

# DISKUSSIONSPAPIER

Private Militär- und Sicherheitsunternehmen

## MEHR KAPAZITÄT – WENIGER VERANTWORTUNG?

EIN PLÄDOYER FÜR VERBESSERTE POLITISCHE UND RECHTLICHE  
RAHMENBEDINGUNGEN

Zur Diskussion auf der 52. Münchner Sicherheitskonferenz  
12.–14. Februar 2016

Gefördert von der Robert Bosch Stiftung

Staaten und internationale Organisationen, aber auch Nichtregierungsorganisation und transnationale Unternehmen setzen private Militär- und Sicherheitsunternehmen (im Folgenden kurz PMSC für *private military and security companies*) zur logistischen Unterstützung und Wartung sowie zum Schutz ihrer Einrichtungen und Mitarbeitenden ein. Im Zuge militärischer und humanitärer Interventionen der jüngeren Zeit, wie etwa im Irak, in Afghanistan und in Afrika, hat die Zahl der Einsätze von PMSC exponentiell zugenommen. Da PMSC an jedem beliebigen Ort in der Welt kurzfristig zur Verfügung stehen, setzen Regierungen in zunehmendem Maße auf Unternehmen dieser Art, um einen Mangel an Personal und Expertise innerhalb ihrer nationalen Streitkräfte zu kompensieren. Um auch weiterhin an internationalen Einsätzen teilnehmen zu können, sind Staaten bereit, militärische Aufgaben auszulagern, die ehemals als staatliche Kernaufgaben galten.

Trotz dieser Entwicklung ist der Einsatz von PMSC nach wie vor nur unzureichend reguliert. PMSC spielen in militärischen und humanitären Einsätzen eine wichtige Rolle. Deshalb ist es von entscheidender Bedeutung, dass sie professionell agieren und für Fehlverhalten zur Verantwortung gezogen werden. Ein Fehlverhalten von PMSC kann unter Umständen ein Risiko für die lokale Bevölkerung darstellen und die Akzeptanz und den Erfolg militärischer Einsätze gefährden. Zudem kann eine Nichtbestrafung von Unternehmen dem Ruf ihrer Auftraggeber schaden. Die Autorinnen dieses Berichts sprechen sich für verbesserte und verbindliche gesetzliche Bestimmungen aus, damit gewährleistet wird, dass PMSC effektiv und verantwortungsvoll eingesetzt werden.

# 1. EINFÜHRUNG: WARUM SIND PMSC PROBLEMATISCH?

Die Tötung von 17 unschuldigen Zivilisten durch das private Militär- und Sicherheitsunternehmen (PMSC) Blackwater auf dem Nisour-Platz in Bagdad im Jahr 2007 stieß in den Medien und der Politik auf ein gewaltiges Echo. Der Vorfall zeigt, welche Risiken potenziell mit dem Einsatz von PMSC durch Regierungen, internationale Organisationen und private Auftraggeber verbunden sind.

Im Jahr 2015 wurden die Täter vom Nisour-Platz endlich von einem US-amerikanischen Gericht verurteilt. Dennoch ist seither nur wenig unternommen worden, um weitere Vorfälle dieser Art zu verhindern. Nationale und internationale gesetzliche Bestimmungen zur Regulierung der Tätigkeit von PMSC existieren kaum, viele PMSC und deren Mitarbeitende werden für im Ausland begangene Straftaten nie belangt. Gleichzeitig hat die Beteiligung von PMSC im Bereich der nationalen und internationalen Sicherheit stark zugenommen.

Der Gesamtwert der privaten Sicherheitsindustrie wird inzwischen auf bis zu 200 Milliarden US-Dollar geschätzt, und große global operierende Unternehmen wie G4S und Securitas erwarten weitere Zuwächse – eine nicht unrealistische Prognose, wenn man bedenkt, dass immer mehr vormals als staatlich verstandene Aufgaben an PMSC übertragen werden. Militärische und Sicherheitsaufgaben werden nicht nur in den Vereinigten Staaten, sondern auch in Deutschland und anderen europäischen Nationen zunehmend an PMSC ausgegliedert. Dennoch existiert in keinem dieser Länder eine angemessene Gesetzgebung oder ein Lizenzsystem für im Ausland eingesetzte PMSC. In diesem Bericht wird dargelegt, dass in Anbetracht der Erfahrungen mit PMSC in Afghanistan und Afrika verbesserte und verbindliche Regularien für diesen Sektor unverzichtbar sind. Dabei wird eine Unterscheidung getroffen zwischen adäquaten Regularien für Heimatstaaten (in denen die PMSC registriert sind), für Auftraggeber und Auftraggeberstaaten (die PMSC einsetzen) und für Zielländer (in denen PMSC operieren).

## 1.1 Was sind PMSC?

Dass die Größe, der Beitrag und die Auswirkungen der Militär- und Sicherheitsindustrie höchst unterschiedlich eingeschätzt werden, erklärt sich dadurch, dass der Begriff ‚PMSC‘ nicht einheitlich definiert wird. Viele Regierungen unterscheiden zwischen privaten Sicherheitsunternehmen (kurz PSC für *private security companies*), die Sicherheits- und Schutzaufgaben erfüllen,

und privaten Militärunternehmen (PMC, *private military companies*), die militärische Unterstützung und Ausbildung gewährleisten. Eine solche Typologie ist jedoch problematisch, denn viele Unternehmen bieten ein breites Spektrum an Dienstleistungen an (siehe Tabelle 1).

Ebenso irreführend ist eine Unterscheidung zwischen offensiv und defensiv operierenden Unternehmen. Im internationalen Recht werden sowohl offensive als auch defensive militärische Aktionen in Konflikten als „Teilnahme an Kampfhandlungen“ gewertet.

Auch in der Praxis ist die Unterscheidung zwischen Offensive und Defensive problematisch. So mussten Unternehmen, die auf der Strecke zwischen Kabul und Kandahar Transporte sicherten, sich regelmäßig gegen bis zu 200 Aufständische behaupten, um „durch die Todeszone“ zu gelangen.<sup>2</sup>

Auftragnehmer, die sich an „der Verteidigung von Militärpersonal und anderen militärischen Zielen gegen feindliche Angriffe“ beteiligen, verlieren ihren Schutz als Zivilpersonen und gelten selbst als legitime militärische Angriffsziele.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Melzer, Nils (2009): Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities Under International Humanitarian Law, Genf: Internationales Komitee des Roten Kreuzes, S. 38.

