

- 15 Sie sieht die Möglichkeit vor, daß sich ein Staat nur an einen Teil eines Vertrages gebunden erklärt.
- 16 Das ASPA bildet ›Title II‹ des ›2002 Supplemental Appropriations Act for Further Recovery From and Response To Terrorist Attacks on the United States (H.R. 4775)‹; im Internet zugänglich unter: thomas.loc.gov.
- 17 Vgl. zu früheren Versuchen bereits während der Amtszeit von Präsident Clinton, das ASPA zu verabschieden, Stahn (Anm. 4), v.a. S. 636ff.
- 18 Jesse Helms / Zell Miller, No court dates for America, Washington Times v. 11.4.2002.
- 19 Neben (evidenten) völkerrechtlichen Fragen wirft das ASPA ferner die Frage auf, ob in dem geplanten Gesetz nicht auch eine verfassungsrechtlich unzulässige Beschränkung der Handlungsbefugnisse des US-Präsidenten im Bereich der auswärtigen Gewalt und im Hinblick auf seine Position als Oberbefehlshaber der Streitkräfte zu sehen sein könnte; näher dazu Stahn (Anm. 4), S. 638 Anm. 29.
- 20 Hinzuweisen ist ferner auf den Umstand, daß die USA bereits auch zu der Entscheidung der Generalversammlung der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), in welcher diese die Errichtung des IstGH begrüßte und die Staaten zur Ratifizierung des Statuts aufforderte, eine Vorbehaltserklärung abgegeben hatten, Resolution 1900 (XXXII-O/02) der OAS-Generalversammlung v. 4.6.2002, abrufbar unter: www.oas.org/xxxiiga/english/docs\_en/docs\_items/AGres1900\_02.htm.
- 21 Dazu nunmehr auch im Internetdienst der US-amerikanischen Gesellschaft für Völkerrecht Bryan MacPherson, Authority of the Security Council to Exempt Peacekeepers from International Criminal Court Proceedings, ASIL Insights, Juli 2002, abrufbar unter: www.asil.org/insights/insigh89.htm
- 22 S/2002/712 v. 30.6.2002 (Text: S. 159ff. dieser Ausgabe). – Die Haltung der USA führte dazu, daß am 21.6. zunächst das Mandat der UNMIBH bis zum 30.6. verlängert wurde, am 30.6. bis zum 3.7., am 3.7. bis zum 15.7.; am 12.7. – nach vorangegangener Verabschiedung der Resolution bezüglich der Freistellung von der Jurisdiktion des IstGH – wurde dann das Mandat bis zum 31.12.2002 verlängert (Resolutionen 1418, 1420, 1421 und 1423; Text: S. 159ff. dieser Ausgabe).
- 23 Darauf hatte auch Generalsekretär Kofi Annan in einem Schreiben v. 3.7.2002 (abrufbar unter: www.iccnw.org/html/SGlettertoSC3July2002.pdf) an den US-amerikanischen Außenminister Colin Powell hingewiesen und dabei zutreffend deutlich gemacht, daß das Jugoslawien-Tribunal auch im Verhältnis zum IstGH eine primäre Zuständigkeit besitze.
- 24 Auszugsweiser Wortlaut bei MacPherson (Anm. 21).
- 25 Sehr pointiert UN-Generalsekretär Kofi Annan in seinem Schreiben v. 3.7.2002 an US-Außenminister Powell (Anm. 23): »...the method suggested in the proposal, and in particular its operative paragraph 2, flies in the face of treaty law since it would force States that have ratified the Rome Statute to accept a resolution that literally amends the treaty«.
- 26 Text: S. 166 dieser Ausgabe.
- 27 Allerdings ist daran zu erinnern, daß Frankreich seinerzeit einen ähnlich lautenden Passus bereits in das Römische Statut aufgenommen wissen wollte, wonach im Auftrag des Sicherheitsrats tätige Personen keiner Verfolgung durch den IstGH unterliegen sollten, und daß Großbritannien in einem Vertrag für die Internationale Sicherheitsbeistandstruppe (ISAF) in Afghanistan mit der afghanischen Interimsregierung die ISAF-Angehörigen von der Jurisdiktion internationaler Strafgerichtshöfe ausgenommen hat.
- 28 Vgl. insoweit auch bereits Resolution 1160 des Sicherheitsrats v. 31.3.1998 (Text: VN 3/1998 S. 115f.) zum Kosovo, wo der Rat ebenfalls nach Kapitel VII tätig geworden war, ohne zunächst eine entsprechende Feststellung getroffen zu haben.
- 29 Dazu näher Jasper Finke / Christiane Wandscher, Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt. Ansätze der Vereinten Nationen zur Verhütung und Beseitigung des internationalen Terrorismus, VN 5/2001 S. 168ff. (v.a. 171f.).
- 30 Zu denken wäre etwa beispielhaft an die britischen und US-amerikanischen Maßnahmen zur Durchsetzung der Flugverbotszonen in Irak, bei denen umstritten ist, ob sie (noch) durch die entsprechenden Irak-Resolutionen des Sicherheitsrats gedeckt sind. Zu beachten ist aber, daß konkret gegenüber US-Streitkräften die Jurisdiktion des IstGH schon deshalb nicht besteht, weil die Handlungen weder durch Staatsangehörige einer Vertragspartei noch auf dem Gebiet einer Vertragspartei begangen werden. Gegenüber den britischen Streitkräften greift demgegenüber die Ausschlußwirkung von Resolution 1422 schon deshalb nicht ein, weil diese nach der operativen Ziffer 1 auf Drittstaaten beschränkt ist.
- 31 Daneben käme gegebenenfalls, insbesondere im Rahmen einer Gutachtenanfrage der UN-Generalversammlung, grundsätzlich eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Resolution durch den Internationalen Gerichtshof in Betracht; hierzu näher etwa Bernd Martenczuk, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrats. Die Überprüfung nichtmilitärischer Zwangsmaßnahmen durch den Internationalen Gerichtshof, Berlin 1996, passim.
- 32 Hiervon geht auch der Juristische Dienst der Europäischen Kommission aus.
- 33 Einzelne Punkte, in denen US-amerikanischen Bedenken (zumindest teilweise) Rechnung getragen wurde, sind etwa Art. 5 Abs. 2 (Notwendigkeit der Schaffung eines Regimes für das Verbrechen der Aggression in Übereinstimmung mit den relevanten Bestimmungen der Charta); einzelne Definitionen der Verbrechen gegen die Menschlichkeit, ferner die Schwellenklausel und die Bezugnahme auf den »feststehenden Rahmen des Völkerrechts« in Art. 8 Abs. 2 Buchst. b); schließlich die Bestimmung über unzulässige Kollateralschäden in Art. 8 Abs. 2 Buchst. b) iv) sowie allgemein die Nichtbezugnahme auf das ZP I von 1977; darüber hinaus die Bestimmung über die sogenannten Verbrechenstatbestände in Art. 9; die richterliche Kontrolle der selbständigen Ermittlungsbefugnis des Anklägers (Art. 15), das Anfechtungsverfahren nach Art. 19, die Regelung über die Selbstverteidigung in Art. 31 Abs. 1 Buchst. d) sowie ferner noch die eher restriktive Regelung über das Handeln auf Befehl in Art. 33.

