

Lässt sich rechtsstaatliche Verantwortlichkeit privatisieren?

Menschenrechte in Ländern mit „fragiler Staatlichkeit“ - Förderung der Menschenrechte durch transnationale Unternehmungen

Unter diesem Titel veranstaltete die Schweizerische Sektion der Internationalen Juristenkommission (ICJ) gemeinsam mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und unterstützt durch die Direktion für Völkerrecht des EDA am 30. Juni 2005 eine Fachtagung im Hotel Allegro Kursaal, Bern.

Die Tagung, unter einer von den Organisatoren bewusst provokativ aufgeworfenen Fragestellung stehend, bot eine gute Gelegenheit, Vertreterinnen und Vertreter aus Wissenschaft und Lehre, Praktikerinnen und Praktiker aus verschiedenen Teilen der Bundesverwaltung sowie weitere Akteure der Zivilgesellschaft zusammen zu führen, um sich über eine brisante und aktuelle Thematik auszutauschen, die zahlreiche Anknüpfungspunkte bot.

Ausgehend von der klassisch-völkerrechtlichen Doktrin, wonach die Verantwortung für die Wahrung und den Schutz der Menschenrechte bei den Staaten und der internationalen Staatengemeinschaft liegt, stellt die wirtschaftliche Globalisierung und die wachsende Bedeutung privater Akteure, deren Handlungen zunehmend menschenrechtsrelevant werden, die Achtung und Förderung der Menschenrechte vor eine neue Herausforderung. Menschenrechte werden nicht mehr nur durch autoritäre, zu starke Staaten gefährdet, sondern auch durch das Handeln Privater. Dies gilt umso mehr in der Gruppe jener schwachen, zerfallenden oder noch aufzubauenden Länder, deren Staatsapparat geschwächt oder gar völlig funktionsunfähig ist. Dieses Problem wird heute unter vielfältigen Bezeichnungen auf internationaler Ebene diskutiert: Während in der EU und der Schweiz etwa die Schlagwörter „*fragile Staaten/Staatlichkeit*“ verwendet werden, lanciert die UNO das Thema unter dem Titel „*Transition Issues*“, spricht die OECD von einer nicht bestimmten Anzahl „*schwieriger Partnerländer*“ (*difficult partnership countries*) und geht die Weltbank von einer definierten Länderliste von „*Ländern mit geringem Einkommen unter Stress*“ (*low income countries under stress*) aus. Diese unterschiedlichen Konzeptionen spiegeln deutlich, dass das Konzept der fragilen Staatlichkeit und deren Problemlage weder feste Konturen noch eindeutige Parameter hat, und nach wie vor keine kohärenten Strategien zu deren Bewältigung bestehen. Auch über die Instrumente zur Rettung solcher „schwacher“ Staaten aus dem Teufelskreis von Armut, Unsicherheit und Gewalt, die Verhinderung weiteren Staatszerfalls und des (Wieder-)Aufbaus rechtsstaatlicher Strukturen herrscht angesichts des breiten Spektrums der Problemfelder wenig Einigkeit: Sind es solche der Diplomatie, der Sicherheits- oder der klassischen Entwicklungspolitik? Geht es um Demokratieförderung oder um Konfliktprävention?

Die ICJ Schweiz betrat mit ihrer Jahrestagung inhaltlich wie methodisch Neuland. Mit einer Zusammenführung disziplinübergreifender Forschungsperspektiven und dem Einbringen praktischer Erfahrungsberichte nahm sich die Tagung in erster Linie der verschiedenen Aspekte menschenrechtsrelevanter Handlungen von nicht-staatlichen Akteuren in „fragilen Staaten“ an. Ziel der Fachtagung war es, das Thema der zunehmenden Privatisierung rechtsstaatlicher Verantwortlichkeit aus verschiedenen Blickwinkeln zu beleuchten und den Austausch zwischen den Teilnehmerinnen und Teilnehmern mit menschenrechtlicher Praxiserfahrung in Krisengebieten und jenen, welche sich mit Konzepten der

Rechtsstaatlichkeit und ihren Auswirkungen auf die Menschenrechte befassen, zu ermöglichen.

Unter dieser Prämisse standen denn auch die einzelnen Fragestellungen der Tagung:

- Gegenwärtig wird über eine eigene Verantwortung transnationaler Unternehmungen für den Schutz der Menschenrechte diskutiert. Es ist feststellbar, dass sich die nationalen und internationalen Schutzmechanismen ihnen gegenüber als relativ schwach erweisen. Wie können Synergieeffekte zwischen dieser Entwicklung und der Förderung rechtsstaatlicher Verantwortlichkeit initiiert werden?
- Sind Länder mit fragiler Staatlichkeit ein vorübergehendes Phänomen im Prozess des Übergangs und der Demokratisierung? Führt fragile Staatlichkeit über bewaffnete Auseinandersetzungen zu autoritären Regimen, die sich gegen gesellschaftliche Freiheitsbestrebungen abschotten? Oder ist der fragile Staat gleichermassen Voraussetzung und Ergebnis der Privatisierung staatlicher Aufgaben, deren Finalität heute nicht absehbar ist?
- Insbesondere durch die Erosion des staatlichen Gewaltmonopols, durch die Privatisierung des öffentlichen Gutes „Sicherheit“ und der Gewährleistung von Sicherheit gegen Bezahlung bzw. durch private Söldnerfirmen sind rechtliche wie operationelle Instrumente gefragt, die in „fragilen“ Kontexten Bestand haben und Wirkung zeigen. Welche könnten dies sein?

In ihrer Begrüßung führte *Gret Haller*, Präsidentin der Schweizer Sektion der ICJ, in das Tagungsthema ein, und warf die These auf, dass dieses, wie die Kehrseiten ein und derselben Medaille, zwei verschiedene Aspekte aufweise: Einen „positiven“ Aspekt einerseits, der sich namentlich in der freiwilligen Selbstbindung transnationaler Unternehmen äussere, und zwei „negative“ Aspekte andererseits, nämlich jenen der zusammengebrochenen Staatlichkeit und jenen der Auslagerung staatlicher Aufgaben an private „Söldnerfirmen“. Der erste Teil der Tagung werde sich zunächst diesen „negativen“ Aspekten widmen, und Praktikern und Theoretikern der Thematik das Wort geben.

