

Privatisierung von Sicherheit und Frieden?

Einstellungen gegenüber Kooperationen von Streitkräften mit
privaten Militärfirmen.

Eine vergleichende Studie
Deutschlands und der USA.

Dissertation
zur Erlangung der Würde eines Doktors/einer Doktorin der Philosophie

vorgelegt der Philosophisch-Historischen Fakultät
der Universität Basel

von

Annina Bürgin

von

Basel

Basel, März 2010
Repro-Flash Megel Basel

Originaldokument gespeichert auf dem Dokumentenserver der Universität Basel edoc.unibas.ch



Dieses Werk ist unter dem Vertrag „Creative Commons Namensnennung-Keine kommerzielle Nutzung-Keine Bearbeitung 2.5 Schweiz“ lizenziert. Die vollständige Lizenz kann unter creativecommons.org/licences/by-nc-nd/2.5/ch eingesehen werden.

Genehmigt von der Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel, auf Antrag von

Prof. Dr. Laurent Gotschel

Prof. Dr. Ueli Mäder

Basel, den 10. Dezember 2009

Der Dekan

Prof. Dr. Jürg Glauser

Namensnennung-Keine kommerzielle Nutzung-Keine Bearbeitung 2.5 Schweiz

Sie dürfen:

das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen

zu den folgenden Bedingungen:

Namensnennung. Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt).

Keine kommerzielle Nutzung. Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.

Keine Bearbeitung. Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

- Im Falle einer Verbreitung müssen Sie anderen die Lizenzbedingungen, unter welche dieses Werk fällt, mitteilen. Am Einfachsten ist es, einen Link auf diese Seite einzubinden.
- Jede der vorgenannten Bedingungen kann aufgehoben werden, sofern Sie die Einwilligung des Rechteinhabers dazu erhalten.
- Diese Lizenz lässt die Urheberpersönlichkeitsrechte unberührt.

Die gesetzlichen Schranken des Urheberrechts bleiben hiervon unberührt.

Die Commons Deed ist eine Zusammenfassung des Lizenzvertrags in allgemeinverständlicher Sprache: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ch/legalcode.de>

Haftungsausschluss: Die Commons Deed ist kein Lizenzvertrag. Sie ist lediglich ein Referenztext, der den zugrundeliegenden Lizenzvertrag übersichtlich und in allgemeinverständlicher Sprache wiedergibt. Die Deed selbst entfaltet keine juristische Wirkung und erscheint im eigentlichen Lizenzvertrag nicht. Creative Commons ist keine Rechtsanwalts-gesellschaft und leistet keine Rechtsberatung. Die Weitergabe und Verlinkung des Commons Deeds führt zu keinem Mandatsverhältnis.

Quelle: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ch/> Datum: 3.4.2009

Dank

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Dr. Laurent Goetschel, der meine Dissertation begleitet hat. Er hat mein Vorhaben seit den ersten Skizzen voll unterstützt. In unzähligen Gesprächen hat er mir wertvolle Inputs gegeben und so zur Weiterentwicklung der Arbeit beigetragen. Besonders dankbar bin ich für seine andauernde Bereitschaft, meine Texte in kürzester Zeit kritisch gegenzulesen, zu kommentieren, die richtigen Fragen zu stellen und mich immer wieder zu motivieren. Ebenso danken möchte ich meinem Zweitbetreuer, Prof. Dr. Ueli Mäder. Er hatte sich bei meiner Anfrage sofort bereit erklärt, die Zweitbeurteilung zu übernehmen und immerwährend starkes Interesse an meiner Arbeit gezeigt.

Meine Arbeitskollegen am Europainstitut haben ebenso einen wichtigen Beitrag zum Gelingen dieser Doktorarbeit beigetragen. Die Geschäftsleitung und Administration haben mir vor allem in der Schlussphase wichtige Arbeiten abgenommen und mich enorm entlastet. Sabine, Jacqueline und Sibille, ich danke euch herzlich für die Unterstützung. Das Interesse und das Verständnis der Professoren und Professorin beziehungsweise des Institutsleiters, Prof. Dr. Georg Kreis, haben es mir erlaubt, effizient und mit hoher Motivation zu arbeiten. Obwohl sich das Assistententeam über die Jahre hinweg verändert hat, bleiben mir alle in bester Erinnerung. Besonders danken möchte ich Ulf, der mich über vier Jahre hinweg als Assistentenkollegen begleitet hat. In den unzähligen Kaffee- und Mittagspausen haben wir zusammen gelacht und uns bei Bedarf gegenseitig aufgebaut. Ulf hat meine Zeit am Europainstitut unvergesslich gemacht – ohne Dich hätte ich diese Jahre nicht im gleichen Ausmass genießen können. Im für mich intensiven letzten Jahr war Tanja eine besondere Stütze, indem sie mir nicht nur Aufgaben abgenommen hatte, sondern auch immer eine Quelle der Motivation und Fröhlichkeit war. Es war sehr schön, mit Dir zusammen gearbeitet zu haben.

Mein persönliches Umfeld hat während den letzten Jahren sehr viel über private Sicherheits- und Militärfirmen hören müssen, sodass sie auch fast Experten auf diesem Gebiet sind. Alle meine Freunde haben stets ein grosses Interesse an meiner Arbeit gezeigt und mich immer voll unterstützt. Ich möchte jedoch euch, Jessica und Annika, besonders danken. Euer Interesse und vor allem euer Verständnis, wenn ich einmal weniger glücklich mit dem Vorankommen meiner Dissertation war, beziehungsweise wenn ihr auf meine Präsenz verzichten musstet, sind von unschätzbarem hohem Wert.

Abe, en el último año de mi doctorado fuiste una parte muy importante de mi vida, cada día me motivaste y creíste en mí y en mi proyecto, estuviste presente cuando te necesité y nunca me faltó tu comprensión y tu paciencia. Muchas gracias por todo!

Ich habe das Glück, eine wunderbare Familie zu haben, die immer für mich da ist und die mich über all die Jahre hinweg uneingeschränkt unterstützt hat. Ihr gebührt deshalb ein besonderer Dank. Pomi und Roberto, ihr habt mir immer wieder geholfen, Energie und Kraft zu gewinnen. Mit der Geburt von

Noe wurde mir einmal mehr bewusst, dass es viel wichtigere – und vor allem schönere – Dinge im Leben gibt, als sich mit privaten Sicherheits- und Militärfirmen herumzuschlagen. Besonders dankbar bin ich meinen Eltern, Marcus und Katharina, ohne die ich nicht an diesem Punkt angelangt wäre, wo ich jetzt bin. Sie haben mich nicht nur bedingungslos in meinen verschiedenen Vorhaben unterstützt, sondern mir auch wichtige Werte und Tugenden vermittelt, die es unter anderem für das Verfassen einer Dissertation braucht. Ihr ward über all diese Jahre eine unbeschreibliche Quelle der Kraft, der Motivation und des Glücklichen seins. Ohne eure Unterstützung hätte ich dieses Vorhaben nie so erfolgreich zu Ende bringen können. Deshalb widme ich die Dissertation euch, Maa und Paa.

FÜR MEINE ELTERN

*„The choice to privatize security is just a political possibility.
Societies do not need to go that way if they choose not to.
It is in the national and international political
debate to decide how far to go.”¹*

¹ Van den Berg 2007: 305

1. Einleitung	1
1.1. Untersuchungsgegenstand.....	1
1.1.1. Private Sicherheits- und Militärfirmen	2
1.1.2. Robuste Peacekeeping Operationen	3
1.1.3. Private Sicherheits- und Militärfirmen in Peacekeeping Missionen?	4
1.2. Forschungsinteresse, Fragestellungen und Stand der Forschung	8
1.2.1. Fragestellungen	9
1.2.2. Stand der Forschung	10
1.3. Variablen	11
1.4. Länderauswahl und methodisches Vorgehen.....	13
1.5. Struktur der Dissertation	15
2. Begriffsbestimmungen	17
2.1. Private Military Companies.....	17
2.1.1. Begriffsklärung und Klassifizierung	17
2.1.2. Geschichtlicher Überblick der Privatisierung von Sicherheit.....	23
2.1.3. Gründe für das Entstehen, das Wachstum und den Einsatz der heutigen PSMCs-Industrie	26
2.1.3.1. Übersicht.....	26
2.1.3.2. Die veränderte Rolle der Armee	27
2.1.4. Problematische Themenkomplexe	29
2.1.4.1. Untergrabung des staatlichen Gewaltmonopols.....	29
2.1.4.2. Rechtliche Aspekte	30
2.1.4.3. Kooperationen zwischen zivilen, humanitären Akteuren und PSMCs?.....	35
2.2. Robuste Peacekeeping Operationen.....	39
2.2.1. Übersicht	39
2.2.2. Vom traditionellen zum robusten Peacekeeping	40
2.2.3. Prinzipien und Aufgaben der aktuellen Peacekeeping Operationen.....	44
2.2.4. Erfolge und Misserfolge von Peacekeeping Operationen	46
3. Theoretischer und konzeptioneller Rahmen	52
3.1. Forschungsansatz- und perspektive	52
3.2. Theoretischer Rahmen: Soziologischer Institutionalismus.....	55
3.3. Ideelle, institutionelle und kulturelle Erklärungsfaktoren: Cluster of Theories.....	63
4. Analyseraster	70
4.1. Rollenkonzept.....	71
4.1.1. Einführung – Begriffsbestimmung	71
4.1.1.1. Ursprünge und Beitrag der Rollentheorie	71
4.1.1.2. Elemente	74
4.1.2. Konzept der Zivilmacht.....	78
4.1.3. Hypothese A und Parameter.....	81
4.1.3.1. Multilateralismus	82
4.1.3.2. Militärische Instrumente	83
4.1.3.3. Rapid Reaction Forces	84
4.1.3.4. Stellenwert Völkerrecht	86
4.1.3.5. Stärkung Völkerrecht.....	87
4.2. Wirtschaftspolitisches Paradigma und Staatsverständnis	90
4.2.1. Einführung – Begriffsbestimmung	90
4.2.1.1. Wirtschaftspolitik	90
4.2.1.2. Privatisierung – Deregulierung – Auslagerungen.....	91
4.2.1.3. Genuine Staatsaufgaben.....	94
4.2.2. Wirtschaftspolitisches Paradigma	98
4.2.3. Hypothese B und Parameter	101

4.2.3.1.	Legal Origins Theory.....	102
4.2.3.2.	Libertarismus	107
4.2.3.3.	Auslagerungen im Innern.....	110
4.3.	Institutionengefüge: Democratic Control of Armed Forces (DCAF).....	111
4.3.1.	Einführung – Begriffsbestimmung	111
4.3.1.1.	Democratic Control of Armed Forces (DCAF)	112
4.3.1.2.	Rolle der Parlamente innerhalb der DCAF	115
4.3.1.3.	Rolle der Exekutiven innerhalb der DCAF.....	118
4.3.2.	Hypothese C und Parameter	118
4.3.2.1.	Authority.....	119
4.3.2.2.	Ability	121
4.3.2.3.	Attitude	123
4.4.	Zusammenfassende Übersicht der Hypothesen.....	125
5.	Analyse.....	127
5.1.	Fallstudie Deutschland	127
5.1.1.	Grundlagen.....	127
5.1.1.1.	Rechtliche Grundlagen	127
5.1.1.2.	Aufgaben	130
5.1.1.3.	Einstellungen gegenüber PMCs	136
5.1.2.	Argumentationslinien	138
5.1.2.1.	Kultur der Zurückhaltung	138
5.1.2.2.	Rechtliche Sachverhalte.....	147
5.1.2.3.	Soziale Marktwirtschaft.....	155
5.1.2.4.	Gründe für teilweise Zusammenarbeit.....	164
5.1.3.	Zusammenhangsanalyse.....	166
5.1.3.1.	Rollenkonzept	166
5.1.3.2.	Staatsverständnis.....	169
5.1.3.3.	DCAF.....	172
5.2.	Fallstudie USA.....	175
5.2.1.	Grundlagen.....	175
5.2.1.1.	Rechtliche Grundlagen	175
5.2.1.2.	Aufgaben	178
5.2.1.3.	Einstellungen gegenüber PMCs	185
5.2.2.	Argumentationslinien	187
5.2.2.1.	Leadership	187
5.2.2.2.	Institutionelles Spannungsverhältnis: Kongress & Exekutive	211
5.2.2.3.	Tradition des „anti-statism“	229
5.2.3.	Zusammenhangsanalyse.....	241
5.2.3.1.	Rollenkonzept	241
5.2.3.2.	Staatsverständnis.....	247
5.2.3.3.	DCAF.....	251
6.	Zusammenfassung und Bewertung	256
6.1.	Beantwortung der Fragestellungen und theoretischer Ertrag.....	256
6.2.	Gemeinsamkeiten und Unterschiede: Deutschland – USA	267
6.2.1.	Gemeinsamkeiten	267
6.2.2.	Zentrale Unterschiede	270
6.3.	Desiderata und weiterführende Fragestellungen	272
Bibliographie		277
Anhang.....		307

Abkürzungsliste

9-11	11. September 2001 (Terroranschläge auf die USA)
ATCA	Alien Tort Claims Act
ABM	Anti-Ballistic Missiles
AU	African Union
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung (Deutschland)
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht (Deutschland)
CBO	Congressional Budget Office
CEMA	Convention for the Elimination of Mercenarism in Africa
CIA	Central Intelligence Services
CRS	Congressional Research Service
DCAF	Democratic Control of Armed Forces
DDR	Disarmament, Demobilisation and Reintegration
DFARS	Defense Federal Acquisition Regulation Supplement
DOD	Department of Defense
DPA	Department of Political Affairs
DPKO	United Nations Department of Peacekeeping Operations
ECOWAS	Economic Community Of West African States
EO	Executive Outcomes
EU	Europäische Union
FAR	Federal Acquisition Regulation
FDR	Franklin D. Roosevelt
G8	Gruppe der Acht grössten Wirtschaftsnationen
GAO	U.S. Government Accountability Office
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
g.e.b.b.	Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung Betrieb
GG	Grundgesetz (Deutschland)
GSG-9	Grenzschutztruppe 9
ICC	International Criminal Court / Internationaler Strafgerichtshof
IFOR	Implementation Force
IGFs	Inherently Governmental Functions
INF	Intermediate Range Nuclear Forces
INTERFET	International Force for East Timor
IOs	Internationale Organisationen
IPOA	International Peace Operations Association
ISAF	International Security Assistance Force
IT	Information Technology
ITAR	International Transfer of Arms Regulations
KFOR	Kosovo Force
LOGCAP	Logistics Civil Augmentation Program
MEJA	Military Extraterritorial Jurisdiction Act
MINURCAT	United Nations Mission in the Central African Republic and Chad
MINUSTAH	United Nations Stabilization Mission in Haiti
MONUC	United Nations Mission Democratic Republic of the Congo
MOOTW	Military Operations Other Than War
MPRI	Military Professional Resources Incorporated
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non Governmental Organization
NLF	National Liberation Front (Nordvietnam)
NMD	National Missile Defense
NSC-68	National Security Council Report
NSS	The National Security Strategy of the United States

OMB	Office of Management and Budget
ONUCA	United Nations Observer Group in Central America
ONUMOZ	United Nations Operations in Mozambique
PAE	Pacific Architects & Engineers
PASA	Pan-African Security Association
PK	Peacekeeping
PKOs	Peacekeeping Operationen
PMC	Private Military Company
PO	Peace Operation
PPP	Public-Private-Partnership
PSC	Private Security Company
PSMCs	Private Security and Military Companies
QDR	Quadrennial Defense Review
RMA	Revolution in Military Affair
RPF	Rwandan Patriotic Front
RUF	Revolutionary United Front
SDI	Strategische Verteidigungsinitiative
SFOR	Stabilization Force
SSR/G	Security Sector Reform / Governance
UCMJ	Uniform Code of Military Justice
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UNAMI	United Nations Assistance Mission for Iraq
UNAMIC	United Nations Advance Mission in Cambodia
UNAMIR	United Nations Assistance Mission for Rwanda
UNAMSIL	United Nations Mission in Sierra Leone
UNEF	United Nations Emergency Force
UNFICYP	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus
UNITAF	Unified Task Force (Somalia)
UNMEE	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea
UNMIK	United Nations Mission in Kosovo
UNMIL	United Nations Mission in Liberia
Uno / UN	Vereinte Nationen (United Nations)
UNOCI	United Nations Operations in Côte d'Ivoire
UNOSOM	United Nations Operation in Somalia
UNOTIL	United Nations Office in Timor-Leste
UNPROFOR	United Nations Protection Force
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor
UNTAG	United Nations Transition Assistance Group
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization
USA	United States of America
USAID	United States Agency for International Development
USA PATRIOT Act	Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Re- quired to Intercept and Obstruct Terrorism Act
VPR	Verteidigungspolitische Richtlinien (Deutschland)
WTO	World Trade Organization

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	Seite
Tabelle 1: Institutionen	62
Tabelle 2: Übersicht der Hypothesen	125
Abbildung 1: Konzept von Cornelia Ulbert	63
Abbildung 2: Konzeptioneller Rahmen	71
Abbildung 3: Rollentheorie	74
Abbildung 4: Ideen – Rollenkonzept	76
Abbildung 5: Genuine Staatsaufgaben	94

1. Einleitung

1.1. Untersuchungsgegenstand

Am 31. März 2004 wurden vier Mitarbeiter der Firma Blackwater² im irakischen Falludja getötet. Ihre geschändeten sterblichen Überreste wurden später von einer aufgebrachten Menschenmenge an einer Brücke über den Euphrat zur Schau gestellt.³ Dieses Ereignis und die in Umlauf gebrachten Fotos gingen um die Welt und machten eine breitere Öffentlichkeit auf die Existenz und die Tätigkeiten von privaten Sicherheits- und Militärfirmen (PSMCs) aufmerksam.⁴ Im Anschluss an die Berichterstattung über diesen Vorfall, wurden diverse Fragen aufgeworfen: Wer waren diese „Zivilisten“? Wer sind diese Firmen? Wer sind ihre Auftraggeber? Und welche Tätigkeiten üben sie im Irak aus? Die Pressemeldungen zeigten, dass die privaten Sicherheits- und Militärfirmen vorher nur geringe mediale Aufmerksamkeit erfahren hatten und daher nur wenige Informationen über diese Unternehmungen vorhanden waren.⁵ Obwohl dem Phänomen der PSMCs seit 2004 vermehrt Beachtung geschenkt wurde – von der Wissenschaft, der Politik, der Justiz oder von zivilgesellschaftlichen Akteuren –, waren es die Ereignisse im September 2007, die bedeutende Änderungen hervorriefen. Blackwater stand erneut im Zentrum des Interesses, diesmal nicht als Opfer, sondern als Täterin: Am 16. September 2007 töteten Blackwater-Mitarbeiter auf dem Nissur-Platz in Bagdad 17 irakische Zivilisten und verletzten 24 teilweise schwer.⁶ Die Empörung auslösende Bluttat zog politische und rechtliche Konsequenzen nach sich. Ferner wurden Debatten sowohl in der Politik als auch in der Wissenschaft intensiviert, wobei vor allem die Frage im Zentrum stand, wie diese Unternehmungen effektiv reguliert, kontrolliert und zur Verantwortung gezogen werden können.

In den letzten Jahren hat sich die PSMC-Industrie organisiert und tritt gegen aussen professionell auf. In den USA und Grossbritannien haben sich PSMCs in Verbänden (*International Peace Operations Association IPOA* in den USA; *British Association of Private Security Companies BAPSC* in Grossbritannien) zusammengeschlossen, die die Interessen der Mitglieder vertreten, lobbyieren und Public Relations-Aufgaben übernehmen. Ein besonderes und komplexes Merkmal der Industrie der privaten Sicherheits- und Militärfirmen ist das grosse Aufgabenspektrum, das die Firmen abdecken: Tätigkeiten im Baugewerbe, logistische (Transport-)Aufgaben, geheimdienstliche und aufklärerische Aktivitäten bis zum bewaffneten Schutz von Personen und Objekten stellen nur Ausschnitte der angebotenen Dienstleistungen dar. Ebenso divers sind die Auftraggeber und die Einsatzorte.

² Die Firma Blackwater Worldwide hat sich anfangs 2009 in „Xe“ umbenannt. Auf Grund des Bekanntheitsgrades wird in dieser Arbeit jedoch nach wie vor von Blackwater gesprochen.

³ Scahill 2007: xi-xii

⁴ Siehe beispielsweise The New York Times 2004; BBC 2004a oder Der Spiegel 2004

⁵ „It is not clear what the four American contractors were doing in Falluja (...)“ (The New York Times 2004).