# Privatisierung der Sicherheit

## Ein innergesellschaftliches und zwischenstaatliches Problem

HERBERT WULF

Seit dem Ende des Kalten Krieges hat eine ganze Reihe von Entwicklungen die Situation der Streitkräfte und vor allem auch die Blauhelmeinsätze der Vereinten Nationen verändert. Dazu gehört erstens und vor allem, daß die überwiegende Zahl der Kriege nicht mehr zwischenstaatlich ausgefochten wird, sondern Ursachen und Anlässe für Kriege und gewaltsame Konflikte zumeist innergesellschaftlicher Art sind<sup>1</sup>. Zweitens nahmen gleichzeitig internationale militärische Interventionen deutlich zu. Während in der Zeit des Kalten Krieges der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nur sehr begrenzte Handlungsmöglichkeiten hatte, ist heute der Ruf der internationalen Völkergemeinschaft nach rechtzeitigem Militäreinsatz zur Verhinderung humanitärer Katastrophen häufiger und lauter geworden<sup>2</sup>. Die hautnahe Berichterstattung der Medien über Kriege und Konflikte verstärkte diese Tendenz. Die vielfältigen internationalen Einsätze der Streitkräfte erweiterten deren Aufgabenspektrum deutlich, während die traditionelle territoriale Verteidigung inzwischen in vielen Ländern, so auch in Europa, eine völlig marginale Rolle spielt.

Eine dritte, bereits länger anhaltende Entwicklung ist die immer stärkere Belastung der Zivilbevölkerung in den Kriegen. Während früher Soldaten gegen Soldaten kämpften, sind heute vor allen Dingen die Zivilisten betroffen. Die Mehrzahl der Toten und Verletzten der heutigen Kriege trägt keine Uniform; oft müssen Millionen von Menschen aus ihrer Heimat fliehen, um dem Kriegsgeschehen zu entrinnen. Auch hier sind die Vereinten Nationen und ihre Unterorganisationen immer wieder gefordert.

## Was bedeutet Privatisierung der Sicherheit?

Eine vierte, bislang nur in kleinen Expertenkreisen thematisierte Entwicklung ist die Privatisierung militärischer Funktionen beziehungsweise allgemeiner die Privatisierung von Sicherheit.

›Privatisierung von Militär und Sicherheit‹ ist freilich ein schillernder Begriff. Recht unterschiedliche Aktivitäten werden so beschrieben. Sie reichen von der Sicherung privaten Eigentums bis zum Schutz von Minen und Förderanlagen global operierender Firmen, von Dienstleistungen für UN-Friedensmissionen bis zur Begleitung von Hilfskonvois, von der Logistik für das Militär bis zum Einsatz in Kampfhandlungen durch Privatpersonen oder Firmen. Von Bedeutung ist, daß derartige Tätigkeiten zwar oftmals politisch gewollt und häufig durchaus legal sind, daß sie jedoch oft unregelt und gelegentlich in einer gesetzlichen Grauzone durchgeführt werden. Diese Serviceleistungen werden aus einer ganzen Reihe von Gründen nachgefragt, weshalb diese relativ neue Branche auch ein starkes Wachstum verzeichnen kann<sup>3</sup>. Sehr unterschiedliche Akteure sind als private Sicherheitsdienstleister tätig. Bezogen auf die Anbieter derartiger Dienstleistungen können drei Formen der Privatisierung militärischer Sicherheit unterschieden werden<sup>4</sup>: private Militärfirmen, private Sicherheitsfirmen und Söldner.

### Private Militärfirmen

Zunehmend werden traditionelle militärische Aufgaben privaten Firmen übertragen. Diese Form der Privatisierung reicht von der Ausla-

gerung (outsourcing) von Logistik, der Reparatur von Waffen, der militärischen Ausbildung oder der Militärhilfe für Entwicklungsländer bis hin zur Entsendung von Kampftruppen durch private Firmen<sup>5</sup>. Letzteres geschah etwa im Bürgerkrieg in Sierra Leone oder bei der Bekämpfung von Drogenbanden in Kolumbien. An moderner, technisch anspruchsvoller Kriegsführung orientiert, sind militärische Dienstleistungsfirmen für strategische Planungsaufgaben der militärischen Führung tätig. Statt die staatlich legitimierte Streitkräfte zu beauftragen, schließen Regierungen Kontrakte mit privaten Spezialfirmen ab. Der Einsatz privater »Militärfirmen« wird als effektive und marktkonforme Methode angesehen, um den Bedarf bestimmter Regierungen oder internationaler Organisationen zu decken, beispielsweise wenn sich Regierungen durch Angriffe von Rebellen- und Terrorgruppen ernsthaft gefährdet sehen (wie in den neunziger Jahren in Papua-Neuguinea) oder auch, wenn Hilfsorganisationen ihre Nahrungsmittelkonvois vor Kriegsherren schützen wollen (wie vor Jahren in Somalia).

