

Krieg als Dienstleistung¹

Wolfgang Wodarg

Mit dem Fall der Mauer waren die waffenstarrenden Arsenale beiderseits des eisernen Vorhangs weitgehend ihrer Legitimation beraubt worden. Während die NATO bestehen blieb und sich sogar im Bereich des ehemaligen Warschauer Paktes ausgedehnte, war militärisches Gerät aller Art in vielen ehemaligen Ostblockländern billig zu haben. In Ost und West gab es auch reichlich Spezialisten für alles was mit Krieg zu tun hatte. Militärbedienstete vom Abhördienst über Bomberpiloten bis zu Sprengstoff- oder Zivilschutzspezialisten waren plötzlich überflüssig und mussten sich um neue Jobs sorgen oder wurden schlicht entlassen.

Während Waffen und Söldner anfangs nur im politischen Chaos Afrikas oder Mittelamerikas neue privat organisierte Dienstleistungsfelder fanden wurden die Gewaltmärkte auf dem Balkan und im vorderen Orient häufig auch mithilfe korrupter Politiker von US-amerikanischen und europäischen Firmen entwickelt. Die Karte der kriegerischen Auseinandersetzungen und gewaltträchtigen Krisen der letzten zwanzig Jahre zeigt, wo die Geschäfte zu machen sind und wo sie gemacht wurden.

In den letzten zwanzig Jahren hat sich im Zuge der Globalisierung auch die privatisierte Gewalt mehr und mehr ausgebreitet – ob in Form von bewaffneten Milizen, Warlords, Terroristen oder Mafias. Manche nennen diese Formen militarisierter, privater Gewalt fälschlicherweise „Neue Kriege“. Manche glauben sogar, kriminellen privaten Gewaltakteuren – wie Terroristen – den Krieg erklären zu können. Dies ist eine historische wie völkerrechtliche Irreführung.

Schwache und zerfallende Staaten, die das staatliche Gewaltmonopol nicht mehr garantieren können, bieten Raum für private militärische Dienste und sind deshalb willkommener Nährboden dieser sich ausbreitenden *privatisierten Gewalt*. Sie stellen ein wachsendes Sicherheitsrisiko für den gesamten Globus dar.

Im Rahmen wirtschaftlicher Expansionszwänge vieler politisch und wirtschaftlich starker, Staaten – allen voran die USA – war die Kommerzialisierung der Gewalt in Form von Privaten Militär-, Sicherheits- und Geheimdienst (Intelligence)-Firmen (PMF, PSF, PIF) ein neues Pferd im Stall der Investoren. Die damit einhergehende politische Legitimierung privater Gewaltakteure wurde lange nicht problematisiert und nicht in die politische Diskussion aufgenommen.

Neben der „Dritten Welt“ werden vor allem die kleinen und mittleren „starken“ Staaten, die fast ausnahmslos in Europa liegen, die Konsequenzen dieser Entwicklung spüren. Die Risiken zunehmend privatisierter Geheimdienste beginnen wir jetzt erst, z.B. anlässlich der Diskussion um die Software und technischen Abhängigkeiten der staatlichen National Security Agency (NSA), der CIA oder des britischen Secret Intelligence Service (SIS) zu ahnen. Die Folgen, die sich aus dieser *Deregulierung des staatlichen Gewaltmonopols* ergeben, sind heute in ihrer ganzen Tragweite noch längst nicht absehbar.

Europa hat sich zivilisiert, weil seine Staaten seit dem westfälischen Frieden von 1648 nach und nach die private Gewalt vom Markt verdrängt haben. Und es hat sich zivilisiert, weil es jegliche Gewalt (auch die staatliche) in einem mühevollen Prozess dem Recht unterworfen hat.

Wenn jetzt die Gewalt zur Nutzung ökonomischer Interessen systematisch dem Recht entzogen und das staatliche Gewaltmonopol *von unten* wie *von oben* ausgehebelt wird, so hat dies unabsehbare Konsequenzen. Gewalt zu *ent-staatlichen* geht schnell und einfach, sie wieder zu *ver-staatlichen* braucht Jahre – wenn nicht Jahrzehnte.

