

# Die Privatisierung des Krieges und die Gefährdung des staatlichen Gewaltmonopols

von Herbert Wulf

Am 17. September 2007 rief die amerikanische Außenministerin Condoleezza Rice den irakischen Ministerpräsidenten an, um ihm ihr Mitgefühl auszusprechen. Bei einer wilden Schießerei im Bagdader Viertel Al-Mansur waren 17 Iraker ums Leben gekommen; ein weiteres Dutzend wurde verletzt. Die Opfer waren unschuldige Passanten, so zumindest äußerten sich Vertreter des irakischen Staates. Sie sprachen unverhohlen von einem Verbrechen und einer ernsthaften Bedrohung der Souveränität des Iraks. Zwar sind Vorkommnisse, bei denen Zivilisten blindwütig auf der Straße getötet werden, im irakischen Chaos nicht selten, aber der Vorfall Mitte September 2007 hatte etwas Besonderes. Die Schützen waren weder Aufständische, noch irakische oder amerikanische Soldaten, sondern Angestellte der privaten amerikanischen Militärfirma Blackwater. Die irakische Regierung reagierte mit der Ankündigung, Blackwater die Arbeitserlaubnis im Irak zu entziehen und die Mitarbeiter der Firma auszuweisen.

Immer wieder gibt es Skandale um private Militärfirmen. Die Firma CACI beispielsweise, die sich zunehmend zum Generalunternehmer des amerikanischen Verteidigungsministeriums entwickelt hat, erhielt einen Großauftrag vom Pentagon. Teil dieses Vertrages war der Kontrakt zum Verhör irakischer Gefangener. CACI setzte Nachrichtenspezialisten ein, die mit dubiosen Methoden Verhöre in irakischen Gefängnissen durchführten. Die Firma DynCorp, die auch im Irak und in Afghanistan tätig ist und mit einem Auftragsvolumen von über 1,8 Milliarden US \$ für die Jahre 2004–2006 in diesen beiden Ländern zweitgrößter Auftragnehmer der US-Regierung war, geriet schon während des Bosnienkrieges in Verruf als sieben ihrer Angestellten in Bosnien Mädchen im Alter von 12 Jahren prostituierten.

Die Blackwater-Vorfälle machen dreierlei deutlich: **Erstens** sind sie ein Hinweis darauf, dass sich im Irak mit Wissen und Wollen der US-Regierung Privatarmeen (vor allem, aber nicht nur amerikanischer Firmen) tummeln. Nach manchen Schätzungen überflügelt die Zahl der Contractors der Sicherheitsfirmen die Zahl der 162.000 US-Soldaten. Rund 180.000 Personen, viele von ihnen bewaffnet, sollen für Privatfirmen im Auftrag des US-Verteidigungs- und des Außenministeriums im Irak tätig sein. Der Krieg wird immer mehr privatisiert und zu einem guten Geschäft für Firmen und Mitarbeiter, die bereit sind, ein hohes Sicherheitsrisiko einzugehen. Die ins öffentliche Gerede gekommene Firma Blackwater ist nur die Spitze des Eisbergs, denn nicht nur im Irak werden die Privatarmeen eingesetzt.

**Zweitens** zeigte sich, dass die irakische Regierung keine juristische Handhabe gegen die Angestellten der US-Firma Blackwater hat. Auch das vor Ort ermittelnde amerikanische FBI kam unverrichteter Dinge nach Hause; denn Blackwater-Mitarbeiter genießen im Irak Immunität. Dies war schon beim Folterskandal von Abu Ghraib deutlich geworden. Damals wurden lediglich einige rangniedrige amerikanische Soldaten, nicht aber die beteiligten Mitarbeiter der Firma CACI, zur Rechenschaft gezogen. Die Firmen operieren in einer rechtlichen Grauzone und das Pentagon selbst hat, angesichts der großen Zahl der Firmen mit Hunderten von Subunternehmern, längst den Überblick darüber verloren, welche und wie viele Personen und Firmen für die US-Regierung tätig sind und wie sie sich verhalten.

**Drittens** ist der Einsatz der privaten Contractors in den US-Streitkräften nicht unumstritten. Die Kommandeure der Streitkräfte wissen oft nicht, was die Privatarmeen der Firmen tun, da ihre zumeist kampferprobten Spezialisten nicht in die Kommandostrukturen der Armee eingegliedert sind. Da aber die US-Armee nicht genügend Personal für den Krieg rekrutieren kann, verlässt sie sich immer häufiger auf die privaten Dienste.

Die „Entprivatisierung der Gewalt“ – also die Entwaffnung der Bürger und die Schaffung von Recht – gilt zu Recht als zivilisatorische Errungenschaft, da es mit der Schaffung des staatlichen Gewaltmonopols gelungen ist, Regeln für die Anwendung staatlicher Gewalt durchzusetzen. Doch heute wird diese Errungenschaft durch die Bewaffnung nicht-staatlicher Akteure und die die Privatisierung staatlicher Sicherheitsfunktionen gefährdet.

Ich möchte die Perspektive ein wenig erweitern und spreche drei Tendenzen an, die nach meiner Auffassung beträchtliche Konsequenzen für die Ausübung des staatlichen Gewaltmonopols haben bzw. das staatliche Gewaltmonopol unterminieren: Die Privatisierung der Sicherheit, die allgemeine Globalisierung in zahlreichen gesellschaftlichen Bereichen und internationale Intitativen (vor Interventionen) als Reaktion zur Verhinderung von Kriegen und zur Beilegung von Konflikten. In einem vierten Teil zeige ich, welche Möglichkeiten bestehen, die privaten Militärfirmen zu regulieren; und, dass es nötig ist, Alternativen zum herkömmlichen, nach wie vor national orientierten, staatlichen Gewaltmonopol zu entwickeln.