Die Privatisierung findet in manchen Ländern in großem Stile und geplant statt. In Großbritannien beispielsweise wird sie forciert vorangetrieben. Das Verteidigungsministerium hat ein ehrgeiziges Ziel und spricht von der »Transformation militärischer Unterstützungsfunktionen in eine quasi kommerzielle Organisation«<sup>6</sup>. Es geht um Beschaffung und Betrieb moderner Waffensysteme, die privat finanziert werden sollen (von Panzertransportkapazitäten bis zum Management von Kasernenanlagen), um die Auslagerung zahlreicher Servicefunktionen, die komplette Privatisierung bestimmter vom Militär betriebener Labors und Werkstätten und vieles mehr. Auch in Deutschland wurde im Bereich von Reparatur und Service der Waffen privatisiert; vor allem sollen durch Vermarktung nicht mehr benötigter Liegenschaften durch eine eigens gegründete Gesellschaft (Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb, GEBB) dem Verteidigungsetat zusätzliche Mittel zugeführt werden.

Bedeutsamer für die internationale Gemeinschaft ist die Tätigkeit privater Militärfirmen bei internationalen Einsätzen. Die Zahl der Spezialfirmen, die sich weltweit mit traditionellen militärischen Aufgaben beschäftigen, hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Schaut man in die Firmenprospekte oder die Internetauftritte privater Militärfirmen wie »Dyncorp« und »Military Professional Resources Inc. (MPRI)« in den Vereinigten Staaten, »Sandline International«, »Defence Systems Limited (DSL)« und »Gurkha Security Guards« in Großbritannien, früher auch »Executive Outcome« und »Stabilco« in Südafrika, so stellt man fest, daß sich das Personal im wesentlichen aus ehemaligen Offizieren der Streitkräfte rekrutiert. Das Ende des Ost-West-Konflikts und der personelle Abbau der Truppen haben einen Überschuß qualifizierten militärischen Personals hervorgebracht, das jetzt in den Militärfirmen neue Betätigungsfelder sucht.

#### Private Sicherheitsfirmen

Außerhalb des militärischen Bereichs werden in zahlreichen Ländern ganze gesellschaftliche Sektoren durch private Firmen oder durch private Initiativen gesichert. Bestimmte früher von der Polizei übernommene Funktionen wie die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung in U-Bahnen oder auf Straßen werden privaten Wach- und Schutzdiensten übertragen. Auf Grund hoher Kriminalitätsraten in urbanen Zentren heuern diejenigen, die über die nötigen Mittel verfügen, private Wachfirmen an, um ihr Eigentum zu schützen, oder organisieren in Nachbarschaftshilfe Wachdienste. Diese Form der privaten Sicherung ist am weitesten in den Vereinigten Staaten fortgeschritten; dort gibt es inzwischen Städte oder Stadtbezirke, um die ein Zaun gezogen ist: »gated communities«. Es werden nur Personen eingelassen, die dort wohnen oder von Bewohnern dazu berechtigt werden.

### Tätigkeiten von privaten Militärfirmen und Sicherheitsunternehmen<sup>7</sup>

Art der Tätigkeit	Rechtsstellung, gesellschaftliches Ansehen	Hauptnutzer	Ort der Tätigkeit
<i>Schutz des Eigentums</i>			
Bereitstellung von Schutz und Überwachungssystemen	legal, oft unregelmäßig, auf Wunsch von Eigentümern	Privatpersonen und Unternehmen	städtische Zentren in verschiedenen Teilen der Welt
Bewachung von Fabriken, Minen usw.	legal, oft geregelt	transnationale Unternehmen	viele Länder
Nachbarschaftspatrouillen	legal, unregelmäßig	Privatpersonen	städtische Zentren in verschiedenen Teilen der Welt
Recht und Ordnung an öffentlichen Plätzen (U-Bahnen, Einkaufszentren usw.)	legal, quasi-geregelt	Kommunalverwaltungen; Geschäftsinhaber	Industrieländer
<i>Verbrechensverhütung</i>			
Umgang mit Entführungen	legal, unregelmäßig, oft seitens der Polizei unerwünscht	Privatpersonen und Unternehmen	Länder mit hohem Vorkommen des Delikts
Gefängniswesen	legal, quasi-geregelt	Regierungen	Industrieländer
Untersuchung und Erkundung zum Schutz vor Betrug, Erpressung und dergl.	legal, unregelmäßig	Unternehmen	viele Länder
<i>Rüstung</i>			
Forschung und Entwicklung	hauptsächlich unter Regierungslizenz	militärische Beschaffungsämter	Industrieländer
Herstellung	hauptsächlich unter Regierungslizenz	militärische Beschaffungsämter	Industrieländer
Ex- u. Import (durch große spezialisierte Unternehmen oder Vermittler)	ungesetzlich und legal	Regierungen; Rebellengruppen	international
Beschaffung: direkter Ankauf namens der Streitkräfte	unter Regierungslizenz	Verteidigungsministerien	wenige Industrieländer
<i>Logistische Unterstützung</i>			
Logistikleistungen in Notlagen	geregelt	Verteidigungsministerien; humanitäre Organisationen	viele Länder
Wiederaufbau in der Konfliktfolgezeit: Minenräumung, Infrastrukturaufbau, Flüchtlingslager, Demobilisierung und Wiedereingliederung von Soldaten und Flüchtlingen	geregelt	humanitäre Organisationen; UN-Einrichtungen; Regierungen	Gesellschaften in der Konfliktfolgezeit
technische und andere Dienste auf Militärstützpunkten	geregelt	Verteidigungsministerien	wenige Industrieländer
<i>Militärhilfe</i>			
militärische Ausbildung	von der Regierung gefördert, gelegentlich illegal	Entwicklungsländer-Regierungen; Regierungen, die im Hintergrund wirken wollen; Rebellenverbände und Aufständische	Entwicklungsländer, kriegszerrüttete Gesellschaften
Lieferung von Ausrüstung	von der Regierung gefördert, gelegentlich illegal	Entwicklungsländer-Regierungen; Rebellenverbände	Entwicklungsländer, kriegszerrüttete Gesellschaften
militärische Bewertungen: Bedrohungsanalysen	geregelt	Planungsstäbe der Regierungen	weltweit
<i>Friedenssicherung</i>			
Logistik der Friedenssicherung	geregelt	UN	kriegszerrüttete Gesellschaften
Abrüstung, Einsammeln von Waffen, Demobilisierung	im Auftrag der UN	UN	kriegszerrüttete Gesellschaften
<i>Militärische Operationen</i>			
Kampfeinsätze	meist illegal, gelegentlich auf Anforderung von Regierungen	Regierungen in auswegloser Lage; Rebellenverbände und Aufständische; Regierungen, die im Hintergrund wirken wollen; transnationale Unternehmen	kriegszerrüttete Gesellschaften, Entwicklungsländer

