

Die Regulierung von Militär- und Sicherheitsunternehmen

Nach wie vor herrscht Uneinigkeit über eine internationale Strategie zum Umgang mit privaten Militär- und Sicherheitsunternehmen (PMSCs). Tatsache ist, dass die privaten Dienstleister längst Teil internationaler Einsätze geworden sind. Dennoch sehen weder die Vereinten Nationen noch die Mehrheit der Nationalstaaten eine ausreichende Regulierung vor.



Moritz Boltz, geb. 1986, ist Politikwissenschaftler und arbeitet für Transparency International Deutschland e.V. mit dem Schwerpunkt staatliche Instabilität und Korruption.

re Initiativen auf internationaler und nationaler Ebene gestartet. Umso verwunderlicher ist es, dass heute, zehn Jahre nach dem Vorfall in Irak, nur wenige wesentliche Verbesserungen erreicht werden konnten.

Was sind PMSCs und wer beauftragt sie?



Peter Conze, geb. 1947, ist Jurist und ehemaliger Afrika-Direktor der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Er ist Vorstandsmitglied von Transparency International Deutschland e.V.

Es mangelt an einer einheitlichen Auffassung über die Aufgaben und Tätigkeiten von PMSCs. Ein wesentliches Problem bei der Definition ist das große Spektrum an Dienstleistungen, das die meisten Unternehmen anbieten. So lassen sich Sicherheitsaufgaben und militärische Unterstützung nur theoretisch trennen, sie werden oftmals von denselben Firmen angeboten.

Als im Jahr 2007 Angestellte der Firma ›Blackwater‹ in Irak in eine Schießerei mit zahlreichen zivilen Opfern verwickelt wurden, waren sie in aller Munde: die privaten Militär- und Sicherheitsunternehmen (Private Military and Security Companies – PMSCs).¹ Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurden zur Bewachung eines Konvois von US-Diplomaten in Bagdad eingesetzt. Die Aufarbeitung dieses Vorfalls machte die Regulierungslücken deutlich und grundlegende Fragen drängten sich auf: Unter welche Rechtsprechung fallen PMSCs? Wie können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für ihr Fehlverhalten zur Rechenschaft gezogen werden? Begleitet von großem medialen Interesse wurden in den Jahren nach dem Irak-Krieg mehre-

Die Abgrenzung über die wahrgenommenen Aufgaben erscheint zweckmäßig. Im Jahr 2008 einigten sich 17 Staaten in der Stadt Montreux in der Schweiz auf ein Grundsatzdokument. Es beinhaltet einschlägige völkerrechtliche Verpflichtungen und bewährte Praktiken für Staaten im Zusammenhang mit dem Einsatz privater Militär- und Sicherheitsunternehmen in bewaffneten Konflikten. Das Montreux-Dokument ist völkerrechtlich jedoch nicht bindend. PMSCs werden darin als private Geschäftsunternehmen definiert, die, ungeachtet ihrer jeweiligen Selbstbeschreibung, militärische beziehungsweise Sicherheitsdienstleistungen erbringen. PMSCs sind demnach Firmen, die Dienstleistungen wie die bewaffnete Bewachung und den Schutz von Personen und Objekten wie Konvois, Gebäuden und anderen

¹ Die von den Autoren vorgestellten Erkenntnisse basieren auf einem Drittmittelprojekt von Transparency International Deutschland e.V., das von der Robert Bosch Stiftung gefördert wurde. Vgl. Elke Krahnmann/Andrea Schneiker, Mehr Kapazität – Weniger Verantwortung? Ein Plädoyer für verbesserte politische und rechtliche Rahmenbedingungen, Diskussionspapier: Private Militär- und Sicherheitsunternehmen, Transparency International Deutschland e.V., Berlin 2016.

Plätzen, die Wartung und den Betrieb von Waffensystemen, die Internierung Gefangener sowie die Beratung oder Ausbildung lokaler Truppen und Sicherheitskräfte anbieten.² Entscheidend sind die tatsächlich erbrachten Leistungen. Eine einheitliche Definition wird jedoch auch in Zukunft schwer umzusetzen sein, da sie wichtige Fragen über das Gewaltmonopol und die staatlichen Kernaufgaben berührt.

