenges to an effective human rights protection resulting from the increased commercialization of military and security services. Not only is the reliance on self-regulation mechanism questionable due to the specificities of the private military and security market, the human rights sensitive nature of the matter and the fact that this outsourcing affects the state’s monopoly of the legitimate use of force.

As the “Swiss Initiative” reiterates existing state obligations under international law, the private/public dichotomy is thus being reinforced despite its evident artificiality given the blurred reality. Such an adherence to the state-centric alignment of international law and its enforcement mechanisms significantly obstructs the access to justice for victims of “privatized” human rights violation, creating an untenable accountability gap.

## 1. Einleitung

Seit geraumer Zeit ist man sich der wachsenden Macht nichtstaatlicher Akteure, allen voran Unternehmen, auf internationaler Ebene und deren ambivalenter Rolle in Bezug auf den Menschenrechtsschutz bewusst. Immer wieder wird in diesem Zusammenhang die Steuerungskraft des Völkerrechts aufgrund seiner Staatenzentriertheit in Frage gestellt. Internationale Bemühungen, diese neuen Machtasymmetrien auszugleichen und das Menschenrechtssystem an die immer stärker fragmentierten Machtstrukturen anzupassen, gehen nur sehr träge voran und stützen sich im Bereich der Unternehmensverantwortung primär auf Regulierungen außerhalb des klassischen Völkerrechts.

Diese oftmals vage formulierten Soft-Law-Standards betonen die bestehenden menschenrechtlichen Schutzpflichten des Territorialstaates, der häufig unwillig oder unfähig ist, seine menschenrechtlichen Aufgaben wahrzunehmen. Daher sehen einige dieser Instrumente zusätzlich auch ergänzende Pflichten des Sitzstaates zur Regulierung und Ahndung des heimischen Mutterkonzerns vor, der als „corporate national“ des Sitzstaates gesehen wird. Allerdings sind diese extraterritorialen Schutzpflichten immer noch umstrittenes Terrain.<sup>1</sup> Besonders viel Raum wird

---

1 Ob es extraterritoriale Schutzpflichten gibt bzw. unter welchen Umständen und wie weit diese reichen, ist in der Lehre überaus umstritten. Siehe u.a. Hakimi, Monica: „State Bystander Responsibility“. *European Journal of International Law* 21(2) 2010, S. 341–385; De Schutter, Olivier: *The International Human Rights Law*. Cambridge

bei der Frage der menschenrechtlichen Unternehmensverantwortung freiwilligen Verhaltenskodizes gegeben, die die Wirtschaftswelt an ihre „Corporate Social Responsibility“ erinnern, indem Menschenrechte für den Privatsektor „übersetzt“ werden. Hinsichtlich deren Umsetzung vertraut man vor allem auf die Kräfte des Marktes; an zentralen Überwachungsmechanismen mangelt es.

Die aufgrund der Implementierungslücken immer wieder ins Spiel gebrachten direkten Menschenrechtspflichten für Unternehmen, scheinen seit dem Scheitern der *UN Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights* aus 2003<sup>2</sup> in die Ferne gerückt zu sein. Für viele bestärken das „Protect, Respect, Remedy“ – Rahmenwerk des UN-Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte John Ruggie sowie die zu dessen Operationalisierung formulierten Leitprinzipien<sup>3</sup>, welche die primäre Schutzpflicht des Staates und eine soziale Verantwortung der Wirtschaft zur Achtung der Menschenrechte betonen, diese Abkehr von einem vertraglichen Regelwerk für diesen Bereich.

Generell ist eine große Zurückhaltung von Seiten der internationalen Staatengemeinschaft, unterstützt durch die Industrievertreter, vor einer vertraglichen Regelung dieses Bereichs wahrzunehmen. Zwar hat die von Ecuador im Herbst 2013 lancierte Initiative für eine vertragliche Regulierung transnationaler Konzerne<sup>4</sup> die Debatte um eine stärkere Eingliederung der

---

University Press: Cambridge. 2014, S. 163–253; Alston, Philip/Goodman, Ryan: *International Human Rights. The Successor to International Human Rights in Context*. Oxford University Press: Oxford. 2013, S. 1495f.; McCorquodale, Robert/Simons, Penelope: „Responsibility Beyond Borders: State responsibility for Extraterritorial Violations by Corporations of International Human Rights Law“. *Modern Law Review* 70(4) 2007, S. 598; für weitere Literatur siehe auch fn.67.