Günther Baechler (Special Adviser for Peace Building in Nepal und vormaliger Leiter der DEZA-Fachsektion für Konfliktprävention und Transformation), einem der wohl versiertesten Praktiker, gelang es, den Teilnehmern mit seinem Referat über praktische Erfahrungen aus seiner Tätigkeit zugunsten der Menschenrechte in fragilem entwicklungspolitischem Umfeld plastische Eindrücke zum Thema der Privatisierung von Gewalt zu vermitteln. An den Beginn seiner Ausführungen stellte er - unter Bezugnahme auf den Tagungstitel - die Frage, ob der fragile Staat Voraussetzung und/oder Ergebnis der Privatisierung der Menschenrechte sei. Handelt es sich mit anderen Worten beim fragilen Staat um ein Gebilde, bei dem das staatliche Gewaltmonopol noch nicht hergestellt ist, oder um eines bei dem es gerade zusammengebrochen ist? Entscheidend sei wohl die Feststellung, dass hier private und öffentliche Bemühungen zur Schaffung von Sicherheit zusammenprallen. Der Referent erinnerte anhand verschiedener Beispiele aus der Geschichte - der steilen Karriere des *Francesco Sforza* vom Söldnerführer zum staatstragenden Machtfaktor im Herzogtum Mailand oder den französischen „freien Kompanien“ des 14. Jahrhunderts - daran, dass es sich hier eigentlich um ein altbekanntes Phänomen handelt. Die heutige Problemlage, die geprägt wird durch die Eroberung des Sicherheitsmarktes durch private militärische Dienstleistungs- und Beratungsunternehmen, illustrierte der Referent anhand verschiedener Entwicklungen:

Zunächst führe die Privatisierung der Gewalt in fragilen Staaten zum Phänomen der „neuen Kriege“. Dabei handle es sich um zunächst lokale oder regionale Konflikte, die jedoch

globale Auswirkungen entfalten könnten. Augenfälligster Beleg für ein solches „Netzwerk der Fragilität“ sei der Anschlag vom 11. September 2001. Die Periode der Fragilität in einem Staat kann erfahrungsgemäss zwischen 10 und 30 Jahren dauern, wobei es keine Garantie für eine erfolgreiche Stabilisierung gebe. Im developmentpolitischen Konnex sei dabei besonders bedenklich, dass die Finanzierung dieser Kleinkriege häufig durch die systematische Plünderung und Erpressung der lokalen Zivilbevölkerung erfolge. Diese habe zwar weniger Kriegstote zu beklagen, werde aber zunehmend zum Objekt krimineller Handlungen. Die Menschenrechte der lokalen Bevölkerung würden dabei bewusst verletzt, um den Krieg überhaupt erst führen zu können („victimisation“): Die Bevölkerung, insbesondere die Frauen als schwächste Gruppe, sei humanitäres Opfer von gezielten, verbrecherischen Handlungen verschiedener Gruppen, welche durch heuchlerische „politische“ Parolen und Anliegen kaschiert werden. Der Staat, regelmässig nicht in der Lage, die Opfer ausreichend zu schützen, weise häufig jede Verantwortung für die nichtstaatlichen Täter von sich.

Es gelte sich der Tatsache bewusst zu bleiben, dass es sich beim Phänomen der „Gewaltmärkte“ um eine globale Erscheinung handle und sich eine Söldnerindustrie mit jährlich schätzungsweise 200 Mia. Dollar Umsatz entwickelt habe. Ein weiteres Phänomen stelle der mit der Privatisierung militärischer Dienstleistungen verbundene Auftrieb von Partikularinteressen dar: Traditionelle Bindungen und Loyalitäten gegenüber dem Staat (der Hauptstadt) verschmelzen mit postnationalen Bindungen (lokalen Warlords) und eine klientelistische Logik siege über nationalstaatliche Logik und führe zur Stärkung der lokalen Identitäten.

Ein weiteres Element, welches in diesem Zusammenhang der Erwähnung verdiene, sei das Public Private Partnership (PPP), das Outsourcing staatlicher Aufgaben an Private, bei dem die Grenzen zwischen dem staatlichen und dem „privaten“ Bereich verschwimmen - zu denken sei etwa an den Einsatz der Milizen in Darfur als Instrument der sudanesischen Regierung. Auf zwei dazugehörige Erscheinungen ging er dabei näher ein: Zum einen auf die Aktivitäten der Private Military Companies (PMCs) und Private Security Companies (PSCs): Anhand des Beispiels der USA, legte er die Schwierigkeit des Umgangs von Nationalstaaten mit PMCs und PSCs dar. Die enorme Zahl an Einzelverträgen zwischen staatlichen Organen und den privaten Firmen verunmögliche praktisch jede demokratische Kontrolle. Damit verbinde sich automatisch die Frage nach der Verantwortung für die Handlungen der privaten Akteure in Drittstaaten (US-Firmen agieren zur Zeit in über 40 Staaten) und den politischen Implikationen. Dabei vergass der Referent nicht, den unbestreitbaren „Vorteil“ des Einsatzes privater Unternehmen aus staatlicher Sicht zu erwähnen, nämlich dem Verzicht auf emotional aufwühlende Staatstrauerakte samt entsprechender negativer Publicity bei Verlust von privatem Personal. Zum anderen liege eines der Hauptprobleme auf der kurzfristigen Perspektive der privaten Unternehmen, denen es nicht um eine längerfristige Transformation des fragilen Umfelds in eine stabile Staatsordnung, um ein „nation-building“ und die Ausprägung rechtsstaatlicher Strukturen geht.

Ans Ende seiner Ausführungen setzte *Baechler* im Sinne weiter zu diskutierender Thesen folgende Schlussfolgerungen: Es lasse sich ein klarer Bedeutungszuwachs der sog. „Gewaltmärkte“ ausmachen, der jede Regulationsmöglichkeit beinahe verunmögliche; daraus folge eine Begünstigung von Schattenwirtschaft und Korruption in den fragilen Staaten; die PPP sei gleichsam eine staatliche Antwort auf private Gewalt, wobei stets die Gefahr des Gegenterrors drohe, da hier auch eine Privatisierung der Menschenrechte einhergehe. Am Ende warf *Baechler* den Ruf nach den Regulierungsmöglichkeiten in die Runde - Welche Möglichkeiten haben wir?