Interessant ist auch das weite Feld der Auftraggeber. Auf nationalstaatlicher Ebene haben vor allem die USA und Großbritannien PMSCs beauftragt. Deutschland greift neben anderen europäischen Staaten in den Bereichen Transport, Logistik, Verpflegung, Wartung und Reparatur auf private Dienstleistungen zurück.³ Doch auch internationale und nichtstaatliche Organisationen (NGOs) haben sich in den vergangenen Jahren zu wichtigen Auftraggebern entwickelt.⁴ Ein besonders wichtiger Vertragspartner für private Dienstleistungen sind die Vereinten Nationen. Neben der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (United Nations Assistance Mission in Afghanistan – UNAMA) haben die Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Re-

Warum greifen Staaten und internationale Organisationen auf private Dienstleister zurück und erledigen die anfallenden Aufgaben nicht selbst? Drei Aspekte spielen eine wesentliche Rolle.

Mangelnde Kapazitäten und fehlendes Personal

Nationale Streitkräfte und internationale Organisationen verfügen zum größten Teil nicht über ausreichende Kapazitäten, um internationale Operationen durchzuführen. Dies liegt unter anderem an fehlenden Kapazitäten durch Budgetkürzungen, parlamentarisch gesetzten Truppenobergrenzen und, im Fall der UN, an der begrenzten Anzahl an Truppenkontingenten, die von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden. Private Dienstleister können in diesen Fällen spezialisierte Aufgaben oder Unterstützungsleistungen übernehmen. Oft kann der kurzfristige Bedarf von Personal in Einsatzländern nur mit Unterstützung durch PMSCs gedeckt werden. Selbst hochgerüstete Streitkräfte benötigen mitunter kurzfristig Kapazitäten, die nur durch Dritte zur Verfügung gestellt werden können.

Technologische Abhängigkeit

Der Verteidigungssektor benötigt spezifische Technologien und Fähigkeiten, die aufgrund der hohen technologischen Komplexität weder in einem Ministerium noch in den Streitkräften vorgehalten werden. Durch die Auslagerung dieses technologischen Wissens sehen sich viele Streitkräfte in einer Abhängigkeit. Sie müssen private Dienstleister in ihre Einsätze einbetten. Wie problematisch dies jedoch im Einzelfall sein kann, zeigt das Beispiel der Drohne ›Heron 1‹, die von zivilen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Firma ›Airbus DS Airborne Solutions‹ in Afghanistan bei Start und Landung gesteuert wurde. Zwar erklärt die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen im Jahr 2015, dass die Angestellten in ›keine hoheitlich-exekutiven Aufgaben eingebunden‹ sind.⁵ Soldatinnen und Soldaten übernehmen nach dem Start die Steuerung der Drohnen und die Auswertung der Daten. Die Argumen-

Eine einheitliche Definition wird jedoch auch in Zukunft schwer umzusetzen sein, da sie wichtige Fragen über das Gewaltmonopol und die staatlichen Kernaufgaben berührt.

publik Kongo (United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo – MONUSCO), die Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (United Nations Assistance Mission for Iraq – UNAMI), die Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (United Nations Stabilization Mission in Haiti – MINUSTAH) und die Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (United Nations Operation in Côte d'Ivoire – UNOCI) Leistungen im Bereich Training, Bewachung und Logistik in Anspruch genommen.

² Schweizerische Eidgenossenschaft/International Committee of the Red Cross (ICRC), The Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States Related to Operations of Private Military and Security Companies during Armed Conflict, www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/Montreux-Broschuere_en.pdf

³ Elke Krahmann/Cornelius Friesendorf, Debatte vertagt? Militär- und Sicherheitsfirmen in deutschen Auslandseinsätzen, Frankfurt am Main 2011, S. 9.