2 UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 (26. August 2003).

3 Reports of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie: *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights*, UN Doc. A/HRC/8/5 (7. April 2008), im Folgenden „Ruggie-Rahmenwerk“ oder „Protect, Respect, Remedy-Rahmenwerk“ genannt sowie *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy“ Framework*, UN Doc. A/HRC/17/31 (21. März 2011), im folgenden Text kurz „Ruggie-Leitprinzipien“ genannt.

4 Unterstützung fand diese Initiative auch von der afrikanischen und arabischen Gruppe, Pakistan, Sri Lanka, Kirgistan, Kuba, Nicaragua, Bolivien, Venezuela und Peru. Siehe „Statement on Behalf of a Group of Countries at the 24rd Session of the Human Rights Council. General Debate – Item 3 “Transnational Corporations and Human

Unternehmensverantwortung in die Menschenrechtsarchitektur von neuem entfacht, allerdings verdeutlichen die darauffolgenden Entwicklungen die seit Jahren anhaltende „Freiwilligkeit vs. Verbindlichkeit“- Dichotomie:<sup>5</sup> So wird von der einen Denkrichtung, primär vertreten von der Zivilgesellschaft, einem beachtlichen Anteil der Staaten des globalen Südens und einem Teil der Lehre, eine vertragliche Regelung eingefordert, wobei sich hier die Geister wieder scheiden, wie ein solches Vertragswerk gestaltet sein sollte. Während ein Teil für die direkte Verpflichtung von Unternehmen eintritt, plädieren Pragmatiker für eine Konkretisierung und Extraterritorialisierung der menschenrechtlichen Schutzpflichten der Staaten. Einig ist man sich, dass es der Schaffung entsprechender Umsetzungsmechanismen bedarf. Die Gegenmeinung, vor allem getragen von den Staaten des Nordens und der Wirtschaft, betont die Wichtigkeit des von John Ruggie ausgearbeiteten „Protect, Respect, Remedy“ – Rahmenwerks einschließlich der zu dessen Operationalisierung formulierten Leitprinzipien, deren Umsetzung sie durch neue Initiativen gefährdet wähnt. Das bestehende Instrumentarium wird als ausreichend angesehen, weshalb neue verbindliche Normen abgelehnt werden. Allfällige Lücken und die mit Konzernen verbundenen menschenrechtlichen Herausforderungen sind dieser Meinung nach am besten mittels Selbstregulierungsmechanismen in den Griff zu bekommen.<sup>6</sup> Zudem birgt eine vertragliche Regulierung natürlich die Gefahr, dass aufgrund der fehlenden Bereitschaft der Staatengemeinschaft, der kleinste gemeinsame

---

Rights“. Genf, September 2013. Verfügbar unter: <http://business-humanrights.org/un-intl-orgs/un-intergovernmental-orgs/un/un-human-rights-council> (zuletzt besucht am 25.09.2014).

- 5 Siehe dazu z.B.: Mares, Radu: „Global Corporate Social Responsibility, Human Rights, and the Law: An Interactive Regulatory Perspective on the Voluntary-Mandatory Dichotomy“. *Transnational Legal Theory* 1(2) 2010, S. 221–285; Muchlinski, Peter: „Multinational Enterprises as Actors in International Law: Creating “Soft Law” Obligations and “Hard Law” Rights“. In: Noortmann, Math/Ryngaert, Cedric (Hrsg.): *Non-State Actor Dynamics in International Law: From Law Taking to Law Making?* Ashgate Publishing: London. 2010, S. 9–39.
- 6 Für einen guten Überblick zum Thema Menschenrechte und Wirtschaft, siehe Mares, Radu (Hrsg.): *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights. Foundations and Implementation*. Martinus Nijhoff Publishers: Leiden/Boston. 2012; Deva, Surya/Bilchitz, David (Hrsg.): *Human Rights Obligations of Business. Beyond the Corporate Responsibility to Respect?* Cambridge University Press: Cambridge. 2013; Lukas, Karin/Hutter, Franz-Josef: *Menschenrechte und Wirtschaft*. Neuer Wissenschaftlicher Verlag: Wien/Graz. 2009.