Prof. *Daniel Thürer* (Leiter des Instituts für Völkerrecht und ausländisches Verfassungsrecht, Universität Zürich) akzentuierte in seinem Vortrag die staats- und völkerrechtlichen Aspekte des Tagungsthemas. Seine konzeptionellen Reflexionen trugen zur Klärung der normativen

Leitplanken der Diskussion bei, ohne sich jedoch in theoretischen Darlegungen zu erschöpfen. Vielmehr verstand es der Referent auf einprägsame Weise zwei verschiedene Elemente des Tagungsthemas als Ausgangspunkte seiner Ausführungen zu nehmen, um sie am Ende zusammenzuführen. Einerseits die Situation der sog. „Failed States“ und andererseits die Problematik der Übertragung militärischer Aufgaben an Private.

Eines der Hauptmerkmale eines „Failing State“ liege darin, dass der Kern der Staatlichkeit, insbesondere das Gewaltmonopol, verloren gehe. Die Menschenrechte kommen nicht mehr zum Tragen, da jene der ersten Generation, welche sich als Abwehrrechte gegen einen (übermächtigen) Staat wenden, hier sinnentleert sind, und jene der zweiten Generation, die im Sinne von Leistungsrechten der Implementierung bedürfen, ebenfalls keinen adäquaten Adressaten finden. Allein das humanitäre Völkerrecht, namentlich der den Genfer Abkommen gemeinsame Art. 3, und das Wirken einzelner Akteure wie dem IKRK vermögen in den Failed States noch eine gewisse Wirkung zu entfalten. Angesichts der praktischen Beispiele anarchistischer Gebilde, in denen die Gewaltanwendung radikal privatisiert worden sei, wie die Demokratische Republik Kongo, Kambodscha, Liberia, Sierra Leone, Sudan u.a. zeige sich, wie bedeutsam der Staat als verlässlicher Träger des Gewaltmonopols ist. Dabei mag offen bleiben, ob man sich den Staat als Leviathan im Sinne *Hobbes* vorstelle oder sich dem *Contrat Social Rousseaus* annähere - die erste konzeptionelle Herausforderung sei zweifellos die Schaffung von stabilen verfassungsrechtlichen Strukturen.

Dem entgegen zeigen sich nun verschiedene Phänomene: Zunächst die zunehmende Auslagerung der staatlichen Gewalt an Private und die wachsende Industrie mit Milliardenumsätzen im Bereich der militärischen Dienstleistungs- und Beratungsunternehmen sowie private militärische Kampfeinheiten. Im Gegensatz zu den „traditionellen“ Firmen im Rüstungssektor stellen etwa Militärische Dienstleistungsunternehmen, die erste Hauptgruppe privater militärischer Firmen, nicht nur Rüstungsgüter oder technische Unterstützung zur Verfügung, sondern übernehmen ganze Aufgaben, die für die Kampfführung entscheidend sind. Private militärische Kampfeinheiten greifen als weitere Gruppe unmittelbar in das Kampfgeschehen ein und können den Verlauf militärischer Operationen entscheidend beeinflussen. Der Referent illustrierte sodann anhand verschiedener Beispiele (u.a. Angola, Kroatien, Sierra Leone) die verschiedenen Aspekte des breiten Spektrums der Aktivitäten privater Akteure.

Es sei festzustellen, dass das öffentliche Kriegsmonopol zunehmend im Begriff sei, zu erodieren. Mit der Auslagerung des Kriegsgeschehens auf Private trete anstelle des klassischen Bürgersoldaten der gewerblich handelnde Profi - vom vagabundierenden Söldner bis zum ehemaligen Experten der Streitkräfte -, der als geschäftsmässiger Anbieter der genannten Leistungen das Bild des „Business Face of Warfare“ prägt. Dies sei zwar keineswegs eine neue Erscheinung, wenn man etwa an die Söldnerheere der Antiken Welt oder an den „Privatier“ *Wallenstein*, den grössten Kriegsunternehmer seiner Zeit, denke, und man könne sogar die These vertreten, dass Kriegsführung eigentlich immer schon (auch) eine „private“ Angelegenheit gewesen sei. Was heute aus Sicht der Dogmatik stört, sei früher die Regel gewesen, was sich schlicht und einfach daraus erkläre, dass das Konzept des modernen Staates erst nach 1648 entstanden sei. Nichts desto trotz sei ein qualitativer Unterschied zwischen dem Söldnerwesen (Mercenaries) und den modernen Erscheinungen zu machen. Die Reprivatisierung des militärischen Handwerks habe dazu geführt, dass die Kriegsführung zu einem boomenden Markt mit dem Ziel der kurzfristigen Gewinnmaximierung geworden sei. Die PMCs seien an der längerfristigen Übernahme von Aufgaben nicht interessiert. Gerade deshalb dürfe jedoch die Formel „the Business of Business is Business“ hier nicht zum Tragen kommen. Nur der Staat kann die langfristige Wahrung der Menschenrechte und der Würde des Menschen garantieren: Die Welt des Business ist zuwenig verlässlich, um diese fundamentalen Werte zu gewährleisten.

Folglich bestünde die Notwendigkeit der Regelung der Aktivitäten der PMCs und deren wirksamen Überwachung und Kontrolle. Auf die Frage nach der Definition des unantastbaren Grundgehalts nicht zu relativierender Menschenrechte und der absoluten Grenzlinie beim Outsourcing militärischer Aufgaben, die nicht überschritten werden darf, bieten sich verschiedene Rechtsquellen an: Auf internationaler Ebene lassen sich etwa die *Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* der Internationalen Rechtskommission vom 26. Juli 2001 (ILC A/56/10) als mögliche Basis nennen, ferner könnten auch Art. 1 der Genfer Abkommen sowie das erste Zusatzprotokoll von 1977 herangezogen werden. Bedauerlicherweise sehe das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofes keine Regeln zur Verfolgung von PMCs vor. Auf nationalstaatlicher Ebene stehe, angesichts der Unzahl an Abkommen, zunächst die Schaffung völliger Transparenz im Vordergrund. Mit der Offenlegung muss zugleich eine demokratische Kontrolle durch Parlament und Regierung verbunden sein. Diese könne, wie etwa in Grossbritannien, Südafrika oder den USA, durch die Schaffung einer Konzessionsgesetzgebung zur Lizenzierung der privaten Unternehmen sichergestellt werden.