## **1. Die Privatisierung von Sicherheit und Gewalt**

### **Privatisierung der Gewalt von unten**

Immer häufiger werden Kriege und gewaltsame Konflikte von nicht-staatlichen Akteuren ausgetragen. Warlords, organisiertes Verbrechen, Milizen, Rebellen, Jugendgangs und Kindersoldaten – auch wenn diese eher als Opfer einzustufen sind – sorgen für Unsicherheit und Staatszerfall. Viele Regierungen sind mit ihren Polizei- und Militärstreitkräften nicht mehr in der Lage, Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten.

An der Privatisierung der Gewalt von unten beteiligen sich zahlreiche nicht-staatliche Akteure, weil sie sich gegen Übergriffe wehren, eine Regierung stürzen, oder sich schlicht bereichern wollen. Diese Gruppen, deren Prototyp die Warlords sind, sorgen für Unsicherheit und Staatszerfall. Der schwache oder in vielen Ländern kaum existierende Staat kann das staatliche Gewaltmonopol nicht durchsetzen. Staatszerfall, ineffiziente und korrupte staatliche Institutionen – vor allem auch Militär, Polizei und Justiz – sorgen für Unsicherheit, ungehemmte Kriminalität und Instabilität. Die Aufrechterhaltung von Gesetz und öffentlicher Ordnung wird immer schwieriger oder ist in kritischen Fällen gar nicht mehr möglich; rechtfreie Räume entstehen – Räume begrenzter Staatlichkeit. Die internationale Gemeinschaft reagiert in den letzten Jahren verstärkt auch mit militärischen Mitteln auf diese Entwicklung.

Eine bereits länger anhaltende Entwicklung ist die immer stärkere Belastung der Zivilbevölkerung in Kriegen. Während im „klassischen“ Krieg der Vergangenheit Soldaten gegen Soldaten kämpften, ist heute vor allen Dingen die Zivilbevölkerung Ziel militärischer Angriffe oder hauptsächlich davon betroffen. Die Mehrzahl der Toten und Verletzten in den Kriegen sind Zivilisten. Hinzu kommt die große Zahl der Flüchtlinge, die oft ihre Heimat aufgrund kriegerischer oder gewalttätiger Auseinandersetzungen verlassen.

Die neuen Entwicklungen hängen eng mit dem generellen Trend der Globalisierung fast sämtlicher Gesellschaftsbereiche zusammen. In vielen Ländern führte die Integration in den Weltmarkt zu bedeutsamen Verwerfungen, die oft in gewaltsam ausgetragene innergesellschaftliche Konflikte münden, auf die mit zivilen und militärischen Mitteln reagiert wird.

## **Privatisierung von oben: der deregulierte Krieg**

Neben dieser Form der Privatisierung der Gewalt „von unten“ gibt es eine zweite, von staatlicher Seite gezielt geplante Privatisierung „von oben“ – das „Outsourcen“ polizeilicher und militärischer Funktionen an private Firmen.

Für viele Streitkräfte, vor allem für die US-Streitkräfte, wird es immer schwieriger, für ihre Kriegs- und Postkonflikteinsätze genügend qualifiziertes Personal zu rekrutieren. In zunehmendem Maße verlassen sie sich bei der Ausbildung der Soldaten, der Reparatur von Waffen, beim Sammeln von kriegsrelevanten Informationen, beim Verhör von Kriegsgefangenen oder bei der Versorgung der Soldaten in den Kampfgebieten mit Essen und sauberer Wäsche auf die Dienste privater Firmen. Wie Pilze sind hunderte private Militär- und Sicherheits-Unternehmen aus dem Boden geschossen – nicht nur in den USA. Es herrscht eine regelrechte Goldgräberstimmung. Die Firmenmitarbeiter sind immer häufiger in Schießereien verwickelt oder in andere Skandale involviert. Dass die Mitarbeiter der zahlreich im Irak tätigen privaten Firmen den Finger ständig am Abzug haben verwundert nicht; bis Frühjahr 2007 waren mindestens 917 der sogenannten *Contractor*, also Mitarbeiter privater Sicherheitsfirmen, im Irak getötet und mehr als 12000 verwundet worden.

Das Geschäft der Firmen ist die Vorbereitung des Krieges, dessen Durchführung und die Nachkriegsphase; sie rekrutieren kampferprobte ehemalige Soldaten weltweit. Waffen und anderes Gerät werden von ihnen gekauft oder geliehen – zumeist mit ordentlicher Lizenz der Regierung. Immer mehr übernehmen private Militärfirmen die Aufgaben von Soldaten. Der Irak ist zwar ein extremes Beispiel, aber kein Einzelfall. Ob in der Drogenbekämpfung in Kolumbien, im Bürgerkrieg im westafrikanischen Sierra Leone, im Kriegsgebiet an den Großen Seen in Zentralafrika oder auf dem Balkan – immer sind die „Spezialisten“ dabei. Die Produktpalette der beteiligten Firmen reicht von Sicherheitsdiensten für Privatpersonen und Gebäude bis zur Militärhilfe für ausländische Streitkräfte, von der Logistik bis zur Verwaltung militärischer Liegenschaften, von Transportdiensten für UNO-Organisationen bis zu Kampfeinsätzen, von technisch komplexen bis zu eher schmutzigen Aufgaben wie der Verteidigung der Privilegien korrupter Eliten.