Nenner, auf den man sich einigen könnte, bestehenden menschenrechtlichen Standards nicht gerecht werden würde.<sup>7</sup>

In der 26. Sitzung des Menschenrechtsrats im Juni 2014 fanden beide Ansätze Niederschlag in zwei separaten Resolutionen. Ecuadors Vorschlag, der von Bolivien, Kuba, Venezuela und Südafrika mitgetragen wurde, sieht die Errichtung einer „open-ended intergovernmental working group“ zur Ausarbeitung eines Vertrages vor.<sup>8</sup> Allerdings spiegelt das Abstimmungsverhalten die Zerrissenheit der Weltgemeinschaft wider: Zwanzig der 47 Mitgliedsstaaten des Menschenrechtsrats stimmten für die Resolution, 13 Staaten enthielten sich der Stimme und 14 sprachen sich gegen den Vorschlag aus.<sup>9</sup> Die von Norwegen parallel initiierte Resolution unterstützt die bestehende Expertenarbeitsgruppe zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte<sup>10</sup>, betont die Wichtigkeit der Ruggie-Leitprinzipien und fordert unter anderem die Arbeitsgruppe auf, zu untersuchen, welche rechtlichen und operativen Maßnahmen notwendig wären, um den Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen zu verbessern. In diesem Zusammenhang soll auch auf den Nutzen und die Grenzen einer vertraglichen Regulierung eingegangen werden.<sup>11</sup>

---

7 Cf. zum Beispiel Ruggie, John, „A Business and Human Rights Treaty? International Legislation as Precision Tools“. IHRB Commentary: 2014, verfügbar unter: <http://www.ihrb.org/commentary/2014/index.html> (zuletzt besucht am 3.12.2014).

8 UN Doc. A/HRC/26/L.22/Rev1 (25. Juni 2014).

9 Zu den 20 Befürworterstaaten zählen Algerien, Äthiopien, Benin, Burkina Faso, China, die Elfenbeinküste, Kongo, Kuba, Indien, Indonesien, Kasachstan, Kenia, Marokko, Namibia, Pakistan, die Philippinen, Russland, Südafrika, Venezuela und Vietnam. Deutschland, Estland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Japan, Mazedonien, Montenegro, Österreich, Rumänien, Südkorea, Tschechien sowie die USA stimmten gegen die Resolution. Argentinien, Botswana, Brasilien, Chile, Costa Rica, Gabun, Kuwait, die Malediven, Mexiko, Peru, Saudi Arabien, Sierra Leone und die Vereinten Arabischen Emirate enthielten sich der Stimme.

10 UN Doc. A/HRC/RES/17/4 (6. Juli 2011).

11 UN Doc. A/HRC/26/L.1 (23. Juni 2014), die ohne Abstimmung angenommen wurde. Siehe vor allem Abs. 8.

Eine ähnliche Entwicklung lässt sich bei den Regulierungsansätzen für private Militär- und Sicherheitsunternehmen (PMSCs<sup>12</sup>) beobachten.<sup>13</sup> Versuche auf internationaler Ebene, ein verbindliches Regelwerk für diesen Wirtschaftssektor zu etablieren, sind bisher ebenfalls gescheitert. Die bestehenden Regulierungsansätze orientieren sich an der Idee einer „polycentric governance“, die davon ausgeht, dass die Regelungskraft des klassischen Völkerrechts bei den modernen Herausforderungen an ihre Grenzen stößt, und die Standardsetzung auf mehreren Ebenen, außerhalb des staatenzentrierten Völkerrechts unter