Zum Abschluss seiner Ausführungen hielt der Referent fest, dass die genauere Beschäftigung mit Begriffen oder sprachlichen Konzepten in vielen Fällen einen nicht zu unterschätzenden heuristischen Wert haben könne, insofern als sich gerade in der Analyse des Sprachgebrauchs das sprachlich Gemeinte oft besser erschliesse. Gerade der Sprachgebrauch in dieser Thematik zeige nun besonders sinnfällig, wie sehr das Völkerrecht die Welt nach wie vor mit überkommenen Begriffen des 19. Jahrhunderts beschreibe - etwa jenem der „Souveränität“ - und damit der Beschreibung der Realität nur noch bedingt gerecht werde. Zwischenzeitlich habe sich ein Jargon entwickelt, der durchaus das Potential hat, zum Nukleus einer neuen, treffenderen Terminologie des Völkerrechts zu werden, namentlich die Termini der „International Community“ (anstelle des starren Begriffs der „Staatengemeinschaft“), der die Vielzahl der Akteure, die vom Völkerrecht erfasst werden weit zutreffender umfasst oder die Begriffe der „Human Security“ und der „Responsibility to protect“ (anstelle des heiklen Begriffs der „humanitären Intervention“).

In der anschliessenden Diskussion wurden aus dem Plenum heraus eine Fülle von weiterführenden Fragen zum ersten Themenblock gestellt, wobei sich sehr rasch herauskristallisierte, dass es gerade die Thematik der möglichen Instrumente einer wirksamen innerstaatlichen Kontrolle gegenüber den privaten militärischen Akteuren ist, die dringend einer Lösung zugeführt werden müsse. Mit Blick auf das Gewaltmonopol wurde die Frage nach den Möglichkeiten der Wahrung der Verantwortlichkeit der Staaten gestellt. *Baechler* weist etwa auf die beiden durchaus unterschiedlichen Funktionen der PPP hin: Der Schutzfunktion zum einen (Polizei, Gefängnisstrukturen) und der reinen militärischen Kampfeinheiten, die den problematischsten und kontroversesten Teil der privaten Militärindustrie darstellen. Die Kontrolle solcher, unmittelbar in das Kampfgeschehen eingreifender Firmen zu gewährleisten, dürfte weit schwieriger zu bewerkstelligen sein, als es etwa die Möglichkeit einer Konzessionierung suggerieren mag. Gefragt wurde überdies, inwiefern der Internationale Strafgerichtshof (ICC) durch die PMCs unterlaufen werde. *Thürer* zeichnete in seiner Antwort ein eher ernüchterndes Bild und warnte vor einer Überschätzung der Möglichkeiten des Völkerstrafrechts - immerhin seien zur Zeit gerade einmal drei Fälle vor dem ICC hängig - und er betonte umso mehr die Relevanz der nationalstaatlichen Ebene. Gerade mit seinem sehr formell-technischen Prozessverlauf im Falle *Miloševićs* ginge dem Gerichtshof der für das breite Publikum wichtige „pädagogische“ Effekt fast völlig verloren. Schliesslich wurde die Frage aufgeworfen, ob die Privatisierung von Gewalt zwingend und ausschliesslich negative Folgen zeitigen müsse. Angemerkt wurde dazu, dass das Beispiel des Völkermordes in Rwanda 1994 tatsächlich die Ohnmacht der internationalen Staatengemeinschaft und das Versagen der UNO gezeigt habe, rechtzeitig

genügend Truppenkontingente bereitzustellen, um die Verbrechen zu verhindern. Möglicherweise wären hier, unter Vorbehalt der Lösung aller politischen Schwierigkeiten, private Dienstleister tatsächlich effektiver gewesen.

Im Anschluss erwiesen sich nun die Fallstudien und Schilderungen über konkrete Erfahrungen in Ländern mit „fragiler Staatlichkeit“ als wertvolle und substantielle Bereicherungen:

Zunächst berichtete *Pascale Baeriswyl* (EDA, Politische Abteilung IV) über ihre Erfahrungen mit Nepal, einem der traditionellen Partnerländer der Schweiz in deren Programm zur Förderung einer guten Regierungsführung und der Menschenrechte. Die Schweiz unterhalte gerade in Asien ein umfangreiches Programm, und unterstütze in Nepal, einem Schwerpunktland ihres menschenrechtsorientierten Ansatzes, die nationale Menschenrechtsinstitution und plane die Entwicklung eines umfangreichen Programms in diesem Bereich. Angesichts der letzten dramatischen und oft nur schwer überschaubaren Entwicklungen in Nepal, stelle sich jedoch zu Recht die Frage, welche wirksamen ausserpolitischen Instrumente einem Land wie der Schweiz zur Verfügung stünden, um wirksam und angemessen reagieren zu können, wenn ein adäquater Ansprechpartner fehlt.

Anhand der Schilderung des hürdenreichen, strategisch herausfordernden Prozesses der Ausarbeitung und Verabschiedung einer Länderresolution zu Nepal im Rahmen der 61. UNO-Menschenrechtskommission im Frühjahr 2005, gelang es der Referentin eindrücklich die Schwierigkeiten des diplomatischen Instrumentariums im Falle dieses fragilen Staates zu beschreiben: Diese - erste von der Schweiz überhaupt eingereichte - Länderresolution zur Menschenrechtssituation in Nepal (E/CN.4/2005/L.90) konnte nur Dank der Beachtung eines Bündels von Faktoren gelingen, die nur zum Teil von der Schweiz beeinflusst werden konnten: Zunächst wurde die Einreichung der Resolution bewusst unter dem „klassischen“ Länderresolutions-Agendapunkt 9 („Menschenrechtsverletzungen in aller Welt“) angedroht und konnte schliesslich, Dank einer günstigen politischen Konstellation sowie der Unterstützung einer Allianz aus Staaten, NGOs und lokalen Menschenrechtsaktivisten, unter Agendapunkt 19 („Technische Zusammenarbeit im Menschenrechtsbereich“) am 20. April 2005 von der Menschenrechtskommission im Konsens verabschiedet werden. 40 Staaten zeichneten als Co-Sponsoren der Schweizer Nepalresolution, die konkrete Auswirkungen auf dem Terrain haben werde. So sehe etwa ein Memorandum of Understanding (MoU) zwischen der nepalesischen Regierung und dem UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte (UNHCHR) die Eröffnung eines Büros des UNHCHR in Kathmandu mit regionalen Ablegern vor.