⁶ The New York Times 2007

Die vorliegende Dissertation beschäftigt sich mit einem seit längerem bestehenden Vorschlag des amerikanischen Verbands IPOA. Deren Vertreter setzen sich dafür ein, dass private Sicherheits- und Militärfirmen vermehrt in internationalen Friedensmissionen eingebunden werden. Sie sind überzeugt, dass PSMCs einen konstruktiven und effektiven Beitrag zu Peace Operations leisten könnten. Das Ziel dieser Doktorarbeit besteht darin, zu untersuchen, ob Staaten diese Idee aufnehmen und welche Einstellungen dazu bestehen. Obwohl die Argumente pro/contra Einbezug von PSMCs im Zentrum stehen, soll am Schluss die Frage beantwortet werden, ob in Zukunft damit zu rechnen ist, dass mehr private Sicherheits- und Militärfirmen in internationalen Friedensmissionen eingebunden werden oder nicht.

Es folgt eine kurze Übersicht über diejenigen zwei Komponenten, die eine zentrale Rolle in der vorliegenden Dissertation spielen. Es wird an dieser Stelle eine kurze Einführung sowohl über PSMCs als auch über internationale Friedensmissionen gegeben und die Rolle von PSMCs in Peace Operations kurz näher beleuchtet. Dieser zusammenfassende Abriss soll dazu beitragen, das unter 1.2. dargelegte Forschungsinteresse und die ausformulierten Fragestellungen verständlicher zu machen. Beide Sachverhalte, sowohl die privaten Sicherheits- und Militärfirmen als auch die Friedensmissionen, werden ausführlicher in Kapitel 2 behandelt, indem dort die Begriffe geklärt, die Entwicklungen dargestellt und auf die jeweiligen Schwierigkeiten verwiesen wird.

1.1.1. Private Sicherheits- und Militärfirmen

Die militärische Intervention der USA im Irak von 2003 hat die Industrie der privaten Sicherheits- und Militärfirmen stark anwachsen lassen. Gemäss dem *U.S. Government Accountability Office (GAO)* waren im April 2008 knapp 198'000 Mitarbeiter privater Firmen im Irak tätig, die mit dem US-Verteidigungsministerium (DOD) einen Vertrag hatten.⁷ Davon führten gut 25'000 PSMC-Mitarbeiter so genannte „*security functions*“ aus.⁸ Selbstverständlich beschäftigen nicht nur die USA und andere westliche Regierungen PSMCs⁹, sondern auch zahlreiche Regierungen von Entwicklungsländern, multinationale Unternehmungen, Internationale Organisationen (IOs) und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) nehmen die Dienste dieser Firmen in Anspruch.¹⁰ Die Zusammenarbeit mit PSMCs wirft eine Vielzahl von Fragen auf, die vor allem das Gewaltmonopol des Staates und die Verantwortlichkeiten des einzelnen Mitarbeiters, beispielsweise bezüglich der Einhaltung von Menschenrechten, betreffen. Sicherheit und Frieden werden vermehrt als öffentliche Güter bezeichnet¹¹, weshalb ihnen die charakteristischen Eigenschaften der Nicht-Rivalität und Nicht-Ausschliessbarkeit zugeschrieben werden. Dies bedeutet, dass das Gut gleichzeitig von verschiedenen Personen konsumiert und dass niemand

⁷ GAO October 2008: 6

⁸ Ibid.: 25-26

⁹ Robertson 2006; Wulf 2005: 54; Singer 2004: 4

¹⁰ Siehe beispielsweise Spearin 2007; Cockayne 2006; Avant 2005; Holmqvist 2005: 7 oder House of Commons 2002: 10

¹¹ Siehe beispielsweise Wulf 2005: 71-72; Kaul/Grunberg/Stern 1999: 25

von dessen Konsum ausgeschlossen werden kann.¹² Es wird zu Bedenken gegeben, dass mit der vermehrten Verwendung von PSMCs beide öffentlichen Güter, Sicherheit und Frieden, bedroht sein könnten. Wulf ist überzeugt, dass „[d]er Einsatz privater Firmen (...) die Art nachhaltig beeinflusst, wie staatliche Gewalt angewendet und reguliert wird.“¹³ Debatten zeigen auf, dass nach wie vor unklar ist, ob und wann die kritische Grenze durch Privatisierungen von Sicherheitsaufgaben erreicht ist, sprich wo das Gewaltmonopol untergraben wird oder nicht.¹⁴

1.1.2. Robuste Peacekeeping Operationen

In den letzten Jahren sind in den Diskussionen rund um Interventionen unzählige Begriffe aufgetaucht, was ein nicht zu vernachlässigendes Problem darstellt. *Peace Operations*, *Peace Support Operations*, *Peacekeeping*, *Peace Enforcement*, *Humanitäre Interventionen* oder etwa *Contingency Operations* werden je nach Akteuren und Kontext unterschiedlich verwendet, weshalb es zu Unklarheiten kommt.¹⁵ Es ist aus folgenden drei Gründen wichtig, die Begriffe zu klären und eine Vermischung dieser möglichst zu vermeiden. Erstens sind je nach Definition unterschiedliche Akteure in einer Mission involviert. Es gibt Interventionen, in denen diplomatisches/politisches, humanitäres, ziviles und/oder militärisches Personal eingesetzt wird. Auch werden internationale Operationen nicht immer von einer internationalen Organisation gestützt und ausgeführt. Obwohl die Uno zwar ein wichtiger Akteur ist, ist es in der Vergangenheit jedoch immer wieder zu reinen NATO-Missionen oder Interventionen von so genannten Koalitionen gekommen. Von 1948 bis 2005 sind 68 Nicht-Uno-Operationen geführt worden (28 davon von der Uno abgesegnet), während die Uno selbst 60 Missionen abwickelte. Zweitens betont der eine oder andere Begriff die übernommenen Aufgaben mehr oder weniger. Die einen Definitionen lassen vermuten, dass zivile Wiederaufbau-Tätigkeiten im Zentrum stehen, während andere Begriffsbestimmungen die militärischen Komponenten akzentuieren. Drittens werden die Begriffe in unterschiedlichen Perioden verschieden verwendet: Beispielsweise verstand man unter *Peacekeeping* vor 1989 etwas anderes als zwanzig Jahre später.

In dieser Arbeit wird der Begriff *robuste Peacekeeping Operations* (PKOs) verwendet, da hervorgehoben werden soll, dass Kooperationen zwischen nationalen *Streitkräften* und privaten Sicherheits- und Militärfirmen in „militärischen Auslandseinsätzen“ mit friedenserhaltenden, –sichernden und –erzwingenden Aufgaben im Vordergrund stehen.¹⁶ Im Brahimi Report findet sich folgende Definition für robustes *Peacekeeping*:

“It means that mandates should specify an operation’s authority to use force. It means bigger forces, better equipped and more costly but able to be a credible deterrent. In particular,

¹² Scholz 2006: 3

¹³ Wulf 2005: 72

¹⁴ Gespräch mit Prof. Dr. Karl W. Haltiner 8.12.2005; Wulf 2005: 55; Camm/Greenfield 2005: 159

¹⁵ Vergleiche Diehl 2008: 1-27. „Contingency Operations“ werden von den USA wie folgt definiert: „It is a military operation that a. is designated by the Secretary of Defense as an operation in which members of the Armed Forces are or may become involved in military actions, operations, or hostilities against an enemy of the United States or against an opposing force (...)“ (<http://usmilitary.about.com/od/glossaryterm/g/contingoptn.htm>, Zugriff 18.07.2009).

¹⁶ Zur generellen Problematik von Definitionen von „Peace Operations“ siehe Tardy 2004: 2.

United Nations forces for complex operations should be afforded the field intelligence and other capabilities needed to mount an effective defence against violent challengers. Moreover, United Nations peacekeepers — troops or police — who witness violence against civilians should be presumed to be authorized to stop it, within their means, in support of basic United Nations principles. However, operations given a broad and explicit mandate for civilian protection must be given the specific resources needed to carry out that mandate.”¹⁷

1.1.3. Private Sicherheits- und Militärfirmen in Peacekeeping Missionen?

Uno Peacekeeping Operationen müssen sich nach wie vor grossen Herausforderungen stellen. Dass Truppenkontingente einzelner Staaten, wenn überhaupt, nur zögernd zur Verfügung gestellt werden, ist nur ein Teil des Problems. Vertreter des boomenden Wirtschaftssektors der privaten Sicherheits- und Militärfirmen beanspruchen für sich, dass sie die personellen Probleme der PKOs, zumindest partiell, lösen könnten.¹⁸ Zeitgleich mit dem Wachsen der PSMC-Industrie sind auch die Diskussionen, ob diese Firmen als integrale Bestandteile für internationale Peacekeeping Operationen in Frage kommen, gestiegen. Erste Überlegungen gehen auf Mitte der 1990er Jahre zurück, als Engagements zweier PSMCs bekannt wurden. Einerseits wurde MPRI¹⁹ von der kroatischen Regierung unter Vertrag genommen, um ihre damalige Armee dahingehend umzustrukturieren und auszubilden, sodass Kroatien längerfristig der NATO beitreten könne, was 2009 auch Realität wurde.²⁰ Obwohl es einige Kritiken an der Zusammenarbeit gab, wird diese als gut bewertet, was Avant zur Aussage veranlasste, dass unklar sei, ob Kroatien, ohne diese private Möglichkeit, den gleichen Weg gegangen wäre.²¹ Andererseits, jedoch viel kritischer bewertet²², wird auf die Tätigkeit von Executive Outcomes (EO)²³ in Sierra Leone 1995 verwiesen. Mit Hilfe von EO konnte die Regierung Valentine Strassers die Rebellen aus der Hauptstadt zurückdrängen, Teile der Hauptquartiere der Revolutionary United Front (RUF) zerstören und die Kamajores eroberten die Diamantminengebiete zurück. Obwohl Mitgliedern von EO keine Menschenrechtsverletzungen nachgewiesen wurden (Teile der Bevölkerung schienen die Präsenz und Aktivitäten von EO ausdrücklich zu begrüßen²⁴), wird kritisiert, dass sie den sierraleonischen Soldaten keine Kurse über Menschenrechte und professionelles militärisches Verhalten angeboten hätten.²⁵ Es war eben dieses letzte Beispiel, das Uno-Generalsekretär Kofi Annan zu folgender Aussage im bis heute viel zitierten Pressecommuniqué veranlasste: „(...) *that private security firms, like the one which recently helped restore the elected President to power in Sierra Leone, might play a role in providing*

¹⁷ United Nations 2000: x

¹⁸ Weitere Ausführungen dazu auf S. 6.

¹⁹ *Military Professional Resources Incorporated*, gehört heute zu L-3 Communications und hat ihren Hauptsitz in Virginia, USA.

²⁰ Siehe beispielsweise NZZ online 1. April 2009

(http://www.nzz.ch/nachrichten/international/kroatien_und_albanien_treten_nato_bei_1.2308170.html Zugriff 05.06.2009).

²¹ Avant 2005: 113; Zusammenfassung und Bewertung des Engagements i.A. finden sich auf den Seiten 98-113

²² Kritisiert wird einerseits die Tötung von Rebellen durch Executive Outcomes und andererseits, dass das Engagement von EO *langfristig* dem Land keinen Frieden und Stabilität gebracht hätte. Vergleiche dazu Brayton 2002: 323.

²³ Die südafrikanische Firma wurde 1989 gegründet und schloss 1998 auf Grund des im selben Jahr in Südafrika eingeführten “Regulation of Foreign Military Assistance Act”.

²⁴ Avant 2005: 91

²⁵ *Ibid.*; Singer 2003: 111-115

the United Nations with the rapid reaction capacity it needs. When we had need skilled soldiers to separate fighters from refugees in the Rwandan refugee camps in Goma, I even considered the possibility of engaging a private firm."²⁶

Private Unternehmungen haben seit den 1990er Jahren etliche Uno-Friedensmissionen unterstützt. Verschiedene Organisationen der Vereinten Nationen haben Dienstleistungen von privaten Unternehmungen in Anspruch genommen, etwa in den Bereichen Logistik, Transport, Wasserwiederaufbereitung, Polizei- oder Entminungsaufgaben.²⁷ Zudem werden auch lokale Büros, Konvois, Lagerhäuser und Uno-Personal von PSMCs bewacht und geschützt. Die folgenden Beispiele sollen einen kurzen Einblick der getätigten Aufgaben und Unternehmungen geben²⁸:

- MONUC (Democratic Republic of the Congo): Pacific Architects & Engineers (PAE) hat beispielsweise etliche Aufgaben im Transportwesen übernommen, baute und unterhielt Landebahnen, war für den Treibstoff verantwortlich, übernahm die Luftfahrtkontrolle und bot ebenfalls medizinische und kommunikationstechnische Unterstützungsleistungen an. Ähnliche Aufgaben führte PAE in der UNOCI (Côte d'Ivoire) aus.
- INTERFET (International Force for East Timor): Nationale Kontingente wurden in Osttimor von Defence Systems Limited sowohl im logistischen als auch im geheimdienstlichen Bereich unterstützt und DynCorp führte Helikoptertransporte für die PKO-Truppen durch.
- Sowohl für die MINUSTAH in Haiti als auch für die UNMIL arbeiten zivile Polizeikräfte, welche von PAE im Auftrag der USA angestellt sind und der Uno zur Verfügung gestellt werden.
- DynCorp hat im Auftrag der USA nicht nur Armeekräfte in Afghanistan und Irak trainiert, sondern auch einen Vertrag für die Ausbildung der Streitkräfte in Liberia bekommen.²⁹
- 1998 wurden 150 Waffeninspektoren der Firma DynCorp von den USA unter Vertrag genommen und diese wurden als amerikanischer Beitrag der *OSCE Kosovo Verification Mission* zur Verfügung gestellt.³⁰
- Defence Systems Limited stellte Sicherheitsleute für die PKO in Angola zur Verfügung.

Die Auflistung zeigt das bereits erwähnte, enorme Aufgabenspektrum einzelner Firmen auf: „*Sie bilden afghanische Soldaten aus, eskortieren US-Versorgungskonvois im Irak, schützen Afghanistans Präsidenten Hamid Karzai, UN-Repräsentanten oder Mitarbeiter von Hilfsorganisationen, bewachen Militärlager, warten Flugzeuge und Panzer und unterstützen Militärs bei der Bedienung modernster Waffensysteme.*“³¹ DynCorp beispielsweise kann nicht eindeutig zu einer der herkömmlichen Katego-

²⁶ Annan 1998: 8

²⁷ Vergleiche Percy 2008; Bures 2005: 538; Singer 2003: 82

²⁸ Singer 2003: 82; PAE 2006; PAE 2006a; Durch/Berkman 2006: 82-84

²⁹ IRIN 2006

³⁰ Bures 2005: 537

³¹ Feichtinger 2007: 13

rien einer PSMC³² zugeordnet werden. Diese kurze und längst nicht abschliessende Darstellung macht deutlich, dass bereits heute private Firmen und speziell Militärunternehmen mehrfach für Aufgaben im Peacekeeping beigezogen wurden, wobei festzuhalten ist, dass Kampfaufgaben bisher nach wie vor nicht ausgelagert wurden.³³

Es ist für die vorliegende Analyse wichtig zu sehen, welche Aufgaben unter welchen Umständen und auf Grund welcher rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen ausgelagert werden. Um diesem Punkt gerecht zu werden, wird in den Kapiteln 5.1.1.2. und 5.2.1.2. auf die spezifischen Gegebenheiten in den beiden hier untersuchten Staaten, Deutschland und USA, vertieft eingegangen und an dieser Stelle auf eine ausführliche Darstellung der diversesten Aufgabenbereiche verzichtet.

Vertreter der PSMC-Industrie haben in den letzten Jahren die Diskussion, dass mehr private Sicherheits- und Militärfirmen in Peacekeeping Operationen eingebunden werden könnten, intensiviert. Die Unternehmen sind an einer Beteiligung an PKOs einerseits deshalb interessiert, weil sie nach neuen Geschäftsfeldern suchen.³⁴ Andererseits erwarten die Firmen durch ein Engagement im humanitären Bereich eine Aufbesserung ihres Images.³⁵ Der amerikanische Verband IPOA setzt sich folglich dafür ein, dass mehr private Militärfirmen in PKOs eingebunden werden. Ihr Präsident, Doug Brooks, sprach die Situation in Darfur an, als er folgendes erläuterte: „*The private sector offers realistic and less expensive answers to many dilemmas facing peace operations and empowers policy makers with new tools and more effective peacekeepers.*“³⁶ Neben anderen könnten die folgenden Aufgaben von PSMCs ausgeführt werden: „*(...) protect civilians under imminent threat of physical violence; locate, monitor and warn of armed or hostile groups; deter, or if necessary, interdict armed factions undermining the UN mandate; protect UN personnel; contribute to micro-disarmament operations as a part of the DDR program; provide mission security for international humanitarian operations; locate and monitor IDP movements; establish improved communications networks (...).*“³⁷ Bereits in den Jahren 2003 und 2004 hat die IPOA Konzeptpapiere vorgelegt, wie sie Peacekeeping Operationen unterstützen würden.³⁸ Diese Auflistung der potentiellen Aufgaben zeigt, dass PSMCs – laut IPOA – in sehr unterschiedlichen Szenarien und für verschiedenste Zwecke eingesetzt werden könnten. Grundsätzlich werden die folgenden drei Einsatzmöglichkeiten unterschieden³⁹: logistische Unterstützung, Schnelle Eingreiftruppe und die vollständige Auslagerung von PKOs. Die Befürworter fassen ihre Argumentationen vor allem in den Schlagworten *better, cheaper, faster* zusammen. Als Basis für ihre Vorschläge dienen die Probleme der Uno Peacekeeping Operationen, welche Singer wie folgt darstellt: „*Even when peacekeeping forces are available, the units are often slow and cumbersome to deploy, poorly*

³² Singer 2003 teilt PSMCs in drei Kategorien ein: „Military Support Firm“, „Military Consultant Firm“ und „Military Provider Firm“. Vergleiche weitere Ausführungen auf Seite 18.

³³ Takasaki 2006: 64

³⁴ Genz 2006: 8

³⁵ „*It's a wonderful way to put a very nice face onto an industry that faces a pretty big question of legitimacy. Because, at the end of the day, it's the corporate evolution of the mercenary trade*“ (Singer, zitiert in Langfitt 2006: 2).

³⁶ Brooks 2006: 4

³⁷ IPOA 2003

³⁸ Siehe IPOA 2003 und IPOA 2004

³⁹ Takasaki 2006: 59-62; Singer 2003a

*trained, underequipped, lacking in motivation, or operating under a flawed mandate.*⁴⁰ Es werden jedoch nicht nur die operationellen Schwierigkeiten der PKOs als Argumentationsgrundlage genommen, sondern auch der oft fehlende politische Wille westlicher Staaten, sich zu engagieren⁴¹, was Doug Brooks zu folgender Aussage veranlasste: „*Often the US and UK and France refuse to participate in these missions. You end up with the least capable militaries doing the most difficult military tasks in the world.*“⁴² Die Befürworter sehen folgende Vorteile einer Kooperation mit PSMCs: Erstens ist Brooks überzeugt, dass heikle politische Diskussionen mit einer privaten Lösung umgangsweise abgedeckt werden könnten. Zweitens erwähnt er, dass PSMCs die PK-Aufgaben für einen Bruchteil des Budgets ausführen könnten, sodass eine private Peacekeeping Mission zwischen 10 bis 25% einer Uno-Mission kosten würde.⁴³ Drittens könnten die Bestände einer PSMC innerhalb einer Zeitspanne von zwei bis sechs Wochen vor Ort eingesetzt werden.⁴⁴ Viertens wird schliesslich auf die hohe Professionalität von PSMC-Angehörigen verwiesen, was eine bessere Zusammenarbeit untereinander einschliesst.⁴⁵ Von MPRI wird zum Beispiel gesagt, dass praktisch ausschliesslich ehemalige Angehörige des US-Militärs eingestellt werden, was die Firma selbst als Qualitätssiegel darstellt.⁴⁶ Den Kritiken und Vorwürfen betreffend Menschenrechtsverletzungen, beispielsweise in Form sexueller Gewalt, stellen die Befürworter von PSMCs die Fakten entgegen, wonach die Uno selbst mit etlichen Klagen wegen sexuellen Missbrauchs von Seiten der Peacekeeper zu kämpfen hätten.⁴⁷ Diejenigen, die einen PSMC-Einsatz in Peacekeeping Missionen ablehnen, bringen folgende Argumente vor: mangelnde (strafrechtliche) Verantwortlichkeit der Mitarbeiter der PSMCs⁴⁸; unzureichende Monitoring- und Kontrollmöglichkeiten⁴⁹; zu unterschiedliche Interessen zwischen der Uno und einer PSMC⁵⁰; das eigentliche Problem sei nicht die Inkompetenz der Peacekeeper, sondern der fehlende politische Wille für eine PKO⁵¹; das öffentliche Gut Sicherheit würde untergraben⁵²; das (meist) kurze zeitliche Engagement von PSMCs könnte eine nachkommende PKO längerfristig gefährden⁵³; mit dem Einsatz von PSMCs würde die Uno scheinheilig werden, da sie selbst gegen das Söldnertum kämpft⁵⁴; es könnten Konkurrenzsituationen zwischen nationalen Peacekeepern und PSMC-

⁴⁰ Singer 2003

⁴¹ Boot 2006: 9; Brooks 2000: 34

⁴² Brooks zitiert in Fidler/Catan 2003

⁴³ Doug Brooks in: Leidel 2003

⁴⁴ Brooks 2005

⁴⁵ Bures 2005: 541

⁴⁶ Singer 2003: 119-120

⁴⁷ BBC 2006

⁴⁸ Vergleiche Holmqvist 2005: 27; Godoy 2003; Gantz 2003; Singer 2003; Lilly 2000: 10-11. Die sexuelle Gewaltanwendungen von Mitarbeitern von DynCorp auf dem Balkan, wo die Täter strafrechtlich unbehelligt davon gekommen waren (Sourcewatch 2006) oder die Folterungen von Gefangenen durch PMC-Angehörige im Abu Ghraib Gefängnis im Irak zeigen die Problematiken der (fehlenden) Verantwortlichkeit auf (Phinney 2005).