- 
- 12 Aufgrund ideologischer Differenzen fehlt es an einer einheitlichen völkerrechtlich verbindlichen Definition (siehe Seiberth, Corinna: *Private Military and Security Companies in International Law. A Challenge for Non-binding Norms: the Montreux Document and the International Code of Conduct for Private Security Service Providers*. Intersentia: Cambridge/Antwerp/Portland. 2014, S. 47ff.). So bieten die entsprechenden Regulierungsinitiativen wie das Montreux-Dokument, der Internationale Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister und der einschlägige UN-Konventionsentwurf unterschiedliche Definitionsentwürfe. Im vorliegenden Beitrag geht es primär um private Militär- und Sicherheitsfirmen, die im Ausland tätig werden und traditionell militärische und polizeiliche Aufgaben wahrnehmen. Zu den typischen Tätigkeiten gehören Tätigkeiten logistischer Natur, wie Transport, Verpflegung oder Wartungen oder technische Unterstützung, bewaffneter Personen- und Objektschutz wie zum Beispiel hinsichtlich Konvois, Gebäuden oder anderen Anlagen, Übersetzungs- und Verhördienste, Informations- und Nachrichtendienste, strategische Planung eines Kampfeinsatzes, dementsprechende Trainings und Analysen sowie die Teilnahme an den Kampfhandlungen. Typische Auftraggeber sind Staaten und Unternehmen, vor allem jene in der Rohstoffindustrie. Zunehmend werden PMSCs auch von internationalen Organisationen und NGOs, die in instabilen Regionen mit schwachem Polizeiapparat tätig werden, beauftragt. Der Einfachheit halber wird im folgenden Text neben der Bezeichnung „private Militär- und Sicherheitsunternehmen“ auch das entsprechende englische Akronym „PMSCs“ (private military and security companies) verwendet. Einen exzellenten Überblick über die Geschichte und die Trends zum Phänomen PMSCs findet man in Chesterman, Simon/Fisher, Angelina (Hrsg.): *Private Security, Public Order: The Outsourcing of Public Functions and Its Limits*. Oxford University Press: Oxford. 2009; Chesterman, Simon/Lehnardt, Chia (Hrsg.): *From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies*. Oxford University Press: Oxford. 2007; Tonkin, Hannah: *State Control over Private Military and Security Companies in Armed Conflict*. Cambridge University Press: Cambridge. 2011, S. 6ff.
- 13 *Report of the open-ended intergovernmental working group to consider the possibility of elaborating an international regulatory framework on the regulation, monitoring and oversight of the activities of private military and security companies on its second session*. UN Doc. A/HRC/22/41 (24. Dezember 2012).

Beteiligung neuer relevanter Akteure wie internationale Organisationen, Zivilgesellschaft und Wirtschaft erfolgen soll.<sup>14</sup> Die Normierungsversuche in Bezug auf PMSCs sind allerdings um einiges fortgeschrittener als jene im allgemeinen Bereich Wirtschaft und Menschenrechte. Zudem lässt sich feststellen, dass neben der Zivilgesellschaft zunehmend auch die Sicherheits- und Militärfirmen für die Umsetzung einer transparenteren Regulierung mitsamt effektivem Umsetzungsmechanismus eintreten.<sup>15</sup> Wesentliches Element des bestehenden Mehrebenensystems zur Regulierung von PMSCs ist das Montreux-Dokument, das aus einem mehrjährigen, von der Schweiz gemeinsam mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz initiierten, Konsultationsprozess hervorging.<sup>16</sup> Zwischen Januar 2006 und September 2008 fanden fünf zwischenstaatliche Treffen unter Einbeziehung von Industrievertretern und der Zivilgesellschaft sowie vier Expertentreffen, zur Klärung der bestehenden völkerrechtlichen Regeln in Bezug auf PMSCs, statt. Auf deren Grundlage verabschiedeten im September 2008 schlussendlich von den 17 Teilnehmerstaaten im Konsens das „*Montreux Document on pertinent international legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies during armed conflict*“ verabschiedet.<sup>17</sup> Da der Großteil der ursprünglichen Unterzeichnerstaaten