¹ Diesen Titel wähle ich in dankbarer Erinnerung an Rolf Uessler (*1943 in Dortmund, † 20.6.2012 in Rom), dem ich viele Anregungen und Recherchen zu diesem Thema verdanke und der mir bei meinen Bericht für den Europarat geholfen hat. (COE/PACE Recommendation 1858 (2009))

Auf dem Globus sind schätzungsweise weit mehr als eine Million Angestellte allein bei den privaten Militärfirmen in über hundert Ländern als Privatsoldaten tätig. Die Anzahl Liste der PMF, bei denen sie ihren Dienst tun, wächst rasant und zeigt laufend wechselnde Namen. Schon im Jahr 2006 soll diese neue Dienstleistungsbranche einen Umsatz von ca. 200 Milliarden US-Dollar erkämpft haben. Von allen Wirtschaftszweigen wiesen die PMF, PSF, PIF zwischen 1998 und 2008 die höchsten Wachstumsraten und die größten Profitmargen auf. Diese Firmen definieren sich nicht über den Tätigkeitsbereich sondern über Aufträge. Die Grenzen zwischen den drei genannten Typen sind daher fließend. Manche Firmen haben sich hoch spezialisiert in einem Gebiet; die Großen der Branche bieten nahezu alles, d.h. Militär-, Sicherheits- und Intelligence-Dienstleistungen an.

Als PMF decken sie den gesamten Aufgabenkatalog ab, der hinsichtlich der Äußeren Sicherheit den staatlichen Armeen obliegt, d.h. Kampfaufträge, Bedienung von komplexen Waffensystemen, bewaffneten Schutz, Ausbildung und militärische Beratung, Logistik einschließlich Nachschub und Versorgung.

Nach Innen arbeiten viele diese Firmen als PSF in Aufgabenbereichen von Polizei und anderen Ordnungskräften. Sie übernehmen damit Kernaufgaben des Staates, die im engeren wie weiteren Sinne unter das staatliche Gewaltmonopol fallen.

Als PIF haben sich die Firmen fest im Geheimdienstbereich etabliert. Geheimdiensttätigkeit ist der Bereich, der im Aufgabenspektrum dieser Firmen in den letzten Jahren überproportional gewachsen ist. (In den USA ging schon 2008 über die Hälfte des Intelligence-Budgets an private Firmen.) Da die staatlichen Geheimdienste sich in einer stetig steigenden Abhängigkeit von den Technologien und dem Know-how der PIF befinden, hat sich hier eine Verflechtung zwischen Öffentlichem und Privaten ergeben, die noch brisanter als im militärischen Sektor ist.

Die Frage, wie weit diese Korruption öffentlich anvertrauter Macht geht, wird vermutlich jetzt durch den aktuellen, vom Whistleblower Edward Snowden ausgelösten Skandal endlich auf die staatliche Agenda gesetzt werden.

Die starken Staaten begründen solche Auslagerung von Aufgaben und die Beauftragung von diesen Firmen nach außen hin vor allem mit der Absicht, die eigenen Sicherheitsstandards zu erhöhen und Geld zu sparen. Häufig geht es ihnen jedoch um eine versteckte Ausweitung der Kapazitäten bei Militär, Ordnungskräften und Geheimdiensten. Zum anderen können Regierungen diese Privatfirmen als verdeckte Instrumente einsetzen und sie werden zu diesem Zweck auch eingesetzt. Nicht zuletzt kann die Exekutive negative Medienberichte vermeiden, weil tote Privatsoldaten in keiner nationalen Gefallenenstatistik auftauchen und enttarnte private Geheimdienstagenten keinem Staat zugerechnet werden können.

Doch es gibt auf nationaler wie auf internationale Ebene eine zarte, wenn auch wachsende Bewegung gegen diese staatlichen Auflösungserscheinungen. Vor etwa vier Jahren forderte als erste die parlamentarische Versammlung des Europarates die Regierungen der 47 Mitgliedsländer auf, die zunehmende Deregulierung im Bereich der Militär und Sicherheitsdienste zu stoppen und das staatliche Gewaltmonopol wiederherzustellen. (EDOC11787.pdf2)

Am 21. April 2010 antwortete das Ministerkomitee dieser Regierungen auf die Empfehlung 1858 (2009)³ der parlamentarischen Versammlung. Es habe die Empfehlungen der parlamentarischen Versammlung des Europarates zu privaten Militär -und Sicherheitsfirmen und zur Erosion des staatlichen Gewaltmonopols mit Interesse zur Kenntnis genommen und habe diese Empfehlungen

² <http://www.assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=12221&Language=EN> (18.7.2013)

³ *Recommendation 1858 (2009) Private military and security firms and the erosion of the state monopoly on the use of force*, <http://www.assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=17711&Language=EN> (18.7.2013)

an die Leitungskommission für Menschenrechte (CDDH) sowie an die europäische Kommission für Verbrechensbekämpfung (CDPC) weitergeleitet. Ausserdem hatte man der Venedig Kommission des Europarates empfohlen, sich juristisch mit diesem Thema zu beschäftigen. Abgesehen davon, dass nationale Verteidigungsfragen nicht in die Zuständigkeit des Europarates fielen, würden die Empfehlungen der Parlamentarier wichtige Fragen zur Rolle des Gesetzes und des Menschenrechtsschutzes berühren, die zu den Kernangelegenheiten des Europarates gehörten. Die Regierungen würde sehr wohl das Rechtsvakuum sehen, welches durch den Einsatz privater Militärfirmen entstehen könnte und würde die Mitgliedsländer darauf hinweisen dieses zu berücksichtigen.