Für diesen Geschäftserfolg war nicht nur maßgebend, dass sich manche Streitkräfte aufgrund zusätzlicher internationaler Aufgaben überfordert fühlten. Mindestens acht Gründe – militärische, wirtschaftliche, gesellschaftspolitische und ideologisch-konzeptionelle – spielen für den Prozess der Kommerzialisierung oder Privatisierung eine zentrale Rolle:

- die Möglichkeit der Rekrutierung qualifizierter Militärfachleute, die nach dem Ende des Kalten Krieges in viele Armeen demobilisiert wurden;
- die Reduktionen im Militärbereich, die zu Personalabbau und Engpässen führten;
- die veränderte Art der Kriegsführung und der Einsatz von High-Tech Waffen, die von den Streitkräften nicht mehr bedient und gewartet werden können;
- die Nachfrage schwacher oder in Bedrängnis geratener Regierungen, die sich durch die Privatarmeen schützen lassen wollen;
- die verstärkte Nachfrage nach dem Einsatz der Streitkräfte bei humanitären Interventionen, die auch die Nachfrage nach privaten Akteuren befördern;
- die verstärkte Nachfrage im „Krieg gegen den Terror“, die sowohl zu erhöhten Anforderungen für die Streitkräfte führte als auch zum Einsatz von Spezialisten privater Firmen;

- die öffentliche Meinung zum Einsatz der Streitkräfte, die Regierungen veranlasst, lieber auf Angestellte Firmen zurück zu greifen, als die „boys and girls“ in den Streitkräften einzusetzen;
- die normativ positiv besetzte Politik der Privatisierung, nach der der Staat generell „verschlankt“ und möglichst viele Funktionen vom Privatsektor übernommen werden sollen – auch im militärischen Bereich.

Um kosteneffektivere Marktlösungen zu finden, werden, wie in diversen zivilen Bereichen staatliche Leistungen, letztlich auch militärische Funktionen privatisiert. Das neo-liberale Konzept vom schlanken Staat hat sich fast kritiklos durchgesetzt. Privatisierung wird landauf, landab als Allheilmittel propagiert. Nicht nur Telekommunikations- und Stromversorgungsunternehmen, Bahn und Post werden privatisiert, sondern auch sensible Bereiche des Militärs. Der Einsatz privater Militärfirmen wird als effektive und marktkonforme Methode angesehen, um den Bedarf an militärischen Dienstleistungen bestimmter Regierungen oder internationaler Organisationen zu decken. „Outsourcen“ und „public-private-partnership“ sind im Militärbereich heute keine Fremdwörter mehr. Es bleibt abzuwarten, ob die jetzt aktuelle Finanzkrise und der jetzt wieder erschallende Ruf nach dem Staat auch Konsequenzen für den Militärsektor haben wird.

Die Hauptargumente für Privatisierung sind die behaupteten Spareffekte für den öffentlichen Haushalt und die angeblich hohe Qualität der Leistungen des zivilen Sektors. Zumeist werden jedoch die Sparpotentiale bei den Auftragsvergaben an Firmen überschätzt. Sogar aus rein betriebswirtschaftlicher Sicht wurde die Privatisierung des Militärs in den USA mangelhaft und schlampig durchgeführt, so dass das Ergebnis der Privatisierung im Militärbereich der USA keineswegs so positiv ist, wie es die Regierung gerne darstellt.

## **2. Folgen der Globalisierung: internationalisierte Konflikte und die Erosion des Nationalstaates**

Die Marktliberalisierung mit freiem Handel und wirtschaftlicher Globalisierung ersetzte die staatlich geförderte Entwicklung als dominantes Entwicklungsmodell. Diese in erheblichem Ausmaß global durchgesetzte Politik schaffte sowohl neue wirtschaftliche Chancen und ökonomisches Wachstum wie gleichzeitig auch die Möglichkeit der systematischen Selbstfinanzierung von Kriegsparteien. Mehr noch: Die Durchführung von Kriegen und die Beteiligung an bewaffneten Konflikten wurde für manche der Kriegsteilnehmer zu einem attraktiven und profitablen Geschäft. Ressourcen werden nicht nur eingesetzt, um Kriege zu führen, um diese Ressourcen werden auch noch heute Kriege geführt.

Die Kategorien zur Erklärung der Bedeutung wirtschaftlicher Faktoren lauten: Kriegsökonomien, Raub und Plünderung, Ressourcenkriege, Gewaltmärkte, Schattenökonomie und Netzwerkkriege. Üblicherweise stehen in solchen Analysen die Konsequenzen der Globalisierung und das Unvermögen von Staaten, ihr Gewaltmonopol auszuüben, im Mittelpunkt.

Interessanterweise hat die internationale Politik hinsichtlich der Einschätzung des Staates fast einen Purzelbaum geschlagen. Jahrzehntlang konzentrierte sich die Entwicklungszusammenarbeit auf die Unterstützung der Regierungen in Entwicklungsländern; später hatte dann die Liberalisierungspolitik nur den „ineffizienten“ und „korrupten“ Staat im Blick und suchte das Heil in der Privatisierung. In den letzten Jahren – dies zeigen die internationalen Hilfsprogramme von Haiti bis Osttimor, von Afghanistan bis zum Kongo, von Bosnien bis Kambodscha – steht die Förderung leistungsfähiger staatlicher, möglichst demokratisch legitimierter Institutionen wieder im Mittelpunkt.