⁴ Zur Rolle von nichtstaatlichen Organisationen siehe Jutta Joachim/Andrea Schneiker, NGOs and the Price of Governance: the Trade-offs between Regulating and Criticizing Private Military and Security Companies, *Critical Military Studies*, 1. Jg., 3/2015, S. 185–201.

⁵ Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung, Einsatz von zivilem Personal im Betrieb von Heron 1, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/5481, 7.7.2015, S. 5.

tation der Bundesregierung macht allerdings deutlich, wie dicht die Aufgabenprofile zusammenliegen.

Politische Kosten

In den Einsätzen westlicher Staaten in Afghanistan und Irak waren neben dem militärischen Personal schätzungsweise 250 000 Angestellte von PMSCs tätig. Zeitweise waren 50 Prozent des eingesetzten Personals in diesen beiden Einsätzen Vertragspartner, vor allem der USA und Großbritanniens.⁶ Die Entsendung dieses zusätzlichen Personals muss in vielen Staaten nicht durch die nationalen Parlamente gebilligt werden. Durch die Auslagerung von Leistungen, die bis dato von den Streitkräften selbst erledigt wurden, kann die Anzahl der eingesetzten Soldatinnen und Soldaten, deren Auftrag in der öffentlichen Debatte oft umstritten ist, gering gehalten werden.

Regulierungslücken auf nationaler Ebene

PMSCs sind längst ein Bestandteil militärischer Konflikte geworden. Während andere Staaten offener mit dieser Tatsache umgehen, ist die Vergabe von Dienstleistungen in diesem Bereich in Deutschland verpönt. Dem deutschen Verständnis der Parlamentsarmee folgend, ist die Frage nach dem Gewaltmonopol entscheidend. So wird von der Bundesregierung immer wieder betont, dass keine hoheitlichen Aufgaben an PMSCs vergeben werden.⁷ Das im Grundgesetz Artikel 20 kodifizierte Gewaltmonopol des Staates bleibt also unangetastet, da man nur Leistungen auslagere, die sich nicht auf militärische Kernaufgaben beziehen. Diese würden stets durch die Bundeswehr durchgeführt und sind damit über den Bundestag und letztendlich das Volk legitimiert.

Der Umfang des staatlichen Gewaltmonopols ist jedoch nicht definiert. Alle Parteien sind sich zwar einig, dass ein ›Söldnertum‹ nicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Da eine Definition des Gewaltmonopols beziehungsweise dazugehöriger Kernaufgaben aber gänzlich fehlt, zeigt sich in der Pra-

xis eine Aufweichung des staatlichen Gewaltmonopols. Es werden schrittweise mehr Aufgabenprofile an private Dienstleister abgegeben. So ist festzustellen, dass sich der Begriff der militärischen Kernfunktionen wandelt.

Dennoch ist die Debatte um eine stärkere Regulierung von PMSCs auf nationaler Ebene zum Erliegen gekommen. Zwar wurde im Jahr 2013 eine Seeschiffbewachungsverordnung⁸ verabschiedet,

PMSCs sind längst ein Bestandteil militärischer Konflikte geworden.

doch die bisher eingebrachten Gesetzesentwürfe zur Regulierung von PMSCs, die auf dem Festland eingesetzt werden, scheiterten an dem angeblich fehlenden Handlungsbedarf. Neben dem Argument der Trennung zwischen privaten Unternehmern und staatlichem Gewaltmonopol wurde die Zurückhaltung damit begründet, dass nur wenige international operierende Sicherheitsunternehmen in Deutschland ansässig seien und dass das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechtsnormen ausreichend Rechtssicherheit böten. Die Privatisierung von Militär- und Sicherheitsaufgaben wird in der deutschen Öffentlichkeit sehr kritisch gesehen und es scheint, als möchte die Politik das Thema ganz vermeiden.

Das humanitäre Völkerrecht als Lösung?