### Beispiel MPRI, USA

Die Liste der Beschäftigten der 1987 gegründeten US-amerikanischen Firma »Military Professional Resources Inc. (MPRI)« liest sich wie ein »Who's Who« pensionierter hochrangiger US-Offiziere. Direktor der Firma ist General a.D. Carl Vuono, der das US-Heer während des »Wüstensturms« im Zweiten Golfkrieg kommandierte. Ein Dutzend pensionierte Generäle und Admiräle stehen auf der Gehaltsliste, ebenso ehemalige hochrangige Mitarbeiter des CIA und ehemalige Botschafter. 800 Personen sind fest beschäftigt, weitere 11 000 sollen jederzeit für Kurzeinsätze abrufbar sein. Die Firma rühmt sich, jede Art militärischer Mission ausführen zu können – außer Kampfeinsätze. Im Gegensatz zu anderen Firmen verzichtet die MPRI auf unmittelbare Kampfeinsätze. Die MPRI hat laut Eigenauskunft derzeit Verträge »in allen Regionen der Welt«. Auf dem Balkan ist man in einem »militärischen Stabilisierungsprogramm« tätig und bildet Streitkräfte aus. Die MPRI unterhält ein »Kampfsimulationszentrum« und ein »Kampfausbildungscamp«. In der Drogenbekämpfung in Kolumbien setzt die MPRI Berater auf Rechnung der US-Regierung bei Polizei und Militär ein.

Die Firma geriet öffentlich in die internationale Kritik, weil sie die kroatische Armee in einer Zeit ausbildete, als in der Krajina ethnische Säuberungen durchgeführt wurden. Eine direkte Beteiligung der MPRI ist nicht nachzuweisen. Die Ausbildung erfolgte mit Zustimmung der US-Regierung zu einem Zeitpunkt, als über das gesamte ehemalige Jugoslawien ein UN-Waffenembargo verhängt war.

Der Trend zur Privatisierung und zum »outsourcing« von Militär- und Sicherheitsdienstleistungen findet nicht nur in Industrieländern statt, sondern ist in vielen Ländern zu finden. In unterentwickelten oder kollabierten Ländern werden die privaten Dienste nachgefragt, um schwache Regierungen zu stabilisieren oder internationale Interventionen zu stützen. Es handelt sich um einen rasch wachsenden Markt, der angeblich weltweit jährlich um 9 vH wächst<sup>8</sup>.

#### Söldner

Des Weiteren gibt es den Typ der Söldnertruppen für den direkten Kampfeinsatz. Als klassische Form der privat organisierten Betätigung in Kriegen und bewaffneten Auseinandersetzungen ist das Söldnertum – Personen verdingen sich einzeln oder in Gruppen gegen Bezahlung in Kriegen – seit langem bekannt. Im 17. Jahrhundert schlugen sich Söldner in Europa einmal auf die eine, einmal auf die andere Seite und kämpften nicht um die Ehre oder fürs Vaterland, sondern für die Kriegspartei, die für den Söldnerdienst zahlte. In der Phase der Entkolonisierung des letzten Jahrhunderts betätigten sich Söldner vorrangig auf dem afrikanischen Kontinent; oftmals erfolgte ihr Einsatz, um Regierungen zu destabilisieren und zu stürzen. Hauptaktionsgebiet ist auch heute Afrika. Diese Söldner werden vor allem in ehemaligen Kriegsgebieten rekrutiert, wo viele kampferprobte Soldaten nach Beendigung der Kriege aus den Streitkräften ausscheiden.

Als Reaktion auf wachsende Söldneraktivitäten richtete die Generalversammlung der Vereinten Nationen 1980 als Nebenorgan einen Ad-hoc-Ausschuß zur Ausarbeitung einer internationalen Konvention gegen die Anwerbung, den Einsatz, die Finanzierung und die Ausbildung von Söldnern ein.

#### Fehlende oder mangelhafte Normen und Kontrollen

Viele Tätigkeiten privater militärischer Firmen und privater Sicherheitsdienste sind legal und bewegen sich im Rahmen der bestehenden Gesetze. Da die Definition dieser Aktivitäten nicht klar und einheitlich ist und da die Normen bezüglich des Söldnerwesens für formal korrekt registrierte Firmen kaum greifen, bewegen sich die modernen, um Seriosität bemühten Unternehmen, die militärische Sicherheitsdienstleistungen verkaufen, aber nicht direkt in Gefechte eingreifen, in einer völkerrechtlichen Grauzone. Auch die Grenzlinie

zwischen Kombattanten, die von Regierungen eingesetzt werden, und privat angeheuerten Firmen verschwimmt.