⁴⁹ Es wird in Frage gestellt, ob die Uno die Tätigkeiten von PMCs im Felde überwachen könne (Takasaki 2006: 62) – sie sei nach wie vor damit beschäftigt, die Verfehlungen „nationaler“ Peacekeeper zu ahnden (Gantz 2003).

⁵⁰ Es wird damit argumentiert, dass PSMCs sich nur auf Grund unternehmerischen Profits und nicht aus humanitären Gründen engagieren. Zudem wird befürchtet, dass PSMCs durchaus Interesse an einer Verlängerung instabiler Situationen haben könnten (Singer 2003a; Takasaki 2006: 62).

⁵¹ Friedrich-Naumann Stiftung 2005; Lilly 2000: 9-10

⁵² Godoy 2003

⁵³ Das militärische Engagement ist nur ein Teil einer umfassenden Friedensmission und verlangt ein langfristiges Engagement (Singer 2003a, Takasaki 2006: 63).

⁵⁴ Lilly 2000: 10; Godoy 2003

Mitarbeitern vor Ort entstehen, da letztere meist ein Vielfaches verdienen⁵⁵; und schliesslich bestehe mit der vertraglichen Vernetzung die Gefahr, dass sich eine PSMC zurückzieht, indem sie den Vertrag einseitig aufkündet.⁵⁶

1.2. Forschungsinteresse, Fragestellungen und Stand der Forschung

Für die Uno scheint es nach wie vor kein Thema zu sein, mehr Peacekeeping Aufgaben auszulagern, obwohl 1998 der damalige Uno-Generalsekretär Kofi Annan die Diskussion um die Auslagerung von Peacekeeping Aufgaben mitanregte; er kam jedoch bereits damals zum Schluss, dass die Welt noch nicht bereit sei, den Frieden zu privatisieren.⁵⁷ Laut Langfitt lehnt die Uno das Auslagern von Truppen nach wie vor ab⁵⁸ und Deen zitiert einen hohen Uno-Beamten, welcher erklärte, dass „[t]here is little or no support for the privatisation of U.N. peacekeeping. I cannot think of any member state willing to go along with the proposal.“⁵⁹ Die Sicht der Uno scheint folgendermassen zu sein: “(...) the one-word answer is no.“⁶⁰ Ein für diese Dissertation befragter Experte ist ebenfalls davon überzeugt, dass innerhalb des *United Nations Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) die Kooperation mit PSMCs ein so genannter „non-starter“⁶¹ sei und dass eine private Option nicht in Betracht gezogen werde.⁶²

Nichtsdestotrotz gibt es auf nationalstaatlichen Ebenen erste Anzeichen dafür, dass Kooperationen zwischen Streitkräften und PSMCs in internationalen militärischen Engagements in Zukunft zunehmen könnten. Dafür sprechen erstens die bereits bestehenden Zusammenarbeiten staatlicher Armeen mit privaten Militärfirmen in *militärischen Interventionen unterschiedlichster Art*⁶³ und zweitens die Debatten über deren Einbezug in robusten Peacekeeping Missionen. Das so genannte Greenpaper der britischen Regierung aus dem Jahre 2002 lässt aufhorchen: „*The question of employing private military companies in wider roles for the UN is something which needs debate.*“⁶⁴ Das Dokument streicht die Probleme der Uno im Rekrutieren von PK-Truppen hervor und verweist auf die Engagements der US-amerikanischen Firmen DynCorp und PAE auf dem Balkan, dass PKOs mit der privaten Option billiger und effektiver wären. Schliesslich wird die Meinung vertreten, dass die Probleme, welche mit der Beschäftigung von PSMCs entstünden (vor allem die Problematik der Verantwortlichkeiten), mit einem Auftraggeber wie der Uno oder einer regionalen Organisation nicht auftreten würden – wieso

⁵⁵ Bures 2005: 540

⁵⁶ Ibid.; Holmqvist 2005: 28-29

⁵⁷ Annan 1998

⁵⁸ Langfitt 2006

⁵⁹ Deen 2004

⁶⁰ Weiner 2006

⁶¹ B15-4

⁶² Percy 2008: 639

⁶³ Militärische Engagements können einerseits sehr unterschiedlich ausgestaltet sein und andererseits bestehen oft unterschiedliche Betrachtungsweisen, ob es sich dabei um eine humanitäre, friedenssichernde Operation handelt oder ob es eher Kampfhandlungen sind.

⁶⁴ House of Commons 2002: 19. Das britische Aussenministerium hat von April 2009 bis July 2009 einen öffentlichen Konsultationsprozess durchgeführt, indem alle interessierten Kreise aufgefordert wurden, ihre Meinungen zu den jüngsten Vorschlägen der britischen Regierung kundzutun. Diese hat in einem aktuellen Dokument festgehalten, dass sie ein Lizenzierungssystem für PSMCs ablehne, weil damit die Probleme nicht gelöst werden könnten. Vielmehr setzt die britische Regierung nun auf die Selbstregulierung der PSMC-Industrie. Sie forderte alle stakeholders dazu auf, Vorschläge zu unterbreiten, wie diese Selbstregulierung am Besten errichtet werden könne (FCO 2009: 6).

dem so sein würde, wird jedoch nicht weiter ausgeführt.⁶⁵ Das Thema, PSMCs für Uno-PKO einzustellen, ist auch im US-Kongress aufgenommen worden.⁶⁶ Im Herbst 2004 hat sich der republikanische Abgeordnete Ed Royce in einem Kongress-Hearing für einen Beizug von PSMCs in Uno Peacekeeping Operationen ausgesprochen. Und Deborah Avant zeigt sich auf Grund ihrer durchgeführten Analysen überzeugt, dass zukünftig für den Schutz von Zivilisten durchaus private Firmen angestellt werden könnten: *„I think that’s probably something that will unfold in the next five years. Ultimately, it’s a political failure of states and yet an increasing sense among the rather diffuse, international community that something must be done.”*⁶⁷

Die vorliegende Dissertation möchte auf einer systematischen Analyse aufbauend herausfinden, welche Begründungen die Staaten für ihre jeweilige Entscheidung anführen, ob sie mit PSMCs in Peacekeeping Missionen zusammenarbeiten oder ob sie diese Kooperationen ablehnen. Damit zusammenhängend wird zuerst die Frage zu klären sein, ob und inwiefern die Streitkräfte der entsprechenden Staaten *im Allgemeinen* mit PSMCs kooperieren. Dementsprechend soll herausgefunden werden, ob die folgende Aussage zutrifft oder ob sie allenfalls revidiert werden muss: *„While UN officials can see the merits of private force privately, they believe that member states’ dislike of mercenaries would prevent the option from ever being seriously mooted.”*⁶⁸

Neben diesem empirischen Forschungsinteresse möchte die Arbeit einen Beitrag zur institutionalistischen Aussenpolitikanalyse leisten. Wie in Kapitel 3 ausführlich dargestellt, wird in der vorliegenden Analyse davon ausgegangen, dass institutionelle Faktoren für die entsprechende aussenpolitische Entscheidung ausschlaggebend sind. Obwohl der Einfluss institutioneller Elemente – im Weiteren Sinne verstanden – auf die Gestaltung von aussenpolitischen Entscheidungen anerkannt ist, sind so genannte *„institutionalistische Aussenpolitikanalysen“*⁶⁹ nach wie vor selten. Infolgedessen beabsichtigt die vorliegende Arbeit, einen fundierten Beitrag zu diesem Ansatz zu leisten.

1.2.1. Fragestellungen

Es sollen folgende Fragen beantwortet werden.⁷⁰

Wie stehen die zu untersuchenden Staaten einer Kooperation der eigenen Streitkräfte mit privaten Militärfirmen im Allgemeinen gegenüber?

⁶⁵ Ibid.: 19-20

⁶⁶ Washington File 2004

⁶⁷ Avant zitiert in Langfitt 2006

⁶⁸ Percy 2008: 639

⁶⁹ Peters 2007: 819

⁷⁰ In der Analyse wird der Begriff PMC (private military company) verwendet und nicht der Oberbegriff PSMC. Zur Begründung dieser Einschränkung siehe Kapitel 2.1.1.

Unterstützen die hier untersuchten Staaten die Idee, militärische Aufgaben einer Peacekeeping Operation an Mitarbeiter einer PMC auszulagern?

Können die entsprechenden Einstellungen bezüglich PMC-Kooperation auf die unterschiedlichen ideellen, kulturellen und institutionellen Faktoren des jeweiligen Staates zurückgeführt werden?

1.2.2. Stand der Forschung

Mittlerweile existieren zahlreiche aufschlussreiche Arbeiten über das Phänomen der privaten Sicherheits- und Militärunternehmungen. Detaillierte Studien zu den zahlreichen Problemfeldern, die mit der privaten Sicherheitsindustrie auftreten, liefern unter anderem Singer (2003), Avant (2005), Wulf (2005), Jäger/Kümmel (2007), Chesterman/Lehnardt (2007), Feichtinger et al. (2008) und Alexandra/Baker/Caparini (2008). Daneben bestehen unzählige kleinere Beiträge, die sich mit einzelnen Aspekten auseinandersetzen. Beispielsweise werden verschiedene Klassifizierungsmodelle von PSMCs oder deren Entstehung diskutiert. Ferner konzentriert sich eine erhebliche Anzahl von Aufsätzen und Arbeitspapieren auf Fragen der (fehlenden) Regulierungen, welche teilweise fundierte Vorschläge zur Verrechtlichung sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene liefern.⁷¹ Andere wiederum untersuchen die Auswirkungen vor Ort und auf Konflikte, die durch die Anwesenheit von PSMCs hervorgerufen werden.⁷² So untersuchte zum Beispiel Avant (2005) die politischen, sozialen und finanziellen Konsequenzen der Beteiligung von PSMCs auf einen Konfliktverlauf. Auch Nichtregierungsorganisationen setzen sich zusehends damit auseinander, die (Aus)Wirkungen der Beteiligung privater Sicherheitsfirmen im Bereich der humanitären Hilfe zu ergründen.⁷³ Es fällt auf, dass sich diese Analysen vielfach auf Länder des Südens konzentrieren und sich weniger mit den Auftraggebern aus westlichen Industrienationen beschäftigen.⁷⁴ Es existieren bereits vereinzelte Beiträge zum Thema „Einbezug von PSMCs in Peacekeeping Operationen“, entweder in Form wissenschaftlicher Papers oder Zeitungsartikeln.⁷⁵ Jedoch ist zu beobachten, dass ein Grossteil der zu diesem Thema verfassten Arbeiten oft nur begrenzt auf die diversen Schwierigkeiten eingeht und das Thema eher beschreibend und auf bisherige Analysen abgestützt angeht. Untersuchungen, die sich spezifisch entweder mit den Begründungen pro/contra Einbezug in PKOs oder mit potentiellen Auswirkungen von Auslagerungen auf militärische Friedensmissionen beschäftigen, sind nach wie vor inexistent.⁷⁶

⁷¹ Für Analysen siehe unter anderem: DCAF 2006; Holmqvist 2005; Schaller 2005; Schreier 2005; Bundesrat 2004; Krahnmann 2003; House of Commons 2002. Für Initiativen siehe unter anderem Direktion für Völkerrecht 2006; EDA 2006

⁷² Siehe beispielsweise Joras/Schuster 2008

⁷³ Beispielsweise Spearin 2008; Vaux et. al 2002 oder Lilly 2000a

⁷⁴ Zum Beispiel Sierra Leone (Avant 2005: 82-98), Angola (Singer 2003: 107-110), Entwicklungsländer (Büttner 2003)

⁷⁵ Vergleiche z. B. Langfitt 2006; Brooks 2006; Weiner 2006; Boot 2006; Brooks 2005; Bures 2005; Deen 2004; Washington File 2004; Fidler/Catan 2003; Gantz 2003; Singer 2003a; Brayton 2002; Spearin 2001; Brooks 2000; Lilly 2000

⁷⁶ Obwohl das Thema der Auslagerung von Peacekeeping Aufgaben an PSMCs vermehrt Aufmerksamkeit erfährt, bieten bisherige Beiträge eher einen grundsätzlichen Überblick und verweisen auf die üblichen potentiell auftretenden Schwierigkeiten (so beispielsweise Seidl 2008: 22-23 oder Kautny 2008: 297-309).

1.3. Variablen

Die vorliegende Dissertation geht davon aus, dass Institutionen, im Sinne des soziologischen Institutionalismus, in Form von Symbolen, Werten, Denkweisen, Traditionen und Gewohnheiten die aussenpolitischen Entscheidungen massgeblich beeinflussen. Das Phänomen der privaten Militärfirmen ist – wie in Kapitel 2 dargestellt wird – äusserst komplex, weshalb die Einstellungen gegenüber PSMCs nicht mit Rückgriff auf eine einzelne Theorie analysiert und erklärt werden können. Deshalb wird das Analyseraster auf einem so genannten *Cluster of Theories* aufgebaut, um den unterschiedlichen Aspekten gerecht zu werden. Drei Variablen stehen in der Analyse im Zentrum; es handelt sich dabei um:

- das einem Staat inhärente *Rollenkonzept*
- das entsprechende *ordnungspolitische Paradigma & Staatsverständnis*, und
- um die *demokratische Kontrolle von „armed forces“ (DCAF)*.

Es wird davon ausgegangen, dass diese drei Faktoren einen Einfluss auf die Entscheidung haben, ob ein Staat die Zusammenarbeit seiner Streitkräfte mit privaten Militärfirmen *generell* befürwortet und *spezifisch* in Peacekeeping Operationen mit ihnen zusammenarbeiten würde oder nicht.

Die erste Variable untersucht die Rolle eines Staates, die er in der internationalen Politik einnimmt und welche Instrumente in den Internationalen Beziehungen als legitim erachtet werden. Gemäss Maull liegt jeder Aussenpolitik eine so genannte „*grand strategy*“ oder eine Staatsräson zugrunde, welche als „*Maxime staatlichen Handelns*“ gilt.⁷⁷ Die in der Politikwissenschaft verwendete *Rollen-theorie* ist quasi eine Weiterentwicklung des „Staatsräson“-Konzepts und fügt der Innen- eine Aussen-sicht hinzu. Die Innensicht wird durch die nationale Identität bestimmt, die als Unterkategorie der politischen Kultur verstanden wird und nationale gesellschaftliche Werthaltungen und Normen in sich vereint.⁷⁸ Die Innensicht eines staatlichen Rollenkonzepts widerspiegelt folglich Grundüberzeugungen der Gesellschaft und bestimmt so den Rahmen aussenpolitischen Handelns.⁷⁹ Aussenpolitische Rollen werden aber nicht nur von den eigenen Werten, Normen und Erwartungen begründet, sondern auch von denjenigen, die von aussen, das heisst von anderen Staaten oder Internationalen Organisationen, an den Staat herangetragen werden.⁸⁰ Ein wichtiger Bestandteil von Rollen sind also sowohl die Eigen- als auch die Fremderwartung an ein bestimmtes aussenpolitisches Verhalten, was dazu führt, dass ein Staat im Rahmen seiner Aussenpolitik gewisse Verhaltensweisen anderen Optionen gegenüber vorzieht.⁸¹

Die Frage, die sich diesbezüglich stellt, ist, ob eine Zusammenarbeit der staatlichen Streitkräfte mit PMCs im Allgemeinen und spezifisch in Peacekeeping Operationen mit dem jeweili-

⁷⁷ Maull 2006: 1

⁷⁸ Hellmann 2006: 188; Aggestam 1999: 5

⁷⁹ Kirste 1998: 36

⁸⁰ Ibid.: 35-36

⁸¹ Hellmann 2006: 188

gen nationalen kulturellen Handlungsrepertoire innerhalb des Politikfeldes „Aussenpolitik“ übereinstimmt.

Zweitens werden ordnungspolitische Elemente in die Untersuchung miteinbezogen, da in der Literatur oft darauf hingewiesen wird, dass die Entwicklung dieser Industrie etwas mit dem „neoliberalen Gedankengut“ zu tun habe.⁸² Ob die Aussage Herbert Wulfs „*Der schlanke Staat macht vor den Kasernen nicht Halt*“⁸³ zutrifft, hat grundlegend mit dem in einem Staat vorherrschenden *ordnungspolitischen Paradigma* zu tun. Dabei geht es nicht nur um die verfolgte Wirtschaftspolitik im Einzelnen, sondern vorwiegend um das vorherrschende *Staatsverständnis*. Die Ordnungspolitik legt als ein Element einer nationalen Wirtschaftspolitik den rechtlichen Rahmen fest, wie der Wirtschaftsprozess vorstatten geht und bestimmt zugleich auch das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft, indem unterschiedliche Eigentumsordnungen, Gesetze über Wettbewerb aber auch Regeln des Vertragsrechts bestehen.⁸⁴ Eine Ordnungspolitik beruht auf einem gesellschaftlichen Konsens und ist „(...) *das Ergebnis eines Zusammenwirkens der rechtlich fixierten Wirtschaftsverfassung, der gewachsenen kulturellen und sittlich-moralischen Werte und Regeln sowie der realisierten Wirtschaftspolitik* (...)“.⁸⁵ Da der Begriff „neoliberal“ zu allgemein und oft normativ verwendet wird, liefert er keine zufriedenstellende Basis für eine profunde Auseinandersetzung. Deshalb wird auf die politisch-ökonomische *legal origins theory*⁸⁶ zurückgegriffen, die davon ausgeht, dass sich so genannte *civil law* und *common law* Staaten bezüglich ihrer Wirtschaftspolitiken grundsätzlich unterscheiden, was auf ihr unterschiedliches Staatsverständnis zurückgeführt werden kann: In *civil law* Staaten (beispielsweise Frankreich) werden staatliche Interventionen befürwortet, während in *common law* Ländern (beispielsweise Grossbritannien) das Eingreifen des Staates eher skeptisch betrachtet wird. Die Herausbildung unterschiedlicher Staatsverständnisse in Bezug auf die Wirtschaftspolitik geht auf die verschiedenen Rechtstraditionen zurück, die sich vor Jahrhunderten herausgebildet haben. Es wird davon ausgegangen, dass die Zusammenarbeit von Staaten mit privaten Militärunternehmungen davon abhängt, was als genuine Kernaufgaben gilt und somit vom Staat übernommen werden müssen und welche ausgelagert werden können.

Im Zentrum dieser Variablen steht das vorhandene Staatsverständnis, das die Kooperationsform und –intensität zwischen staatlichen Streitkräften und privaten Militärdienstleistern möglicherweise beeinflusst.

