



---

## Sachstand

---

**Zur völkerrechtlichen Regulierung von privaten Militär- und Sicherheitsfirmen und deren Umsetzung auf innerstaatlicher Ebene**



**Zur völkerrechtlichen Regulierung von privaten Militär- und Sicherheitsfirmen und deren Umsetzung auf innerstaatlicher Ebene**

Verfasser: [REDACTED]  
Aktenzeichen: WD 2 – 3000 – 183/11  
Abschluss der Arbeit: 13. Oktober 2011  
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe  
Telefon: + [REDACTED]

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Dokument von Montreux</b>	<b>4</b>
2.1.	Zu den Inhalten des Dokuments von Montreux und ihrer „Umsetzung“	4
2.2.	Rechtsetzungsaktivitäten seit Veröffentlichung des Montreux- Dokuments	5
<b>3.</b>	<b>Initiativen zur Ausarbeitung eines völkerrechtlichen Vertrages zur Regulierung privater Militär- und Sicherheitsfirmen</b>	<b>6</b>
<b>4.</b>	<b>Zum Verhaltenskodex für private Sicherheitsunternehmen</b>	<b>7</b>
4.1.	Unterzeichner des Verhaltenskodex	7
4.2.	Innerstaatliche Rechtsetzungsaktivitäten im Kontext des Verhaltenskodex	8

## 1. Einleitung

Die Regulierung von privaten Militär- und Sicherheitsfirmen (Private Military and Security Companies – PMSC) auf nationaler und internationaler Ebene ist seit einigen Jahren verstärkt Gegenstand der öffentlichen und völkerrechtlichen Diskussion. Hierbei ist insbesondere das 2008 verabschiedete sogenannte Montreux-Dokument von Bedeutung.<sup>1</sup> Dieses Dokument wurde von Vertretern aus 17 Staaten und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) erstellt und beruht auf einer Initiative des IKRK und der Schweiz.<sup>2</sup> Dieses Dokument wird bislang von 36 Staaten ausdrücklich unterstützt.<sup>3</sup> Daneben gibt es Bemühungen im Rahmen des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen, ein völkerrechtliches Abkommen zu diesem Thema auszuarbeiten. Im November 2010 wurde zudem ein Verhaltenskodex für private Militär- und Sicherheitsfirmen (International Code of Conduct for Private Security Service Providers) vorgelegt, der eine Selbstverpflichtung von PMSC darstellt. An der Ausarbeitung des Verhaltenskodex war auch die schweizerische Regierung beteiligt. Im Folgenden wird der aktuelle Stand dieser drei Entwicklungen dargestellt.

## 2. Dokument von Montreux

### 2.1. Zu den Inhalten des Dokuments von Montreux und ihrer „Umsetzung“

Teil I des Montreux-Dokuments enthält aus Sicht seiner Verfasser eine Wiedergabe des Völkerrechts, das im Kontext des Einsatzes und der Arbeit von privaten Militärdienstleistern anwendbar und relevant ist. Teil II enthält eine Zusammenstellung von als vorbildhaft angesehenen Praktiken, die die Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen erleichtern sollen. Das Montreux-Dokument ist kein völkerrechtlicher Vertrag. Allerdings kann der erste Teil möglicherweise als Indiz für die Existenz von gewohnheitsrechtlichen Regelungen dienen. Eine Umsetzung in nationales Recht im eigentlichen Sinne ist nicht erforderlich.

Teil II formuliert demgegenüber Empfehlungen und ist von primär rechtspolitischer Bedeutung. Insbesondere werden die Schaffung eines transparenten Vergabeverfahrens, die Aufstellung von Kriterien für die Auswahl der Firmen, die Schaffung von Lizenz- und Zulassungspflichten durch die Sitzstaaten, die Aufstellung von inhaltlichen Bedingungen für die Vertragsgestaltung und die Schaffung von Überwachungsmechanismen angeregt. Diese Aspekte bieten Ansatzpunkte für mögliche Rechtsetzungsvorhaben auf staatlicher Ebene.

---

1 Montreux Document on Private Military and Security Companies, verfügbar unter <http://www.eda.admin.ch/psc>.

2 Zur Teilnahme der Bundesregierung vgl. die Vorbemerkung in BT-Drs. 16/1296, S. 2. Siehe auch Odendahl, ArchVR 48 (2010), S. 226, 244 f.

3 Die Liste der Unterstützerstaaten ist verfügbar unter: <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/intla/humlaw/pse/parsta.html> (12.10.2011).