In den letzten zwei Jahrzehnten haben die Generalversammlung der Vereinten Nationen, der Sicherheitsrat, der Wirtschafts- und Sozialrat sowie die Menschenrechtskommission mehr als 100 Resolutionen verabschiedet, in denen die Aktivitäten der Söldner gebrandmarkt werden<sup>9</sup>. Nicht nur Söldner, sondern auch private Militär- und Sicherheitsfirmen verfügen aber über militärische oder polizeiliche Macht, die niemandem verantwortlich ist. Sie können ihre Dienste prinzipiell jedem anbieten, der dafür zu zahlen gewillt ist, seien es Staaten, transnationale Unternehmen, UN-Unterorganisationen, Hilfswerke, Rebellentruppen oder Drogenbosse. Die vorhandenen internationalen Normen greifen für die privaten Militär- und Sicherheitsfirmen nur, wenn diese Firmen das Selbstbestimmungsrecht der Völker verletzen, sie in die inneren Angelegenheiten eines Staates eingreifen oder sich direkt an Kampfhandlungen beteiligen. Dies ist gelegentlich der Fall, wie die Aktivitäten der britischen Firma »Sandline« 1996 in Sierra Leone und 1997 in Papua-Neuguinea belegen<sup>10</sup>. Meist jedoch hüten sich die privaten Sicherheitsfirmen, diese feine Grenzlinie zu überschreiten. Damit sind ihre oftmals kriegsentscheidenden Tätigkeiten durch die geltenden internationalen Normen nicht erfaßt.

1977 verabschiedete die Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) eine Konvention zur Eliminierung des Söldnerwesens, die sich allerdings nur gegen den Einsatz von Söldnern gegen Regierungen oder Befreiungsbewegungen richtet<sup>11</sup>. Die wesentlichen Elemente der OAU-Konvention fanden im gleichen Jahr Eingang in das I. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen von 1949, in denen das Kriegsrecht geregelt ist. Dieses Zusatzprotokoll entzog den Söldnern den Kombattantenstatus und damit den Schutz des Kriegsvölkerrechts, sprach aber kein eigentliches Verbot des Söldnerwesens aus. Im Herbst 1989 verabschiedete die UN-Generalversammlung die Internationale Konvention gegen die Anwerbung, den Einsatz, die Finanzierung und die Ausbildung von Söldnern<sup>12</sup>. Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens verpflichten sich, keine Söldner zu rekrutieren, einzusetzen, zu finanzieren oder auszubilden und deren Einsatz strafrechtlich zu verfolgen. Erst am 20. Oktober 2001, nachdem 22 Staaten die Konvention ratifiziert hatten, trat sie in Kraft<sup>13</sup>. Um mehr Staaten zum Beitritt zu veranlassen und um über die Aktivitäten der Söldner regelmäßig zu berichten, setzte die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen Enrique Bernales Ballesteros aus Peru als ihren Sonderberichterstatter ein, der seit 1988 jährlich einen detaillierten Bericht über Ausmaß und menschenrechtliche Konsequenzen des Söldnerwesens vorlegt<sup>14</sup>.

Problematisch ist die enge Definition in den geltenden Regelungen. Die in der Konvention festgelegte Definition kann nach Ansicht von Ballesteros die zunehmende Aktivität von nichtstaatlichen Akteuren, privaten Sicherheitsgruppen (einschließlich Freiwilligen), privaten Milizen und so fort nicht adäquat erfassen. In seinen Berichten führt der Sonderberichterstatter mit Blick auf die privaten Militärfirmen aus, daß Söldneraktivitäten das Ende des Kalten Krieges überlebt und sich deren Methoden verändert haben: Nach wie vor, so Ballesteros, lassen sich Söldner individuell rekrutieren, um in internationalen Konflikten zu kämpfen, so wie es auch in den internationalen Militär- und Sicherheitsfirmen Söldner gibt, die sich engagieren lassen und im illegalen Drogenhandel oder im Handel mit Diamanten und Waffen tätig sind<sup>15</sup>. Der Sonderberichterstatter fordert, die Söldnerdefinition zu überarbeiten. Er betont, daß die militärische Sicherheit unveräußerliche Kernaufgabe der Staaten beziehungsweise der Staatengemeinschaft bleiben muß, die anders als private Akteure an das Völkerrecht gebunden sind. Wegen der bestehenden Gesetzeslücken hat eine internationale Expertengruppe inzwischen detaillierte Vorschläge gemacht, die insbesondere auf eine klarere Kontrolle der privaten Militär- und Sicherheitsfirmen zielen<sup>16</sup>.

Gelegentlich werden die Sicherheitsfirmen als eine »qualitativ neue Form von Söldneraktivitäten« bezeichnet<sup>17</sup>. Doch diese Kritik greift zu kurz. Die Militärfirmen wehren sich dagegen, als moderne Söldner bezeichnet zu werden. Im Gegensatz zu Söldnergruppen legen sie Wert darauf, daß sie ordnungsgemäß registriert sind, ihre Steuern bezahlen und nicht mit dem Völkerrecht in Konflikt kommen. Mehr noch, sie behaupten, daß sie zur Konfliktlösung beitragen. Tatsächlich hat sich bei Einsätzen von Militärfirmen gezeigt, daß sie zur Beendigung von bewaffneten Auseinandersetzungen beigetragen haben. Doch die Auffassungen der Staatenmehrheit in den Vereinten Nationen sind eindeutig: dies waren zumeist kurzfristige Erfolge, während sich an den Ursachen für die Konflikte nichts geändert hat<sup>18</sup>.

Ebenso wehren sich die Firmen gegen einen Vergleich mit Waffenhändlern<sup>19</sup>. Ihre Legitimierung betonen die privaten Militärfirmen meist mit Hinweis auf die Zustimmung der Regierungen der Länder, in denen sie lokalisiert sind oder wo sie operieren. So betont die amerikanische Firma MPRI auf ihrer Internetseite, daß sie »mit einer Lizenz der US-Regierung in einer Reihe von Ländern« tätig ist. Als im britischen Parlament die Rolle der Firma »Sandline« und deren Beteiligung am Sturz der Regierung Sierra Leones als Skandal bezeichnet wurde, verwies die Firmenleitung darauf, daß sie mit Wissen und stillschweigender Duldung der britischen Regierung gehandelt habe<sup>20</sup>.