PMSCs operieren nicht in einem rechtlichen Vakuum, dennoch fehlen klare international bindende Normen.⁹ Das humanitäre Völkerrecht kann lediglich Ansatzpunkte für eine Statusbestimmung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der privaten Dienstleister liefern. So wird grundsätzlich nur zwischen Kombattanten und Zivilisten unterschieden, wobei das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (International Committee of the Red Cross – ICRC) den überwiegenden Anteil der Angestellten von PMSCs als Zivilisten kategorisiert.¹⁰ Sie dürfen also

⁶ Eine detaillierte Analyse der Ausgaben findet sich in Rebecca DeWinter-Schmitt (Hrsg.), *Montreux Five Years On: An Analysis of State Efforts to Implement Montreux Document Legal Obligations and Good Practices*, Washington, D.C., 2013, S. 17ff.

⁷ In Anfragen von Transparency International Deutschland e. V. an das Bundesministerium der Verteidigung im Jahr 2016 wurde diese Argumentation wiederholt.

⁸ Deutscher Bundestag, Verordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Verordnung über die Zulassung von Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen (Seeschiffbewachungsverordnung – SeeBewachV), 17. Wahlperiode, Drucksache 17/3308, 25.4.2013.

⁹ Schweizerische Eidgenossenschaft/International Committee of the Red Cross (ICRC), a.a.O. (Anm. 2), S. 38.

¹⁰ International Committee of the Red Cross (ICRC), *Contemporary Challenges to IHL – Privatization of War: Overview*, www.icrc.org/eng/war-and-law/contemporary-challenges-for-ihl/privatization-war/overview-privatization.htm

Waffen nur zur Selbstverteidigung einsetzen, genießen aber auch keinen Kombattantenstatus.

Ebenfalls nicht abschließend geklärt ist das Verhältnis von PMSC-Angestellten zu Söldnerinnen und Söldnern. Die Definition eines Söldners nach Artikel 47 des Fakultativprotokolls I der Genfer Konvention stellt klare Kriterien auf – wie beispielsweise die *De-facto*-Teilnahme an militärischen Auseinandersetzungen zum eigenen Vorteil.¹¹ Diese eng gefasste Definition greift bei PMSC-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeitern meistens nicht, da der Auftrag nur in seltenen Fällen auf direkte Kampfhandlungen abzielt.¹²

Unabhängig vom jeweiligen Status gelten für alle Angestellten die Normen des humanitären Völkerrechts und der Schutz der Menschenrechte. Das

Die Vereinten Nationen müssen als Auftraggeber zuerst ihre eigenen Hausaufgaben machen.

Montreux-Dokument, das bereits von 54 Staaten mitgetragen wird, stellt dies explizit dar.¹³ Um den teils äußerst komplexen Auftragsgebilden Rechnung zu tragen, werden Regeln für die auftragserteilenden Staaten, die Einsatzländer und die Heimatstaaten, also die Staaten, in denen die PMSCs ihren Firmensitz haben, aufgestellt. In einem zweiten Teil werden den Staaten die besten Verfahrensweisen an die Hand gegeben, wie nationale Regulierungen sinnvoll ergänzt oder gänzlich neu eingeführt werden können. Der Erfolg des Montreux-Dokuments ist begrenzt. Zwar wurden im Rahmen der Initiative in mehreren Ländern nationale Gesetzgebungen verbessert, dennoch bleiben bei der Aufarbeitung von Rechtsverstößen und vor allem bei Subunternehmern große Regulierungslücken bestehen. Unabhängige und transparente Beschwerdemechanismen fehlen gänzlich.¹⁴

Auftraggeber und Regulierer – die Doppelrolle der UN

Die Vereinten Nationen sehen sich selbst in einer Doppelrolle. Zunächst sind die UN ein Hauptauftraggeber, was in der Vergangenheit wiederholt für Kritik gesorgt hat. Wie schwierig die Kontrolle über den Einsatz von PMSCs ist, zeigt das Beispiel der MONUSCO in der Demokratischen Republik Kongo. Die kongolesische Regierung hat den Markt stark reguliert und nur lokale PMSCs zugelassen. Das hatte zur Folge, dass die UN Aufträge an Unternehmen vergeben haben, die weit hinter den internationalen Standards zurückfallen. Da die Regierung den Einsatz ausländischer bewaffneter Wachleute verboten hatte, ließen sich Angehörige von Armee und Polizei für zusätzliche Sicherheitsdienstleistungen anheuern, was wiederum Korruption und Machtmissbrauch im öffentlichen Sektor begünstigte.¹⁵