Anhand des Sudan beschrieb sodann *Hansjuerg Ambühl* (Sektionschef Afrika, Humanitäre Hilfe, DEZA) ein weiteres aktuelles Beispiel fragiler Staatlichkeit. Vor dem Hintergrund der geographischen, historischen und gesellschaftlichen Situation beschrieb er eindrücklich und mit erschreckendem Zahlenmaterial belegt, die Folgen dieser Fragilität, die sich u.a. in grossen Entwicklungsunterschieden zwischen Nord- und Südsudan, der völligen Unterentwicklung des Südens und der verbreiteten Rechtlosigkeit der Zivilbevölkerung ausdrücken. Wende man etwa das in der Praxis der DEZA verwendete Koordinatensystem zur Bestimmung der konkreten Ländersituation auf den Sudan an, so zeige sich folgendes, erschütternde Bild: Das Gewaltmonopol des Staates sei sehr gering, demokratische Kontrolle kaum vorhanden, soziale Gerechtigkeit und eine Konfliktkultur seien nur wenig ausgeprägt - was dazu führe, dass in der Gesellschaft praktisch keine Affektkontrolle im Umgang mit Dissensen gewährleistet sei - und schliesslich sei eine Partizipation der Bevölkerung nahezu inexistent.

Welches könne angesichts einer derart komplexen Situation der Beitrag der Schweiz zur Stabilisierung dieser Region sein? Der Referent wies dabei zunächst auf die verschiedenen Massnahmen und deren Träger hin: die Humanitäre Hilfe (etwa seitens der Deza), die Friedensförderung (durch die Politische Abteilung des EDA), die Friedensmission UNMIS sowie die Wirtschaftsförderung seitens des seco. Trotz der koordinierten und finanziell alimentierten Massnahmen zeichnet er ein düsteres Bild von der zukünftigen Entwicklung. Nichts desto trotz sei, so die abschliessende These des Referenten, humanitäre Hilfe unumgänglich, solange die Politik versage. Erschwerend komme hinzu, dass die wirtschaftlichen, militärischen und politischen Interessen an einem instabilen Sudan zahlreich seien und sich die üblichen Instrumente der internationalen Gemeinschaft als ungenügend erwiesen hätten, um nachhaltige Stabilität herzustellen. So sei sich die Staatengemeinschaft über die Notwendigkeit der raschen und effektiven Hilfe, mithin der reinen Symptombekämpfung, zwar einig, keinen Konsens gebe es jedoch über die Ursachenanalyse und die politischen Massnahmen sowie der juristischen Beurteilung der Vorkommnisse - namentlich bei der Frage des Vorliegens eines Genozids oder nicht.

In der anschliessenden Diskussion wurden verschiedene Fragen zur Situation im Sudan gestellt, unter anderem nach dem Einfluss der Ölinteressen verschiedener Staaten. Angesichts der Konfrontation der Interessen von Staaten wie China, Malaysia oder den Golfstaaten, die sich analog auch in der letzten Menschenrechtskommission gezeigt hätten, sei damit zu rechnen, dass dieser Konflikt wohl noch länger andauern werde.

In ihrem Podiumsbeitrag ging *Christine Schraner Burgener* (EDA, Direktion für Völkerrecht) auf die Rolle der privaten Militär- (PMCs) und Sicherheitsunternehmen (PSCs) im Irak ein. Gerade das Beispiel des Iraks zeige, welche enorme praktische Bedeutung heute diesen Unternehmen zukomme. So wäre wohl, wie die Referentin ausführt, der Krieg in Irak ohne deren massiven Einsatz kaum denkbar gewesen.

Trotz dem ambitionierten Zeitplan zur Regierungsbildung, basierend auf der SR Resolution 1546 vom 8. Juni 2004, schildert die Referentin die heutige Situation des Iraks als andauernd instabil. Diese unsichere Situation, verbunden mit der offiziellen Bitte der irakischen Übergangsregierung um ein weiteres Verbleiben der ausländischen Streitkräfte, begünstige die lukrativen Aktivitäten privater Unternehmen. Man schätzt, dass gegenwärtig zwischen 20'000 bis 50'000 ausländische Personen samt 15'000 irakischen Hilfskräften verteilt auf 50-60 private Firmen im Lande aktiv seien, deren Aufgaben von der blossen Bewachung von Ölpipelines bis hin zum Aufbau und Ausbildung der irakischen Polizei reichen. Es erstaune daher kaum, dass auch die Angestellten dieser Firmen immer wieder Zielscheiben von Attentaten und Opfer der zahlreichen Anschläge werden. Genaue Opferzahlen kenne man allerdings nicht, wobei dies durchaus im Interesse der Entsendestaaten liege.

Obwohl der Einsatz von PMCs und PSCs durchaus auch positive Aspekte haben mag, etwa bei der zuverlässigen Sicherung sensibler Einrichtungen wie Botschaften und Regierungsgebäude, so ist doch deren Agieren in einem scheinbar rechtlosen Raum unbefriedigend und auf Dauer nicht zu tolerieren. Aus diesem Grund habe *Paul Bremer*, Administrator der Coalition Provisional Authority, am 26. Juni 2004 ein Memorandum über die Konzessionierung und die Verantwortlichkeiten der PSCs im Irak unterzeichnet. Angesichts der eklatanten Verstösse gegen das Völkerrecht wie etwa im Zusammenhang mit den Foltervorwürfen in irakischen Gefängnissen, scheint es zweifelhaft, dass ein solches Memorandum ausreichende Wirkung entfalten könne. In jedem Fall hätten sich auch die PMCs und PSCs an die Verpflichtungen des humanitären Völkerrechts zu halten, unabhängig davon, ob sie nun in Uniform oder in Zivil agierten.