Der Schlüssel zum modernen Nationalstaat „westfälischer“ Prägung ist das Monopol legitimer, organisierter Gewalt. Eine der zentralen Funktionen des modernen Staates ist die Garantie der Sicherheit für seine Bürger durch Rechtsstaatlichkeit, die Max Weber als zivilisatorische Errungenschaft qualifizierte. Der Staat in Europa wurde der Monopolist über „legitime physische Gewaltsamkeit“. Im heutigen modernen Staat beruht die Herrschaft über die Instrumente der legitimen Gewaltanwendung auf der Legalität der Herrschaft.

Das Weber'sche Konzept des Nationalstaates bedeutet Abschaffung privater Armeen, innergesellschaftliche Befriedung, Schaffung eines staatlichen Systems organisierter Gewalt im eigenen Territorium und Organisation zentralisierter Kriegsführung und Aufbau staatlich kontrollierter stehender Heere. Für die heutigen Konflikte bedeuten diese vier Prinzipien folgendes:

**Erstens** haben die Störungen des sorgfältig ausbalancierten Systems nationalstaatlicher Organisationen zu Kriegen und Konflikten unter starker Beteiligung neuer (vor allem privater) Akteure geführt. Als Konsequenz entsteht Unsicherheit in der gesamten Gesellschaft oder in Teilbereichen. Regierungen, große Firmen und internationale Organisationen versuchen sich gegen diese Gefahren bewaffneter Gewalt zu schützen und heuern hierzu private Militärfirmen oder private Sicherheitsfirmen an. Diese privaten Sicherheitsdienstleister führen Aufgaben aus, für die im Konzept des staatlichen Gewaltmonopols Polizei und Streitkräfte vorgesehen sind.

**Zweitens** können staatliche Institutionen die innergesellschaftliche Befriedung und die Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit nicht (mehr) garantieren, da organisierte, mafiose Kriminalität, alltägliche Überfälle und ähnliche Übergriffe eine Situation extremer Unsicherheit schaffen. Diejenigen, die es sich leisten können, versuchen den eigenen Schutz zu organisieren, ohne sich auf schlecht ausgestattete, inkompetente oder korrupte staatliche Behörden zu verlassen. Andere wiederum müssen mit dieser Unsicherheit leben oder greifen möglicherweise selbst zu Gewalt, um das eigene Überleben zu sichern. Es entstehen Zonen ungleicher Sicherheit bzw. Zonen der Unsicherheit und Zonen relativer Sicherheit, in denen Personen und Vermögen von privaten Firmen geschützt werden. Das öffentliche Gut „Sicherheit“ kann vom Staat de facto nicht mehr bereitgestellt werden, obwohl am Anspruch der staatlich garantierten und ausgewogenen Sicherheit weiter festgehalten wird.

**Drittens** ist die nationale territoriale Einheit durch die Globalisierung und durch regionale politische und wirtschaftliche Zusammenschlüsse in vielen Teilen der Welt aufgehoben; wirtschaftliche, politische und kulturelle Bereiche werden denationalisiert. Die Kehrseite dieser Entwicklung ist die Konzentration vieler Kriege auf lokaler oder nationaler Ebene; deren Auswirkungen gehen jedoch über den Nationalstaat hinaus. Konflikte werden außerhalb der Grenzen geschürt, und von Kriegsparteien aus kriegsfernen Regionen unterstützt. Die Liberalisierung des Marktes, die Deregulierungskonzepte und neokonservative wirtschaftliche Programme haben zum freien Verkehr von Waren und Dienstleistung geführt, aber auch zur global organisierten Finanzierung von Kriegen. Konzeptionell und in der staatlichen Wirklichkeit werden staatliche Funktionen abgebaut. Besonders eindrücklich manifestiert sich diese Entwicklung im *Outsourcen* des staatlichen Gewaltmonopols an private Akteure, entweder geplant oder als unbeabsichtigtes, aber akzeptiertes Resultat der Politik. In Gesellschaften, in denen Konflikte endemisch und Frieden und Sicherheit fragil sind, führt die neokonservative Agenda zur Verschärfung von Unsicherheit, Armut, Kriminalität und sozialen Unruhen.

Die Integration in den Weltmarkt hat auch zu grenzüberschreitendem Export und Import der Gewalt (regionale *spill-over* und *spin-in* Effekte) geführt. Die externe Finanzierung von Kriegen, Sanktuarien für Kriegsparteien im Ausland, externe Reservoirs von Gewalt, personelle Militärhilfe und Rüstungslieferungen sind wichtige „Zutaten“ in den

neuen, innergesellschaftlichen Kriegen. Die von außen geschürten und unterstützten Kriege, auch als Netzwerkkriege bezeichnet, weisen auf die Tatsache hin, dass nicht nur Nichtregierungsorganisationen, sondern auch Warlords lokal handeln und global denken.

**Viertens** sind zwar reguläre Armeen in den letzten 15 Jahren durch Demobilisierung von Soldaten drastisch verkleinert worden, doch Armeen werden dadurch nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Internationalisierung und Privatisierung tragen zur gezielten neuen Ausrichtung der Streitkräfte bei: Durch internationale Kooperationen im Rahmen der UN-Friedensmissionen, durch regionale Einsätze, durch Koalitionen der Willigen, aber auch beispielsweise durch die Tendenz zur Schaffung supranationaler Streitkräfte in der Europäischen Union werden die nationalstaatlichen Grenzen verlassen.