Die Vereinten Nationen müssen als Auftraggeber zuerst ihre eigenen Hausaufgaben machen. Um die Kontrolle über die eigenen Auftragnehmer zu verbessern, wurden im Jahr 2012 Richtlinien zu Verwendung von bewaffneten und nicht bewaffneten Sicherheitsdienstleistern erlassen.¹⁶ Die Richtlinien erhöhen die Kohärenz über die formal unabhängigen Organisationen des UN-Systems. So werden zentrale Kriterien geschaffen, die sich jedoch nur auf private Sicherheitsdienstleister beziehen und militärische Leistungen ausklammern. Weitere Kritikpunkte umfassen die unzureichenden, auf Initiative der Firmen selbst beruhenden, Berichtspflichten und die mangelnde Kontrolle über Subunternehmerketten.¹⁷ Es gibt aber auch politische Bedenken. Wird durch Richtlinien und zunehmende Verrechtlichung eine Normalisierung des Einsatzes von privaten Militär- und Sicherheitsunternehmen bewirkt? Wie aktuell diese Frage ist, zeigt die Diskussion um den Aufbau einer schnellen UN-Eingreiftruppe (Rapid-Response Force), die auf den Kapazitäten von privaten Dienstleistern basieren könnte.¹⁸

¹¹ Fakultativprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12.8.1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte.

¹² Bericht der Arbeitsgruppe über den Einsatz von Söldnern als Mittel zur Verletzung der Menschenrechte und zur Behinderung der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Völker, Concept Note, New York 2015, S. 4, Absatz 5, www.ohchr.org/Documents/Issues/Mercenaries/WG/Event2016/July/CN_PanelJuly2016.pdf

¹³ Eine Liste der Staaten, die sich zum Montreux-Dokument bekennen, ist hier zu finden www.eda.admin.ch/eda/en/home/foreign-policy/international-law/international-humanitarian-law/private-military-security-companies/participating-states.html

¹⁴ Rebecca DeWinter-Schmitt (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 6), S. 157.

¹⁵ Elke Krahnmann/Andrea Schneiker, a.a.O. (Anm. 1), S. 6f.

¹⁶ UN Department of Safety and Security, Guidelines on the Use of Armed Security Services from Private Security Companies, 2012, www.ohchr.org/Documents/Issues/Mercenaries/WG/StudyPMSC/GuidelinesOnUseOfArmedSecurityServices.pdf

¹⁷ Lou Pingeot, a.a.O. (Anm. 5), S. 11.

¹⁸ Jared Genser/Clare Garvie, Contracting for Stability: The Potential Use of Private Military Contractors as a United Nations Rapid-Response Force, *Chicago Journal of International Law*, 16. Jg., 2/2016, Artikel 4.

Die UN treiben selbst die internationale Regulierung voran – wenn auch nur mit gemischten Resultaten. Der Entwurf über ein Übereinkommen zu PMSCs (Draft of a Possible Convention on Private Military and Security Companies for Consideration and Action by the Human Rights Council)¹⁹ wurde bereits im Jahr 2009 erarbeitet, dieser fand jedoch bisher keine Mehrheit unter den Staaten. Um den Prozess dennoch fortzuführen, wurde die Arbeitsgruppe über den Einsatz von Söldnern als Mittel zur Verletzung der Menschenrechte und zur Behinderung der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Völker beauftragt, nationale Gesetzgebungen zu analysieren und Empfehlungen zu erarbeiten, damit die Staaten ihre nationalen Regelungen verbessern.²⁰