<sup>2</sup> Siehe bspw. (ENEMY ACTION) DIRECT FIRE Report (Small Arms, Rocket propelled grenade) COMPASS FUEL CONVOY J101A : 0 INJ/DAM, 2009-12-05 21:01:00, Wikileaks.

Tabelle 1. PMSC: Eine Auswahl

Unternehmen/Gruppe (Hauptsitz)	Jahresumsatz	Mitarbeitende	Angebotene Leistungen
<b>G4S (Großbritannien)</b>	10,15 Milliarden US-Dollar	632.000	Bewachung, Zugangskontrolle, Beratung, Beobachtung, Sicherheitstechnik, Dienstleistungen im Strafvollzug und im Bereich Asyl, Polizeiaufgaben, Sicherheitssoftware
<b>Constellis Group (U.S.)</b> (umfasst <i>Academi, Edinburgh International, the Olive Group, Strategic Social and Triple Canopy</i> )	1 Milliarde US-Dollar	10.000	Bewachung, Personenschutz, Ausbildung, Beratung, militärische Logistik und Unterstützung, Risikomanagement, Sicherheitstechnik, Lageraufbau und Realversorgung, Kommunikation
<b>Xeless Group (Deutschland)</b> (bis 2011: <i>TOIFOR, Deutschland; umfasst Xeless German Water und TEC-LOG</i> )	Nicht veröffentlicht	< 5.000	Lageraufbau, Realversorgung, Sicherheit, Kommunikation, Wartung, Logistik- und Transportdienstleistungen, Kraftstoffversorgung

Aus diesem Grund definiert das *Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States Related to Operations of Private Military and Security Companies During Armed Conflict* von 2008, das bisher von 53 Staaten sowie der NATO, der Europäischen Union (EU) und der OSZE unterzeichnet worden ist, PMSC als:

private Geschäftsunternehmen, die, ungeachtet ihrer jeweiligen Selbstbeschreibung, militärische und/oder Sicherheitsdienstleistungen erbringen. Zu solchen militärischen und Sicherheitsdienstleistungen gehören insbesondere die bewaffnete Bewachung und der Schutz von Personen und Objekten wie Konvois, Gebäuden und anderen Plätzen, die Wartung und der Betrieb von Waffensystemen, die Internierung Gefangener sowie die Beratung oder Ausbildung lokaler Truppen und Sicherheitskräfte.<sup>3</sup>

Diese Definition trägt der Bandbreite der von diesem Sektor erbrachten Dienstleistungen Rechnung. Die Hauptunterschiede bestehen nicht zwischen den eigentlichen Unternehmen, sondern zwischen den Auftraggebern sowie zwischen den Ländern, in denen solche Unternehmen eingesetzt werden.

Bei internationalen Interventionen gehören Regierungen, internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zu den Hauptauftraggebern von PMSC, wobei die US-amerikanische Regierung wohl der größte Auftraggeber für Unternehmen dieser Art sein dürfte. So waren im Irak und in Afghanistan zeitweise genauso viele private Mitarbeitende wie Soldaten für die USA aktiv. Andere Staaten holen diesbezüglich allmählich auf. Deutschland setzt PMSC in den Bereichen Transport, Logistik, Verpflegung, Wartung, Reparatur, Wäscheversorgung, Abwasserentsorgung, Müllbeseitigung und Kraftstoffversorgung ein.<sup>4</sup> Im Rahmen deutscher Polizeiausbildungs- und ziviler Missionen in Afghanistan setzte die deutsche Regierung zudem 264 lokale Sicherheitskräfte ein. Auch Großbritannien, Frankreich, die Niederlande, Schweden, Norwegen und Polen greifen im Rahmen ihrer Einsätze auf die Unterstützung durch PMSC zurück. Des Weiteren stützen sich internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen (UN), die NATO und die EU in den Bereichen Risikobeurteilung, Bewachung, Logistik und Realversorgung zunehmend auf PMSC; selbst NGOs und Privatunternehmen beauftragen PMSC mit dem Sicherheitstraining von Angestellten und dem Schutz von Objekten in Gebieten, in denen bewaffnete Konflikte ausgetragen werden.

Im Zuge der jüngsten Interventionen im Irak und in Afghanistan waren mehr als 250.000 Mitarbeitende von Militär- und Sicherheitsunternehmen mit der Erbringung von Leistungen in den Bereichen bewaffneter Personenschutz, Militärlogistik, Wartung und Reparatur, Ausbildung lokaler Streitkräfte und Polizeien, Wahlbeobachtung und Wiederaufbau betraut.

<sup>3</sup> [www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/Montreux-Broschuere\\_en.pdf](http://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/Montreux-Broschuere_en.pdf). (Übers. a. d. Engl.)

<sup>4</sup> Krahmhann, Elke, und Friesendorf, Cornelius (2011): *Debatte vertagt? Militär- und Sicherheitsfirmen in deutschen Auslandseinsätzen*, Frankfurt am Main: HSKF.