## 2.2. Rechtsetzungsaktivitäten seit Veröffentlichung des Montreux-Dokuments

Rechtsetzungsaktivitäten zur Umsetzung der Empfehlungen des Montreux-Dokuments konnten in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit<sup>4</sup> nur in der Schweiz festgestellt werden. Insbesondere wurde im Rahmen der im Mai 2011 abgehaltenen Beratungen einer vom Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen eingerichteten Arbeitsgruppe zur Regulierung von PMSC, die auch bestehende nationale Gesetze untersucht hat, kein Bezug auf andere Reformvorhaben genommen.<sup>5</sup> Im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland richtet sich der Blick eher auf die Schaffung einer freiwilligen Selbstverpflichtung von PMSC als auf eine veränderte gesetzliche Regulierung.<sup>6</sup>

Im Nationalrat der Schweiz ist am 29. September 2011 unter anderem eine Motion angenommen worden, durch die der Bundesrat aufgefordert wird, ein Gesetz vorzulegen, dass ein Zulassungs- und Kontrollverfahren für private Militärfirmen vorsieht.<sup>7</sup> Demgegenüber steht der Bundesrat einem Zulassungssystem bisher ablehnend gegenüber, wenngleich das Ziel einer stärkeren Regulierung geteilt wird. Der Bundesrat hat angekündigt, dass Mitte Oktober vom zuständigen Departement ein Vorentwurf vorgelegt werden soll, der dann Gegenstand einer öffentlichen Konsultation sein wird (sog. Vernehmlassungsverfahren).<sup>8</sup> Dies ist am 12. Oktober 2011 geschehen.<sup>9</sup>

Von wissenschaftlicher Seite sind kürzlich Empfehlungen für eine Regulierung von PMSC auf der Ebene der EU vorgelegt worden. Dabei werden sowohl verbindliche als auch unverbindliche Instrumente in Betracht gezogen.<sup>10</sup>

- 
- 4 Eine Reihe rechtsvergleichender Studien zum Thema sind vor oder wenige Monate nach Veröffentlichung des Montreux-Dokuments abgeschlossen worden, z.B. im Rahmen des EU-Priv-War-Projekts, [http://priv-war.eu/?page\\_id=49](http://priv-war.eu/?page_id=49) (12.10.2011). Soweit sich daraus Schlüsse auf die Zeit nach der Veröffentlichung des Montreux-Dokuments ziehen lassen, sind insbesondere in den wichtigen Sitzstaaten von PMSC noch keine Änderungen der Gesetzeslage zu verzeichnen.
  - 5 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, Summary of the First Session, A/HRC/WG.10/1/CRP.2, S. 9 ff., verfügbar unter: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/military\\_security\\_companies/docs/SummaryIGWG1stsession.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/military_security_companies/docs/SummaryIGWG1stsession.pdf) (12.10.2011).
  - 6 Dazu unten unter 4.2.
  - 7 Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrats, Systematische Kontrolle privater Militärfirmen in der Schweiz, 11.3011. Eine Übersicht über den Verfahrensstand findet sich unter [http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20113011](http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20113011). Diese Motion ist Teil eines größeren Pakets von insgesamt fünf Motionen, die unterschiedliche Aspekte der Regulierung von PMSC aufgreifen.
  - 8 Bundesrätin Sommaruga, Amtliches Bulletin Nationalrat, Herbstsession 2011, 16. Sitzung des Nationalrats, Beratung der Motionen 11.3008-3012.
  - 9 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Pressemitteilung vom 12.10.2011, <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2011/2011-10-12.html> (13.10.2011).
  - 10 EU-Priv-War, Recommendations for EU Regulatory Action in the Field of Private Military and Security Companies and their Services, verfügbar unter: <http://priv-war.eu/wordpress/wp-content/uploads/2011/07/Priv-War-Recommendations-FINAL.pdf> (12.10.2011).

### 3. Initiativen zur Ausarbeitung eines völkerrechtlichen Vertrages zur Regulierung privater Militär- und Sicherheitsfirmen

Mögliche Elemente eines völkerrechtlichen Abkommens zur Regulierung von PMSC waren Gegenstand eines im September 2010 vorgelegten Berichts der „Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination“. Dieser Bericht enthält auch den Entwurf eines entsprechenden Abkommens.<sup>11</sup>

Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen hat daraufhin am 1. Oktober 2010 beschlossen, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die die Möglichkeit einer Ausarbeitung eines internationalen Rahmens für die Regulierung von PMSC prüfen soll.<sup>12</sup> Die Ausarbeitung eines völkerrechtlichen Abkommens zu diesen Fragen wird dabei ausdrücklich als eine Option genannt. Von den Unterstützern des Montreux-Dokuments haben Angola, Chile, China, Ecuador und Uganda für die Einrichtung dieser Arbeitsgruppe gestimmt.