- 
- 14 Catá Backer, Larry: „On the Evolution of the United Nations’ ‘Protect-Respect-Remedy’ Project: The State, the Corporation and Human Rights in a Global Governance Context“. *Santa Clara Journal of International Law* 9(1) 2010, S. 101–156, S. 156.
  - 15 Siehe Chesterman, Simon/Fisher, Angelina: „Conclusion: Private Security and Public Order“. In Chesterman, Simon/Fisher, Angelina (fn.12) S. 226 sowie Stellungnahme von Chris Sanderson, *International Regulatory Frameworks – the Perspective of the Industry*, 2. Sitzung der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe zu PMSCs am 14. August 2014. Verfügbar unter: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGMilitary/Pages/OEIWGMilitarySession2.aspx> (zuletzt besucht am 25.09.1014).
  - 16 Für einen guten Überblick über den Entstehungsprozess siehe Cockayne, James: „Regulating Private Military and Security Companies: The Content, Negotiation, Weaknesses and Promise of the Montreux Document“. *Journal of Conflict and Security Law* 13(3) 2009, S. 401–428; Seiberth (fn.12) S. 123–129. Für einen Überblick zur gesamten Schweizer Initiative siehe Schweizerisches Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten: Schweizer Initiative, verfügbar unter: [www.eda.admin.ch/psc](http://www.eda.admin.ch/psc) (zuletzt besucht am 3.12.2014).
  - 17 Das Dokument ist verfügbar unter: [www.eda.admin.ch/psc](http://www.eda.admin.ch/psc) (zuletzt besucht am 3.12.2014) und wird im Folgenden Montreux-Dokument genannt. Es wurde am 17.09.2008 von folgenden Staaten verabschiedet: Afghanistan, Angola, Australien, China, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Irak, Kanada, Österreich, Polen, Schweden, Schweiz, Sierra Leone, Südafrika, Ukraine sowie die Vereinigten Staaten von Amerika.



die gängigen Auftraggeber bzw. Heimatstaaten von PMSCs und neun davon zusätzlich westliche Staaten waren, wurde die Initiative kritisiert, zu „unternehmerfreundlich“ gestaltet worden zu sein.<sup>18</sup> Allerdings konnte durch das Dokument in relativ kurzer Zeit ein „common understanding“ hinsichtlich des Einsatzes von PMSCs erarbeitet werden. Zudem ist es der Initiative gelungen, die wichtigsten Staaten, insbesondere die USA, als Unterstützer des endgültigen Dokuments an Bord zu behalten. Dies allerdings nur, nachdem wesentliche Abstriche in Bezug auf menschenrechtliche Standards getätigt und ein konservativer Ansatz zur Regulierung von PMSCs gewählt wurden.<sup>19</sup>

## 2. Die internationalen Regulierungsansätze im Bereich privater Militär- und Sicherheitsunternehmen

### 2.1 Das Montreux-Dokument

Das Montreux-Dokument vertraut in seiner traditionellen Ausgestaltung auf das staatenzentrierte Verständnis des Völkerrechts. Es richtet sich ausdrücklich an Staaten und lehnt eine Direktverpflichtung von PMSCs ab.<sup>20</sup> PMSCs sind im Sinne der Mediatisierung nur insoweit als verpflichtet anzusehen, als dies das entsprechende nationale Recht vorsieht.<sup>21</sup>

Der erste Teil des Dokuments versteht sich als Wiedergabe und Bekräftigung von *lex lata*. Er ist somit ein klarer Ausdruck der *opinio iuris* der bei der Privatisierung des Krieges besonders relevanten Staaten. In 27 Absätzen werden auf kursorische Art und Weise die bestehenden menschenrechtlichen und humanitätsrechtlichen Pflichten in Bezug auf den Einsatz privater Militär- und

---

18 UN Doc A/HRC/10/14 (21. Januar 2009), Abs. 44.

19 Der Entstehungsprozess des Montreux-Dokuments wird im nächsten Abschnitt zu den internationalen Regulierungsansätzen genauer besprochen. Siehe vor allem Text zu fn.27–29.

20 Siehe Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Workshop über private Militär- und Sicherheitsunternehmen für Regierungsexperten und Branchenvertreter, 16.–17. Januar 2006, Zürich, Zusammenfassung des Vorsitizes, 1. September 2006; Expertentreffen zum Thema der privaten Militär- und Sicherheitsunternehmen für Regierungsexperten und andere Sachverständige, 13.–14. November 2006, Montreux, Zusammenfassung des Vorsitizes, 22. Juli 2007.

21 Montreux-Dokument, Punkt 22: „PMSCs are obliged to comply with international humanitarian law or human rights law imposed upon them by applicable national law, as well as other applicable national law such as criminal law, tax law, immigration law, labour law, and specific regulations on private military or security services.“