## 1.2 Warum werden PMSC eingesetzt?

Staaten, internationale Organisationen, NGOs und Unternehmen setzen PMSC aus verschiedenen Gründen ein:

- **Personalmangel:** Aufgrund der Reduzierung der Truppenstärke nationaler Streitkräfte seit dem Ende des Kalten Krieges sind viele Regierungen nicht in der Lage, eine ausreichende Anzahl von Soldaten für ihre internationalen Operationen bereitzustellen. Aufgaben, die vermeintlich nicht zu den militärischen Kernaufgaben gehören, werden deshalb gerne an PMSC weitergegeben.
- **Kosteneffizienz:** Ein weiterer Grund für den Einsatz von PMSC ist das Argument, private Auftragnehmer könnten kosteneffizienter arbeiten als Soldaten. Öffentliche Untersuchungen haben jedoch Anhaltspunkte dafür geliefert, dass durch die Vergabe von Aufträgen im Irak und in Afghanistan eine deutliche Mehrbelastung für den Steuerzahler entstanden ist.<sup>5</sup> Besonders problematisch ist die Beauftragung von Generalunternehmen (prime contractors), die eine ganze Kette lokaler Subunternehmen managen. Ein weiteres Problem sind IDIQ-Verträge (von engl. *indefinite delivery/indefinite quantity*), da Verträge dieser Art Anreize setzen, Leistungsumfang und Ausgaben künstlich aufzublähen.
- **Abhängigkeit:** Die langfristige Auslagerung von Dienstleistungen sowie Personalabbau und der Abschluss von IDIQ-Verträgen haben dazu geführt, dass die Streitkräfte vieler Länder inzwischen nicht mehr über die für die Wartung und Verwendung hochentwickelter Ausrüstung notwendigen Kenntnisse verfügen.
- **Politische Kosten:** Manche Regierungen setzen PMSC auch ein, um politische Kosten im Zusammenhang mit militärischen Interventionen zu reduzieren. Die Bundesregierung und die Regierungen der meisten anderen Länder können PMSC ohne Einbezug der Legislative einsetzen. Staaten können ihre politischen Handlungsspielräume erweitern, indem sie PMSC einsetzen statt Soldaten, deren Einsatz in vielen Fällen von den nationalen Parlamenten gebilligt werden muss. Des Weiteren führen Verluste unter den Angestellten von PMSC nicht in dem Maße zu einem öffentlichen Aufschrei, wie dies beim Tod von Soldaten der Fall ist.

## 2. PROBLEME IM ZUSAMMENHANG MIT DEM EINSATZ VON PMSC: DREI FALLSTUDIEN

### 2.1 Afghanistan

Die ersten PMSC wurden in Afghanistan zusammen mit US-amerikanischen und anderen ISAF-Kräften in der Zeit nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 eingesetzt. Im Anschluss an die Intervention wuchs die Zahl der afghanischen Sicherheitsunternehmen schlagartig.<sup>6</sup> Besonders stark stieg die Zahl der PMSC an, nachdem sich die Sicherheitslage im Jahr 2007 allmählich zu verschlechtern begonnen hatte. Der damalige Präsident, Hamid Karzai, sah die Präsenz von bewaffneten Sicherheitsunternehmen mit großer Sorge und verfügte im Jahr 2010 die Beendigung des Einsatzes bewaffneter PMSC. Diese sollten durch eine staatlich geführte Afghan Public Protection Force (APPF) ersetzt werden. Da diese nicht imstande war, die Sicherheitsnachfrage internationaler Akteure zu erfüllen, wurde sie 2014 wieder aufgelöst.

<sup>5</sup> Commission on Wartime Contracting in Iraq and Afghanistan (2011): Transforming Wartime Contracting: Controlling Costs, Reducing Risks: Final Report to Congress, Arlington, VA, S. 5.

<sup>6</sup> DeWinter-Schmitt, Rebecca (Hrsg.) (2013): Montreux Five Years On: An Analysis of State Efforts to Implement Montreux Document Legal Obligations and Good Practices, S. 30–31.

Das Fallbeispiel Afghanistan zeigt fünf Probleme beim Einsatz von PMSC.

- Bewaffnete Sicherheitskräfte waren mehrfach in Gewalthandlungen gegen Zivilisten und in illegale Hinrichtungen verstrickt.<sup>7</sup>
- PMSC sind beschuldigt worden, Zivilisten und ihre eigenen Mitarbeitenden auszubeuten und zu misshandeln, wobei die Bandbreite der Vergehen von Bedrohung und organisierter Schutzgelderpressung über Entführung und Menschenhandel bis hin zu Diebstahl und Plünderung reicht.<sup>8</sup>
- Afghanische Sicherheitsunternehmen sind vielfach in Machtkämpfe zwischen einflussreichen Clans oder lokalen Milizen und Bandenchefs verwickelt worden, was die Schaffung demokratischer Strukturen auf nationaler und lokaler Ebene behinderte.
- PMSC und ihren Mitarbeitenden ist es in vielen Fällen gelungen, sich der Strafverfolgung in Afghanistan und ihren Heimatstaaten zu entziehen.
- Audits bei Auftragnehmern haben ergeben, dass Korruption, Verschwendung und Ineffizienz weitverbreitet sind.<sup>9</sup>

Allein die Zahl der vom US-amerikanischen Militär eingesetzten privaten Wachleute erhöhte sich zwischen 2008 und 2012 um das Zehnfache, nämlich von 2.745 auf 28.686.

Zu den Grundursachen dieser Probleme zählen mangelnde Transparenz, Rechenschaft und Kontrolle durch Heimatstaaten, Auftraggeber und Zielländer. Es hat sich gezeigt, dass Auftraggeber Unternehmen in der Regel auf Grundlage ihrer Größe, ihres Standorts und ihrer Verbindungen auswählen statt auf Grundlage professioneller Standards und somit auch zu den erwähnten Problemen beitragen.

Die Auftraggeber achten zudem kaum auf die Einhaltung operativer Standards oder die Verflechtungen zwischen PMSC und lokalen Machthabern. Internationale Verträge mit Unternehmen, die bewaffnete Sicherheitskräfte stellen, haben Clans, Bandenchefs und Milizen unwissentlich mit Einkommen versorgt und ihnen Einfluss verschafft. Auch viele der größten afghanischen Unternehmen hatten oder haben derartige Verbindungen. So befindet sich das Unternehmen Watan Risk Management im Besitz von Ahmad Rateb Popal und Rashed Popal, zwei Verwandten des ehemaligen Präsidenten Karzai. NCL Holdings, ein strategischer Partner von NCL Security, wurde von Hamed Wardak gegründet und geleitet, dem Sohn des ehemaligen Verteidigungsministers Rahim Wardak.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> UN (2010): Report of the Working Group on the Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-Determination: Addendum Mission to Afghanistan: 14 June, A/HRC/15/25/Add.2, S. 24.