### **3. Internationalisierung des Krieges**

Die internationale Gemeinschaft hat auf den Ausbruch von Gewalt und groben Menschenrechtsverletzungen zunehmend mit Interventionen reagiert – auch mit militärischen Mitteln. Die Zahl der von den Vereinten Nationen autorisierten Interventionen hat deutlich zugenommen – jeweils mit Überlegungen und Begründungen zur moralischen Verpflichtung, humanitäre Anliegen zu berücksichtigen. Es gibt empirische Hinweise dafür, dass die Zahl der Genozide und internationalen Krisen deutlich zurück gegangen ist; innergesellschaftlich Kriege sind ebenso zurück gegangen wie die durchschnittliche Zahl der in Kriegen getöteten Menschen. Diese Interventionen bedeuten einen Eingriff in die Souveränität der Nationalstaaten sowie er nach der Weberschen Konzeption vorgesehen ist.

Zwischen der in der Charta der Vereinten Nationen verbrieften politischen Souveränität und der Gleichheit der Staaten einerseits und der besonderen Betonung des Schutzes individueller und kollektiver Menschenrechte andererseits besteht ein potenzielles Spannungsverhältnis. Artikel 2(7) der UN-Charta schreibt fest, dass nichts in der Charta die Vereinten Nationen dazu autorisiert, in Angelegenheiten zu intervenieren, die im Wesentlichen die innerstaatliche Jurisdiktion betreffen. Gleichzeitig aber ist der Schutz der Menschenrechte gefordert. Die Prinzipien der Souveränität und der Nichteinmischung hatten in der Praxis der Vereinten Nationen über Jahrzehnte absoluten Vorrang. Die vorherrschende Meinung in den Vereinten Nationen beruhte auf der Annahme, dass der mit dem Westfälischen Frieden von 1648 erreichte Konsens über die absolute Souveränität der Staaten die Grundlage für die internationale Ordnung sei und bleiben müsse. Die Aufhebung dieses Konsenses werde anarchische Machtkämpfe zur Folge haben.

In Ansätzen bereits während der Phase der Dekolonisierung, verstärkt aber nach dem Ende des Kalten Krieges, setzte sich der politische Wille durch, die Problematik der Menschenrechte aus einer nur innerstaatlichen Gewährleistungspflicht herauszuheben und den Menschenrechten einen übernationalen Status zuzuerkennen. Implizit wurde damit der Absolutheitsanspruch des Prinzips der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates angetastet und den Regierungen zugemutet, Einschränkungen ihres Handlungsspielraums zur Sicherung der Menschenrechte zu akzeptieren.

Die Veröffentlichung der Agenda für den Frieden im Jahr 1992, die präventive Diplomatie, friedensschaffende und friedenserhaltende Maßnahmen und Friedensarbeit in Nachkriegssituationen betont, ist Ausdruck eines erhöhten Selbstbewusstseins der Vereinten Nationen. Westliche Regierungen, die Demokratisierung und Schutz der Menschenrechte zu offiziellen Zielen ihrer Außenpolitik gemacht hatten, empfanden es als widersprüchlich, Interventionen zur Verteidigung von Demokratie und Menschenrechten abzulehnen.

Neben der letztlich nicht eindeutig lösbaren Problematik ist die Durchsetzung der humanitär und demokratisch motivierten Intervention im Rahmen der Vereinten Nationen mit einer Reihe konkreter praktischer Probleme konfrontiert.

**Erstens** nahmen die Vereinten Nationen die Interventionen in der Vergangenheit selektiv vor. Warum intervenierten die Vereinten Nationen in Somalia, aber nicht in Ruanda? Warum beschränkte sich ihr Engagement bei dem inzwischen mehrere Jahrzehnte dauernden Krieg im Sudan so lange lediglich auf Hilfslieferungen und die Entsendung eines mit diplomatischen Mitteln ausgestatteten Repräsentanten des Generalsekretärs, während in Osttimor im Jahr 1999 mit militärischen Mitteln rasch und wirkungsvoll durch die UN interveniert wurde? Große oder mächtige Länder müssen trotz grober Menschenrechtsverletzungen überhaupt nicht mit Interventionen der Vereinten Nationen rechnen, wie das Beispiel der über ein Jahrzehnt währenden kriegesischen Auseinandersetzungen in Tschetschenien zeigt.

**Zweitens** ist der Sicherheitsrat kein demokratisch legitimiertes Gremium. Die UN sind eine hybride Organisation, in der vor allem intergouvernemental ausgehandelte Entscheidungen gefällt werden. Der Sicherheitsrat repräsentiert eine längst überholte Machtbalance von vor über 60 Jahren und trifft seine Entscheidungen ohne eine wirkliche Kontrolle der internationalen Gemeinschaft.

**Drittens** sind die unilateralen und ohne UN-Mandat durchgeführten Interventionen keineswegs beendet, wie die NATO-Intervention im Kosovo, das russische Eingreifen in Georgien und Tadschikistan, indische und pakistanische Übergriffe an der Grenze zu Kaschmir oder grenzüberschreitende Konflikte in Westafrika und der Irakkrieg hinlänglich belegen. Wenn es die jeweilige Situation nach Auffassung der Regierungen zu erfordern scheint, wird auch weiterhin zur Durchsetzung der eigenen Interessen ohne UN-Autorisierung interveniert.