Drittens wird das institutionelle Setting innerhalb dessen Entscheidungen gefällt werden, betrachtet. Im Zentrum dieser Variable stehen die Prinzipien der *demokratischen Kontrolle von „armed forces“* (DCAF). Obwohl die Mitarbeiter privater Militärunternehmungen meistens nicht in den offiziellen

⁸² Vergleiche unter anderem Leander/van Munster 2006; Krahnmann 2005: 22; Binder 2004: 19

⁸³ Wulf 2005: 49

⁸⁴ Bundeszentrale für politische Bildung 2006

⁸⁵ Forum Ordnungspolitik 2006

⁸⁶ Siehe Kapitel 4.2.3.1. bzw. La Porta et al. 2008: 286

Streitkräften integriert sind, werden diese ebenfalls zu den „armed forces“ gezählt. PSMCs sind vertragliche Verpflichtungen mit dem Staat eingegangen, weshalb letzterer in der Pflicht steht, diese nach rechtsstaatlichen und demokratischen Grundsätzen auszuwählen, zu beauftragen und zu kontrollieren. Die Aussen- und Sicherheitspolitik wird vielfach als exklusive Domäne der Exekutive bezeichnet, indem ihr ein grösserer Handlungsspielraum zugestanden wird als in anderen Politikbereichen.⁸⁷ Wenn PSMCs als Instrumente zur Umsetzung bestimmter aussenpolitischer Strategien eingesetzt werden, müssen die Kompetenzen der Parlamente analysiert werden, inwiefern sie die Entscheidung über den Einsatz von PSMCs beeinflussen können. Dabei spielen nicht nur die eigenen Zuständigkeiten eine wichtige Rolle, sondern es muss auch das Zusammenspiel mit der Exekutive näher betrachtet werden. Dabei geht es nicht nur um die rechtlichen, sondern auch um die zugeschriebenen und tradierten Rollen der einzelnen Institutionen, indem die impliziten Machtkompetenzen, die über die Jahre institutionalisiert wurden, in die Untersuchung integriert werden. Seit der Studie von Almond und Verba aus den 1960er Jahren ist anerkannt, dass demokratisch funktionierende politische Systeme nur auf Grund der Unterstützung der wählenden Bevölkerung bestehen können oder wie es Pickel/Pickel formulierten: „Nur wenn das politische System sich auch in den Einstellungen und Wertorientierungen der Bürger wieder finden lässt, kann es dauerhaft bestehen.“⁸⁸

Bei dieser Variable stehen die Kompetenzen sowohl der Legislative als auch der Exekutive im Zentrum. Eine eher schwache DCAF vergrössert den Handlungsspielraum der Exekutive, was der Regierung erlaubt, die eingeschlagene Politik mit allen Mitteln zu verfolgen und im Rahmen dessen möglicherweise auch Kooperationen mit PMCs einzugehen.

1.4. Länderauswahl und methodisches Vorgehen

In der vorliegenden Analyse stehen zwei Staaten, die USA und Deutschland, im Zentrum, die zu den bedeutendsten Akteuren der internationalen Politik gezählt werden. Erstens gehören beide zu den grössten Volkswirtschaften der Welt (die USA an erster und Deutschland an dritter Stelle⁸⁹) und sind daher auch Mitglieder der G8, in welcher sie die Weltwirtschaft gemäss ihren Prioritäten zu beeinflussen versuchen. Zweitens beteiligen sich sowohl die USA als auch Deutschland an der Finanzierung der Uno-Friedensmissionen – auch hier sind die USA an erster und Deutschland an dritter Stelle aufgeführt.⁹⁰ Drittens sind beide Staaten militärisch in den internationalen Beziehungen aktiv. Die USA hatten Ende 2007 rund 300'000 Soldaten im Ausland stationiert gehabt.⁹¹ Obwohl Deutschland während den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg sehr zurückhaltend bezüglich militärischen Engagements im Ausland war, hat das bevölkerungsreichste Land Europas seit den 1990er Jahren immer

⁸⁷ Born/Hänggi 2004: 14; Lunn 2003: 28

⁸⁸ Pickel/Pickel 2006: 52

⁸⁹ Dieter 2008: 6

⁹⁰ Vergleiche „Financing of UN Peacekeeping Operations“ (<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/financing.html> Zugriff 05.06.2009).

⁹¹ Siehe „Department of Defense. Active Duty Military Personnel Strengths by Regional Area and by Country. December 31, 2007“ (<http://siadapp.dmdc.osd.mil/personnel/MILITARY/history/hst0712.pdf> Zugriff 05.06.2009).

mehr Truppenkontingente für Uno- oder NATO-Friedensmissionen zur Verfügung gestellt: Deutschland stellt beispielsweise nach Grossbritannien das zweitgrösste Truppenkontingent für die ISAF in Afghanistan.⁹² Trotz der geteilten grossen Verantwortung und der wichtigen Rollen, die beide in der Weltpolitik einnehmen, unterscheiden sich die beiden Staaten teilweise stark, was die Diskussionen rund um den Irak-Krieg von 2003 aufgezeigt hatten. Es soll herausgefunden werden, ob und inwiefern sich die Standpunkte dieser beiden Staaten gegenüber einer Zusammenarbeit mit PMCs generell und im Kontext internationaler Peacekeeping Operationen unterscheiden.

Um die hier gestellten Fragen adäquat beantworten zu können, bieten sich Fallstudien an. Diese werden in der Literatur deshalb als geeignet angesehen, weil sie der Komplexität von Phänomenen gerechter werden als andere Methoden. Fallstudien beabsichtigen detaillierte Kenntnisse eines Falls zu generieren, um auf diese Weise den Untersuchungsgegenstand eingehender verstehen zu können.⁹³ Es geht weniger darum, wenn-dann-Beziehungen zu analysieren, sondern Erklärungen für den vorherrschenden Sachverhalt zu finden. Obwohl Fallstudien-orientierte Analysen nicht darauf abzielen, Verallgemeinerungen vorzunehmen, tragen sie zur Theoriebildung bei, da sie Grundmaterial für breitere Forschungsvorhaben bereitstellen.⁹⁴ Die in dieser Arbeit durchgeführten Fallstudien orientieren sich am Verständnis der „*theorieorientierten Fallstudie*“⁹⁵, bei der einerseits das Interesse an den Fällen im Vordergrund steht und andererseits demonstriert werden soll, dass die beiden Fälle mit Rückgriff auf die ausgewählte Theorie interpretiert werden können.⁹⁶

Für die Beantwortung der Fragen wurde einerseits Sekundärliteratur analysiert. Eingang in die Untersuchung fanden sämtliche relevante Dokumente bis Ende 2008. Der 11. September 2001 (9-11) gilt als derjenige Tag, der die Welt und insbesondere die internationale Politik verändert hatte. Für diese Arbeit sind die Ereignisse des 9-11 deshalb bedeutend, weil darauffolgend erstens die militärischen Interventionen (mit und ohne Uno-/NATO-Legitimation) angestiegen sind und zweitens die PSMC-Industrie einen regelrechten Boom erlebte. Auf Grund dessen wird in der Analyse immer wieder speziell auf diejenigen Engagements und Rahmenbedingungen eingegangen, die als direkte Konsequenzen der Terroranschläge auf die USA gelten können.

Andererseits wurden qualitative, problemzentrierte Interviews mit Experten durchgeführt. Die Entscheidung für das problemzentrierte Interview wurde deshalb getroffen, weil unter anderem gegenüber dem narrativen der Vorteil besteht, dass der Interviewer „*nicht ohne theoretisch-wissenschaftliches Vorverständnis*“⁹⁷ die Befragung startet. Zudem kann mit den offenen Fragestellungen, wo quasi nur der Problembereich eingegrenzt ist, die zu interviewende Person zu weiterführenden Erzählungen animiert werden. Die Inhaltsanalyse der Interviews orientierte sich an den Ausführungen über die

⁹² Ondiak 2009

⁹³ Muno 2003: 27

⁹⁴ Speier-Werner 2006: 57

⁹⁵ Jahn 2006: 326

⁹⁶ Lijphart 1971: 692

⁹⁷ Lamnek 2005: 364

Auswertung von Experteninterviews von Gläser/Laudel.⁹⁸ Alle inhaltsanalytischen Verfahren entnehmen den zu bearbeitenden Texten wichtige Informationen und wandeln diese derart um, damit sie unabhängig vom Ursprungsdokument weiter verarbeitet werden können. Das Verfahren findet in vier Schritten statt. Erstens wird die Extraktion vorbereitet, indem aus den Theorien Variablen und Indikatoren abgeleitet werden. Zweitens kommt es zur eigentlichen Extraktion, die im Zentrum jeder qualitativen Inhaltsanalyse steht. Extrahieren bedeutet, dass dem zu untersuchenden Text diejenigen Informationen entnommen werden, welche für die Analyse relevant sind. Die Extraktion von Rohdaten wird auf einem Suchraster basierend durchgeführt, welcher seinerseits auf den theoretischen Vorüberlegungen aufgestellt wurde. Den theoriegeleiteten Kategorien des Suchrasters können während der Durchsicht der Dokumente neue hinzugefügt werden, wenn im Text bedeutende Informationen gesichtet werden, die jedoch nicht den ursprünglichen Kategorien zugeordnet werden können. Drittens werden die extrahierten Daten aufbereitet, indem die Informationen nach vorher bestimmten Aspekten sortiert und anschliessend zusammengefasst werden. Die qualitative Inhaltsanalyse wird in einem vierten Schritt mit einer Zusammenfassung der Kausalzusammenhänge abgeschlossen.⁹⁹ Die Gespräche wurden mit Zustimmung der Interviewpartner mit einem Audiogerät aufgenommen. Danach folgte die Transkription der Audiodateien, bei der eine möglichst genaue Wiedergabe des Gesagten im Zentrum stand. Jedem Interviewpartner wurde eine Bezeichnung zugeteilt, die aus dem Buchstaben B und einer Zahl besteht (beispielsweise B-20). Die Extraktion selbst wurde computergestützt durchgeführt, indem auf „MIA Makrosammlung für die qualitative InhaltsAnalyse“ zurückgegriffen wurde, die von Gläser und Laudel entwickelt wurde.¹⁰⁰ Mit den in Word erstellten Makros¹⁰¹ können die relevanten Informationen gezielt abgelegt und dann getrennt voneinander weiterverarbeitet werden. Es ist üblich, für jede Variable oder jeden Parameter ein Makro zu erstellen, um möglichst nahe an den theoriegeleiteten Vorüberlegungen zu bleiben. Am Schluss der jeweiligen Fallstudien steht eine so genannte Zusammenhangsanalyse, die die Ergebnisse mit den Hypothesen in Verbindung bringt und Antworten liefert, ob die Hypothesen angenommen oder verworfen werden müssen.¹⁰²

1.5. Struktur der Dissertation

Nach dem einleitenden Kapitel 1 folgen detaillierte Ausführungen sowohl über die privaten Sicherheits- und Militärfirmen als auch über Peacekeeping Operationen. Bei beiden Unterkapiteln werden die zentralen Begriffe erläutert und die Entstehungsgeschichte sowohl der PSMCs als auch der heutigen robusten PKOs dargestellt. Ferner werden auf die jeweiligen Schwierigkeiten hingewiesen: Bei den PSMCs werden diejenigen Problemfelder erörtert, die mit der Verwendung dieser Unternehmungen

⁹⁸ Gläser/Laudel 2004: 191-276

⁹⁹ Ibid: 191-197

¹⁰⁰ Die technische Anleitung zur Erstellung von Extraktionsmakros findet man unter <http://www.laudel.info/buchdateien.html> (Zugriff 29.6.2009) und wird freundlicherweise von Gläser/Laudel kostenlos zur Verfügung gestellt.

¹⁰¹ Die Liste der Makros, die für die Analyse der Transkripte verwendet wurden, findet man im Anhang dieser Dissertation.

¹⁰² Jahn 2006: 196-197.

gen entstehen können, während bei den Friedensmissionen die vielgestaltigen Herausforderungen diskutiert werden.

In Kapitel 3 wird der theoretische und konzeptionelle Rahmen, auf dem die Analyse beruht, erarbeitet. Da die Dissertation den Prämissen des soziologischen Institutionalismus folgt, wird letzterer näher vorgestellt. Für die Operationalisierung wurde auf das Konzept von Cornelia Ulbert zurückgegriffen, demzufolge ideelle, institutionelle und kulturelle Faktoren für aussenpolitische Entscheidungen verantwortlich sind.

Das in Kapitel 4 aufgestellte Analyseraster dient der systematischen Untersuchung, sowohl der Sekundärliteratur als auch der Interviews. Die drei Variablen werden detailliert umschrieben und es werden entsprechende Hypothesen abgeleitet. Die definierten Parameter dienen der Operationalisierung, um eine möglichst gut strukturierte und kohärente Inhaltsanalyse durchführen zu können.

Die Analysen der Fallbeispiele Deutschland und der USA finden sich in Kapitel 5. Beide Fallbeispiele sind ähnlich aufgebaut: Zuerst werden Angaben über die bestehenden rechtlichen Grundlagen gemacht und eine Übersicht gegeben, inwiefern und welche Aufgaben der Streitkräfte bereits von privaten Dienstleistern erbracht werden. Die grundlegenden Einstellungen gegenüber PSMCs runden die ersten Teile ab. In den zweiten Abschnitten stehen die jeweiligen Argumentationslinien im Zentrum, weshalb sich die Staaten eher für oder gegen vertiefte Kooperationen mit privaten Sicherheits- und Militärfirmen aussprechen. Entsprechende Zusammenhangsanalysen schliessen die Fallstudien ab, indem Bezug auf die aufgestellten Hypothesen genommen und dargelegt wird, ob letztere angenommen oder abgelehnt werden.

Kapitel 6 stellt eine zusammenfassende Bewertung dar, indem die weiter oben gestellten Fragen beantwortet werden und der theoretische Ertrag dieser Arbeit ermittelt wird. Zudem werden die Ergebnisse der Fallstudien verglichen und auf deren Gemeinsamkeiten und Unterschiede näher eingegangen. Es werden abschliessend diejenigen Punkte angesprochen, die in der Dissertation nicht beantwortet werden konnten beziehungsweise die weitere Forschungsanstrengungen erfordern.

2. Begriffsbestimmungen

Die folgenden Unterkapitel erläutern zwei Sachverhalte, die für die vorliegende Dissertation zentral sind. Erstens folgt ein Überblick über das Phänomen der privaten Militärfirmen, was darunter verstanden wird, wie dieser Industriezweig entstanden und gewachsen ist und welche Problematiken mit Kooperationen gesehen werden. Zweitens folgt eine Abhandlung über Peacekeeping Missionen, wobei auch hier Begriffe erläutert, die Entwicklungen der Friedensmissionen aufgezeigt und die Herausforderungen von PKOs dargestellt werden.

2.1. Private Military Companies

2.1.1. Begriffsklärung und Klassifizierung

Privatisierung¹⁰³

Die Diskussionen rund um private Sicherheits- und Militärfirmen lösen Fragen aus, was eigentlich unter „öffentlich“, „staatlich“ oder „privat“ verstanden wird und in welchem Verhältnis die PSMCs mit den Staaten stehen. Deshalb wird an dieser Stelle eine kurze Übersicht gegeben, was unter Privatisierung zu verstehen ist. Privatisierung bezeichnet grundsätzlich eine Veränderung des rechtlichen Status, wobei ein Wechsel vom öffentlichen Sonderrecht zum Privatrecht erfolgt. Damit verbunden geht die staatliche Aufgabenausführung auf privatwirtschaftliche Tätigkeiten über. Es werden grundsätzlich drei Arten von Privatisierungen unterschieden.¹⁰⁴ Bei der *formellen* Privatisierung findet eine Umwandlung der Rechtsform einer Firma statt, nämlich von der öffentlich-rechtlichen zur privatrechtlichen. Man spricht dann von der formellen Privatisierung, wenn das Unternehmen nach der Umwandlung weiterhin im Besitz der öffentlichen Hand ist. Die *materielle*, „echte“ Privatisierung hingegen bedeutet, dass die öffentliche Hand ihre Anteile an einem privatrechtlichen Unternehmen an eine andere Firma abtritt. Schliesslich subsumiert man unter dem Begriff der *funktionalen* Privatisierung Übertragungen von Aufgaben an private Unternehmungen, die bis anhin von staatlichen Institutionen wahrgenommen wurden. Dabei ändert sich die Rechtsform nicht und die öffentliche Hand trägt nach wie vor die Gesamtverantwortung, obwohl Private die Aufgaben ausführen. Diese Art der Privatisierung bringt eine Reihe von Problemen mit sich, die mit dem Principal-Agent-Modell aufgezeigt werden können: Erstens kann der Auftraggeber in eine Abhängigkeit geraten, denn die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten sind, auf Grund von Informationsasymmetrien, häufig beschränkt. Zweitens besteht die Gefahr, dass dadurch monopolähnliche Situationen erzeugt werden, vor allem dann, wenn Ausschreibungen selten erfolgen. Und drittens muss die öffentliche Hand die Aufgaben wieder übernehmen, wenn die private Unternehmung Konkurs geht – und zwar auch zu einem solchen Zeitpunkt,

¹⁰³ Ausführlicher zu verschiedenen Formen von Privatisierungen siehe Kapitel 4.2.1.2.

¹⁰⁴ Kälén et al. 2007: 57-59

in welchem sie eventuell die Kapazitäten dazu gar nicht (mehr) hat.¹⁰⁵ „Outsourcing“, „Public-Private-Partnership“ (PPP) oder „Auslagerungen“ sind Untergruppen von funktionalen Privatisierungen. Bei der Privatisierung von Sicherheit handelt es sich meistens um funktionale Privatisierungen, das heisst, dass die Ausführung hoheitlicher Aufgaben vom Staat per Vertrag an privatrechtliche Unternehmungen übertragen wird. Wenn im Folgenden von Privatisierung oder Auslagerung die Rede ist, ist damit die *funktionale Privatisierung* gemeint.

Klassifizierung “Private Security Company” (PSC) und “Private Military Company” (PMC)

Das vermehrte Auftreten privater Akteure der so genannten „Sicherheitsindustrie“¹⁰⁶ hat die Diskussion um die Verwendung der Begriffe wie „Private Security Companies“, „Private Military Companies“ und „Söldner“ intensiviert. Es ist einerseits umstritten, welche Termini für welche Aktivitäten benutzt werden sollten. Andererseits wird in Frage gestellt, ob eine Einteilung vorzunehmen überhaupt sinnvoll ist.¹⁰⁷ Tatsächlich wird die Klassifizierung dahingehend erschwert, da zahlreiche Unternehmungen eine grosse Palette an Tätigkeiten anbieten, was eine eindeutige Zuordnung zu der einen oder anderen Kategorie schwierig macht.¹⁰⁸ Obwohl die Grenze zwischen den verschiedenen Typen von Firmen zum Teil verschwommen ist, ist es dennoch wichtig, eine Unterscheidung vorzunehmen. Grundsätzlich stellen sich mit dem Einsatz einer PSC, welche zum Beispiel im Objektschutz tätig ist, andere Probleme als mit einer PMC, die Bedrohungsanalysen oder die Ausbildung von Streitkräften anbietet oder aktiv an Kampfhandlungen teilnimmt. Zudem ist es für die hier durchgeführte Analyse wichtig, vorab zu definieren von welchen Firmen die Rede ist, wenn über deren mögliche Kooperation mit staatlichen Streitkräften – und vor allem in Bezug auf Peacekeeping Operationen – diskutiert wird. Es gibt verschiedene Ansätze, wie die Firmen unterschieden werden. Singer¹⁰⁹ beispielsweise teilt die Firmen in drei Kategorien ein: 1) „*Military Support Firms*“ (Zulieferer und logistische Unterstützung), 2) „*Military Consultant Firm*“ (Beratungs- und Ausbildungsaufgaben) und 3) „*Military Provider Firm*“ (aktive Beteiligung an Kampfhandlungen). Diese Kategorisierung macht er an einer vertikalen Achse fest, die die Nähe zu Kampfhandlungen anzeigt. Er spricht deshalb auch von der „*Tip of Spear Typology*“: Die Military Provider Firms sind nach seiner Einteilung an der „Spitze des Speers“ zu verorten, was soviel bedeutet, dass sie nahe (sowohl geographisch als auch strategisch) am Kampfgeschehen sind. Ein anderes Modell liefert die britische Regierung, welche zwischen Beratung, Ausbildung, logistischer Unterstützung, Einsatz von Personal für Monitoring und Minenräumung unterscheidet.¹¹⁰ Robert Mandel¹¹¹ wiederum nimmt eine Unterscheidung nach Reichweite, Form und Zweck

¹⁰⁵ Friedrich Ebert Stiftung 2004: 1; 5

¹⁰⁶ „Der Terminus „Sicherheitsindustrie“ ist freilich ein generischer Sammelbegriff für Erscheinungsformen der Privatisierung ehemals öffentlicher Sicherheitsdienstleistungen“ (Weingartner 2004:1).

¹⁰⁷ Siehe beispielsweise Binder 2004: 13-14

¹⁰⁸ Vergleiche die Unternehmung *DynCorp* (<http://www.dyn-intl.com/>)

¹⁰⁹ Singer 2003: 101-148

¹¹⁰ House of Commons 2002: 8

¹¹¹ Mandel 2001

vor. Wulf¹¹² konstatiert jedoch, dass auch bei diesen Klassifizierungen die Grenzen verwischt werden und bestimmte Firmen nicht eingeteilt werden können.