Die anschliessende Fragerunde drehte sich v.a. um Detailfragen über den Einsatz von PMCs und PSCs im Irak, etwa nach der auch in den Schweizer Medien aufgenommenen Frage des Schutzes des Schweizer Verbindungsbüros in Bagdad. Eine Rückfrage betraf das Versprechen der Administration Bush, den ausländischen Familienangehörigen der in den Koalitionstruppen in Irak dienenden Soldaten das amerikanische Bürgerrecht zu verleihen. Hier sei wohl, so die Anmerkung des Fragestellers, die Grenze zum Söldnertum bereits weitgehend verwischt.

Am Nachmittag wandten sich die Tagungsteilnehmer dem zweiten, in der Begrüssung als „positiv“ eingeführten, Aspekt des Tagungsthemas zu, jenem der Rolle der transnationalen Unternehmungen bei der Förderung der Menschenrechte.

In seinen Ausführungen zur Bindung und Verpflichtung transnationaler Unternehmungen brachte *Jörg Paul Müller* (Professor em. für Staats- und Völkerrecht an der Universität Bern) am Nachmittag eine neue Dimension in die Diskussion ein. In seinem Vortrag akzentuierte er die Verantwortung transnationaler Unternehmen für die Wahrung der Grund- und Menschenrechte und näherte sich im ersten Teil seines Referats dem Tagungsthema der aufgeworfenen Privatisierbarkeit rechtsstaatlicher Verantwortlichkeit mit einem klaren und unmissverständlichen *Nein*. Rechtsstaatliche *Verantwortlichkeit*, soviel sei sicher, könne per Definitionem nicht delegiert werden. Das schliesse jedoch nicht aus, dass der Staat einzelne *Aufgaben* an private Dritte delegiert, was in der Praxis ja auch häufig der Fall ist. Allerdings sei der Umfang der Delegierbarkeit von Aufgaben stets neu zu hinterfragen, soll der Staat nicht, wie eine These in der politischen Diskussion provokant geltend macht, letztlich hinfällig sein, da sich doch jede Aufgabe bequem auch von Privaten erbringen lasse.

Den zweiten Teil seiner Ausführungen widmet *Müller* dem Verhältnis von Transnationalen Unternehmungen und den Menschenrechten generell. Dabei, so der Referent, liessen sich zwei Fragen unterscheiden: Zum einen die Frage, inwieweit die Unternehmen intern, im Umgang mit den eigenen Angestellten an die Menschenrechte gebunden seien, zum anderen die Frage, inwieweit die Unternehmen in ihren Aussenhandlungen den Grundrechten verpflichtet seien?

Müller ging zunächst auf einige fundamentale „Leitgesichtspunkte“ der Menschenrechte ein. Ausgehend von der Erkenntnis, dass Machtverhältnisse an sich stets gefährlich seien, führte der Referent unter Bezugnahme auf *Jakob Burckhardt* aus, dass es das Anliegen des Rechtsstaates sein muss, jede Anhäufung von Macht aufmerksam und argwöhnisch zu beäugen und nötigenfalls zu begrenzen. Letztlich sei der Grundsatz der „Corporate Governance“, das Konzept der gesellschaftlichen Verantwortung der Unternehmen, eigentlich bloss eine Übertragung der klassischen Gewaltenteilungslehre Montesquieus auf private Konzerne und ihre Machtstrukturen. Der Referent erinnert in diesem Zusammenhang auf das Beispiel des *Global Compact*, einer persönlichen Initiative des UNO-Generalsekretärs, mit welcher die Unternehmen weltweit aufgefordert werden, sich für die Förderung von neun anerkannten Grundsätzen in den Bereichen Menschenrechte, Arbeit und Umwelt einzusetzen. Die Initiative wurde anlässlich des Weltwirtschaftsforums von Davos im Jahr 1999 vorgestellt und im Juli 2000 in New York lanciert. Sie sei eigentlich ein Mittelweg zwischen staatlicher Kontrolle und privater Selbstbindung, und besitze ein grosses Potenzial für einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen weltweit und insbesondere in den Entwicklungsländern. Das Projekt verfolge zwar nicht die Absicht, neue internationale Abkommen zu verabschieden, sondern – und hier liegt die eigentliche Neuerung – den Dialog unter allen betroffenen Kreisen und die Schaffung einer globalen Öffentlichkeit ohne einzelstaatlichen Zwang zu fördern.