**Viertens** stellen die Mitgliedsländer den Vereinten Nationen längst nicht die finanziellen und personellen Mittel zur Verfügung, um sie in die Lage zu versetzen, die Ansprüche als Friedensstifter und Friedenswahrer effektiv erfüllen zu können. Beredte Klage hierüber ist in zahlreichen Dokumenten der Vereinten Nationen nachzulesen.

Trotz der Tendenz zur Internationalisierung bleiben die Streitkräfte weitgehend national ausgerichtet, was zu einem Spannungsverhältnis führt, da die Aufgaben international, die Organisationsstruktur aber immer noch national gebunden ist. Diese Form der Internationalisierung wirft grundsätzliche Fragen zur Zukunft des staatlichen Gewaltmonopols auf. Der eindeutige Trend zum *Outsourcen* militärischer Aufgaben aufgrund begrenzter öffentlicher Haushalte, Waffenmodernisierung, Abbau von Staatsfunktionen und anderer Entwicklungen führt zur Reduzierung des Aufgabenspektrums der Streitkräfte. Gleichzeitig aber werden die Streitkräfte mehr als je zuvor eingesetzt, um präventiv oder reaktiv tätig zu werden und Konflikte zu verhindern oder zu befrieden, Kampfparteien in innergesellschaftlichen Kriegen auseinander zu halten und zu entwaffnen, statt das eigene Heimatland zu verteidigen. Oftmals verbirgt sich hinter diesen als humanitär deklarierten Einsätzen eine verdeckte Agenda, wie der Sturz unliebsamer Regime oder wirtschaftliche Interessen wie die sichere Ölversorgung.

Das liberale Projekt der Übernahme der „Schutzverantwortung“ ist ein Versuch, neue neue Normen für Interventionen zu schaffen. Diese Normveränderungen haben Auswirkungen auf das staatliche Gewaltmonopol.

#### **4. Gefahr für das staatliche Gewaltmonopol: Was ist zu tun?**

Die gesetzlichen Regelungen für die Herstellung und den Vertrieb von Medikamenten und Nahrungsmitteln, beispielsweise von Joghurt und Wurst, oder die Umweltschutzbestimmungen sind in vielen Ländern eindeutiger und restriktiver geregelt als die Ausübung von Gewalt im Auftrag des Staates durch private Firmen. Regelungen sind dringend erforderlich, um das öffentliche Gewaltmonopol aufrechterhalten zu können. Denn

die privaten Militär- und Sicherheitsfirmen verfügen über militärische oder polizeiliche Macht, die sich öffentlichen Kontrollen und Gesetzen weitgehend entzieht. Das Gesetz des Marktes regiert. Die Unternehmen können ihre Dienste prinzipiell jedem anbieten, der dafür zu zahlen gewillt ist, seien es Regierungen, multinationale Konzerne, UN-Unterorganisationen, Hilfswerke, Rebellentruppen oder Drogenkartelle. Die vorhandenen internationalen Normen greifen für die privaten Militär- und Sicherheitsfirmen nur, wenn diese Firmen das in der Charta der Vereinten Nationen festgelegte Recht der Selbstbestimmung der Völker verletzen (d.h. wenn sie in die inneren Angelegenheiten eines Staates eingreifen) oder wenn sie sich direkt an Kampfhandlungen beteiligen. Aber das Beispiel Blackwater im Irak zeigt, dass selbst diese völkerrechtliche Norm durch die Verordnungen der Besatzungsmacht außer Kraft gesetzt wurde.

Es gibt unterschiedliche Ansätze für den Umgang mit der zunehmenden und unregulierten Tätigkeit der Militärfirmen: ein Verbot, Verlass auf die Selbstregulierung der Firmen oder internationale und nationale gesetzliche Regelungen.

Ein **umfassendes Verbot** würde die direkteste Form der Kontrolle sein, doch verschiedene Gründe sprechen gegen seine Durchsetzbarkeit. Es wäre schwierig mit nationalen Gesetzen dieses Verbot extraterritorial durchzusetzen. Die Firmen könnten sich, so wie Executive Outcomes in Südafrika, an einem anderen Ort der Welt niederlassen. Außerdem ist die klare Definition schwierig, wer oder welche Tätigkeit unter dieses Verbot fällt. Manche Firmen leisten durchaus wertvolle Dienste, beispielsweise in der Logistik bei Katastropheneinsätzen. Ein generelles Verbot würde auch diese Dienstleistungen unterbinden. Es würde bis in die Rüstungsexportregelungen hineinreichen, und bei kaum einer Regierung besteht ein Interesse daran, sich selbst die Hände zu binden – weder im Falle von Rüstungsfirmen, noch von Militärfirmen.

Sich auf die **Selbstregulierung** der Firmen zu verlassen, wie dies beispielsweise von der International Peace Operations Association vorgeschlagen wurde, kommt Nichtstun oder Ignorieren des Problems gleich. Ein solcher Ansatz erscheint völlig unzureichend, da die Firmen nicht durch einen von einem Branchenverband verabschiedeten Verhaltenskodex verpflichtet werden können. Auch die skandalträchtige und schießwütige Firma Blackwater betont immer wieder, internationale Normen zu beachten und Professionalität hoch zu halten. Außerdem würden sich die „schwarzen Schafe“ der Branche ohnehin nicht an die Selbstverpflichtung halten. In einigen Bereichen (z. B. „Blutdiamanten“) haben derartige Kodices zu Verbesserungen geführt und manche unsauberen Praktiken beschränkt. Die Mindestnorm für einen solchen Kodex wäre die Achtung der Menschenrechte, der internationalen humanitären Gesetze und des Kriegsrechtes, die Achtung der Souveränität von Staaten sowie Transparenz in der Geschäftstätigkeit und die Bereitschaft, sich von staatlichen Stellen überprüfen zu lassen. Initiativen von Verbänden und Firmen sind durchaus zu begrüßen; sie sind jedoch keinesfalls ausreichend, da weder die problematischen Grenzfälle zwischen Legalität und Illegalität noch die schlimmsten Exzesse verhindert und gerichtlich verfolgt werden können. Der Vorteil dieser Konzeption liegt in der einfachen Handhabung; es bliebe jedoch eine Regulierung „light“.