In der vorliegenden Arbeit wird zwischen privaten Sicherheits- und Militärfirmen unterschieden, wobei die folgenden zwei Zuordnungskriterien gelten: einerseits bezüglich der Situation (high- versus low-risk-Gebiet¹¹³), andererseits hinsichtlich der ausgeführten Tätigkeiten („*combat-related*“ oder nicht¹¹⁴). Die Unterscheidung wird damit begründet, dass vor allem PMCs und deren Tätigkeiten Anlass zu Diskussionen geben und nicht in erster Linie PSCs, die hauptsächlich im Personen- und Objektschutz tätig sind.

Definition PSC

Private Sicherheitsfirmen übernehmen vorwiegend Aufgaben, die ursprünglich typische Tätigkeitsfelder der Polizei waren. Sie führen erstens Tätigkeiten aus, die der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung dienen. Aus den USA sind seit langem die so genannten „gated communities“ bekannt, wo ganze Quartiere von privaten Sicherheitsfirmen überwacht werden. Zudem haben sich in westlichen Ländern Unternehmungen herausgebildet, welche die Sicherheit in Eisenbahnen oder Bahnhöfen gewährleisten. Zweitens werden PSCs mit Aufgaben im Objekt- und Personenschutz in den unterschiedlichsten Situationen betraut. Obwohl die Aufträge in beiden Tätigkeitsfeldern bewaffnet ausgeführt werden können, sind sie dennoch prinzipiell defensiv ausgerichtet. International gesehen, finden sich PSCs vor allem in so genannten Low-Risk-Situationen, wo zwar kein offener, gewaltsamer Konflikt anzutreffen ist, aber die Sicherheitslage dennoch instabil ist. Obwohl der Objekt- und Personenschutz in diesem Umfeld eine Kernaufgabe für diese Firmen darstellt, führen sie auch Risikoanalysen für Anlagen (beispielsweise für Erdölfirmen) durch oder werden für die Ausbildung von Polizeikräften angestellt. Wenngleich die Bewachung und der Schutz von Objekten oder Individuen Auswirkungen auf einen Konfliktverlauf haben können, wird davon ausgegangen, dass sich PSCs nicht in Konflikt- oder Kampfnähe bewegen, also nach Singer nicht am „tip of the spear“ sind.¹¹⁵

Definition PMC

Im Anschluss an die Definition von PSCs werden in der vorliegenden Arbeit private Militärfirmen als solche definiert, welche „*combat-related services*“¹¹⁶ anbieten und somit – im Gegensatz zu den PSCs – in so genannten High-Risk-Gebieten arbeiten.¹¹⁷ Unter „*combat-related*“ kann vieles verstanden werden, wobei hier nicht nur die aktive Teilnahme an Kampfhandlungen gemeint ist. Wulf¹¹⁸ stellt fest, dass die Beteiligung an einem mit Gewalt ausgetragenen Konflikt nicht zwingend mit Waffengewalt in Verbindung gebracht werden kann. In der heutigen Kriegsführung wird die Technologie im

¹¹² Wulf 2005: 55

¹¹³ Nach Weingartner 2004

¹¹⁴ DCAF 2006: 2

¹¹⁵ Schulz 2008: 149-150; DCAF 2006: 1-2; Weingartner 2004

¹¹⁶ DCAF 2006: 2

¹¹⁷ Weingartner 2004

¹¹⁸ Wulf 2005: 55

Allgemeinen und die Informationstechnologie im Speziellen immer wichtiger. Die Stichworte „information warfare“ oder RMA (Revolution in Military Affairs) weisen auf die veränderte Kriegsführung hin. Zentrale Elemente des in den 1990er Jahren entwickelten Ansatzes RMA sind *„technologies of stealth, pervasive electronic surveillance and target acquisition, precision engagement, and networked communications.“*¹¹⁹ Diese zunehmende Integration von Technologien des Computer-Zeitalters in der Kriegsführung bedeutet gemäss Moskos/Williams/Segal¹²⁰ eine qualitative Veränderung. Befürworter der RMA sind überzeugt, dass damit die Armee dynamischer wird und sie ihre Aufgaben präziser und wirksamer ausführen kann. „Information warfare“ ist ein anderes Schlagwort, welches im Diskurs rund um die moderne Kriegsführung auftaucht. Damit wird grundsätzlich das Management von Informationen bezeichnet, wobei diejenige Konfliktpartei einen komparativen Vorteil genießt, die über mehr und qualitativ bessere Informationen verfügt. Es geht also um die eigene und die Kontrolle der Informiertheit des Gegners.¹²¹ Auf Grund dessen sind Firmen, die Support im Kommunikation/IT-Bereich anbieten und Kommunikations- und Sicherheitsanalysen durchführen, für einen Konfliktverlauf nicht zu unterschätzen. So arbeitet die Firma CACI nach dem Motto *„ever vigilant“* und bietet sich als Firma an, welche *„(...) timely solutions to the intelligence community [provides]. (...) from the most complex space-based operations to human source intelligence (...)“*¹²² Weingartner unterstreicht diese Diversität, indem er die Fülle derjenigen Aktivitäten von PMCs auflistet, welche nicht nur mit aktivem Eingreifen in Kampfhandlungen zu tun haben: *„Die Bandbreite der Aktivitäten dieser Unternehmen (...) ist sehr vielfältig und reicht von der Errichtung und dem Betrieb von Stützpunkten über die Erbringung von Logistikleistungen für reguläre Streitkräfte, den Betrieb von Kriegsgefangenenlagern bis hin zur Reparatur zerstörter Ölförderinfrastrukturen.“*¹²³ In diesem Sinne definiert Wither eine PMC als eine solche Unternehmung, welche militärische Dienstleistungen anbietet, wobei diese *„(...) can be restricted to training and support functions, but may also include combat activities.“*¹²⁴ Beratungs- und Ausbildungsaufgaben, welche von PMCs übernommen werden, können für in kämpferische Auseinandersetzungen involvierte Gruppen von grosser Bedeutung sein und einen Konfliktverlauf beeinflussen.¹²⁵ Unternehmungen, welche sich offen für Kampfhandlungen anbieten – also so genannt aktive¹²⁶ oder offensive¹²⁷ Aufgaben übernehmen – stellen eine Minderheit dar.¹²⁸ In der Vergangenheit waren dies vor allem Sandline International und Executive Outcomes, welche aktiv in Kriegsgeschehen eingriffen (zum Beispiel in Sierra Leone Mitte der 1990er Jahre). Dennoch existieren

¹¹⁹ IISS 2006: 411

¹²⁰ Moskos/Williams/Segal 2000: 5

¹²¹ *„Information Warfare is any action to Deny, Exploit, Corrupt or Destroy the enemy's information and its functions; protecting ourselves against those actions and exploiting our own military information functions“* (Borden 1999).

¹²² CACI 2006

¹²³ Weingartner 2004

¹²⁴ Wither 2005: 108

¹²⁵ Die amerikanische Firma MPRI hat auf Anfrage der kroatischen Regierung die Armee restrukturiert und neu ausgebildet, mit dem langfristigen Ziel der NATO beitreten zu können. Der Angriff der kroatischen Armee auf die serbischen Truppen, um die Krajina zurück zu erobern, wird u.a. auf die gute Ausbildung der kroatischen Armee durch MPRI zurückgeführt (Avant 2005: 98-113). Dieser Angriff forderte Tote und bis zu 170'000 Vertriebene (Singer 2003: 126).

¹²⁶ O'Brien 2000

¹²⁷ Holmqvist 2005: 5

¹²⁸ Siehe Einschätzung House of Commons 2002: 8.

sie und werden von unterschiedlichen Auftraggebern für verschiedene Zwecke gebraucht.¹²⁹ Zusammenfassend gilt für die vorliegende Arbeit die folgende Definition von PMCs: *Eine PMC ist eine privatrechtliche Unternehmung, welche unterschiedlichsten Auftraggebern militärische „combat-related“ Dienstleistungen in High-Risk-Gebieten anbietet.*

In der Analyse selbst wird der Begriff *PMC* – anstelle von *PSMC* – verwendet, um zu bekräftigen, dass in der vorliegenden Arbeit der Fokus ausschliesslich auf *militärischen Aufgabenbereichen* liegt.

Abgrenzung Söldner – PSMC

Nicht selten werden PSMCs als „Söldner-Firmen“ bezeichnet.¹³⁰ Der Begriff „Söldner“ selbst ist nicht unproblematisch, obwohl er in internationalen Verträgen definiert ist und man deshalb davon ausgehen könnte, dass es diesbezüglich einen internationalen Konsens gibt. Die wichtigsten Definitionen finden sich im Zusatzprotokoll I der Genfer Konventionen, in der *„Internationalen Konvention gegen Rekrutierung, Einsatz, Finanzierung und Ausbildung von Söldnern“* der Uno und in der *„Konvention zur Eliminierung des Söldnertums in Afrika“* (CEMA) von 1977. Ein Söldner ist demnach eine Person, welche im In- oder Ausland zum besonderen Zweck angeworben wird, um in einem bewaffneten Konflikt zu kämpfen und somit aktiv an Feindseligkeiten teilnimmt. Zentral ist diesem Begriff, dass diese Person sich erstens vor allem aus Streben nach persönlichem Gewinn engagiert und zweitens, dass sie weder Staatsangehörige einer Konfliktpartei noch Angehörige einer der beteiligten Streitkräfte ist. Jedoch wird jemand, der von einer nicht am Konflikt beteiligten Partei als Angehöriger derjeniger Streitkräfte amtlich entsandt wird, nicht als Söldner bezeichnet.¹³¹ Zudem besteht ein letzter wichtiger Bestandteil der herkömmlichen Definition von Söldner darin, dass dieser nicht in „organisierten“ Strukturen eingegliedert ist – er schliesst sich, zeitlich begrenzt, einer ad-hoc-Organisation an und ist somit nicht in eine Firma und deren Organisation eingebunden. Die Genfer Konvention versagt einem Söldner den Kombattanten- und folglich auch den Kriegsgefangenenstatus. Ein gefangengenommener Söldner wird nach humanitärem Völkerrecht als Zivilist behandelt, welcher illegalerweise an einem bewaffneten Konflikt teilgenommen hat.¹³² Im Gegensatz zur Genfer Konvention stellt die Uno-Konvention die Staaten und deren Verantwortung ins Zentrum und untersagt die Rekrutierung, den Gebrauch und die Ausbildung von Söldnern seitens Regierungen. Das Abkommen, welches erst dreizehn Jahre nach seiner Lancierung in Kraft trat, verlangt von den Staaten, ihre nationalen Gesetzgebungen derart anzupassen, sodass das Söldnerwesen auch nach nationalem Recht verboten ist. In vielen Staaten existieren bereits Verbote: So kann einem amerikanischen Bürger, der sich in einem anderen Land als Söldner anbietet, die Staatsbürgerschaft aberkannt werden (Neutrality Act). Frankreich hat 2003 Aktivitäten des Söldnertums für französische Staatsbürger und all diejenigen, welche in

¹²⁹ Der ehemalige Manager von Sandline International, Tim Spicer – ausgezeichnet mit dem *Order of the British Empire Officer OBE* – ist heute Chief Executive von Aegis Defence Services. Die vergangenen Aktivitäten von Spicer lassen darüber spekulieren, ob Aegis nicht nur die offen angebotenen Dienstleistungen wahrnehmen (siehe www.aegisworld.com).

¹³⁰ Zum Beispiel Elsässer 2006; Binder 2004: 14; Hujer 2004: 3; Moller 2002

¹³¹ Genfer Konvention Zusatzprotokoll I 1977, Artikel 47 (f)

¹³² Maass 1990: 147–148

Frankreich ihren Wohnsitz haben, verboten.¹³³ In der Schweiz ist der Militärdienst in der Fremde seit 1927 verboten¹³⁴, wobei die Tätigkeiten der Schweizer Garde beim Vatikan nicht darunter fallen.

Die internationale Definition des Söldnertums hat verschiedene Personen dazu veranlasst, die heutigen PSMCs als „Söldnerfirmen“ zu bezeichnen, weil sie Tätigkeiten im Rahmen eines Konfliktes ausüben, dafür entgeltet werden und folglich für den eigenen Profit arbeiten. Dennoch können PSMCs und/oder ihre Mitarbeiter auf Grund dieser rechtlichen Grundlagen nicht als Söldner bezeichnet werden: Erstens müssen die in der Genfer Konvention festgehaltenen Bestimmungen *kumulativ* erfüllt sein; zweitens sind die Einzelnen nicht in lose Formationen zusammengewürfelt, sondern sind Mitarbeiter eines Konzerns; drittens sind die wenigsten Firmen in direkte Kampfhandlungen involviert und viertens werden Staatsangehörige einer Konfliktpartei ohnehin nicht als Söldner definiert.¹³⁵ In diesem Sinne sind PSMC-Mitarbeiter tatsächlich so genannte „*corporate warriors*“¹³⁶ wofür das heutige Recht keine spezifische Kategorie kennt. Der meist als Vorwurf formulierte Vergleich ist zumindest in einem Punkt nicht ganz von der Hand zu weisen: die Motivation. Auch wenn es Söldner gegeben hat, die sich aus Abenteuerlust für fremde Kriegsdienste zur Verfügung stellten, war es vorwiegend das persönliche Gewinnstreben, das im Vordergrund stand. Das Ziel von PSMCs besteht ebenfalls darin, mit den angebotenen Dienstleistungen möglichst grosse Gewinne zu erzielen.¹³⁷ Jedoch sieht Singer¹³⁸ genau darin einer der grossen Unterschiede zwischen einem Söldner und einer PSMC: Es gehe nicht um den individuellen Profit, sondern um den Gewinn eines Konzerns. Der Grossteil dieser Firmen hat sich in eine Art Handelsregister eintragen lassen und ist zum Teil in grössere Unternehmungen eingebunden¹³⁹ oder sogar an der Börse¹⁴⁰ kotiert. Zudem haben sich Teile der Industrie in Verbänden zusammengeschlossen, wobei die *International Peace Operations Association* (IPOA) und die *British Association of Private Security Companies* (BAPSC) besonders erwähnenswert sind, da sie umfangreiche Organisationen darstellen. Neueren Datums wurde die *Pan-African Security Association* (PASA) gegründet, die sich die Regulierung von privaten Sicherheitsfirmen zum Ziel gemacht hat.¹⁴¹ Wie in Kapitel 2.1.2. dargestellt wird, sind solche Firmen zwar ein neueres Phänomen – private Akteure in Konflikten hat es jedoch schon immer gegeben.

¹³³ Code Penal 2003

¹³⁴ Schweizerisches Militärstrafgesetz Art. 94

¹³⁵ Bundesrat 2006: 44

¹³⁶ Singer 2003: 43

¹³⁷ DCAF 2006: 1

¹³⁸ Singer 2003: 45-47

¹³⁹ Kellogg, Brown & Root (KBR) ist in den amerikanischen Grosskonzern Halliburton eingebunden. KBR ging während der ersten Zeit im Irak 2003 viele Verträge mit der amerikanischen Regierung ein. KBR ist ein Paradebeispiel für diejenigen Firmen, die äusserst unterschiedliche Dienstleistungen anbieten. Im Grunde ist die Unternehmung eine Bau- und Ingenieurfirma, bietet jedoch seit Kürzerem auch Sicherheitsdienstleistungen an.

¹⁴⁰ DynCorp International Inc. ist seit dem 4. Mai 2006 an der New Yorker Börse kotiert (New York Stock Exchange 2006).

¹⁴¹ Siehe <http://www.pasa-africa.org/> (Zugriff 19.06.2009). Leider sind detaillierte Informationen, beispielsweise bezüglich Mitgliedschaften, nicht verfügbar. Einzig die südafrikanische MSC Global Group verweist auf ihrer Homepage auf die Existenz und Mitgliedschaft bei PASA (siehe <http://mscglobalgroup.com/> Zugriff 19.06.2009).

2.1.2. Geschichtlicher Überblick der Privatisierung von Sicherheit

Fremde, angeworbene Akteure, welche an Kampfhandlungen und Kriegen teilnehmen, sind nichts Neues. Nicht-staatliche Gewaltanwendung war in der Geschichte der internationalen Politik eher die Regel als die Ausnahme.¹⁴² Erste detaillierte Zeugnisse, die die Aktivitäten von Söldnergruppierungen aufzeigen, sind über dreitausend Jahre alt.¹⁴³ Bereits die griechischen Stadtstaaten haben ihre Bürgerarmeen mit fremden Einheiten verstärkt. Diesem Trend hat sich die See- und Handelsmacht Karthago angeschlossen und Hannibals Truppen wurden für die Alpenüberquerung ebenfalls mit spezialisierten Söldnern aufgestockt. Schliesslich kam auch das römische Reich nicht ohne die Unterstützung fremder Krieger aus, obwohl es selbst eine grosse Bürgerarmee unterhielt. Vergleichbar zu heute hatten die privaten Krieger dann Hochkonjunktur, wenn sich die politische Lage destabilisierte oder Kriege zu Ende gingen und Soldaten freigestellt wurden. Auch im feudalen System des Mittelalters waren die anzuwerbenden Soldaten nicht weg zu denken. Obwohl das damalige soziale Gefüge stark hierarchisch geordnet war, boten sich so genannte „free lancer“ mit spezifischen Fähigkeiten anderen Herren an, sobald sich ihr eigener nicht mehr im Krieg befand. Die ersten „companies“¹⁴⁴ formierten sich im 14. Jahrhundert. Nach grossen, zu Ende geführten Kriegen wurden viele Soldaten arbeitslos, fanden keine Beschäftigung im „zivilen“ Leben und hatten auch kein zu Hause, weshalb sie sich in Gruppierungen zusammenschlossen. Als Organisationseinheit hofften sie, einerseits ihre Dienste anderen Herrschern effizienter und effektiver anbieten zu können und andererseits bot ihnen der Zusammenschluss gegenseitigen Schutz und Unterstützung. Im Laufe der Zeit entwickelten sich diese Organisationen immer mehr zu wirtschaftlichen Unternehmungen, die ihre Dienstleistungen zum Teil mehreren Kunden gleichzeitig anboten und deren Verträge zusehends detaillierter wurden. Es lassen sich bereits Anfänge von Marketingstrategien finden, indem diese Organisationen Geschichten über ihre Tapferkeit und Gräueltaten verbreiten liessen. Die in einem solchen Verbund zusammengeschlossenen Soldaten waren ihrer Einheit gegenüber loyal – nicht aber gegenüber ihrem Heimatgebiet, Auftraggeber oder Herren (im Feudalsystem). Da im Zentrum der eigene Profit stand, waren die Soldaten nicht besonders am Töten interessiert, sondern konzentrierten sich vielmehr auf etwas, das viel Geld einbrachte, nämlich Gefangene zu machen und diese gegen Geld zurückzugeben. Die heutigen Vorwürfe gegenüber PMCs kommen nicht von ungefähr, zumal die damaligen „companies“ den Konflikt zum Teil bewusst in die Länge zogen oder ihn wieder anfachten, da Kriege zu führen ihr Einkommen sicherte. Im 14. Jahrhundert war das Gebiet des heutigen Italiens ein Eldorado für diese Unternehmungen: Viele kleine, für damalige Verhältnisse sehr reiche, Staaten kämpften gegeneinander. Die so genannten „condottieri“¹⁴⁵ waren allgegenwärtig und tauchten in unterschiedlicher Grösse auf: von der kleinen Bande bis zur umfangreichen Armee einflussreicher Familien.¹⁴⁶ Im 15. und 16. Jahrhundert bestimmten vor allem die Schweizer Söldner und die deutschen Landsknechte den Markt der privaten

¹⁴² Holmqvist 2005: 1; Singer 2003: 19; Mandel 2002: 31

¹⁴³ Eine gute Übersicht über die geschichtliche Entwicklung von privaten Armeen, Söldnern und privaten Kriegsunternehmungen liefert Singer 2003: 19-39.

¹⁴⁴ Dieser Begriff stammt aus dem italienischen „con pane“ (Singer 2003: 24).

¹⁴⁵ Condotta bedeutet auf italienisch Vertrag und condottieri sind „contractors“.

¹⁴⁶ Singer 2003: 22-24; Howard 1976: 25-26

Soldaten. Im Befreiungskrieg gegen die Habsburger erworben die Schweizer der Urkantone spezifische Fähigkeiten. Um der Armut zu entfliehen, boten sich Kampftruppen eines bestimmten Gebietes oder Tals fremden Herren an. Die Heimatkantone probierten diesen Markt zu regulieren, stellten dann aber nur einen Grundsatz auf: Schweizer Truppen durften nicht gegen andere Schweizer kämpfen. Dieses Geschäft wurde nach einiger Zeit von anderen kopiert, unter anderem von den so genannten Landsknechten. Obwohl zuerst den Techniken der Schweizer unterlegen, übertrumpften diese die Schweizer im 17. Jahrhundert, weil sich die Landsknechte in technischen Belangen weiter entwickelten. Dies erlaubte ihnen bis zum Dreissigjährigen Krieg (1618-1648) und darüber hinaus fortzubestehen, während die Schweizer Söldner immer weniger gefragt waren.¹⁴⁷ Jedoch existiert nach wie vor eine spezielle Truppe, welche 1506 vom damaligen Papst Julius II. angeheuert wurde: die Päpstliche Schweizergarde.