<sup>8</sup> Ebd., S. 22; Schmeidl, Susanne (2008): Case Study Afghanistan, in: Joras, Ulrike, and Schuster, Adrian (Hrsg.): Private Security Companies and Local Populations, Bern: SwissPeace, S. 27, 29; Rønnevik, John S. (2012): Who Runs This Town? Private Security Companies and Their Effect on Security Sector Reform in Afghanistan. Magisterarbeit, Universität Bergen, S. 54; House of Representatives (2010): Warlord, Inc.: Extortion and Corruption Along the U.S. Supply Chain in Afghanistan: Report by the Majority Staff, Washington, D.C: Committee on Oversight and Government Reform, S. 3.

<sup>9</sup> Commission on Wartime Contracting (2011), S. 75–80.

<sup>10</sup> [www.tkg.af/english/reports/political/234-top-leaders-tied-to-security-companies](http://www.tkg.af/english/reports/political/234-top-leaders-tied-to-security-companies).

## SUBUNTERNEHMEN: EIN VERNACHLÄSSIGTES PROBLEM

Die unzureichende Transparenz, fehlende Haftung und Überwachung von PMSC sind auch der Beauftragung von Generalunternehmern wie KBR, Supreme und Xeless geschuldet. Diese Praxis hat zur Entstehung langer Ketten von Subunternehmen geführt, da diese PMSC ihre Aufgaben zum Teil an kleinere Unternehmen auslagern, die wiederum Sicherheits- und andere Dienstleistungen an lokale Firmen weitervergeben. In der Folge sind viele Militär- und Sicherheitsdienstleistungen in Afghanistan drei oder mehr Ebenen weit vom eigentlichen Auftraggeber entfernt. In manchen Fällen führte dies dazu, dass internationale Akteure indirekt korrupte oder kriminelle PMSC, Bandenchefs und selbst die Taliban finanziert haben.<sup>11</sup>

Der Einsatz von Subunternehmen hat auch zu einer Verwässerung der politischen und rechtlichen Haftung beigetragen. Einige Regierungen und internationale Organisationen erkennen ihre Mitverantwortung für das Handeln von Subunternehmen zwar im Prinzip an. In der Praxis findet eine Überwachung jedoch nach wie vor lediglich auf der ersten Ebene der Auftragsvergabe statt. Viele Auftraggeber, darunter die NATO und die EU, erachten die Einschränkung ihrer Verantwortlichkeit, die ihnen die Auftragsvergabe an Generalunternehmer bietet, sogar als Vorteil, da sie es Regierungen und internationalen Organisationen erspart, eigene Regeln und Standards für den Einsatz und die Führung von PMSC in den jeweiligen Generalunternehmern nachgelagerten Ebenen der Vergabeketten zu entwickeln und umzusetzen. In Afghanistan haben Subunternehmerketten infolge unklarer oder einander überschneidender gerichtlicher Zuständigkeiten und weil Opfer nicht in der Lage waren, die verantwortlichen Unternehmen oder Auftraggeber zu identifizieren, eine Strafverfolgung auf nationaler und internationaler Ebene vereitelt.

Die sogenannten Status-of-Forces-Agreements (SOFA) zwischen den Vereinigten Staaten, der ISAF und der afghanischen Regierung enthalten keine eindeutigen Angaben zur rechtlichen Verantwortlichkeit für die Verfolgung von Straftaten, die von PMSC oder deren Mitarbeitenden begangen werden. In vielen Fällen sind sich selbst die Auftraggeber und die Heimatstaaten der jeweiligen Zuständigkeiten nicht bewusst.

## 2.2 DR Congo

PMSC sind in der rohstoffreichen, aber von Konflikten erschütterten DR Kongo für die UN, NGOs und internationale Abbauunternehmen tätig geworden. Insbesondere im Rahmen der UN-Friedensmissionen MONUC (1999–2010) und MONUSCO (seit 2010) sind eine ganze Reihe von Dienstleistungen in den Bereichen unbewaffneter Sicherheitsdienst, Transport und Fahrzeuginstandhaltung und -reparatur an PMSC vergeben worden. Dennoch hat bisher nur eine geringe Zahl von PMSC eine Lizenz für die Arbeit im Land erhalten. Die Regierung der DR Kongo hat bezüglich des Einsatzes und der Tätigkeit von PMSC strenge rechtliche Auflagen erlassen. Verboten sind insbesondere bewaffnete Sicherheitsdienstleister sowie Firmen, die nicht im Land registriert sind.

Trotz – oder wegen – dieser Bestrebungen sehen sich internationale Akteure bei der Beauftragung von PMSC mit einer Reihe von Problemen konfrontiert:

- Paradoxerweise haben Versuche der kongolesischen Regierung, den privaten Sicherheitssektor zu reglementieren, zu einer Einschränkung des Wettbewerbs und zu einer Aufweichung von Standards geführt, da in der DR Kongo auf lokaler Ebene für eine Lizenzierung keine Sicherheitsüberprüfungen durchgeführt und keinerlei Qualifikationen vorausgesetzt werden. In der Folge müssen internationale Auftraggeber aus einer geringen Anzahl lokal registrierter Unternehmen auswählen, die nicht in jedem Fall internationale Standards erfüllen.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Committee on Armed Services United States Senate (2010): Inquiry into the Role and Oversight of Private Security Contractors in Afghanistan, 110. Kongress, 2. Sitzung, 28. September 2010.

<sup>12</sup> <http://monusco.unmissions.org/Default.aspx?ctl=Details&tabid=10662&mid=14594&ItemID=21024>.