Im abschliessenden dritten Teil des Referats ging *Müller* der Frage nach, ob private Unternehmen legitimiert seien, sich ebenfalls auf individuelle „Menschenrechte“ im weitesten Sinne zu berufen? Ausgehend von den Wurzeln der Menschenrechte in der antiken Philosophie (Stoa) und der bereits damals erkannten Schutzbedürftigkeit des Menschen vor seinesgleichen, die etwa von *Hobbes* in seinem *Leviathan* als Ausgangspunkt zur Legitimation staatlicher Macht genommen wurde („homo homini lupus“), legte der Referent dar, dass die Grund- und Menschenrechte nicht erst aus der Reibung mit dem Nationalstaat entstanden sind, sondern eine lange Tradition haben, die in der naturrechtlich, religiös und philosophisch verankerten Grunderkenntnis liegen, dass der Mensch und dessen unveräusserliche Würde im Mittelpunkt allen hoheitlichen Handelns und der Ausübung von Macht stünden. Welches ist nun die Konsequenz aus dieser Grunderkenntnis mit Blick auf den Status der transnationalen Unternehmen? Zweifellos sähen sich diese aufgrund ihres Machtpotentials mit der Pflicht konfrontiert, Grundrechte nach innen (gegenüber den Mitarbeitern) und nach aussen (in ihrem gesamten Aussenhandeln) zu wahren. Deren Gegenargument, selber Grundrechtsträger zu sein, und als Marktteilnehmer („the Business of Business is Business“) nicht zusätzlich der Realisierung der Grundrechte zu dienen, bedürfe einer kritischen Würdigung. Bemerkenswerterweise sei die Frage der behaupteten Eigenschaft der transnationalen Unternehmen als Grundrechtsträger in der aktuellen Literatur kaum vertieft behandelt worden. Es lasse sich jedoch bereits unter Berücksichtigung der relativ kurzen Geschichte der TNU, die eine Frucht des Kolonialismus seien - der Referent erinnert an die niederländischen und englischen Handelskompanien in Übersee und die Gründung der ersten Kapitalgesellschaften in Preussen im frühen 19. Jahrhundert im Rahmen der Industrialisierung -, postulieren, dass diese als Unternehmungen zwar gewisse Aufgaben übernommen haben, jedoch niemals jene Form von Persönlichkeit aufwiesen hätten, die ihnen die Eigenschaft als Grundrechtsträger verleihen könnten. Diese Idee, erst in den 1960er Jahren im angelsächsischen Raum entwickelt, sei kritisch zu hinterfragen und *Müller* verwies in diesem Zusammenhang beispielshalber auf die problematische Frage, ob sich mächtige Medienkonzerne auf die Meinungsäusserungsfreiheit berufen könnten. Der Referent beschloss seine Ausführungen mit dem offenen Bekenntnis, dass hier viele Fragen offen bleiben müssten. Wesentlich sei jedoch festzuhalten, dass es letztlich eine Frage der Ehrlichkeit sei: Weder *Kant*, noch *Adam Smith*, *John Locke* oder *Hume* hätten die Figur der juristischen Person gekannt - wenn diese von der individuellen Freiheit des Menschen und seinen Rechten gesprochen hätten, war damals in keinem Fall eine korrespondierende Vorstellung einer Unternehmung mit Rechtspersönlichkeit verknüpft.

Im anschliessenden Panel unter der Moderation von Prof. *Bertil Cottier* (Vizepräsident der ICJ-Schweiz), wagten sich nun die Teilnehmer an eine Vernetzung der vielfältigen Themenaspekte und einer Zusammenführung der Sichtweisen von Praxis und Theorie. *Cottier* eröffnete die Diskussion mit zwei Hauptfragen an die Panelteilnehmer:

1. Wo ist die Grenze der Aufgabenübertragung vom Staat an Private? Was kann und darf nicht mehr delegiert werden?
2. Wie kann das drohende Entgleiten der staatlichen Kontrolle gegenüber dem privaten Handeln in den bisher diskutierten Bereichen vermieden werden?

Am Beispiel einer international tätigen Firma in Burma, die nicht nur eine Gaspipeline errichtet, sondern parallel dazu eine - in der betreffenden Region erstmalige - Wasserversorgung aufgebaut hat, zeige sich, dass die Frage der Delegation laut Prof. *Christine Breining-Kaufmann* (Universität Zürich) nur differenziert betrachtet werden könne. Angesichts der Realität sei es heikel, die philosophische Frage der Grundrechte und der Menschenwürde mit den faktischen Grundlagen und den juristischen Ansprüchen in Einklang

zu bringen: Eine tragfähige Grundlage der Beurteilung liege wohl in erster Linie in den UNO-Menschenrechtspakten von 1966. Danach sei der Staat verpflichtet, eine gewisse minimale Grundversorgung sicherzustellen, den diskriminierungsfreien Zugang zu elementaren Gütern zu gewährleisten und Minimalstandards einzuhalten.

In ihrem Kommentar verwies *Rahel Boesch* (Sektion Gouvernanz, DEZA) aus entwicklungspolitischer Perspektive auf die Problematik der nicht funktionierenden Staaten. Zweifellos bestünden staatliche Aufgaben, die an Private delegiert werden könnten, in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit sei man jedoch häufig mit Staaten konfrontiert, die weder faktisch noch politisch handlungsfähig seien, und denen gegenüber die Einforderung der genannten Leistungen aussichtslos sei. Einen weiteren Aspekt hervorhebend, ging sie im weiteren auf das radikal geänderte Armutsverständnis, welches auch die Sicherheitslage der Menschen umfasst, ein: Im Zentrum dessen stehe heute der Mensch, weswegen die Bekämpfung der Armut in einem Staat mit der individuellen Förderung der Würde des Menschen gleichzusetzen sei. Diese könne jedoch nur im konstruktiven Zusammenwirken mit einem - funktionierenden - Staatswesen gelingen. Die grösste Herausforderung seien hier die fragilen Staaten mit ihren häufig patriarchalischen Strukturen, die in Post-Konflikt-Situationen mit den elementaren menschlichen Anforderungen wie der Grundversorgung mit Wasser und Nahrung konfrontiert werden. Selbstverständlich könnten möglicherweise Private gewisse Aufgaben ev. besser und effizienter lösen, allein die fehlende Grundrechtsbindung dieser privaten Akteure könne zu Problemen einer langfristigen Entwicklung im Rahmen des Nation-building-Prozesses führen.

In ihrem Podiumsbeitrag betonte *Christine Schraner Burgener* nachdrücklich die Notwendigkeit eines zunehmenden Einbezugs aller Akteure und die Wahrnehmung deren Verantwortlichkeiten: Staaten müssten an ihre rechtsstaatliche Verantwortung auf der Grundlage des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte erinnert werden. Dabei handle es sich um Werte, die im Einzelfall auch gegenüber privaten Akteuren von den Staaten sehr wohl durchgesetzt werden müssten und könnten. Eine Lösung sei etwa die im Verlauf der Tagung bereits thematisierte Lizenzierung der Unternehmen im militärischen Dienstleistungsbereich, eine adäquate Ausbildung ihrer Mitarbeiter und eine parlamentarische Aufsicht. Gleichzeitig sei allgemein eine Zurückhaltung beim Outsourcen des Gewaltmonopols aufzuerlegen, wie z.B. bei Kampfdienstleistungen oder Verhören von Gefangenen. Entscheidend sei jedoch zweifellos ein wirksames Monitoring mit Sanktionsmöglichkeiten. Es sei bedauerlich, dass bislang erst wenige Staaten (etwa die USA und Südafrika) entsprechende normative Grundlagen geschaffen haben, die sich mit den jeweiligen nationalen Akteuren befassen.