Erst im 17. Jahrhundert, mit dem Ende des Dreissigjährigen Krieges und dem Westfälischen Frieden von 1648, begann sich das Konzept des privaten Soldaten und der Privatarmeen langsam zu ändern. Erste Ideen von staatlichen Entitäten als Organisationsstruktur eines Gebietes und Gedanken von Souveränität über ein bestimmtes Territorium verbreiteten sich. Im Zuge dieser Veränderungen bildeten diese neuen Nationen auch staatliche Bürgerarmeen.¹⁴⁸ „*The ultimate inflection turning point of this change were the Napoleonic wars starting at the end of the eighteenth century. Although hired troops were present through the 1700s, this period saw the wars of kings finally evolve into the wars of people.*“¹⁴⁹ Das Söldnertum der vorangehenden Jahrhunderte begann zu verschwinden, weil die (massenmässig) grossen Kriege auch massive Armeebestände forderten und die finanzielle Lage verschiedener Herrscher derart desolat war, dass sie sich die fremden Krieger nicht mehr leisten konnten.¹⁵⁰ Mit der Organisationsstruktur des „Staates“¹⁵¹ änderten sich auch die Anforderungen an die kämpfenden Truppen: Es waren nicht mehr unbedingt Spezialisten gefordert, sondern eine grosse Anzahl von Soldaten, die nur in der eigenen Bevölkerung rekrutiert werden konnte.¹⁵² Die Erfolge, welche die französische Armee unter Napoleon verbuchen konnte, veranlasste andere ihre Armeen umzubilden, sodass die Bürgerarmee zum Modell einer „modernen“ Streitkraft wurde. Neue Weltbilder der Aufklärung trugen ihres dazu bei, dass sich die Beziehung zwischen den Staaten und ihren „Bürgern“ änderten.¹⁵³ Man war von nun an „Bürger“ und jene, welche nicht aus patriotischen Gründen, sondern wegen Profit kämpften, fielen in Missgunst. Mit der Verbindung zwischen einem Staat und seinen Einwohnern kam auch die Vorstellung auf, dass es einem Verrat gleich kam, wenn Personen für einen anderen Staat kämpften: Dies führte dazu, dass viele Länder ihren Bürgern verboten, in fremden Diensten zu dienen. Die Französische Revolution und die nachfolgenden napoleonischen Kriege beendeten für die

¹⁴⁷ Singer 2003: 26-28; Howard 1976: 27-28

¹⁴⁸ Van Creveld 1999: 156

¹⁴⁹ Singer 2003: 29

¹⁵⁰ Howard 1976: 38

¹⁵¹ Der Ausdruck „Staat“ (lo stato) stammt aus der Zeit der italienischen Renaissance und bezeichnete entweder den Herrscher als Person oder die politische Organisationsstruktur eines Gebiets. Erst die Konvention von Montevideo von 1933 definierte die vier Hauptmerkmale, was unter einem Staat verstanden wird (ständige Bevölkerung, definiertes Territorium, eine Regierung und die Möglichkeit mit anderen Staaten Beziehungen einzugehen) (Montevideo Convention on the Rights and Duties of States 1933, Article 1 (a) – (d)).

¹⁵² van Creveld 1999: 165

¹⁵³ Ibid.: 185

nächsten zwei Jahrhunderte die Aktivitäten angeheuerter Soldaten, obwohl es letztere immer gegeben hat, auch wenn in kleinerem Ausmass. Ein interessanter Vergleich zur heutigen Situation stellt die Verbindung von Firmen und Vertrags-Soldaten dar. Sowohl die englische als auch die niederländische Ostindienkompanie haben Söldnergruppen angestellt, um ihre „neuen Märkte“ zu erobern und zu schützen. Indem diese beiden internationalen Unternehmungen – im Gegensatz zu den Einheimischen – hochtechnologisiert in der neuen Welt eintrafen, konnten sie sich dort schnell etablieren. Die niederländische Ostindienkompanie unterhielt gegen Ende des 18. Jahrhunderts bis zu 25'000 Söldner, welche nicht nur die neue Welt militärisch einnahmen, sondern auch Mitkonkurrenten in Schach hielten. *„Military activities were an essential part of trading companies because they helped improve profits.“*¹⁵⁴ Dies erinnert stark an heutige Situationen, wo PMCs multinationale Konzerne beschützen (beispielsweise Erdölfirmen). Auch die damit verbundenen Probleme lassen sich mit den aktuellen Diskussionen vergleichen: Die Söldner der Ostindienkompanien und die Firmen selber handelten in einigen Fällen gegen das Interesse des Mutterlandes, was zu Auseinandersetzungen zwischen den weit entfernten Mutterländern selbst führte.¹⁵⁵

Im 20. Jahrhundert verschwanden die grossen Söldnerverbände (wie die condottieri oder „companies“), der souveräne Nationalstaat mit seiner eigenen Volksarmee wurde zur Norm und die Ablehnung gegenüber dem Söldnertum erstarkte. Selbstverständlich gab es nach wie vor private Personen, welche man für Kriege anheuern konnte, diese waren aber nicht in einer Organisationseinheit eingebunden und boten sich als Individuen an. Im letzten Jahrhundert also herrschte der „Söldner“ wie man ihn heute kennt vor: Das Individuum, welches sich für fremde Dienste gegen Profit anheuern lässt. Vor allem in den Dekolonialisierungskriegen der 1950- und 1960er Jahren waren Söldner aktiv. In dieser Zeit trieben illustre Gestalten wie „Mad“ Mike Hoare oder Bob Denard ihre Unwesen und kämpften zum Beispiel in Kriegen wie demjenigen um Katanga mit oder waren in Coups auf den Komoren oder Seychellen involviert.¹⁵⁶

Die lange Geschichte privater Soldaten und Kämpfer zeigt bezüglich der heutigen Diskussion rund um PMCs verschiedene, interessante Punkte auf: Erstens wurden vor allem dann fremde Soldaten angeheuert, wenn spezifische Fähigkeiten im Kampf gefordert waren und nicht, wenn eine grosse Anzahl von Soldaten gefragt war, um einen Krieg zu gewinnen. Zweitens gab es schon früh so genannte „Firmen“, welche als Organisationen Kampfdienstleistungen anboten. Drittens ist der Markt von unabhängigen Kämpfern immer dann grösser geworden, wenn ein Krieg zu Ende war und die Soldaten in den vorhandenen Gesellschafts- und Wirtschaftsstrukturen keinen Platz fanden. Viertens zeigt das Beispiel der beiden Ostindienkompanien auf, dass Wirtschaftsunternehmen schon früh die Dienste privater Sicherheitsdienstleister in Anspruch nahmen.

Dieser kurze Überblick hat gezeigt, dass es unzutreffend ist, von PMCs als einem völlig neuen Phänomen zu sprechen. Die modernen Firmen unterscheiden sich von den bisherigen individuellen Söld-

¹⁵⁴ Singer 2003: 35

¹⁵⁵ Die englische Ostindienkompanie attackierte in Indien die portugiesische Garnison, was Konfrontationen zwischen Portugal und England auslöste (Kramer 2007: 25-28; Singer 2003: 36).

¹⁵⁶ Singer 2003: 37; Holmqvist 2005: 2; Mandel 2002: 32

nen, den „companies“ oder den condottieri dahingehend, dass sie weitaus professionellere Unternehmensstrukturen besitzen und den Streitkräften spezifisches Fachwissen anbieten, das die Armeen auf Grund der technologischen Fortschritte oft nicht selbst entwickeln können.

2.1.3. Gründe für das Entstehen, das Wachstum und den Einsatz der heutigen PSMCs-Industrie

2.1.3.1. Übersicht

Obwohl bereits in den 1960er Jahren Unternehmungen existierten, welche Sicherheits- und Militärdienstleistungen anboten¹⁵⁷, stieg die Anzahl der PSMCs erst nach dem Zusammenbruch der bipolaren Welt 1990 rasant an. Es bestehen sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite Gründe für das Wachstum dieses Wirtschaftszweigs seit dem Ende des Kalten Krieges.¹⁵⁸ Wulf¹⁵⁹ nennt verschiedene Faktoren, welche dazu geführt haben. Auf der Angebotsseite betont er die entlassenen Profisoldaten, die auf Grund der Verkleinerungen der (vor allem westlichen) Armeen auf den Markt geschwemmt wurden. Der Bestand an Armeeinghörigen sank in den 1990er Jahren stetig und die Verteidigungsbudgets wurden deutlich gekürzt. Unter 2.1.3.2. wird spezifisch auf die veränderte Rolle des Militärs eingegangen. Auf der Nachfrageseite identifiziert Wulf hauptsächlich drei Faktoren. Erstens forderten nach 1989 in verschiedenen Ländern Rebellen, Freiheitskämpfer oder sonstige oppositionelle Kräfte die an der Macht stehenden Regierungen heraus. Letztere versuchten diesen Angriffen unter anderem mit privaten Kämpfern entgegenzuwirken. Diese Nachfrage konnte wiederum durch die vielen auf dem Markt verfügbaren Militärpersonen abgedeckt werden. In vielen Fällen griffen diese Regimes auf private Anbieter zurück, weil die eigenen Streitkräfte für Gegenoffensiven zu inkompetent waren oder nicht mehr zur Verfügung standen, da sie sich der politischen Elite nicht mehr unterordneten. Es ist zu beobachten, dass Regierungen ihre Macht vor allem in denjenigen Regionen der Welt auf diese Weise erhalten wollten, wo die beiden Schutzmächte des Kalten Krieges, die USA und die UdSSR, sich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zurückgezogen hatten.¹⁶⁰ Durch die ausbleibenden Wirtschafts-, Entwicklungs- und Militärhilfen stürzten viele Staaten in Krisen und Konflikte.¹⁶¹ Zweitens wird auf das stark ansteigende internationale Engagement von Streitkräften in internationalen Operationen hingewiesen. Wie in Kapitel 2.2. aufgezeigt wird, stiegen die internationalen militärischen Interventionen – mit und ohne Uno – in den 1990er Jahren stark an. Die westlichen Streitkräfte, deren Kapazitäten reduziert wurden, konnten diese steigende Anzahl militärischer Operationen nicht mehr bewältigen und griffen teilweise auf private Akteure zurück. Drittens erwähnt Wulf den nach den

¹⁵⁷ Kümmel 2005: 153

¹⁵⁸ Feichtinger 2008: 17-25; Avant 2005: 31; Holmqvist 2005: 2; Wither 2005: 112-113; Kümmel 2005: 153; Krahnmann 2003: 7-8

¹⁵⁹ Wulf 2005: 51-54

¹⁶⁰ Als Beispiel kann hier Angola gelten, dessen ehemalige Regierung im Bürgerkrieg anfangs der 1990er Jahre mit der Firma Executive Outcomes kooperiert hatte (Singer 2003: 107-110).

¹⁶¹ Kümmel 2005: 153; Als Beispiel kann Somalia gelten, welches bis Ende der 1970er Jahre die Unterstützung der Sowjetunion und bis zum Fall des Barré Regime die Hilfe der USA genoss (Matthies 2006).

Terroranschlägen vom 11. September 2001 lancierten „Kampf gegen den Terrorismus“, was vor allem die amerikanischen Streitkräfte hinsichtlich ihrer Kapazitäten vor grosse Herausforderungen stellten: 2004 waren 400'000 Militärangehörige im Ausland stationiert.¹⁶² Obwohl das Verteidigungsbudget erhöht wurde, kam es nicht zu einer Aufstockung des militärischen Personals, was mit den neuen Aufgaben eigentlich erforderlich gewesen wäre. Dazu kommen folgende Gründe, welche die steigende Anzahl von PSMCs erklären dürften: hochtechnologisiertes Kriegsmaterial, die schwindende Unterstützung der Öffentlichkeit für einen Einsatz der eigenen Armee und die „*vogue of privatization*“.¹⁶³ Die veränderte Kriegsführung, welche zusehends spezialisierte Ingenieure, Techniker und IT-Personal benötigt, trug dazu bei, dass nicht nur die Herstellung, sondern auch für die Ausbildung und den Unterhalt von Systemen private Spezialisten angefordert werden müssen. Zudem spielt die Unterstützung der Öffentlichkeit eine entscheidende Rolle, ob ein Staat sich mit eigenen Truppen engagiert oder nicht: Die negativen gesellschaftlichen Reaktionen, die ausgelöst werden können, sollten in diesen Missionen vermehrt eigene Soldaten getötet werden, lassen Politiker vorsichtig agieren. Schliesslich hat das Credo, dass die Privatisierung staatlicher Aufgaben vor allem kosteneffektiver sei, auch vor dem Sicherheitsbereich nicht Halt gemacht. Avant fasst die Gründe für den boomenden Markt der privaten Militärfirmen treffend zusammen:

*„Concomitant with the increase in supply was an increase in the demand for military skills on the private market – from western states that had downsized their militaries, from countries seeking to upgrade and westernize their militaries as a way of demonstrating credentials for entry into western institutions, from rulers of weak or failed states no longer propped up by superpower patrons, and from non-state actors such as private firms, INGOs, and groups of citizens in the territories of weak or failed states.“*¹⁶⁴

Die Verwendung privater Sicherheits- und Militärfirmen hat nach dem 9-11 stark zugenommen. Die Gründe hierfür liegen einerseits vor allem im militärischen Engagement der USA sowohl in Afghanistan als auch im Irak und andererseits in der veränderten Kriegsführung, die der „Kampf gegen den Terrorismus“ nach sich zog.¹⁶⁵ Da der Anstieg in direktem Zusammenhang der verfolgten Aussen- und Sicherheitspolitik der USA steht, wird auf diesen Sachverhalt im Kapitel 5.2.2. näher eingegangen.

2.1.3.2. Die veränderte Rolle der Armee

Die meisten Streitkräfte sind in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts markant umstrukturiert worden.¹⁶⁶ Callaghan und Kernic nennen unter anderen zwei Faktoren, die Armee reformen auslösten.¹⁶⁷ Erstens haben sich die wahrgenommenen Bedrohungen bedeutend verändert. Vor und während des Kalten Krieges ging man davon aus, dass ein verfeindeter Staat angreife oder dass es zu einem Nuk-

¹⁶² Wulf 2005: 53

¹⁶³ Wither 2005: 113

¹⁶⁴ Avant 2004: 31

¹⁶⁵ Ballard 2007: 46-48

¹⁶⁶ Eine ausführliche Darstellung über die Veränderungen der Armeen in verschiedenen Ländern liefern Moskos/Williams/Segal 2000.

¹⁶⁷ Callaghan/Kernic 2004: 42

learkrieg kommen würde. Heutzutage stellt sich eine andere Bedrohungslage, indem die möglichen Antagonisten weniger Staaten, sondern subnationale Akteure sind und es daher vermehrt zu Bürgerkriegen und terroristischen Anschlägen kommt. Im Jahre 2004 waren von den 42 geführten Kriegen oder bewaffneten Auseinandersetzungen eine Mehrheit innerstaatliche Konflikte: „*Dabei spielen der Kampf um die Macht im Staat und Sezessionsbestrebungen die Hauptrolle. Diese innerstaatlichen Kriege dominieren das Kriegsgeschehen der letzten 50 Jahre.*“¹⁶⁸ Mit den veränderten Herausforderungen haben sich die Aufgabenfelder und Mittel der Streitkräfte stark verändert. Die so genannten *MOOTW* (*military operations other than war*) haben die Aufgaben der typischen Kriegsführung abgelöst. Zunehmend werden Soldaten dafür eingesetzt, Streitparteien auseinanderzuhalten, gegen den weltweiten Drogenhandel anzukämpfen, Flüchtlinge zurückzuführen, Nahrungsmittel und Medikamente zu verteilen oder etwa Schutz für humanitäre Organisationen zu leisten. Diese neuen Aufgabenfelder werden teilweise auch mit dem Begriff „military humanitarianism“ umschrieben: „*It is incontestable that the demise of the Soviet Union has ushered in a new era in international relations (...). Very importantly, the very missions of the military shift from primarily war fighting or war deterrence to military deployments for peace and humanitarian purposes.*“¹⁶⁹

Zweitens hat sich die Organisationsstruktur der Armeen verändert. Im Gegensatz zu den heutigen, kleineren, professionalisierten Armeen waren zu Beginn des letzten Jahrhunderts die Massenarmeen verbreitet. Es waren die folgenden beiden Faktoren, die den Trend hin zu mehr Profi-Armeen auslösten: Erstens veränderte sich die Kriegsführung durch die fortschreitende Technologie.¹⁷⁰ Zweitens kamen die herkömmlichen Armeen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts auf Grund der veränderten Bedrohungslage immer stärker unter Druck. Einerseits war die Gefahr eines Weltkrieges zwischen zwei grossen Blöcken nicht mehr gegeben und es galt, neue Herausforderungen zu bewältigen, da sich die neuen Bedrohungen komplexer und unsicherer darstellten. Andererseits wurden die Armeen auf Grund veränderter Werthaltungen vermehrt in Frage gestellt. Beide Faktoren zusammen führten zur Forderung nach einer Streitkräftereduzierung und –professionalisierung.¹⁷¹ Eine Konsequenz dieser tiefgreifenden Veränderungen der internationalen Politik, der Werthaltungen der Bevölkerungen und die sich fortsetzende Technologisierung führten in vielen westlichen Staaten zu einer Reduktion der Armeebestände und der Verteidigungsbudgets. Die Streitkräfte der NATO-Staaten sind um fast 40% verkleinert worden und die Verteidigungsbudgets wurden sogar um fast die Hälfte gekürzt (Verteidigungsausgaben im Verhältnis zum BIP).¹⁷² Die kleinen professionalisierten Armeen übernehmen also zusehends nicht mehr die traditionelle Territorialverteidigung, sondern immer mehr Aufgaben im internationalen Kontext. Wulf macht einen Trend von der „nationalen zur selektiven, optionalen oder Ad-hoc-Verteidigung“¹⁷³ aus und nennt Kanada und Irland als diejenigen Beispiele, welche sich be-

¹⁶⁸ Universität Hamburg 2004

¹⁶⁹ Moskos/Williams/Segal 2000: 3

¹⁷⁰ Ibid.: 5

¹⁷¹ Szvircsev Tresch 2004: 78-79; Callaghan/Kernic 2004: 41

¹⁷² IISS 2004: 335

¹⁷³ Wulf 2005: 36-37

reits diesen neuen Bedingungen angepasst hätten: Kanada sehe vor allem internationale Einsätze für ihre Armee vor und Irland sei gar bereits zu einer „Kultur des Peacekeeping“ übergegangen.

Der wachsende Markt der PSMCs lässt sich am Beispiel dieser bedeutenden Veränderungen zeigen: Einerseits sehen sich die reduzierten Armeen durch die steigenden internationalen Anforderungen zusehends unter Druck und sind mit Kapazitätsproblemen konfrontiert. Es besteht folglich eine Nachfrage nach privaten Sicherheitsdienstleistern, um gewisse Engpässe zu überwinden. Paradoxerweise wurde aber gerade mit der Verkleinerung der Streitkräfte und den freigestellten Soldaten ein Angebot geschaffen, von welchem wiederum die reduzierten Armeen Gebrauch machten, um ihre vielfältigen Aufgaben erfüllen zu können.

2.1.4. Problematische Themenkomplexe

Die neue Privatisierungstendenz im internationalen Sicherheitsbereich wirft Fragen auf. Es ist zu einfach, PSMCs als die „*new dogs of war*“¹⁷⁴ zu bezeichnen. Obwohl diverse Berichte über Verletzungen von Menschenrechten durch private Sicherheits- und Militärfirmen existieren, muss die Betrachtung differenzierter erfolgen. In diesem Unterkapitel werden drei wichtige problematische Themenfelder näher diskutiert. Es werden Problemstellungen bezüglich des Gewaltmonopols, der Regulierungen und der Kooperationen zwischen NGOs und PSMCs erörtert.¹⁷⁵

2.1.4.1. Untergrabung des staatlichen Gewaltmonopols

Wulf legt seiner Analyse die Prämisse zu Grunde, dass die Privatisierung von sicherheitsrelevanten Aufgaben eine Gefahr für das staatliche Gewaltmonopol darstellt und letzteres aushöhlen könnte: „*Privatisierung ist die unmittelbarste Methode das staatliche Gewaltmonopol teilweise aufzugeben oder ganz abgeben zu müssen.*“¹⁷⁶ Das 17. Jahrhundert war eine prägende Periode für den heutigen souveränen Territorialstaat und das Prinzip des staatlichen Gewaltmonopols. Der Westfälische Friede von 1648 legte die Basis für moderne Staatsformen und auf den zentralen Ideen des politischen Philosophen Thomas Hobbes gründen noch heute die Überzeugungen, dass der Staat der einzige legitime Akteur ist, der Gewalt ausüben kann. Hobbes mit seinem durchwegs pessimistischen Menschenbild (*homo homini lupus est* und *bellum omnium contra omnes*¹⁷⁷) – geprägt von zahlreichen Bürgerkriegen und des Dreissigjährigen Krieges – spricht sich für eine zentrale Gewalt aus, welche Sicherheit und Schutz für die Menschen bietet. Gemäss seinen Vorstellungen würden die Menschen mittels eines Gesellschaftsvertrags alle Rechte und Macht diesem Organ, dem „Leviathan“, übertragen, was dazu führt, dass nur diese zentrale Autorität legitimiert ist, für Sicherheit zu sorgen und dazu auch Gewalt

¹⁷⁴ Siehe beispielsweise Zarate 1998

¹⁷⁵ Eine Übersicht, die die verschiedenen Risiken, die mit einem Engagement von PSMCs entstehen können – speziell für die Streitkräfte – findet man bei Camm/Greenfield 2005: 27.