- Der auf nationale und regionale afrikanische Unternehmen beschränkte kongolesische Sicherheitsmarkt hat zudem die Einflussnahme durch regionale Lobbyisten begünstigt. So ist etwa Modest Makabusa Mitglied im Vorstand von KK Security, einem für MONUSCO tätigen Sicherheitsunternehmen. Die Makabusa-Familie unterhält enge Verbindungen zur ruandischen Regierung und zu Gruppen, die von dieser unterstützt werden.
- Aufgrund des Verbots bewaffneter Wachleute sind in der Vergangenheit Angehörige von Armee und Polizei für zusätzliche Sicherheitsdienstleistungen bezahlt worden. Dies hat zu einer Zunahme der ohnehin weitverbreiteten Korruption und des Machtmissbrauchs im öffentlichen Sektor geführt, die sich unter anderem darin äußert, dass hochrangige Mitarbeitende in einigen Fällen die Einnahmen aus solchen Aufträgen unterschlagen haben.<sup>13</sup>

Aus den oben genannten Gründen haben sich Versuche der UN, mittels ihrer neuen *Guidelines on the Use of Armed Security Services from Private Security Companies* (2012) die Rahmenbedingungen für die Auftragsvergabe an PMSC zu verbessern, in der DR Kongo als ineffektiv erwiesen. Zudem wählen und managen die einzelnen Agenturen und Missionen der UN, sowie auch von anderen internationalen Organisationen wie der NATO und der EU, ihre Sicherheitsdienstleister unabhängig von einander. Dadurch untergraben sie freilich auch Bestrebungen, unprofessionell auftretende PMSC kollektiv zu identifizieren und von zukünftigen Vergabeverfahren auszuschließen. Die UN hat in der Vergangenheit sogar bewusst Unternehmen unterdurchschnittlicher Qualität eingesetzt, um von den Regierungen von Zielstaaten die Erlaubnis zur Durchführung von Operationen zu erhalten.

## 2.3 Tschad und Zentralafrikanische Republik

Auch eine Betrachtung der in jüngster Zeit von der EU im Tschad (2008/09) und in der Zentralafrikanischen Republik (ZAR) (2008/09, 2014/15 und seit 2015) durchgeführten militärischen Operationen macht deutlich, wie ein Mangel an Transparenz, Überwachung und Wettbewerb beim Einsatz von PMSC lokale Bevölkerungen und die Effektivität internationaler Interventionen beeinträchtigen kann. Im Zuge dieser EUFOR-Missionen sind zwar keine privaten Sicherheitskräfte eingesetzt worden. Dafür wurden PMSC jedoch beim Aufbau von Feldlagern sowie in den Bereichen Wartung/Instandhaltung und Versorgung eingesetzt.

Im Zusammenhang mit dem Einsatz von PMSC lassen sich zwei Probleme identifizieren, die in den beiden anderen Fallstudien noch nicht zur Sprache kamen.

- Ein Problem stellen die nicht-intendierten Einflüsse auf die lokalen Nahrungs- und Trinkwassermärkte dar, die infolge der Auftragsvergabe an das im Besitz des französischen Staates befindliche Economat des Armées (EdA) zu beobachten sind. Als Folge der Praxis dieses Unternehmens, Unteraufträge an eine kleine Gruppe reicher lokaler (männlicher) Großhändler zu vergeben, wurden kleine, familiengeführte Anbieter vom Markt verdrängt, da die Großhändler in der Lage sind, Preise zu diktieren.<sup>14</sup>
- Dass EdA zudem „selbst ungelerten Arbeitern relativ hohe Löhne zahlt (100.000 CFA-Franc und mehr), führte zu [...] Tumulten auf den lokalen Arbeitsmärkten.“<sup>15</sup>

Trotz der in dieser und den beiden vorangegangenen Fallstudien dargestellten potenziellen negativen Auswirkungen der Generalbeauftragung hat der ATHENA-Mechanismus der EU, der sich an der Finanzierung von militärischen Operationen der EU beteiligt, Rahmenvereinbarungen mit EdA (über Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Unterhaltung von Feldlagern, einschließlich der Verpflegung) und mit dem französischen Service des essences des armées (SEA) (über die Kraftstoffversorgung im Feld) abgeschlossen – in beiden Fällen ohne öffentliche Ausschreibung.

<sup>13</sup> Neethling, Theo (2011): From MONUC to MONUSCO and Beyond: Prospects for Reconstruction, State-Building and Security Governance in the DRC, *South African Journal of International Affairs* 18(1): 23–41; Goede, Meike de (2008): Private and Public Security in Post-War Democratic Republic of Congo, in: Gumedze, Samelo (Hrsg.): *The Private Security Sector in Africa: Country Series*, Pretoria: Institute for Security Studies, S. 35–68.

<sup>14</sup> Strolz, Lorenz M. (2011): The Economic Effects of EUFOR/CHAD-RCA on the Local Economy of Eastern Chad, in: Republik Österreich BMLVS (Hrsg.): *EUFOR/CHAD-RCA Revisited*, S. 135–36.

<sup>15</sup> Ebd.

# 3. INTERNATIONALE UND NATIONALE REGELUNGEN IN BEZUG AUF PMSC

Ausgehend von diesen Erfahrungen mit PMSC bietet dieser Abschnitt einen Überblick über aktuell geltende Bestimmungen und Regelungen auf nationaler und internationaler Ebene. Ziel ist es zu zeigen, dass neue Initiativen notwendig sind, um Transparenz und Kontrolle von PMSC zu verbessern.

## 3.1 Internationale rechtliche Bestimmungen

Das humanitäre Völkerrecht (HVR), das sich mit bewaffneten Konflikten befasst, regelt den Einsatz von PMSC zwar nicht direkt, es bildet jedoch die Grundlage für die Bestimmung des rechtlichen Status von privaten. Das HVR unterscheidet lediglich zwischen Kombattanten und Zivilisten. Aus dem Status einer Person ergeben sich deren Rechte und Pflichten (wobei Zivilisten besonderen Schutz genießen); des Weiteren bestimmt der Status, ob die Verfolgung von Rechtsverletzungen in den Zuständigkeitsbereich des zivilen oder des Militärstrafrechts fällt. Der Status eines PMSC muss „anhand einer Einzelfallprüfung“ bestimmt werden;<sup>16</sup> er ergibt sich in erster Linie daraus, ob die betreffenden Mitarbeitenden unmittelbar an Kampfhandlungen beteiligt waren (was nicht zuletzt wegen des Fehlens eindeutiger Kriterien schwierig zu bestimmen ist). Die meisten Kommentatoren sind sich darin einig, dass „die Mehrzahl der Mitarbeiter von PMSC zur Kategorie Zivilisten gehören“.<sup>17</sup> Als solche dürfen sie Waffen nur zur Selbstverteidigung einsetzen. Mitarbeitende von PMSC werden zwar gelegentlich als Söldner bezeichnet, doch „dieser Begriff wird im HVR sehr eng ausgelegt und trifft auf die meisten privaten Auftragnehmer in Konflikten der jüngeren Zeit nicht zu“.<sup>18</sup>