### Schubkraft und Motive

Ein Grund für die Privatisierung ist die Tatsache, daß manche Regierungen, die eine Notwendigkeit zur Verhinderung humanitärer Katastrophen sehen, gelegentlich lieber auf Privatfirmen zurückgreifen, um nicht die eigenen Truppen einsetzen zu müssen. Die Erfahrungen der Vereinigten Staaten in Vietnam und die wachsende Kritik in der Öffentlichkeit an der steigenden Zahl gefallener US-amerikanischer Soldaten spielt bei Entscheidungen für Auslandseinsätze noch immer eine wichtige Rolle.

Zwei Gründe – konzeptionell-ideologische Überlegungen sowie Haushaltsprobleme in vielen Ländern – sind für die Privatisierung im militärischen Bereich primär verantwortlich<sup>21</sup>.

- Erstens ist der Trend zur Reduzierung staatlicher Aktivitäten seit Jahren dominant. Das neoliberale Konzept des »schlanken Staates« hat sich allgemein alternativlos und fast unkritisiert durchgesetzt. Militär und Polizei sind davon nicht ausgenommen. Mit Absicht und geplant werden zahlreiche staatliche Funktionen von der öffentlichen Hand aufgegeben. Mittlerweile werden nicht nur Telekommunikations- und Stromversorgungsunternehmen, Bahn und Post privatisiert, sondern auch sensible Bereiche des Militärs. Nach neoliberalen Vorstellungen erscheint es nur logisch, den Privatsektor zu nutzen, um öffentliche Sicherheit effektiv, effizient und preiswert anzubieten.

- Zweitens haben die Haushaltsengpässe die Privatisierung beschleunigt. Um Finanzmittel zu sparen oder um Ausgaben in die Zukunft zu verschieben, forcierten Regierungen die Konzepte »Privatisierung«, »outsourcing« und »öffentlich-private Partnerschaft« auch im Militärbereich. Um kosteneffektivere Marktlösungen zu finden, werden traditionelle militärische Funktionen privatisiert.

Viele der von Privatfirmen übernommenen Funktionen werden von ihnen effizient und effektiv ausgeführt. Ob aber der Privatsektor tatsächlich Sicherheit effizient, effektiv und preiswert anbietet und die Finanzprobleme der öffentlichen Hand lösen oder lindern kann, muß sich erst noch erweisen. Bislang sind die Erfahrungen noch zu gering. Die anekdotenhafte Evidenz ist ausreichend, um dieses Konzept für die Finanz- und Verteidigungsminister weiter attraktiv zu machen; sie reicht aber nicht aus, um den Praxistest bereits als gelungen anzusehen. Neil V. Davies, Wirtschaftssachverständiger im britischen Verteidigungsministerium und selbst ein Befürworter der Privatisierung, zögert nicht, auch einige Haken und Ösen zu benen-

*I. Zusatzprotokoll von 1977 zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte*

#### Art. 47 Söldner

- (1) Ein Söldner hat keinen Anspruch auf den Status eines Kombattanten oder eines Kriegsgefangenen.
- (2) Als Söldner gilt,
  - a) wer im Inland oder Ausland zu dem besonderen Zweck angeworben ist, in einem bewaffneten Konflikt zu kämpfen,
  - b) wer tatsächlich unmittelbar an Feindseligkeiten teilnimmt,
  - c) wer an Feindseligkeiten vor allem aus Streben nach persönlichem Gewinn teilnimmt und wer von oder im Namen einer am Konflikt beteiligten Partei tatsächlich die Zusage einer materiellen Vergütung erhalten hat, die wesentlich höher ist als die den Kombattanten der Streitkräfte dieser Partei in vergleichbarem Rang und mit ähnlichen Aufgaben zugesagte oder gezahlte Vergütung,
  - d) wer weder Staatsangehöriger einer am Konflikt beteiligten Partei ist noch in einem von einer am Konflikt beteiligten Partei kontrollierten Gebiet ansässig ist,
  - e) wer nicht Angehöriger der Streitkräfte einer am Konflikt beteiligten Partei ist und
  - f) wer nicht von einem am Konflikt beteiligten Staat in amtlichem Auftrag als Angehöriger seiner Streitkräfte entsandt worden ist.

nen. Er spricht von exzessiver Kommerzialisierung, den höheren Kosten privater Finanzierung, der Inflexibilität der vertraglichen Regelungen, dem Verlust von Kontrolle und Verantwortung im Ministerium, der Abhängigkeit von Monopolanbietern, dem Potential für Betrug, von negativen Einflüssen auf die lokale Wirtschaft und von zusätzlichem Zeitaufwand und erhöhten Kosten<sup>22</sup>.

Wenn auch hinter der Privatisierung das Bemühen steckt, die Streitkräfte effizienter zu führen, so birgt dieser Ansatz doch Gefahren. Eine zentrale Funktion des Staates, nämlich das Gewaltmonopol, könnte unterhöhlt oder sogar ganz aufgegeben werden. Privatisierung bedeutet nicht per se die Aufgabe staatlicher Funktionen, und in vielen Entwicklungsländern kann von einer korrekten Ausübung des staatlichen Gewaltmonopols erst gar nicht gesprochen werden. Dennoch stellt sich die Frage, gegenüber wem die privaten Militär- und Sicherheitsfirmen für ihre Handlungen verantwortlich sind und wem sie Rechenschaft abzulegen haben. Während die Regierung gegenüber dem Parlament rechenschaftspflichtig ist, sind private Firmen dies nur gegenüber ihren Aktionären oder Besitzern. Genau aus diesem Grunde ist die US-Regierung durchaus daran interessiert, die Dienste privater Firmen in Anspruch zu nehmen, da die Kontrollen des Kongresses bei Rüstungsexporten, Militärhilfe und in der Drogenbekämpfung der Regierung weniger Handlungsspielraum erlauben. Auch gegenüber der Öffentlichkeit muß sich die Regierung bei möglichen Verwicklungen (oder wenn es zu Toten oder Verletzten bei den Einsätzen kommt) nicht verantworten, da es sich ja nicht um Angehörige der Streitkräfte handelt.