Die mit juristischer Expertise beauftragte Venedig Kommission des Europarates fertigte noch im selben Jahr einen Bericht zum Thema⁴, in dem es nicht nur die bestehende Gesetzeslage auf nationaler und internationaler Ebene bewertete sondern auch auf die politische Machbarkeit einer europäischen Regelung der neuen Gewaltmärkte einging und interessante Hinweise gab, welche Umsetzungschancen und -schwierigkeiten einer nationale und einer internationale Gesetzgebung bei dieser Aufgabe begegnen würden. Berichtersteller war der schwedische Rechtswissenschaftler Iain Cameron.

Durch diese Aktivitäten schien sich auch die mit dieser Thematik befasste *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* bemüht, endlich dem Drängen vor allem der afrikanischen Staaten nachzukommen und auf der 67. Generalversammlung der VN konkretere Vorschläge für die internationale Lösung dieser wachsenden Problematik vorzulegen (Quelle: UN e).

Während wir auf europäischer Ebene 2008 noch keine Möglichkeit sahen, durch eine grundsätzliche Verbotsregel die gefährliche Entwicklung zu stoppen und deshalb um eine das Problem entschärfende rechtliche Rahmengesetzgebung stritten, haben gerade jene Staaten, in denen das Chaos der PMSF besonders spürbar ist, schon länger viel weitergehende globale Restriktionen gefordert. Das mag wohl auch der Hauptgrund für die zögerliche Behandlung dieses Themas auf der Ebene der Vereinten Nationen gewesen sein. Nur durch eine langsame Verschiebung der Machtverhältnisse in den VN ist jetzt ein erster Richtungswechsel der Staatengemeinschaft bei dieser durch marktliberale Dominanz US-Amerikanischer und europäischer Staaten bedingten Privatisierung staatlicher Gewaltmonopole zu rechnen.

Im Bericht des Europarates werden auch einige Probleme benannt, wie sie sich beim Outsourcing, bei der Kommerzialisierung und Privatisierung von Gewalt auf der **politischen Ebene** ergeben. (Probleme auf der rechtlichen, ökonomischen, technologischen oder sicherheitstechnischen Ebene bleiben hier unberücksichtigt.)

- Eine demokratische Kontrolle von PMF/ PSF/ PIF – wie sie ein fast überall in Europa vorhandenes mehrstufiges Kontrollsystem vorsieht – ist kaum möglich. Fällt es schon der Exekutive extrem schwer, die von ihr beauftragten Firmen bei ihren Aktivitäten zu überwachen, so ist, wie die Praxis zeigt, eine wirksame parlamentarische Kontrolle so gut wie unmöglich.
- Die politische Abhängigkeit von PMF/ PSF/PIF wächst beständig und im gleichen Maß wird die Souveränität politischen Handelns eingeschränkt. Damit einher geht ein steigender Einfluss dieser Wirtschaftsakteure auf die Außen-, die Sicherheits-, die Innen- und die Verteidigungspolitik.
- Es ist ein Merkmal demokratischer Staaten, die militärische Gewalt in kontrollierbaren Bahnen zu halten und den Einfluss des Militärs auf die Politik weitgehend einzugrenzen. Die Kommerzialisierung hat jedoch schon jetzt dazu geführt, dass die PMF direkt oder

⁴ <http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD%282009%29038-e> (18.7.2013)

indirekt die staatlichen und globalen Interventions-, Konflikt- und Kriegsstrategien mitbestimmen.