¹⁷⁶ Wulf 2005: 28

¹⁷⁷ Hobbes 1970: 115ff.

anwenden zu können. Hobbes hatte in seinem Werk keine explizite Staatsform definiert – Jahrhunderte später sind es heute die Nationalstaaten, welche das Gewaltmonopol besitzen: „Das Gewaltmonopol umfasst das Recht und die Pflicht des Staates, die Durchsetzung verfassungsmässigen Rechts und Aufrechterhaltung der verfassungsmässigen Ordnung durch Zwangsmittel, einschliesslich der physischen Gewalt gegen Personen und Sachen, im Einklang mit den Grundsätzen von Gewaltenteilung, Gesetz- und Verhältnismässigkeit gegen rechtswidrigen Widerstand zu erzwingen.“¹⁷⁸

Wulf¹⁷⁹ bezieht sich in seiner Publikation auf die Studie von Mary Kaldor¹⁸⁰, für die private Armeen keine Existenzberechtigung haben. Es sind vor allem zwei Problematiken, die mit einem schwachen oder gar absenten Gewaltmonopol des Staates einhergehen. Erstens kann es dazu führen, dass Sicherheit kein öffentliches Gut mehr ist und zweitens ist ein Anstieg des Gewaltmissbrauchs denkbar. Wenn die Sicherheit einer breiten Bevölkerungsschicht nicht mehr gewährleistet ist, kehrt die private Selbsthilfe als Überlebensstrategie zurück, was unter Umständen in eine Welt zurückführen kann, die Hobbes damals überwinden wollte. Neben chaotischen oder gar anarchistischen Zuständen könnte es dazu führen, dass bei einem Niedergang des staatlichen Gewaltmonopols, Sicherheit zu einem privaten Gut wird und somit nur derjenige geschützt ist, der monetär dafür aufkommen kann.¹⁸¹ Das Gewaltmonopol ist eng mit dem Prinzip des Rechtsstaates verbunden, wonach die physische Gewaltausübung seitens des Staates auf einer gesetzlichen Grundlage basieren und verhältnismässig sein muss. Würden private Sicherheitskräfte nach den gleichen juristischen und grundrechtlichen Prinzipien vorgehen wie staatliche Institutionen? Zudem ist in Frage zu stellen, ob bei einem fehlenden Gewaltmonopol die anderen Instanzen, vor allem die Judikative, noch funktionsfähig wären, um eventuelle Verstösse gegen Grundrechte ahnden zu können.¹⁸² Die Frage des staatlichen Gewaltmonopols und dessen mögliche Aushöhlung durch den Gebrauch von PSMCs ist in Staaten mit funktionierenden staatlichen Institutionen stark mit den rechtlichen Rahmenbedingungen verbunden. Wie müsste eine Privatisierung von Tätigkeiten innerhalb der Sicherheitspolitik vonstatten gehen, sodass das Gewaltmonopol eines Staates nicht unterwandert wird? Zentrale Punkte betreffen die Kontrollmechanismen, die Überwachung der Aufgabenausführung und die Instrumente, wie die Unternehmungen oder ihre Mitarbeiter zur Verantwortung gezogen werden können, sollten strafbare Taten begangen worden sein.

2.1.4.2. Rechtliche Aspekte

Als eines der wichtigsten Probleme bei der Zusammenarbeit mit PSMCs werden die fehlenden Regulierungen der Branche sowohl auf der nationalen als auch auf der internationalen Ebene angeführt.¹⁸³

¹⁷⁸ Historisches Lexikon der Schweiz 2004

¹⁷⁹ Wulf 2005: 19

¹⁸⁰ Kaldor/Vashee 1997: 3-33

¹⁸¹ Mit den so genannten „gated communities“, wo wohlhabende Wohngebiete mit einem hohen und umfassenden Sicherheitsdispositiv von übrigen Quartieren abgeschottet werden, kennt man bereits erste Ansätze von Sicherheit als privatem Gut (Lichtenberger 1999: 29).

¹⁸² Staatliche Armee sind nicht per se „besser“. In diesem kurzen Abschnitt wird die Situation in Ländern angesprochen, wo effektive staatliche Institutionen (wie z.B. Gerichte etc.) existieren und die Gewaltenteilung eine Absicherung für die Bürger bietet. In Ländern, wo sich die staatlichen Streitkräfte nicht rechtschaffen verhalten, stellt sich die Frage der Privatisierung in einem anderen Zusammenhang.

¹⁸³ Zum Beispiel Holmqvist 2005: 40ff.; Wulf 2005: 62ff.; House of Commons 2002: 14ff.

Damit verbunden stellt sich vor allem die Frage nach der Verantwortlichkeiten der Firmen und deren Mitarbeitern sowie der Transparenz der Aufgabenwahrnehmung. Auch wenn neue Gesetze die Aktivitäten dieser Firmen abdecken würden, braucht es eine strikte Anwendung derer, was nur auf Grund von Informiertheit mittels Transparenz geschehen kann. Eine spezifische rechtliche Grundlage ist vor allem dann notwendig, wenn PSMCs in Konfliktregionen arbeiten, weil dort Menschenrechte besonders gefährdet sind. Der geforderte rechtliche Rahmen müsste vor allem die (strafrechtliche) Verantwortlichkeit der Mitarbeiter und der Firmen regeln.

Zwei nationale Gesetze, welche die Geschäftstätigkeiten von PSMCs regulieren, stellen der südafrikanische *Regulation of Foreign Military Assistance Act*¹⁸⁴ und der US-amerikanische *US Arms Export Control Act*¹⁸⁵ dar – sie sind nach wie vor Ausnahmen.¹⁸⁶ Das grösste Problem einer fehlenden spezifischen rechtlichen Regulierung besteht bezüglich der strafrechtlichen Verantwortlichkeiten der Firmen und deren Mitarbeiter. Im Gegensatz zu den privaten Militäranbietern sind die Streitkräfte eines funktionierenden Staates dem nationalen politischen Prozess unterworfen und ihre Angehörige können strafrechtlich durch die jeweilige nationale Militärjustiz verfolgt werden. Auch international gibt es für reguläre Armeen Instrumente, Straftaten zu verfolgen: Die Haager und Genfer Konventionen sowie deren Zusatzprotokolle regeln bestimmte Grundsätze bewaffneter Auseinandersetzungen.

Obwohl spezifische Gesetze und Konventionen betreffend privater Militärfirmen fehlen, gelten bestimmte Grundsätze des humanitären Völkerrechts und menschenrechtlicher Konventionen auch für Mitarbeiter von PSMCs, wobei es aber an der Durchsetzung der Bestimmungen zu mangeln scheint.¹⁸⁷ Das humanitäre Völkerrecht verpflichtet nicht nur Staaten, sondern auch Individuen. Einer der wichtigsten Grundsätze ist im gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Abkommen von 1949 zu finden. Darin wird ausdrücklich festgehalten, dass sich alle Personen an die aufgelisteten Gebote¹⁸⁸ halten müssen – unabhängig davon, ob sie den offiziellen Streitkräften angehören oder ob sie Individuen sind, welche Waffengewalt ausüben. Das bedeutet, dass auch Mitarbeiter von PSMCs sich an diese minimalen Kriterien halten müssen. Zudem sind nach Artikel 2 der Haager Landkriegsordnung von 1907 auch Angestellte von PSMCs als „Kriegführende“ zu bezeichnen, wenn sie offen Waffen tragen und die „Gesetze und Gebräuche des Krieges“ beachten.¹⁸⁹ Dementsprechend sind sie verpflichtet, die in den Artikeln 42 bis 56 festgeschriebenen Grundsätze zu respektieren. Angehörige von PSMCs könnten also

¹⁸⁴ Dieser Regulierung liegt ein Lizenzierungssystem zu Grunde, welches gewisse militärische Dienstleistungen erlaubt. Zentral ist diesem System, dass zwischen Söldnerwesen und PSMCs unterschieden wird, wobei ersteres verboten ist. Mit einer Lizenz sind Tätigkeiten in der Beratung, des Trainings sowie personelle, finanzielle, logistische, operative und nachrichtendienstliche Dienstleistungen erlaubt. Zudem dürfen auch Sicherheitsdienstleistungen zum Schutz von Individuen und Eigentum angeboten werden und (para-)medizinische Aufgaben ausgeführt werden (Art. 1 iii). Die Kontrolle führt das *National Conventional Arms Control Committee* durch (Republic of South Africa 1998).

¹⁸⁵ Dieser Act wurde bereits 1968 eingeführt und ist in den 1980er Jahren erweitert worden. Neben Waffenexporten wird auch der Export militärischer Dienstleistungen reguliert. Amerikanische Firmen müssen sich beim State Department registrieren und erhalten nach einer Überprüfung eine Lizenz. Die Kontrolle unterliegt dem *State Department under the International Transfer of Arms Regulations (ITAR)*.

¹⁸⁶ Caparini / Schreier 2005: 104-115

¹⁸⁷ Direktion für Völkerrecht 2006: 1. Angestellte der Firma DynCorp, welche während ihres Einsatzes auf dem Balkan unter anderem Vergewaltigungen begingen, wurden zwar von der Firma entlassen, aber eine strafrechtliche Verfolgung blieb bis heute aus (GFBV 2005: 24-25).

¹⁸⁸ „Zu diesem Zweck sind und bleiben (...) verboten: a. Angriffe auf Leib und Leben (...); b. Gefangennahme von Geiseln; c. Beeinträchtigung der persönlichen Würde (...); d. Verurteilungen und Hinrichtungen ohne vorhergehendes Urteil (...).“ (Genfer Abkommen 1949).

¹⁸⁹ Haager Landkriegsordnung 1907

nach Kriegsvölkerrecht bestraft werden, würden sie schwerwiegende Verbrechen während ihres Einsatzes in einem Gebiet verüben, wo ein bewaffneter Konflikt herrscht und das humanitäre Völkerrecht zur Anwendung kommt.¹⁹⁰ Der Anwendungsbereich des *ius in bello* ist auf Situationen des bewaffneten Konflikts beschränkt. Jedoch gibt es auch im Bereich der Menschenrechte Bestimmungen, die die Staaten dazu verpflichten, dass für sie handelnde Akteure die Menschenrechte einhalten müssen. Wenn Regierungen gewisse Aufgaben auslagern, gelten die Ausführenden als staatliche Akteure und die Hauptverantwortung liegt nach wie vor beim jeweiligen Staat. Wenn PSMCs aber von *privaten Unternehmungen* unter Vertrag genommen werden, entsteht eine andere Situation, weil sie dann keine staatlichen Akteure mehr sind und eine so genannte Horizontalwirkung der Menschenrechte umstritten ist.¹⁹¹ Im Bereich der Menschenrechte existiert also ebenso eine individualstrafrechtliche Verantwortlichkeit, sodass Individuen für Menschenrechtsverletzungen bestraft werden können. Es ist folgendes festzuhalten: „*Staaten können sich ihren humanitär-völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht dadurch entziehen, dass sie bestimmte Aufgaben an private Unternehmen auslagern. Vielmehr haben sie dafür zu sorgen, dass private Sicherheitsunternehmen, die sie in Konfliktsituationen einsetzen, die ihren Gesellschaftssitz im betreffenden Staat haben oder die auf ihrem Territorium agieren, das Humanitäre Völkerrecht respektieren.*“¹⁹² Folglich bestehen sowohl eine Staaten- als auch eine individualstrafrechtliche Verantwortlichkeit, wenn es um Vergehen gegen das Kriegsvölkerrecht und menschenrechtliche Bestimmungen geht. Liegt ein Straftatbestand gegenüber einer Partei vor, welche im Auftrag des Staates handelt (und somit als Staatsakteur gilt), so kann letzterer zu einer vollständigen Wiedergutmachung verpflichtet werden: Die Wiederherstellung, der Schadenersatz oder die Genugtuung gilt nicht nur gegenüber einem anderen geschädigten Staat, sondern auch gegenüber zu Schaden gekommenen Individuen. Die individuelle völkerrechtliche Verantwortlichkeit basiert einerseits auf internationalen Verträgen (wie zum Beispiel den Genfer Abkommen), andererseits auf den anerkannten Grundsätzen des Völkergewohnheitsrechts. Um eine Person anzuklagen, muss man sich der nationalen oder internationalen Strafgerichtsbarkeit behelfen. Letztere ist erst mit der 2003 geschaffenen Instanz des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC) entstanden, welcher seine volle Wirksamkeit bisher noch nicht entfalten konnte. Nach wie vor sind also vorwiegend die nationalen Gerichte für die Verfolgung möglicher Straftaten zuständig. Die meisten Staaten wenden dabei eines der folgenden vier Prinzipien an: das Territorialitätsprinzip (Tat wurde dort verübt, wo das Gericht seinen Sitz hat), das aktive Personalprinzip (TäterIn ist StaatsbürgerIn), das passive Personalprinzip (Tat wurde gegen eine/n StaatsbürgerIn begangen) oder das Weltrechtsprinzip.

¹⁹⁰ Das humanitäre Völkerrecht kommt zur Anwendung, wenn ein bewaffneter Konflikt besteht. Der gemeinsame Artikel 3 der Genfer Konventionen kommt in allen bewaffneten Konflikten zur Anwendung, während die übrigen Bestimmungen der vier Genfer Konventionen, das Zusatzprotokoll I und die Haager Abkommen nur in internationalen bewaffneten Konflikten gilt. In innerstaatlichen bewaffneten Konflikten greift das Zusatzprotokoll II der Genfer Konventionen (Siehe <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2007/5575.pdf>, Zugriff 28.06.2009).

¹⁹¹ Bundesrat 2005: 49. Bei der Horizontal- oder Drittwirkung von Menschenrechten geht es um die Frage, ob letztere auch auf die Beziehung zwischen Individuen Wirkung entfalten.

¹⁹² *Ibid.*: 48-49

Es wurde aufgezeigt, dass es durchaus rechtliche Instrumente gibt, die auf die Mitarbeiter einer privaten Sicherheits- und Militärfirma angewendet werden können. Das Kriegsvölkerrecht kennt Bestimmungen, welche sowohl die Individuen als auch die Staaten in die Pflicht nimmt. Die Durchsetzung dieser Gebote obliegt vorwiegend nationalen Instanzen. Im Bericht des Schweizerischen Bundesrates¹⁹³ wird in einem konkreten Beispiel die Krux der bestehenden Regulierungen klargestellt: „Dies führt dazu, dass ausländisches Personal einer in der Schweiz ansässigen, jedoch im Ausland tätigen privaten Sicherheitsfirma in unserem Land grundsätzlich nicht für im Ausland verübte Delikte belangt werden kann, sofern sich dieses Personal nicht in der Schweiz aufhält.“¹⁹⁴

Trotz der bestehenden rechtlichen Möglichkeiten, Straftaten seitens PSMC-Angestellter zu verfolgen, bestehen folgende Hürden:

- Es existieren keine spezifischen nationalen und internationalen Regelungen, welche die strafrechtliche Verantwortlichkeit von PSMCs und deren Mitarbeiter *ausdrücklich* regeln;
- Die strafrechtliche Verantwortlichkeit von *Unternehmungen* ist national sehr unterschiedlich geregelt und existiert international nur bedingt¹⁹⁵;
- Trotz der Bestimmungen des Kriegsvölkerrechts, wonach Individuen gewisse Regeln befolgen müssen, ist es Sache der nationalen Instanzen, diese durchzusetzen;
- Trotz der international anerkannten vier Prinzipien zur Durchsetzung des Völkerstrafrechts der nationalen Gerichte, existieren keine übereinstimmenden, nationalen Regelungen;
- Wenn nicht das Weltrechtsprinzip zur Anwendung kommt, muss ein so genannter Anknüpfungspunkt zum Staat des tagenden Gerichts bestehen, was sich als schwierig erweisen kann;
- Eine internationale Strafgerichtsbarkeit ist erst am Entstehen und wird sich mit den schwerwiegendsten Verbrechen auseinandersetzen müssen, was eventuell dazu führt, dass „mindere“ Fälle nicht verfolgt werden (können);
- In denjenigen Fällen, wo Regulierungen bestehen, werden diese durch die jeweiligen nationalen zuständigen Behörden oft nur lax angewendet;
- Wirren in einem Konfliktgebiet verhindern möglicherweise eine Klärung der Verbrechen.¹⁹⁶

Der Ausgangspunkt, um die hier aufgezeigten Schwierigkeiten angehen zu können, liegt in der Transparenz.¹⁹⁷ Die Forderung nach mehr Klarheiten ist mit der Frage der Regulierung von PSMCs eng verknüpft. Die vertragliche Zusammenarbeit zwischen einem Staat und einer PSMC lässt eine Princi-

¹⁹³ Auf Grund verschiedener parlamentarischer Vorstösse verfasste der Schweizerische Bundesrat im Jahre 2005 einen ausführlichen Bericht zum Phänomen der privaten Sicherheits- und Militärfirmen. Darin werden grundlegende Definitionen vorgenommen, die Verwendung von PSMCs durch schweizerische Behörden dargelegt sowie auf die rechtlichen Regulierungen im kantonalen, nationalen und internationalen Bereich eingegangen (Bundesrat 2005).

¹⁹⁴ Bundesrat 2005: 58.

¹⁹⁵ Zum Beispiel kennen Griechenland, Deutschland und Italien keine strafrechtliche Haftung juristischer Personen (Europäische Kommission 2006); Weingartner 2004

¹⁹⁶ Eventuell keine funktionierenden justiziellen Organe; keine Identifizierung der Täter; „wo kein Kläger, kein Gericht“ und möglicherweise keine Mittel, um ein Gerichtsverfahren in einem anderen Land durchzuführen.

¹⁹⁷ „A key issue for accountability is transparency“ (House of Commons 2002: 15); „Regulation and transparency go hand in hand“ (Sandline International 1998: 5).

pal-Agent-Situation entstehen. Oft hat der Principal (der Auftraggeber) Schwierigkeiten, die Aktivitäten seines Agenten zu kontrollieren – nicht nur was die ausgeführten Tätigkeiten anbelangt, sondern auch was die geforderte finanzielle Entschädigung betrifft. Die entstehende Abhängigkeit verschärft sich in einer Geschäftswelt, in der es um Militärdienstleistungen in einem Konfliktgebiet geht, wo bestimmte Handlungen eventuell nur schwer nachvollzogen werden können. Es können auch schnell Situationen entstehen, in welchen Unvorhergesehenes geschieht, was das Mandat gar nicht vorsieht und was zum Beispiel zusätzliche Kosten verursacht, die vom Auftraggeber nicht kontrolliert werden können. Aber auch bezüglich den tatsächlichen Aufgaben können grosse Unklarheiten auftreten: Werden die Aufgaben wirklich so ausgeführt, wie im Vertrag vorgesehen? Die amerikanische Privatisierungswelle in der Sicherheitsindustrie hat aufgezeigt, wie Probleme entstehen können. Wulf legt dar, dass oft so genannte „*blanket-purchase agreements*“ abgeschlossen wurden, die sehr vage ausformuliert sind und eine äusserst lange Lauffrist haben. Das erschreckende Beispiel des Vertrags von CACI zeigt, dass detaillierte und immer wieder revidierte Verträge einiges zur Transparenz und Kontrolle dieser Firmen beitragen könnten: Im ursprünglichen Pauschalvertrag zwischen der amerikanischen Regierung und der PMC CACI ist nicht vorgesehen, dass die Firma Verhörpersonal stellt. Von den CACI-Mitarbeitern, die später dann trotzdem Verhöre im Irak durchführten, waren 35% nicht für solche Tätigkeiten ausgebildet.¹⁹⁸ Zu den zum Teil schwach ausformulierten Verträgen kommt hinzu, dass die auf dem Papier stehenden Kontrollmechanismen nicht ausreichend funktionieren. Obwohl die amerikanischen Firmen mit staatlichen Lizenzen arbeiten, sind in letzteren keine besonderen Überwachungsanforderungen vorgesehen. Das Botschafts-Personal ist offiziell für das Monitoring dieser Firmen zuständig, doch fehlen zum Teil Kapazitäten und/oder die Ausbildung ist mangelhaft.¹⁹⁹ Nicht nur die Auftraggeber und die Öffentlichkeit sind an Transparenz interessiert, sondern auch Teile der PSMC-Industrie. Bereits 1998 hat Sandline International²⁰⁰ verlauten lassen, dass sie für transparente Geschäftsführungen sind. Sie bemerken aber, dass die Anforderungen an Transparenz nicht ihre Geschäftsaktivitäten derart beschränken dürfen, sodass sie nicht mehr effektiv ausgeführt werden können und stellen die Frage gegenüber wem die Firmen transparent sein müssten und in welchem Umfang. Die *International Peace Operations Association* (IPOA) hält im Artikel 2 ihres Code of Conducts fest, dass ihre Verbandsmitglieder bereit sind, mit verschiedenen Akteuren vor Ort, spezifisch mit dem IKRK, zusammenzuarbeiten.²⁰¹ Auskünfte beim IKRK und anderen Organisationen anzufordern würde zeigen, ob dieser Code of Conduct in der Realität auch angewendet wird. Caparini/Schreier²⁰² schlagen verschiedene Regulierungsmöglichkeiten vor²⁰³, wobei ein effektives Monitoring folgendermassen aussehen könnte: „*Monitoring can be done by the diplomatic mission or defense attachés sta-*

¹⁹⁸ Wulf 2005: 192. Vergleiche Bericht unter: <http://www.govexec.com/dailyfed/0904/090204h1.htm> (Zugriff 31.07.2009).