Mitarbeitende von PMSC sind jedoch ungeachtet ihres Status verpflichtet, sich an die Bestimmungen des HVR und an die internationalen Menschenrechtsnormen zu halten, und können bei Verdacht auf Zuwiderhandlungen strafrechtlich belangt werden. Dies wurde auch von den Unterzeichnerstaaten des *Montreux Document* (siehe Abschnitt 1.1) bestätigt, eines Dokuments, das zwar keine rechtliche Verbindlichkeit besitzt, sich jedoch „auf die geltenden gesetzlichen Verpflichtungen von Staaten sowie von PMSC und deren Mitarbeitern beruft“.<sup>19</sup> Da Unternehmen in internationalen Angelegenheiten nicht als Völkerrechtssubjekte auftreten können, tragen gemäß internationalem Recht die beteiligten Staaten die Verantwortung für die Einhaltung der entsprechenden Bestimmungen durch PMSC.

Die von der UN und dem UN-Menschenrechtsrat eingerichtete Working Group on the Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Rights of Peoples to Self-Determination hat einen Entwurf zu einer Regulierung von PMSC vorgelegt. Dieses Dokument bestätigt, dass es in der Verantwortung des Staates liegt, sicherzustellen, dass PMSC sich an internationale Menschenrechtsnormen und das humanitäre Völkerrecht halten. Der Entwurf wird inzwischen von einer dauerhaft eingerichteten zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe diskutiert. Diese hat vorgeschlagen, die Bandbreite inhärent staatlicher Aufgaben auf a) die unmittelbare Beteiligung an Kampfhandlungen in bewaffneten Konflikten und b) die Internierung und Vernehmung von Kriegsgefangenen einzugrenzen. Über die Regulierung von PMSC herrscht derzeit jedoch noch keine Einigkeit.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Gillard, Emanuela-Chiara (2006): *Business Goes to War: Private Military/Security Companies and International Humanitarian Law*, *International Review of the Red Cross*, 88(863): 525–72; hier: S. 530; *Montreux Document*, S. 14.

<sup>17</sup> [www.icrc.org/eng/war-and-law/contemporary-challenges-for-ihl/privatization-war/overview-privatization.htm](http://www.icrc.org/eng/war-and-law/contemporary-challenges-for-ihl/privatization-war/overview-privatization.htm). (Übers. a. d. Engl.)

<sup>18</sup> Ebd.

<sup>19</sup> *Montreux Document*, S. 9 (übers. a. d. Engl.).

<sup>20</sup> Working Group on the Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-Determination (2015): *Conceptual Note on a Possible Legally Binding Instrument for the Regulation of Private Military Security Companies*, p. 2; Human Rights Council (2015): *Report of the Open-Ended Intergovernmental Working Group to Consider the Possibility of Elaborating an International Regulatory Framework on the Regulation, Monitoring and Oversight of the Activities of Private Military and Security Companies in Its Fourth Session*. A/HRC/30/47.



### 3.2 Selbstregulierung der Industrie auf internationaler Ebene

Seit einigen Jahren ist eine Zunahme freiwilliger Initiativen zu verzeichnen. Der auf Grundlage des HVR und der Menschenrechtsnormen erarbeitete International Code of Conduct (ICoC) enthält Regelungen für PMSC. Er wurde 2010 als Ergebnis eines Prozesses vorgestellt, an dem PMSC, Regierungen und zivilgesellschaftliche Organisationen beteiligt waren, und enthält Regeln für die Anwendung von Gewalt sowie Prinzipien für die Bearbeitung von Beschwerden und die Sicherheitsüberprüfung von Mitarbeitenden.<sup>21</sup> Der ICoC ist bisher von mehr als 700 PMSC unterzeichnet worden; von diesen sind jedoch nur 87 Mitglied in der International Code of Conduct Association (ICoCA), eines 2013 gegründeten Verbands. Die ICoCA hat eine Zertifizierung für PMSC eingeführt und ist mit der Überwachung der Einhaltung des ICoC betraut.

Die International Security Trade Association (ASIS), ein Verband von Vertretern der Sicherheitsindustrie, hat auf die Einführung des ICoC mit der Ausarbeitung von vier Standards zur Regulierung von PMSC reagiert. Finanzielle Unterstützung erhielt die Organisation dafür vom US-Verteidigungsministerium. Die erste dieser Standards, PSC.1, wurde von den Regierungen der Vereinigten Staaten und Großbritanniens verabschiedet und gilt für sämtliche Verträge, die diese Staaten mit PMSC abschließen. Auf Grundlage dieser Standards entwickelte die Internationale Organisation für Normung (ISO) das „Management System for Private Security Operations“,<sup>22</sup> ISO 18788:2015, das im September 2015 veröffentlicht wurde.

Da die auf der internationalen Ebene geltenden Bestimmungen die Verantwortung für die Regulierung der Aktivitäten von PMSC in die Hände der jeweiligen nationalen Ebene legen und internationale Organisationen wie die UN selbst nicht über die notwendigen Mittel verfügen, private Akteure für Verstöße gegen internationales Recht oder die Menschenrechte zur Verantwortung zu ziehen, spielen nationale Regelungen eine zentrale Rolle für das Verständnis noch bestehender Gesetzes- und Regulierungslücken. Hinsichtlich ihres Geltungsbereichs und Umfangs bestehen zwischen den nationalen Regelungen jedoch erhebliche Unterschiede.