- Die Grenzen, die in den meisten Verfassungen zwischen äußerer und innerer Sicherheit gezogen sind, werden zunehmend verwischt. (Ein Effekt ist die zunehmend zu beobachtende Militarisierung der Polizei in verschiedenen Ländern.)
- Es findet eine Prioritäten- und damit auch Ressourcenverlagerung der politischen Optionen (außen- wie innenpolitisch) von der Prävention zur reinen Gefahrenabwehr, von der zivilen Krisenbehandlung zu militarisierten Konfliktlösungen statt. (Drohnen gegen Verbrecher und Kriegsschiffe gegen Piraten)
- Aufgrund mangelnder Transparenz, unbestimmter Verantwortlichkeiten und kaum zu klärender Zurechenbarkeit bei der Beauftragung und beim Einsatz von PMF/PSF/PIF nehmen die Steuerungsmöglichkeit von Regierung und Parlament ab.
- Die Gefahr politischer Manipulation des Staates durch diese Privatfirmen nimmt – besonders im Geheimdienstbereich zu.
- Die Instrumentalisierung der Medien und der „öffentlichen Meinung“ z.B. durch von PIF lancierte „Geheimen Dossiers“ mit ihren Rückwirkungen auf politisches Handeln verstärkt sich.
- Wirtschaftliche Vorteile, die die Exekutive teilweise durch Outsourcing erzielen kann, werden durch mangelnde Vertragskontrolle wieder aufgehoben. (Mit steigender Anzahl beauftragter PMF/PSF/PIF und entsprechenden Subunternehmen tendiert die Kontrolle über die Einhaltung von Verträgen langsam gegen Null.)
- Angestellte von PMF/PSF/PIF genießen selbst bei der Begehung von schwersten Verbrechen wie Mord oder Folter faktische Straffreiheit. Das Ansehen des Staates, aus dem die Privatsoldaten stammen, wird nachhaltig beschädigt und außerdem trägt er die politische Verantwortung für die begangenen Straftaten.
- Durch die Beauftragung von oder Zusammenarbeit mit privaten Militärfirmen wird das Sicherheitsrisiko für die eigenen Streitkräfte nicht zuletzt aufgrund der völkerrechtlichen Regelungen erhöht. Die Verantwortung dafür trägt die Politik.

Ohne zumindest einen Teil der Probleme anzugehen, wird es zu einem steigenden politischen Handlungsverlust und zu einer zunehmenden Gewaltausübung durch private Akteure kommen. Damit wird die beispielsweise in Dokumenten von VN und OECD anvisierte Option der zivilen Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und nachhaltigen Konfliktlösung erheblich geschwächt.

Auf welche Weisen, wäre der Trend der Kommerzialisierung von Gewalt zu stoppen oder umzukehren?

Einmal, indem die Nachfrage nach den von PMF/PSF/PIF angebotenen Dienstleistungen von Seiten der Staaten verringert wird. Im militärischen Bereich könnte dies u.a. dadurch geschehen, dass die nationalen Streitkräfte umgebaut, Synergien geschaffen und Kooperationen über die nationalen Grenzen hinaus angestrebt werden.

Zum anderen, indem ein vielschichtiger Kontrollmechanismus für diese Firmen auf nationaler wie internationaler Ebene entwickelt wird. (Dies könnte ohne größeren gesetzgeberischen und finanziellen Aufwand realisiert werden.) Folgende Punkte sollten dabei u.a. ins Kalkül gezogen werden.

National

- a) Festlegung von Aufgaben- bzw. Kompetenzbereichen sowie von Zulassungs- und Tätigkeitskriterien
- b) Bewilligungsverfahren (Lizensierungs- und Registrierungssystem)

- c) Rechtlicher und regulatorischer Rahmen für nationale PMF/PSF/PIF, die ihre Dienstleistungen exportieren wollen: Auftrags- und projektbezogene Genehmigungen, die Aufsicht, Kontrolle und die Spezifizierung von Verantwortlichkeiten vorsehen
- d) Regelung von ausländischen PMF/PSF/PIF auf eigenem Hoheitsgebiet
- e) Vorschriften und Regelungen sowie Verhaltenskodex für nationale Wirtschaftsunternehmen, die PMF/PSF/PIF im Ausland zu ihrer Sicherheit einsetzen wollen (z.B. Registrierungspflicht beim Außenministerium)

International

- a) Ergreifen geeigneter Initiativen, damit – möglichst alle – Staaten auf ihrem Hoheitsgebiet Regelungen für den Einsatz von PMF/PSF/PIF (nach nationalem Muster s.o.) einführen
- b) Intergovernative wie bilaterale bzw. zwischenstaatliche Abkommen zur Kontrolle dieser Firmen (Aufsichtsmechanismen, Kooperationsforen)
- c) Einheitliche Regelungen für den Einsatz dieser Firmen auf Bündnisebene (z.B. NATO)
- d) Regelungen für diese Firmen auf regionaler Ebene (z.B. ER,EU, OAU)
- e) Initiativen auf UN-Ebene zur Spezifizierung des humanitären Völkerrechts PMF/PSF/PIF betreffend. Nutzung und Ausweitung der verschiedenen UN-Kontrollorgane