Jörg Paul Müller erinnert in seinem ersten, kurzen Kommentar an die prinzipielle Gleichwertigkeit aller Kategorien von Menschenrechten: Eine Differenzierung sei gerade mit Blick auf die Realisierung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte heikel.

Kommentar [SCP1]:

Gelöscht:

Dass die Privatisierung von Aufgaben von der Frage der Delegation der Verantwortlichkeit strikte zu trennen und gerade mit Blick auf die sozialen Grundrechte heikel ist, nimmt *Bösch* in ihrem weiteren Panelbeitrag auf. Unter Bezug auf den General Comment Nr. 12 des UNO-Sozialausschusses von 1999 zum Recht auf angemessene Nahrung bemerkte sie, dass hier weniger die Privatisierung der Aufgabe der Güterbeschaffung in der Praxis problematisch sei, sondern vielmehr die Durchsetzung der staatlichen Pflicht, den diskriminierungsfreien und ungehinderten Zugang zu den Gütern zu gewährleisten. Hier seien nun die Theoretiker gefordert, die Frage der Verantwortlichkeit mit Blick auf fragile Staaten sinnvoll zu regeln.

Breining-Kaufmann nimmt diese Forderung der Praxis auf und geht in ihrem Kommentar auf die neuesten Entwicklungen im Rahmen der UNO-Menschenrechtskommission ein: So wurde im Jahr 2003 von der Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte ein Kommentar zu den Normen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte verabschiedet und erstmals Pflichten der transnationalen Unternehmen und ihrer Heimatstaaten formuliert. Anlässlich der 61. Menschenrechtskommission (2005) wurde zur Klärung der dazu relevanten Fragen das Mandat eines unabhängigen Experten über Transnationale Konzerne (TNC) geschaffen und sucht der UNO-Generalsekretär einen geeigneten Kandidaten zur Übernahme dieses Mandats. Demgegenüber lasse sich auf nationaler Ebene feststellen, dass verschiedene Staaten mit der Reform ihrer nationalen Gerichtsstandsregelungen beschäftigt seien, um die Klagbarkeit vor ihren Foren möglichst restriktiv zu halten. Insofern lasse sich momentan eine gegenläufige Tendenz ausmachen: Einem Trend zur Ausweitung der Klagbarkeit auf internationaler Ebene steht auf nationaler Ebene eine rückläufige Bewegung entgegen.

Unter Hinweis auf die Revision der Exportrisikogarantie hielt *Jörg Paul Müller* fest, dass man zur Regelung privater Handlungspflichten regelmässig nicht einmal das Völkerrecht bemühen müsste. Vielmehr genüge die konsequente Anwendung und Durchsetzung verfassungsrechtlich verankerter Grundwerte, wie das Beispiel der teilprivatisierten PTT zeige. Diese habe sich in einem konkreten Fall geweigert, die Gratiszeitschrift eines Tierschutzvereins zu verteilen, und musste nach höchstgerichtlicher Feststellung eines Kontrahierungszwanges im Bereich grundrechtsrelevanter Güter auf ihren negativen Entscheid zurückkommen.

Zur Frage der Ausdehnung der Aktivitäten von PMCs und PSCs und möglicher völkerrechtlicher Lösungen erinnert *Schraner Burgener* nochmals anhand des Beispiels des Memorandums von *Paul Bremer* und analog zum Code of Conduct der EU für Waffenexporte an die Problematik jedes wirksamen Monitorings an sich. So begrüßenswert jeder internationale Regelungsversuch grundsätzlich ist, so darf sich dieser nicht in einer reinen Alibiübung erschöpfen. Zumindest bestünde ein Risiko, private Firmen möglicherweise unbeabsichtigt reinzuwaschen, bei mangelnder Verbindlichkeit einer Norm und fehlenden Sanktions- und Durchsetzungsmechanismen.

Auf eine Rückfrage des Palleiters an *Boesch*, welche die Bedeutung einer ausreichenden Ausbildung und eines Trainings des betroffenen Personals - etwa in Gefängnissen - und die Sensibilisierung des Publikums für die heute behandelte Thematik betont, hielt *Cottier* fest, dass die Vernetzung der aufgeworfenen Fragen und deren Behandlung im öffentlichen Diskurs ein wichtiges Anliegen seien. Die Entwicklung eines öffentlichen Problembewusstsein und die Aufarbeitung dieser Fragen in den Medien könnten viel dazu beitragen.

In ihrem Schlusswort hielt *Gret Haller* fest, dass sich nach den substantiellen Beiträgen der Referenten und den Diskussionen die Antwort auf die Titelfrage der Tagung mit einem eindeutigen Nein beantworten lasse. Mögen auch die deutsche und die französischsprachige Fassung des Titels auf den ersten Blick nicht ganz kongruent erscheinen, so kann unmissverständlich festgehalten werden, dass zwar einzelne staatliche Aufgaben delegiert werden können, staatliche Verantwortlichkeit aber niemals privatisierbar sei. Zur Frage der konkreten delegierbaren Aufgaben bestünde sicherlich noch Diskussionsbedarf. Bedarf bestünde aber, wie die Tagung gezeigt habe, auch bei der Regelung und Weiterentwicklung zahlreicher aufgeworfener Fragen auf internationaler und nationaler Ebene. Die

entsprechenden Regeln müssten multilateral aufgestellt werden, seien sie doch von einem überstaatlichen Interesse. Gerade unter dem Aspekt des nicht unbedenklichen Rückzugs einzelner Staaten von gemeinsamen Anstrengungen auf der internationalen Ebene, handle es sich dabei um ein wichtiges Thema, das auch die ICJ in ihrer Arbeit noch langfristig befassen werde.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Tagungskonzeption unter ihrem zusammenführenden Ansatz von Theorie und Praxis als gelungene Diskussionsplattform und Ideenwerkstatt bewährt hat. Diese wurde durch zahlreiche Diskussionsbeiträge jüngerer Wissenschaftler/innen und Praktiker/innen aus sehr unterschiedlichen Fachperspektiven bereichert. Es bleibt zu hoffen, dass die Zusammenführung der während der Tagung erörterten Themen zum Quer- und Weiterdenken anregt und in verschiedener Form nutzbar gemacht wird.

Bern, 1. Juli 2005

Dr. Christoph Spelé