### 3.3 Nationale rechtliche Bestimmungen

Bei der Betrachtung nationaler rechtlicher Bestimmungen ist zwischen Heimatstaaten (in denen PMSC registriert sind und Rechtsfähigkeit erlangt haben), Staaten, die PMSC einsetzen, und Zielstaaten (in denen PMSC tätig werden) zu unterscheiden. Viele Zielstaaten haben bereits entsprechende rechtliche Bestimmungen für den Einsatz von einzelnen Sicherheitsdiensten eingeführt. Gesetze über die Registrierung und Lizenzierung privater Sicherheitsunternehmen existieren bereits in mehreren Staaten. Dass diese rechtlichen Bestimmungen auch in politisch instabilen Konfliktregionen Anwendung finden, ist jedoch zu bezweifeln. In vielen schwachen und gescheiterten Staaten ist der Geltungsbereich der die PMSC betreffenden Bestimmungen stark eingeschränkt. Regierungen sind nicht in der Lage, Gesetze durchzusetzen und PMSC und deren Mitarbeitenden zur Verantwortung zu ziehen. Deshalb konzentrieren sich Debatten über eine nationale Regulierung auf Staaten, die PMSC einsetzen, und auf Heimatstaaten.

Die **Vereinigten Staaten** sind der Staat mit der in diesem Bereich umfangreichsten Gesetzgebung. In der Folge der Skandale im Zusammenhang mit den von der amerikanischen Regierung im Irak und in Afghanistan eingesetzten PMSC führten die Vereinigten Staaten diverse neue gesetzliche Bestimmungen ein. Neben weiteren einschlägigen Regelungen gelten in den Vereinigten Staaten (1) ein Regulierungssystem für die Auftragsvergabe an PMSC durch die US-Regierungsbehörden, (2) gesetzliche Bestimmungen bezüglich der Überwachung und Aufsicht über von US-Regierungsbehörden beauftragte PMSC und (3) ein Lizenzierungssystem, das die Erbringung von PMSC-Dienstleistungen im Ausland für andere Auftraggeber als die US-Regierungsbehörden regelt. Die Regulierung und Überwachung fallen jedoch in die Zuständigkeitsbereiche verschiedener Institutionen. Zudem enthalten die bestehenden Rechtsvorschriften und Bestimmungen noch zahlreiche Regulierungslücken.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> [www.icoca.ch/en/the\\_icoc](http://www.icoca.ch/en/the_icoc).

<sup>22</sup> [www.iso.org/iso/home/store/catalogue\\_tc/catalogue\\_detail.htm?csnumber=63380](http://www.iso.org/iso/home/store/catalogue_tc/catalogue_detail.htm?csnumber=63380).

<sup>23</sup> DeWinter-Schmitt (2013), S. 8.

In **Großbritannien** gibt es kein derartiges Lizenzierungssystem und auch keine speziell auf PMSC bezogene Gesetzgebung. Verträge zwischen der Regierung und PMSC könnten deshalb zur Regulierung solcher Unternehmen dienen. Allerdings „macht die Regierung von ihren Verträgen noch nicht genug Gebrauch, um die für diese Industrie geltenden Normen zu verschärfen“.<sup>24</sup> Stattdessen setzt sie auf freiwillige Selbstregulierung durch die PMSC. Die Überwachung solcher Unternehmen gestaltet sich jedoch schwierig, nicht zuletzt weil kein Zentralregister britischer PMSC existiert.

In der **Schweiz** sind nur einige wenige PMSC ansässig. Dennoch wurde 2015 ein Gesetz zur Regulierung der Aktivitäten von PMSC erlassen. Dieses Gesetz besagt, dass in der Schweiz ansässige PMSC, die ihre Dienstleistungen zu exportieren beabsichtigen, das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) davon in Kenntnis zu setzen haben, das dann eine Lizenz gewähren oder verweigern und zudem bestimmen kann, dass vor der Entscheidungsfindung weitere Untersuchungen anzustellen sind.<sup>25</sup>

**Deutschland** hingegen sieht weder nationale rechtliche Bestimmungen noch ein Lizenzierungssystem für zu Lande operierende PMSC vor, obwohl die Fraktionen von CDU/CSU (zusammen mit der SPD), SPD, DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen bereits viermal Entwürfe für entsprechende rechtliche Bestimmungen haben. Zudem wurde 2013 im Schnellverfahren ein nationales Gesetz über maritime Sicherheit verabschiedet. Bestehende rechtliche Bestimmungen für Sicherheitsunternehmen (die Verordnung über das Bewachungsgewerbe von 1995) betreffen lediglich die Registrierung und Lizenzierung von Unternehmen, die innerhalb der Grenzen Deutschlands operieren. In der Vergangenheit haben sich die Strafverfolgungsbehörden jedoch auf § 109h StGB berufen, der die Anwerbung deutscher Staatsbürger zum Wehrdienst in ausländischen Streitkräften unter Strafe stellt. Dies war der Fall, als die Asgaard – German Security Group beschuldigt wurde, einem somalischen „Bandenchef“ Militär- und Sicherheitsdienstleistungen angeboten zu haben.“<sup>26</sup>

Die Bundesregierung hat ihre Zurückhaltung damit begründet, dass nur wenige international operierende Sicherheitsunternehmen überhaupt in Deutschland ansässig seien und dass das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechtsnormen ausreichend Rechtssicherheit böten. Zudem beharrt die Regierung darauf, dass inhärent staatliche Aufgaben nicht an PMSC ausgelagert werden.<sup>27</sup> In der Praxis hat sich die Bandbreite der als inhärent staatlich definierten militärischen Aufgaben jedoch deutlich verringert: Hatte die Bundeswehr 2004/05 die Auslagerung von Aufgaben in den Bereichen Kampfunterstützung, Reparatur/Wartung und Logistik im Rahmen internationaler militärischer Interventionen noch prinzipiell abgelehnt, so wurden diese Aufgaben bereits im Jahr 2009 routinemäßig ausgelagert. Insbesondere im Zuge der ISAF-Mission in Afghanistan ist der Begriff „inhärent staatliche Aufgaben“ neu definiert und sind private Sicherheitskräfte zur Bewachung deutscher Basen in Faizabad, Masar-e Scharif, Kundus und Taloqan eingesetzt worden.

## 4. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR POLITISCHE ENTSCHEIDUNGSTRÄGER

Staaten und internationale Organisationen können auf vielfältige Weise wirkungsvoll daran mitwirken, die bestehenden Standards für den Einsatz von PMSC sowie die Transparenz, Verantwortlichkeit und Überwachung der Sicherheitsindustrie zu verbessern, wobei die Bandbreite der Maßnahmen von der Auftragsvergabe bis hin zur Einführung nationaler und internationaler gesetzlicher Bestimmungen reicht.