Zudem wurde ein zwischenstaatlicher Prozess zur Erarbeitung eines rechtlich bindenden internationalen Rahmens für den Einsatz von PMSCs angestoßen und eine offene zwischenstaatliche Arbeitsgruppe zur Prüfung der Möglichkeit der Erarbeitung eines internationalen Regulierungsrahmens für die Regulierung, Überwachung und Beaufsichtigung der Tätigkeiten privater Militär- und Sicherheitsfirmen eingesetzt. Diese Gruppe soll seit dem Jahr 2011 erörtern, wie dieser rechtliche Rahmen aussehen könnte.²¹ Bisher konnten die diskutierenden Nationalstaaten noch nicht einmal einen Konsens über die Frage finden, ob eine internationale Regulierung überhaupt zielführend wäre. Die UN können bislang lediglich eine Orientierung durch Richtlinien, bewährte Praktiken und unverbindliche Übereinkünfte bieten.

Keine Lösung in Sicht?

Die Regulierung der PMSCs befindet sich in einer Sackgasse. Aufgrund großer Skandale haben manche Staaten wie die USA ihre nationale Gesetzgebung angepasst, wenn auch lückenhaft. In einzelnen Einsatzländern wurden Maßnahmen ergriffen und der Gebrauch von PMSCs reguliert. Diese Regulierungen können jedoch oft nicht effektiv umgesetzt werden und haben teilweise unbeabsichtigte Nebenwirkungen zur Folge. Die Mehrheit an Staaten verfügt über keine ausreichende nationale Regulierung. Dabei schieben sich nationale und internationale Ebenen gegenseitig die Verantwortung zu. Die Nationalstaaten sehen das Problem vor allem im Rahmen von komplexen internationalen Missio-

nen und nehmen dafür die internationale Ebene in die Pflicht. Die nationale Gesetzgebung zu ändern, steht oft nicht auf der Agenda. Welche Konsequenzen ergeben sich daraus?

International besteht keine Einigkeit darüber, was staatliche Kernaufgaben sind und die Entwicklung der offenen zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe zeigt, dass dies auch in Zukunft der Fall sein wird. Eine international verbindliche anerkannte Definition ist daher eher unrealistisch. Vielversprechender scheint die Entwicklung einer internationalen Norm, die Verstöße der PMSCs sanktioniert und zwischen den verschiedenen nationalen Regulierungen vermittelt. Hier sind insbesondere die Vereinten Nationen gefragt. Auf nationaler Ebene gibt es vor allem Nachbesserungsbedarf bei der Schaffung von Registrierungs- und Lizenzierungssystemen, die Transparenz und damit auch Kontrolle über die Aufträge schaffen. Vor allem bei der Vergabe von Subaufträgen muss der Auftraggeber stets die Kontrolle behalten. Schließlich sind es die Staaten oder internationalen Organisationen, die private Militär- und Sicherheitsfirmen beauftragen und für deren Handlungen verantwortlich gemacht werden. Es muss Auftraggebern wie den Vereinten Nationen klar sein, dass Verfehlungen von PMSCs den Erfolg ihrer Missionen gefährden.

English Abstract

Moritz Boltz · Peter Conze

Regulation of Private Military and Security Companies pp. 165–169

In recent international military and humanitarian interventions, Private Military and Security Companies (PMSCs) have played a vital role. Contracted by the United Nations, other international organizations, as well as non-governmental organizations and states, they provide for logistic support and maintenance and for the protection of their facilities and employees in regions of armed conflict. Despite the increasing role of these companies, PMSCs continue to be insufficiently regulated. This article elaborates on why there is no common effort for implementing a better regulatory framework. While intergovernmental initiatives on a UN level fail, the states themselves do not often see the need to take action and change their national legislation.

¹⁹ UN Doc. A/HRC/15/25 v. 5.7.2010.

²⁰ UN Doc. A/HRC/RES/15/26 v. 7.10.2010.

²¹ UN Doc. A/HRC/WG.10/5/2 v. 20.2.2017, Abs. 10.