### Wie weiter?

Die Privatisierung militärischer Funktionen führt zu einem grundlegenden langfristigen Wandel im Verhältnis von Militär und Nationalstaat. Nach Max Weber ist es eine der vorrangigen Aufgaben des Staates, die Sicherheit seiner Bürger zu gewährleisten. Dies ist in vielen Ländern (und besonders in urbanen Zentren) heute kaum noch oder nicht mehr möglich. Die Globalisierung hat die Bedingungen für Webers Konzept des Nationalstaats verändert. Entnationalisierung findet auf zahlreichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Ebenen statt, und auch die Konzeption national organisierter und orientierter Armeen ist in Frage gestellt. Doch bislang haben sich die parlamentarischen Kontrollen des Militärs nicht parallel zur Ten-



*Der jüngste Staat der Welt ist Osttimor, der mit Hilfe der Vereinten Nationen am 20. Mai dieses Jahres unabhängig wurde. Mit dem Übergang in die Unabhängigkeit war das Mandat der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in Osttimor (UNTAET) erfüllt, an deren Spitze der Brasilianer Sergio Vieira de Mello gestanden hatte. Bei der Unabhängigkeitsfeier in Dili wurde Generalsekretär Kofi Annan die Flagge der UN zurückgegeben. Die ehemalige portugiesische Kolonie hatte lange im Schatten der Weltpolitik gestanden (vgl. Klaus Figge, Ost-Timor: fern, unbekannt, vergessen, VN 4/1981 S. 113ff.), bis die politischen Veränderungen in Indonesien 1999 eine Lösung dieses Entkolonisierungsproblems zu ermöglichen schienen, aber zunächst eine Tragödie im Gefolge hatten.*

denz der Privatisierung des Militärs fortentwickelt. Dies gilt analog auch für die Vereinten Nationen oder die Europäische Union. Fallen die Werkzeuge von Krieg und Gewalt und deren Kontrolle durch den Nationalstaat in die Hände nichtstaatlicher Akteure (von kriminellen Gruppen bis zu bewaffneten Aufständischen, von angeheuerten Gangs bis zu legal operierenden Firmen)? Ist es weise und politisch vertretbar, Kontrollfunktionen im nationalen Rahmen aufzugeben (oder nicht mehr wahrnehmen zu können), bevor neue Kontrollmechanismen international geschaffen sind? »Global governance«, eine verantwortliche, global orientierte Weltinnenpolitik, ist auf dem Feld der Sicherheit von einer Realisierung noch weit entfernt.

»Outsourcing« und Privatisierung sind Teile eines breit angelegten Konzepts des schlanken Staates. Dieser allgemeine Trend ist mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht reversibel, sondern wird sich weiter durchsetzen. Angesichts des derzeit eindeutigen Trends zur Privatisierung im Militär kann man nicht davon ausgehen, daß die Privatisierung ein nur vorübergehender Zustand ist. Wenn nicht alle Anzeichen täuschen, wird sie sich weiter verstärken. Das Ad-hoc-Engagement privater Militärfirmen in Angola, Sierra Leone, der Demokratischen Republik Kongo, auf dem Balkan und so weiter ist inzwischen ein deutlich sichtbares Phänomen innergesellschaftlicher Kriege geworden.

Doch die Unterschiede zwischen der Privatisierung von Bahn oder Post einerseits und Militär oder Polizei andererseits sind qualitativer Natur. Diese Qualität ist im staatlichen Gewaltmonopol begründet – einer Errungenschaft, die in Europa vor mehr als 350 Jahren mit dem Westfälischen Frieden als zivilisatorischem Fortschritt erreicht wurde. Dies darf nicht leichtfertig aufgegeben werden. Es wird nicht darauf ankommen, den Versuch zu machen, private Militär- und Sicherheitsfirmen zu verbieten oder zu ächten, wie dies bei Söldnern der Fall ist. Es geht vielmehr darum, deren Aktivitäten mit besonderer Sorgfalt zu kontrollieren und den Maßstab der Ach-

tung der Menschenrechte auch an diese Firmen anzulegen. Dabei darf es nicht bei Bemühungen im nationalstaatlichen Rahmen bleiben, denn hier besteht internationaler Regelungsbedarf. Die Vereinten Nationen wären gut beraten, sich diesen Problemen verstärkt zu widmen.