---

<sup>24</sup> Ebd., S. 9

<sup>25</sup> [www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2015/2015-06-240.html](http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2015/2015-06-240.html); [www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2015/2407.pdf](http://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2015/2407.pdf); [www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2015/2423.pdf](http://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2015/2423.pdf).

<sup>26</sup> [www.muensterschezeitung.de/nachrichten/region/hierundheute/nams/art1757,920847](http://www.muensterschezeitung.de/nachrichten/region/hierundheute/nams/art1757,920847).

<sup>27</sup> Krahmann, Elke (2015): Chance für eine Neuausrichtung: Die Bundesregierung und private Sicherheits- und Militärdienste, in: Kursawe, Janet et al. (Hrsg.): Friedensgutachten 2015, Berlin: LIT, S. 100–11.

## **Verzicht auf die Auslagerung inhärent staatlicher Aufgaben**

Inhärent staatliche Aufgaben sollen nicht auf private Akteure übertragen werden.

## **Einführung rechtsverbindlicher internationaler Vorschriften**

Staaten sollen international verbindliche Vorschriften einführen, etwa für die Auswahl, das Management und die Überwachung von Militär- und Sicherheitsunternehmen sowie für deren Sanktionierung im Falle von Rechtsverstößen oder ungenügender Leistung. Ein Beispiel für ein solches Regelwerk stellt der von der UN Working Group on Mercenaries erarbeitete Entwurf dar.

## **Verbesserungen bei Auswahl und Kontrolle von Auftragnehmern**

Auftraggeberstaaten und internationale Organisationen sollen transparente Mechanismen und eindeutige Standards für die Auftragsvergabe einführen. Des Weiteren soll dafür gesorgt werden, dass diese Mechanismen und Standards auch für von Auftragnehmern eingesetzte Subunternehmen gelten. Auftraggeberstaaten und internationale Organisationen sollen, die die Vergabe von Aufträgen an PMSC zentral intern zusammenführen oder koordinieren, um sicherzustellen, dass PMSC effektiv ausgewählt, überwacht und sanktioniert werden können.

## **Einschränkung von Generalbeauftragungen**

Auftraggeberstaaten und internationale Organisationen sollen die Auswahl und die Überwachung von Subunternehmen nicht Generalunternehmern überlassen, da die Zusammenarbeit mit solchen Unternehmen zu einer Einschränkung des Wettbewerbs führt, Korruption begünstigt, Kontrolle erschwert und Bestrebungen untergräbt, kleine Unternehmen in Zielländern zu fördern. Auftraggeberstaaten und internationale Organisationen sollen den Kreis ihrer Auftragnehmer diversifizieren, um eine einseitige Abhängigkeit von einigen wenigen Generalunternehmern zu vermeiden.

## **Schaffung nationaler Registrierungs- und Lizenzierungssysteme**

Heimatstaaten sollen nationale Register und Lizenzen für PMSC einführen, die im Ausland Dienstleistungen erbringen wollen. Die PMSC sollen im Anschluss an die Zertifizierung in das jeweilige Register aufgenommen werden. Diese Aufgabe soll von einer staatlichen Behörde übernommen werden, wobei präzise und transparente Standards zugrunde gelegt werden sollen, unter anderem für die Sicherheitsüberprüfung und Ausbildung von Personal, in Fragen der Anwendung von Gewalt sowie für die Überprüfung von Kenntnissen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechtsnormen.

## **Einführung eindeutiger oder extraterritorialer Gerichtsbarkeit**

Auftraggeberstaaten und internationale Organisationen sollen mit Zielstaaten eindeutige Status-of-Forces-Agreements (SOFA) über die Strafgerichtsbarkeit abschließen, die die Zuständigkeiten von Gerichten für internationale und lokale Auftraggeber sowie für deren Subunternehmen auf allen beteiligten Ebenen regeln. Heimatstaaten sollen eine auf die Operationen von PMSC im Ausland ausgedehnte extraterritoriale Gerichtsbarkeit einführen, um eine strafrechtliche Verfolgung von Mitarbeitenden von PMSC in Heimat- bzw. Auftraggeberstaaten zu ermöglichen.

---

Dieses Strategiepapier entstand im Rahmen des von der Robert Bosch Stiftung geförderten Projekts „Role and Legitimation of Private Military and Security Companies (PMSC)“.

## Robert Bosch **Stiftung**

### AUTORINNEN

Prof. Dr. Andrea Schneiker

Andrea Schneiker ist Juniorprofessorin für Politikwissenschaft an der Universität Siegen. In ihrer Forschungsarbeit beschäftigt sie sich schwerpunktmäßig mit nichtstaatlichen Akteuren im Bereich der internationalen Sicherheit, insbesondere mit NGOs und privaten Militär- und Sicherheitsunternehmen.

Prof. Dr. Elke Krahmann

Elke Krahmann ist Professorin für International Political Studies an der privaten Universität Witten/Herdecke. Sie hat zahlreiche Veröffentlichungen zur internationalen Sicherheit herausgegeben und wurde für ihr Buch *States, Citizens and the Privatization of Security* (Cambridge University Press, 2010) mit dem Ernst-Otto-Czempiel-Preis ausgezeichnet.

### PROJEKTKOORDINATION

Peter Conze und Moritz Boltz (Transparency International Deutschland e. V.)

Transparency International Deutschland e. V.

Alte Schönhauser Straße 44

D-10119 Berlin

Tel.: 030-549898-0

Fax: 030-549898-22

E-Mail: [office@transparency.de](mailto:office@transparency.de)

[www.transparency.de](http://www.transparency.de)

ISBN: 978-3-944827-18-6

Berlin, Februar 2016

Gedruckt auf 100% Recycling Papier



Die von Transparency Deutschland genutzte Lizenz CC BY-NC-ND 3.0 legt fest, dass die Vervielfältigung und Verbreitung nur dann erlaubt wird, wenn der Name des Herausgebers genannt wird, wenn die Verwendung nicht für kommerzielle Zwecke erfolgt und wenn keine Bearbeitung, Abwandlung oder Veränderung erfolgt.