Eine ganze Reihe unterschiedlicher, zum Teil komplementärer Möglichkeiten zur Regulierung der Firmen bieten sich an:

Erstens: Die Fortentwicklung der **Genfer Konvention**: Da Kontraktpersonal nicht mehr nur mit logistischen Aufgaben befasst ist und sich Firmen in Kriegen auch auf dem Gefechtsfeld tummeln, bedarf die Genfer Konvention einer Revision. Mitarbeiter privater Militärfirmen sind keine „Nicht-Kombattanten“ (also Zivilisten), da sie zumeist Waffen tragen und im Auftrag von Regierungen tätig werden. Sie sind jedoch nach dem internationalen Kriegsrecht ebenso wenig „Kombattanten“, da sie keine regulären Uniformen tragen und nicht der



militärischen Befehlsgewalt unterstellt sind. Da auch die Definition „Söldner“ nicht auf sie zutrifft, haben sie zurzeit als „ungesetzliche Kombattanten“ rechtlich einen Status wie die vermuteten und angeblichen Terroristen, die die US-Regierung in Guantanamo Bay festhält.

Von Streitkräften wird nach dem internationalen Kriegsrecht erwartet, dass sie zwischen „Kombattanten“ und „Nicht-Kombattanten“ unterscheiden. Bewaffnetes Kontraktpersonal mit quasi militärischen Uniformen und Handfeuerwaffen ist aber kaum von militärischen Kräften zu unterscheiden. Offen ist auch die Definition, was eine „aktive“ und „unmittelbare“ Beteiligung an Feindseligkeiten im Kampfgeschehen bedeutet, wie sie in der Genfer Konvention genannt, aber nicht definiert ist; dies ist die Voraussetzung für die Einstufung als „Kombattant“. Doch die Genfer Konvention gibt keine Anhaltspunkte, welche Tätigkeiten der Firmen als aktiv und unmittelbar gelten und welche nicht. Erforderlich ist also eine Klarstellung. Die Regelung der Söldnerfrage im Zusatzprotokoll der Konvention hat in ihrer Anwendung gezeigt, dass der international erzielte Kompromiss keine wirkliche Handhabe bietet, um Söldner juristisch zur Rechenschaft zu ziehen. Es wird vermutlich auch bei einer Revision zur Erfassung des Personals der privaten Militärfirmen ebenso weit auslegbare Definitionen und „faule“ Kompromisse geben, die den Regierungen große Handlungsspielräume eröffnen und sie in ihrem Interesse an der Nutzung privater Gewaltakteure kaum hindern werden.

Zweitens: Die Einführung eines **Lizenzsystems**: Lizenzen könnten als Generallizenz von nationalen Regierungen an Firmen vergeben werden. Damit wären nur die lizenzierten Firmen berechtigt, militärische Dienstleistungen anzubieten. Sie erhielten eine Art regierungsamtliche Legitimität verliehen, mit allen Konsequenzen für die Regierung bei ungesetzlichem Verhalten der Lizenznehmer. Lizenzen könnten, statt an Firmen, auch für genau definierte Leistungen vergeben werden, während andere Tätigkeiten ausgeschlossen würden. Schließlich ist ein Lizenzsystem denkbar, das auf einer Einzelfallbasis beruht und bei jedem neuen Vertrag eine neue Lizenz erfordert. Diese möglichen unterschiedlichen Lizenzierungen weisen deutliche Parallelen zum Rüstungstransfer auf und die dort gemachten Erfahrungen sollten für die Lizenzierung privater Militärfirmen genutzt werden. Gerade auch die Rüstungsexporterfahrungen zeigen, wie häufig internationale und innergesellschaftliche Konflikte mit Waffenlieferungen geschürt werden. Deshalb müssen bestimmte Bereiche für Firmen zum Tabu erklärt werden, insbesondere der Einsatz in Kampfhandlungen.

Drittens: **Meldepflicht**: Firmen müssen ihre Einsätze registrieren lassen und die Heimatregierung sowie die Regierung der Einsatzländer über ihre Tätigkeit informieren. Der Vorteil dieses Systems ist seine leichte Handhabbarkeit; nachteilig ist allerdings, dass Regierungen tätig werden müssten, um bestimmte Dienstleistungen zu unterbinden. Dies wiederum erfordert nicht nur den politischen Willen, sondern auch eine rechtliche Grundlage. Außerdem handelt es sich um eine deutlich abgeminderte Form einer möglichen Kontrolle. Die Verhandlungen in den Vereinten Nationen über die Registrierung oder Lizenzierung von Waffenmaklern haben gezeigt, dass nur wenige Regierungen geneigt sind, derartige Regelungen international verbindlich zu vereinbaren. Ähnliches muss man für die Registrierung privater Militärfirmen befürchten.