Im Rahmen der ersten Sitzungsperiode dieser Arbeitsgruppe haben insbesondere Südafrika, Honduras, Algerien, Nigeria und Zimbabwe Unterstützung für die Erarbeitung eines verbindlichen Abkommens signalisiert.<sup>13</sup> Aus dieser Gruppe gehört bisher lediglich Südafrika zu den Unterstützern des Montreux-Dokuments. Spanien erklärte seine prinzipielle Bereitschaft, die Diskussionen über einen verbindlichen Rechtsrahmen fortzuführen. Angesichts des fehlenden Konsenses über die Notwendigkeit einer solchen Regelung befürwortete es aber eine Vertiefung der bestehenden Initiativen (Montreux-Dokument und Verhaltenskodex).<sup>14</sup>

Verschiedene europäische Staaten und die Europäische Union haben darauf verwiesen, dass die Diskussionen auf Instrumente unterhalb eines völkerrechtlichen Abkommens fokussieren sollte. Zudem wurde bezweifelt, dass der Menschenrechtsrat das richtige Forum sei, um alle Aspekte der Regulierung von PMSC zu erfassen.<sup>15</sup> Auch die Venedig-Kommission des Europarats hat zum jetzigen Zeitpunkt von der Ausarbeitung eines speziellen Abkommens für die Regulierung von PMSC abgeraten.<sup>16</sup>

---

11 A/HRC/15/25.

12 Human Rights Council, 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, A/HRC/RES/15/26, verfügbar unter [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/RES/15/26](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/15/26) (12.10.2011).

13 Summary of the First Session, A/HRC/WG.10/1/CRP.2, S. 14 ff., verfügbar unter: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/military\\_security\\_companies/docs/SummaryIGWG1stsession.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/military_security_companies/docs/SummaryIGWG1stsession.pdf) (12.10.2011).

14 Summary of the First Session (Anm. 13), Rn. 61.

15 Summary of the First Session (Anm. 13), Rn. 53 f.

16 Odendahl, ArchVR 48 (2010), S. 226, 238.

#### 4. Zum Verhaltenskodex für private Sicherheitsunternehmen

##### 4.1. Unterzeichner des Verhaltenskodex

Derzeit haben 211 Unternehmen den Verhaltenskodex für private Sicherheitsfirmen unterzeichnet.<sup>17</sup> Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Sitzstaaten dieser Unternehmen. Soweit in der Liste der Unterzeichner mehrere Sitze aufgeführt sind, wurde der zuerst genannte Sitz als Hauptsitz angesehen.

Sitzstaat (Hauptsitz)	Zahl der Unternehmen
Vereinigtes Königreich	81
USA	28
Südafrika	13
Vereinigte Arabische Emirate	10
Niederlande	8
Griechenland	6
Kanada, Kenia, Zypern	je 5
Frankreich	4
Philippinen	3
Deutschland, Guatemala, Hong Kong, Indien, Neuseeland, Norwegen, Panama, Schweiz, Uganda	je 2
Afghanistan, Belgien, Belize, Dänemark, Estland, Finnland, Ghana, Irak, Irland, Isle of Man, Israel, Katar, Malta, Pakistan, Polen, Russland, Saudi-Arabien, Schweden, Sierra Leone, Singapur, Sri Lanka, Südkorea, Südsudan, Thailand, Trinidad und Tobago	je 1

17 Stand 1.10.2011. Eine aktualisierte Unterzeichnerliste kann unter <http://www.icoc-psp.org/> abgerufen werden.

---

#### 4.2. Innerstaatliche Rechtsetzungsaktivitäten im Kontext des Verhaltenskodex

Die britische Regierung hat mit Blick auf den internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsfirmen erklärt, dass sie daran arbeite, auf nationaler Ebene Maßnahmen und Standards zu entwickeln, die aus diesem Kodex abgeleitet seien.<sup>18</sup> Dies geht nicht zuletzt auf ein sogenanntes Green Paper des britischen House of Commons aus dem Jahr 2002 zurück, in dem vorgeschlagen wird, dass die britische Regierung nur Firmen beauftragen dürfe, die sich einem Verhaltenskodex unterworfen haben.<sup>19</sup>

Der angesprochene Vorentwurf des schweizerischen Bundesrats vom 12. Oktober 2011 sieht ebenfalls eine Verpflichtung für PMSC vor, den Verhaltenskodex einzuhalten.<sup>20</sup>



---

18 Minister for Conflict Issues Henry Bellingham, Promoting High Standards in the Private Military and Security Company Industry, Written Ministerial Statement, 21.6.2011, <http://www.fco.gov.uk/resources/en/press-statement/2011/june/wms-omscs-210611> (12.10.2011).

19 Odendahl, ArchVR 48 (2010), S. 226, 234.

20 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Pressemitteilung vom 12.10.2011, <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2011/2011-10-12.html> (13.10.2011).