Drittens, indem die politische Schwerpunktsetzung bei der Behandlung von Krisen verändert wird. Der Trend zur Militarisierung muss aufgehoben und umgekehrt werden. Ziel sollte das Primat der zivilen Krisenprävention, Konfliktlösung (auch unter Einbeziehung militärischer Mittel) und nachhaltigen Konfliktbearbeitung (u.a. durch „hybride Missionen“) sein. Dazu müssten die personellen Ressourcen im Zivilbereich massiv ausgebaut und die finanziellen Mittel drastisch aufgestockt werden. Dies könnte durch Haushaltsumschichtungen weitgehend kostenneutral realisiert werden. Als positiver Nebeneffekt wären eine Arbeitsplatzvermehrung und damit zusammenhängende Steuermehreinnahmen zu verzeichnen.

(In diesem Zusammenhang sei noch daran erinnert, dass die starken Staaten – vor allem des Westens – bei der Bewältigung des militärischen Teils der Konflikte bisher auf keine nennenswerten Schwierigkeiten gestoßen sind. Mit ihren Strategien und eingesetzten Mitteln sind sie bisher jedoch bei der zivilen Krisenprävention weitgehend und beim Staatsaufbau fast vollständig gescheitert.)

Viertens, indem die Gewaltmonopole der Einzelstaaten nicht nur verteidigt (bzw. wieder hergestellt) sondern durch ein internationales Gewaltmonopol ergänzt werden.

Weltinnenpolitik im Zuge der Globalisierung braucht ein internationales Gewaltmonopol, damit die Unterwerfung der Gewalt unter das Recht, die Erzwingung der Einhaltung von Rechtsnormen realisiert werden kann. Worum es geht, ist die globale Rechtsdurchsetzung.

Dafür muss ein Instrument unbestreitbar legitimer und legaler wie legalisierter Gewalt geschaffen werden. Europa könnte aufgrund seiner Geschichte und Kultur hier eine Vorreiterrolle spielen. Ein erster und wichtiger Schritt dahin würde beispielsweise der Aufbau einer europäischen „Human Security Response Force“ d.h. einer zivil-polizeilich-militärischen Einsatzgruppe darstellen.

Europa hat – und dies sei abschließend gesagt – die Kraft und die Möglichkeit, den Globus sicherer zu machen. Es ist zu wünschen, dass es auch den politischen Willen dazu aufbringt.

Literatur und Quellen

Für diesen Text habe ich den von mir für die Parlamentarische Versammlung des Europarates gefertigten Bericht mit dem Titel: „Private military and security firms and the erosion of the state monopoly on the use of force“ und meinen Vortrag für den dortigen Politischen Ausschuss genutzt. Eingeflossen sind die Expertisen vieler externer Quellen, Anhörungen und Stellungnahmen. Als Mitarbeiter in meinem Abgeordnetenbüro verdanke ich besonders Rolf Uessler einen Großteil der Rechercharbeit. Auch dem Sekretariat des Politischen Ausschusses (Pavel Chevtchenko) bei der Parlamentarischen Versammlung danke ich für die Zuarbeit. Weitere Einzelheiten zu den Quellen sind dem Originalbericht⁵ und dem vorzüglichen Überblick über diese Thematik von Rolf Uessler zu entnehmen: **Uessler, Rolf: Krieg als Dienstleistung (3. Aufl.) Berlin (2008) Christoph Links Verlag, ISBN: 978-3-86153-484-6**

UN

- a) The 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:
<http://www2.ohchr.org/english/issues/mercenaries/index.htm>
- b) <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13154&LangID=E>
(18.7.2013)
- c) <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/AnnualReports.aspx>
- d) <http://www2.ohchr.org/english/issues/mercenaries/docs/A.HRC.15.25.pdf>
- e) 67. Generalversammlung der VN , TOP 68: angenommene Resolution mit dem Titel: 67/159. Use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination (publ.: 26 February 2013) <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=topic&tocid=4565c22538&toid=459a87252&publisher=UNGA&type=&coi=&docid=514085b22&skip=0>) (18.7.13)

Europarat

- f) *Recommendation 1858 (2009) Private military and security firms and the erosion of the state monopoly on the use of force,*
<http://www.assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=17711&Language=EN>
(18.7.2013)
- g) <http://www.assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=12221&Language=EN>
(18.7.2013)
- h) Venice Commission, Report on Private Military and Security Firms and erosion of the state monopoly of the use of force, Study no. 531 / 2009, CDL-AD(2009)038
<http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD%282009%29038-e>
(18.7.2013)

⁵ Recommendation 1858 (2009) Private military and security firms and the erosion of the state monopoly on the use of force, <http://www.assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=17711&Language=EN> (18.7.2013)