Viertens: **Internationale Registrierung, Transparenz und Verifikation**: Firmen und die beauftragenden sowie die zahlenden Länder könnten verpflichtet werden, ihre Kontrakte mit den notwendigen Details über Umfang und Leistung, in einem zentralen internationalen Register anzumelden. Dieses universelle Format ist eine Unterform der oben thematisierten Registrierung. Dieses Instrumentarium hat deutliche Parallelen zum UN Register of Conventional Arms. Der Vorteil gegenüber dem jetzigen Zustand wäre eine deutliche Verbesserung der Transparenz. Für ein solches Register kämen die Vereinten Nationen oder auch das Internationale Komitee des Roten Kreuzes als Depositär in Frage. Doch die beiden hauptsächlichsten und gewichtigen Nachteile des UN-Waffenregisters würden auch für ein

Militärfirmenregister zutreffen. Die Berichterstattung würde post Faktum erfolgen und die Verifizierungsmöglichkeiten sich lediglich auf einen Vergleich der von den unterschiedlichen Stellen (Firmen, beauftragende und zahlende Länder) gemeldeten Daten erstrecken. Auch für diese Form der Registrierung gilt, dass die problematischsten Fälle vermutlich nicht gemeldet würden.

Fünftens: **Schwarze Listen:** Die Erstellung „schwarzer Listen“ unter der Ägide der Vereinten Nationen oder anderer internationaler Organisationen kann sich als wirksames Mittel erweisen, um zumindest die „schwarzen Schafe“ der Branche zu brandmarken und sie von künftigen Geschäftsabschlüssen fern zu halten. Derartige schwarze Listen von Personen und Firmen existieren heute bereits in Fällen, in denen die Vereinten Nationen Embargos verhängt haben, sie existieren auch im Kampf gegen vermutete Terroristen. Derartige Listen müssten auf einem öffentlichen Monitoringsystem basieren und ständig aktualisiert werden. Der Nachteil der „schwarzen Listen“ ist deren reaktive Funktion, d.h. erst nach fehlerhaftem oder verbrecherischem Verhalten der Firmen, würden sie auf einer derartigen Liste erscheinen (Jennings 2006).

Ohne die Einführung von Regelungen können die Firmen nur von ihren Auftraggebern und ihren Besitzern oder Aktionären zur Verantwortung gezogen werden. Alle angesprochenen Kontrollmechanismen weisen Lücken auf und sind nicht einfach zu implementieren. Zum Teil erfordern sie umfangreiche Kontrollen, die eine entsprechende behördliche Struktur voraussetzen. Um den derzeitigen Wildwuchs zu beschneiden, ist als Mindestvoraussetzung eine Regelung ähnlich wie im Rüstungsexport vorzusehen, auch wenn die Rüstungstransferregelungen zeigen, wie löchrig die gesetzlichen Grundlagen sind und wie viele skandalöse Geschäfte abgeschlossen werden.

Schließlich sei noch darauf hingewiesen, dass das nationalstaatlich orientierte Gewaltmonopol fortentwickelt werden muss, da die Rolle des Nationalstaates heute eingeschränkt ist. Es geht um die Stärkung eines öffentlichen Gewaltmonopols auf vier verschiedenen Ebenen:

- auf der lokalen Ebene, die erprobte Formen der Regulierung von Konflikten anzubieten hat und in der auch in von Gewalt geprägten Gesellschaften “Zonen des Friedens” und “Inseln der Zivilität” existieren;
- auf der nationalen Ebene, die mit verantwortlichen und akzeptierten Institutionen der legitimierten organisierten Gewalt und *good governance* ausgestattet ist;
- auf der regionalen oder subregionalen Ebene mit Regionalorganisationen, die Schutz bieten und sich um die Förderung des Friedens über die Landesgrenzen hinweg kümmern;
- auf der internationalen, globalen Ebene mit den Vereinten Nationen, auf der Normen und internationale Prinzipien akzeptiert und gefördert werden, und die mit der legitimierten Autorität ausgestattet ist zum Schutz der Menschen zu intervenieren.

Es bleibt aber festzuhalten: Für die Kontrolle der privaten Militärfirmen sind die Regierungen hauptverantwortlich – im Irak vor allem die US-Regierung. Bei entsprechendem politischem Willen kann das Treiben der Privatarmeen kontrolliert, eingeschränkt oder verboten werden. Die Regierungen tragen die Verantwortung für das staatliche Gewaltmonopol und auch für seine Preisgabe und Untergrabung durch die Privatisierung des Krieges; aus dieser Verantwortung können sie sich nicht davon stellen.

*\* Prof. Dr. Herbert Wulf leitete das Internationale Konversionszentrum Bonn (BICC und ist derzeit Kooperationspartner am BICC und am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg/Essen. Er lehrte im Sommersemester 2008 an der Philipps-Universität Marburg. Der Beitrag beruht auf verschiedenen Veröffentlichungen des Autors:*

- *Internationalisierung und Privatisierung von Krieg und Frieden, Nomos Verlag, Baden-Baden 2005.*
- *Challenging the Weberian Concept of the State: The Future of the Monopoly of Violence, Occasional Paper 9, Dezember 2007, The Australian Centre for Peace and Conflict Studies, <http://www.wulf-herbert.de/ACPACS-occ-paper9.pdf>.*
- *Zerstörer Irak - Zukunft des Irak (Hg. Johannes Becker und Herbert Wulf), Lit Verlag Münster/Berlin 2008.*

[Wulf.herbert@web.de](mailto:Wulf.herbert@web.de)

[www.wulf-herbert.de](http://www.wulf-herbert.de)