- 1 Das heißt nicht, daß diese Kriege keine grenzüberschreitende Bedeutung hätten. Im Gegenteil werden oftmals die Nachbarländer und andere internationale Akteure in die Konflikte einbezogen oder beteiligen sich hieran. Ein eindrückliches aktuelles Beispiel liefert die Demokratische Republik Kongo. Kaldor spricht von »neuen Kriegen«; Mary Kaldor, *New Types of Conflict*, in: Ruth Stanley (Hrsg.), *Gewalt und Konflikt in einer globalisierten Welt*, Wiesbaden 2001, S. 24-50.
- 2 Siehe zur Debatte um die sogenannte humanitäre Intervention Ian Williams, *Nur das letzte Mittel*. Der Bericht der Axworthy-Kommission zur humanitären Intervention, VN 1/2002 S. 10ff., sowie zur gegenwärtigen Diskussion um die Friedensoperationen der Vereinten Nationen Ekkehard Griep, *Neue Maßstäbe für die UN-Friedensmissionen*. Der Brahimi-Bericht und seine Folgen; eine Bestandsaufnahme, VN 2/2002 S. 61ff.
- 3 Im Mittelpunkt der Betrachtung steht in diesem Beitrag die Privatisierung militärischer Funktionen, während die Privatisierung der Sicherheit als Rahmenbedingung lediglich erwähnt wird. Das Söldnerwesen wird wegen seiner besonderen rechtlichen Bedeutung und des Stellenwerts der Materie in den Vereinten Nationen thematisiert.
- 4 Alex Vines, *Mercenaries, Human Rights and Legality*, in: Abdel-Fatau Musah / J. Kayode Fayemi (eds.), *Mercenaries. An African Security Dilemma*, London-Sterling/Va. 2000, S. 169-197.
- 5 Traditionell führten private Unternehmen die Entwicklung und Produktion von Waffen in vielen Ländern (u.a. Deutschland, Japan, Schweden, USA) durch. In anderen Staaten (z.B. Frankreich, Großbritannien, Rußland) wurde die Rüstungsproduktion in den letzten beiden Dekaden weitgehend privatisiert. Dieser Aspekt der Privatisierung wird hier nicht weiter behandelt, zumal die Entwicklung und Produktion von Waffen in allen genannten Ländern rechtlich klar geregelt ist – wenn auch immer wieder Skandale und dubiose Geschäfte (vor allem im Waffenexport) Anlaß zu der Mahnung, die bestehenden Gesetze auch anzuwenden, geben. Aus der Vielzahl der Veröffentlichungen zum Thema Waffenexportregelungen: Ian Anthony (ed.), *Arms Export Regulation*, Oxford 2000.
- 6 Neil V. Davies, *Outsourcing, Privatisation and other Forms of Private Sector Involvement: Conditions and Requisites*, unveröffentlichtes Konferenzpapier für die im Rahmen des Euro-atlantischen Partnerschaftsrats abgehaltene Konferenz »Defence Reform, Defence Industry and the State« des »George Marshall Centre« der NATO in Wildbad Kreuth im August 2000.
- 7 Quelle: Herbert Wulf, *Change of Uniform – But No Uniform Change in Function*. Soldiers in Search of a New Role, in: BICC, *Conversion Survey 2002*, Baden-Baden 2002, S. 97f.
- 8 Zu diesem Schluß kommt jedenfalls eine Untersuchung der in der »Sicherheitsberatung« tätigen Firma »Freedonia Group«, zitiert in: *Financial Times* v. 10.11.2000, S. 11.
- 9 United Nations (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights), *Human Rights Fact Sheet No. 28: The Impact of Mercenary Activities on the Right of Peoples to Self-Determination*, Genf 2002.
- 10 Vines (Anm. 4); Damian Lilly, *The Privatization of Security and Peacebuilding: a Framework for Action*, London (International Alert) 2000.
- 11 Organization of African Unity Convention for the Elimination of Mercenarism in Africa, Text: *Fact Sheet* (Anm. 8), S. 33-38. Die OAU-Konvention trat 1985 in Kraft.
- 12 Siehe zu Vorgeschichte und Inhalten des Vertragswerks Horst Risse, *Die »Hunde des Krieges« an die Kette gelegt? Die Konvention der Vereinten Nationen gegen Söldnerumtriebe*, VN 4/1990 S. 126ff. Text der mit Resolution 44/34 v. 4.12.1989 angenommenen Konvention: VN 4/1990 S. 151ff.; englischer Wortlaut auch in: *Fact Sheet* (Anm. 9), S. 25-32.
- 13 Die Vertragsparteien sind Aserbaidschan, Barbados, Belarus, Costa Rica, Georgien, Italien, Kamerun, Katar, Kroatien, Libyen, Malediven, Mauretanien, Saudi-Arabien, Senegal, Seychellen, Suriname, Togo, Turkmenistan, Ukraine, Uruguay, Usbekistan und Zypern. Weitere neun Länder, darunter auch Deutschland, haben unterzeichnet.
- 14 Zuletzt UN Doc. E/CN.E/2002/20 (Report on the question of the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination) v. 10.1.2002.
- 15 E/CN.E/2002/20 (Anm. 14), Ziff. 50.
- 16 E/CN.4/2001/18 v. 14.2.2001. Im Mai 2002 hat erneut ein Expertentreffen stattgefunden, das sich um eine »klarere rechtliche Definition des Söldnerbegriffs« – die Notwendigkeit hierfür wurde von der Generalversammlung zuletzt in ihren Resolutionen 55/86 v. 4.12.2000 und 56/232 v. 24.12.2001 unterstrichen – bemühte und eine verstärkte Rechenschaftspflicht der privaten Sicherheitsfirmen einforderte.
- 17 Musah/Fayemi (Anm. 4), S. 1.
- 18 *Fact Sheet* (Anm. 9), S. 10f.
- 19 »Sandline International« schreibt in einer Stellungnahme von 1998 unter dem Titel »Private Military Companies – Independent or Regulated?«, daß private Militärfirmen (Private Military Companies, PMCs) nicht einfach Waffen liefern, sondern dem Kunden als Paket Ausbildung, Unterstützung und Waffen liefern, um dessen militärische Kapazitäten zu stützen. »Therefore, PMCs are not »arms dealers« but are more packaged service providers. Using the example of computers as an analogy, they are not hardware providers, but deliver a turnkey solution containing all the elements the client needs to make use of the technology...«. Im Internet abzurufen unter: [www.sandline.com/site/index.html](http://www.sandline.com/site/index.html).
- 20 Vines (Anm. 4), S. 180.
- 21 Musah und Fayemi meinen sogar, daß die westlichen Länder, die während mehr als 150 Jahren nicht gezögert haben, militärisch zu intervenieren, heute, nach dem Fall der Berliner Mauer, wieder zu einer »Ära der Intervention« zurückgekehrt seien; Musah/Fayemi (Anm. 4), S. 3.
- 22 Davies (Anm. 6), S. 5-9.