¹⁹⁹ Wulf 2005: 192-195

²⁰⁰ Sandline International 1998: 5

²⁰¹ IPOA 2005

²⁰² Caparini/Schreier 2005: 118-140

²⁰³ Staaten sollten Lizenzierungssysteme aufbauen; erlaubte und verbotene Geschäftstätigkeiten explizit definieren; minimale Anforderungen für Transparenz und Verantwortlichkeit der Firmen festlegen; minimale Standards für Mitarbeiter herausgeben; Systeme für das Screening von Personal einführen; ein effektives Monitoringsystem erschaffen; eine parlamentarische Kontrolle einführen und die PMC in die Finanzierung dieser Regelwerke miteinbeziehen z.B. indem die Firmen Lizenzgebühren bezahlen müssten (Caparini / Schreier 2005: 134-135).

tioned in the country where PMC or PSC provide services; by national inspectors; through governmental contacts with the country of service delivery, or in cooperation with international, intergovernmental or regional organizations, NGOs or other institutions present in the country (...). Moreover, PMC/PSC activities should also be monitored in ways comparable to the application of arms exports, non-proliferation, dual-use goods and general export controls.”²⁰⁴ Die Autoren erachten dabei die parlamentarische Aufsicht als zentrales Instrument einer effektiven Überwachung.

2.1.4.3. Kooperationen zwischen zivilen, humanitären Akteuren und PSMCs?

Neben staatlichen Streitkräften und privaten Unternehmungen arbeiten auch IOs und NGOs mit privaten Sicherheits- und Militärfirmen zusammen. In den letzten Jahren wurden PSMCs vorwiegend zur Erbringung von Bewachungs- und Schutzaufgaben engagiert, wobei diese ihre Aufgaben sowohl unbewaffnet als auch bewaffnet ausgeführt haben. Der Grund hierfür liegt in der massiv verschlechterten Sicherheitslage an vielen Einsatzorten. Médecins Sans Frontières, CARE International oder Save the Children sind bloss einige Organisationen, die in den letzten Jahren mehrere Mitarbeiter bei Übergriffen und Anschlägen verloren haben.²⁰⁵ Die Kooperationen zwischen humanitären Akteuren und PSMCs sind umstritten und haben umfangreiche Debatten ausgelöst, ob zivile Organisationen mit diesen Firmen in Konfliktgebieten zusammenarbeiten sollen oder nicht. International Alert hatte bereits 2002 einen ersten Bericht dazu veröffentlicht und verschiedene Problemfelder identifiziert.²⁰⁶

Diese Debatten reihen sich in eine grundsätzlichere und übergeordnete Diskussion ein, nämlich inwiefern zivile Akteure mit militärischen im Allgemeinen, sprich mit Streitkräften, in internationalen Friedensmissionen kooperieren sollen oder nicht. Unter anderem haben die veränderten Peace Support Operations der internationalen Staatengemeinschaft dazu geführt, dass die zivil-militärische Zusammenarbeit²⁰⁷ an Bedeutung gewonnen hat. Seit den 1990er Jahren (siehe Kapitel 2.2.2.) sind die Kriseninterventionen zusehends komplexer geworden, indem nicht nur sicherheitspolitische, sondern auch humanitäre und entwicklungspolitische Aspekte in die Operationen Eingang fanden. Mit der Ausweitung des Spektrums der Friedensmissionen um zivile Komponenten (Peacebuilding), wurden auch immer mehr zivile Akteure in die Operationen miteinbezogen. Existierte vorher eine klare Trennlinie zwischen Militär und Zivil, sind diese Grenzen zusehends verwischt.²⁰⁸ Beide Seiten, sowohl die militärische als auch die zivile, befürworten, dass die jeweiligen Zuständigkeitsbereiche und Zusammenarbeitsformen klar definiert werden müssen, da beide Akteure immer öfter gleichzeitig ihren Tätigkeiten nachkommen: Einerseits haben Streitkräfte erkannt, dass humanitäre Hilfe oft bei noch an-

²⁰⁴ Caparini/Schreier 2005: 138

²⁰⁵ von Boemcken 2007: 259-260

²⁰⁶ Siehe Vaux et al. 2002

²⁰⁷ Es existieren verschiedene Begriffe, die die zivil-militärische Beziehung zum Gegenstand haben. Der Terminus „CIMIC“ (civil-military-cooperation) wird oft verwendet, um die allgemeine Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Akteure zu beschreiben. Dies traf zu Beginn der Debatten zu; heute ist dieser Begriff jedoch von der NATO besetzt und bedeutet folgendes: „All measures taken between NATO Commanders and National Authorities, Civil and Governments and civil populations in an area where these military forces are (...) supported or deployed. (...)“ (zitiert in Hardegger 2003: 36; Herbst 2006: 286-287). Es existieren andere Begriffe wie etwa „Civil-military Co-ordination CMCO“, der vorwiegend im EU-Sprachgebrauch vorkommt und damit als Oberbegriff die Koordination aller zivilen und militärischen Tätigkeiten umfasst (Reinhardt 2006: 4).

²⁰⁸ Hardegger 2003: 10-18

dauernden Kampfhandlungen notwendig ist, andererseits erkennen humanitäre Akteure an, dass oftmals nur die vor Ort stationierten ausländischen Streitkräfte diejenige Sicherheit garantieren können, um ihren Aufgaben nachkommen zu können.²⁰⁹ Mit dem grösseren Engagement von Streitkräften in Peace Support Operations, in denen letztere auch so genannte humanitäre Aufgaben übernehmen, sind verschiedene Probleme entstanden und Fragen bezüglich eines „armed humanitarianism“ werden seither kontrovers diskutiert. Folgende Problemfelder wurden im Hinblick auf diese zivil-militärischen Kooperationen identifiziert:

- *Beeinträchtigung humanitärer Prinzipien.* Es wird davon ausgegangen, dass die militärischen und humanitären Akteure unterschiedliche Ansätze verfolgen, indem das Militär einen politischen Auftrag zu erfüllen hat, währenddessen die Hilfsorganisationen den Prinzipien der Humanität (Einhaltung von Menschenrechten und Vermeidung von Not und Leid), der Unparteilichkeit und der Neutralität folgen.²¹⁰ Humanitäre Akteure zweifeln daran, dass die Streitkräfte diese Prinzipien einhalten (können), was zu einer Untergrabung der humanitären Hilfe führen könnte.²¹¹
- *Gefährdung der Sicherheit ziviler Akteure.* Mit dem vorangehenden Punkt verbunden, fürchten einige humanitäre Organisationen, dass Kooperationen mit militärischen Akteuren ihre eigene Sicherheit gefährden und sie ihren Tätigkeiten nicht mehr nachkommen können. Im Zentrum dieser Befürchtung steht die Wahrnehmung der lokalen Bevölkerung und der Konfliktparteien: Wenn die internationalen Streitkräfte die humanitären Prinzipien nicht einhalten und die Hilfsorganisationen mit diesen in Verbindung gebracht werden, besteht die Gefahr, dass die humanitären Akteure als parteiisch angesehen werden und somit die Akzeptanz der Bevölkerung schwindet.²¹²
- *Zeithorizont.* Sowohl die zivilen als auch die militärischen Akteure weisen auf die unterschiedlichen Zeithorizonte ihrer jeweiligen Organisation hin. Auf der einen Seite verfolgen humanitäre und entwicklungspolitische Akteure Ziele, die langfristig ausgerichtet sind. Auf der anderen Seite fokussieren die militärischen Kräfte hinsichtlich ihrer Einbindung in humanitäre Aufgaben auf einen „quick impact“²¹³, weil sie auf Grund der Bündelung massgeblicher Kräfte in humanitären Aktivitäten befürchten, dass ihr primärer Auftrag beeinträchtigt werden könnte.²¹⁴
- *Qualifikation der militärischen Akteure.* Humanitäre Organisationen wenden ein, dass Angehörige der Streitkräfte nicht ausreichend qualifiziert seien, um entwicklungspolitische Projekte abzuwickeln.²¹⁵

²⁰⁹ Hardegger 2003: 20

²¹⁰ Burghardt/Pietz 2006: 2-3; Hardegger 2003: 22. Beide Quellen verweisen darauf, dass eine humanitäre Organisation nicht per se diesen Prinzipien folgt. Nichtsdestotrotz sind das diejenigen Grundsätze, an denen sich eine Vielzahl von Hilfsorganisationen orientieren. Siehe zudem Venro 2003: 4-5.

²¹¹ Venro 2003: 15-16

²¹² Hardegger 2003: 23;

²¹³ Burghardt/Pietz 2006: 4

²¹⁴ Hardegger 2003: 24-25

²¹⁵ Burghardt/Pietz 2006: 3-4

- *Organisationskulturen.* Schliesslich führen die unterschiedlichen Organisationskulturen zwischen NGOs und Streitkräften zu Koordinationsproblemen. Nicht nur die Frage der Hierarchien spielen dabei eine Rolle, sondern auch moralische Werte, indem beispielsweise gewisse NGOs Gewalt jeglicher Art ablehnen, was mit Streitkräften naturgemäss nicht zu vereinen ist.²¹⁶

Die aufgezeigten Probleme und Bedenken seitens der humanitären Akteure bestehen natürlich auch bezüglich der Kooperationen zwischen NGOs mit PSMCs, werden teilweise noch verstärkt und lassen die zivil-militärischen Beziehungen noch komplizierter werden.²¹⁷ Erstens kann die Zusammenarbeit mit privaten Sicherheits- und Militärfirmen die Unparteilichkeit und Humanität der Organisationen und damit einhergehend der gesamten NGO-Community verstärkt in Frage stellen. Dies akzentuiert sich beispielsweise bei der Verwendung einer Firma, welche nicht nur Bewachungsaufgaben ausführt, sondern auch im militärischen Bereich tätig ist.²¹⁸ Zweitens können solche Kooperationen lokal zu einer Stärkung von „Privatisierung der Sicherheit“ im Generellen beitragen und damit Bestrebungen, das öffentliche Gut Sicherheit wiederherzustellen, untergraben, da die humanitären Organisationen zu denjenigen Akteuren vor Ort gezählt würden, die Sicherheit kaufen. Es besteht ferner die Gefahr, dass begonnene Friedensprozesse durch die Zusammenarbeit mit Sicherheitsfirmen unterlaufen würden: Peacebuilding Prozesse beinhalten unter anderem so genannte DDR-Programme (Disarmament, Demobilisation and Reintegration), die darauf abzielen, das Gewaltmonopol des Staates wiederherzustellen, den Sicherheitssektor zu reformieren und die sich im Umlauf befindenden Waffen zu reduzieren. Private Sicherheitsfirmen könnten daher falsche Signale aussenden und die Errichtung des staatlichen Gewaltmonopols gefährden.²¹⁹

Bis anhin wurden PSMCs in Konfliktgebieten beziehungsweise für humanitäre Aktionen vor allem für Bewachungs- und Personenschutzaufgaben beigezogen. Spearin verweist in seiner Studie darauf, dass vor allem PSMCs darauf drängen, verschiedene humanitäre Aktivitäten direkt zu übernehmen. Erstens stellt das Engagement im humanitären Bereich für gewisse PSMCs ein neuer Markt dar. Nicht nur bezüglich der Marktgrösse sei dies interessant, sondern auch deshalb, weil diese Dienstleistungen als konstanteres Geschäft angesehen werden als die Erbringung von Dienstleistungen in kriegerischen Auseinandersetzungen. Zweitens seien PSMCs davon überzeugt, dass die Legitimation ihrer Geschäftstätigkeiten mit der Übernahme solcher Aufgaben gesteigert werden könne. Auf Grund dessen bedeute die Erschliessung dieses neuen Marktes für PSMCs „(...) *part of gold of the end of the rainbow*“.²²⁰ Die Abgrenzung zwischen Sicherheits- und humanitären Aufgaben sei bislang von einer Mehrheit der beteiligten Akteure, vor allem auch von PSMCs selbst, akzeptiert worden. Mit den Vor-

²¹⁶ Hardegger 2003: 24

²¹⁷ Wulf 2008: 198

²¹⁸ Vaux et al. 2002: 17

²¹⁹ von Boemcken 2007: 266-271; Mair 2008: 289

²²⁰ B15-6

schlägen der privaten Sicherheitsindustrie würde diese Aufgabenverteilung jedoch verschwimmen.²²¹ Selbstverständlich sind Vorschläge dieser Art stark umstritten, weil sie die grundsätzlichen Probleme zwischen militärischen und zivilen Akteuren verstärken.

²²¹ Spearin 2008: 364

2.2. Robuste Peacekeeping Operationen

2.2.1. Übersicht

Peace Operations (POs) ist in der internationalen Politik zu einem viel verwendeten Begriff geworden und wird dementsprechend unterschiedlich definiert. Allen Begriffsbestimmungen ist gemeinsam, dass es sich bei POs um ein Instrument des Krisenmanagements im weiteren Sinne handelt und dass das Endziel die Schaffung von Frieden ist.²²² Allerdings bestehen grosse Unterschiede bezüglich der involvierten Akteure, der zu verfolgenden Ziele und was die Anwendung verschiedener Instrumente angeht. Es kann sich dabei um die Arbeit einer NGO handeln, welche ihren Fokus auf die Verbesserung der Menschenrechtslage in einem Krisengebiet legt oder um eine multinationale militärische Truppe, welche die Umsetzung eines Friedensabkommens überwacht. Zudem wird der Ausdruck für unzählige Aktivitäten in einem Krisen- oder Konfliktverlauf verwendet, weshalb Aufgaben vor, während oder nach einem Konflikt unter dem Stichwort POs subsumiert werden.²²³ Ebenso breit definiert werden *Peace Support Operations*, welche „(...) today's complex missions and (...) the envisaged integrated approach involving political, military and humanitarian action“²²⁴ umschreiben. Dieser vor allem von der NATO eingeführte Begriff involviert konsequenterweise sowohl zivile als auch militärische Akteure. Die EU ihrerseits verwendet dafür „*conflict prevention and crisis management*“.²²⁵ Peace Operations werden von der Uno²²⁶ als umfassendes Konzept verstanden, welches ziviles und militärisches Engagement umfasst und sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Akteure und internationale Institutionen einschliesst.²²⁷ Dem Begriff können folgende vier Dimensionen zugeordnet werden²²⁸:

- *Conflict Prevention*: Das Ziel der Konfliktprävention liegt in der Bekämpfung struktureller Konfliktursachen, um damit eine solide Grundlage für Frieden zu schaffen.

²²² In der Friedens- und Konfliktforschung wird seit Anbeginn darüber diskutiert, was unter Frieden zu verstehen ist und ob dieser Definition eine Normativität zu Grunde liegen darf oder soll. Die Unklarheit rührt daher, dass je nach Verortung der Forschenden verschiedene Schwerpunkte gesetzt werden (Wisotzki 2005: 116). Die Diskussion um die Definition von Frieden dreht sich vorwiegend um drei Grössen (Bonacker/Imbusch 2005: 131-132): Welche Bedingungen müssen erstens erfüllt sein, dass von „Frieden“ gesprochen werden kann? Ist Frieden zweitens gleichzusetzen mit „Gerechtigkeit“? Und drittens: Können Modelle für eine friedliche Ordnung von einer Region auf eine andere übertragen werden? Die Debatten haben schliesslich dazu geführt, dass heute oft zwischen einem positiven und negativen Frieden unterschieden wird. Dabei wird dann von einem negativen Frieden gesprochen, wenn keine kriegerischen Auseinandersetzungen und keine direkte persönliche Gewalt bestehen. Dem negativen oder engen Friedensbegriff liegt ein Verständnis zu Grunde, das Frieden vor allem als gewaltfreie Konfliktaustragung versteht. Unter einem positiven Frieden wird hingegen das Fehlen von struktureller, indirekter Gewalt verstanden. Dieser weite Friedensbegriff wurde unter anderem vom norwegischen Friedensforscher Johan Galtung aufgenommen, für den Frieden sich nur dann einstellt, wenn die Ursachen für Gewalt überwunden sind. Die „gesellschaftsstrukturell bedingten Gewaltverhältnisse“ (Bonacker/Imbusch 2005: 133) können nur ausgeräumt werden, wenn soziale Ungerechtigkeiten, politische Unfreiheiten oder Diskriminierungen unterschiedlicher Art beseitigt werden; erst dann sei von einem Frieden zu sprechen (Universität Münster 2006: 1-3; Bonacker/Imbusch 2005: 132-136). Weitere Essays und Besprechungen beziehungsweise eine Übersicht über die Entwicklungen des Begriffs „Frieden“ liefert Senghaas 1995.

Bein den ersten Peace Operations stand eher ein negativer Friedensbegriff im Zentrum, indem erneute Gewaltanwendungen verhindert werden sollten. Mit der dritten und „vierten“ Generation von Peacekeeping Operationen (siehe Kapitel 2.2.2.) werden mittlerweile auch Aufgaben übernommen, die darauf abzielen, einen positiven Frieden herzustellen, indem beispielsweise die internationalen Truppen beim Wiederaufbau im Konfliktgebiet teilweise politische und administrative Verantwortungen übernehmen (Diehl 2008: 8).

²²³ Tardy 2004: 1-2; Diehl 2008: 27

²²⁴ Spillmann et al. 2001: 24

²²⁵ Vergleiche Europäische Sicherheitsstrategie 2003: 11.

²²⁶ United Nations 2000

²²⁷ Tardy 2004: 2

²²⁸ United Nations 2000: 2-3

- *Peacemaking*: Repräsentanten verschiedener Organisationseinheiten (Gesandte von Staaten, IOs oder NGOs) sollen mit Instrumenten der Diplomatie und der Mediation in einem anhaltenden Konflikt die Parteien zur Beendigung ihrer Auseinandersetzungen bringen.
- *Peacekeeping*: Die Hauptaufgabe solcher Aktivitäten besteht darin, in einem Krisengebiet (vor allem nach Beendigung von bewaffneten Auseinandersetzungen) ein sicheres Umfeld zu schaffen, um Aufgaben des Peacebuilding zu ermöglichen. Seit dem Ende des Kalten Krieges sind diese Missionen komplexer geworden und beinhalten heute militärische, polizeiliche und zivile Kräfte.
- *Peacebuilding*: Unter diesem Begriff fasst die Uno Aufgaben zusammen, welche auf den längerfristigen Aufbau des ehemaligen Krisengebietes fokussieren. Dazu gehören unter anderem die Stärkung der Zivilgesellschaft und der Rechtsstaatlichkeit sowie die Unterstützung von Versöhnungsprozessen innerhalb der Gesellschaft.

Die vier Dimensionen von POs bestehen in der Realität häufig nebeneinander oder lösen sich ab. Vor allem können sich die beiden letztgenannten Bereiche überschneiden oder ergänzen, was zu so genannten „complex multidimensional operations“ führt: *„History has taught that peacekeepers and peacebuilders are inseparable partners in complex operations: while the peacebuilders may not be able to function without the peacekeepers’ support, the peacekeepers have no exit without peacebuilders’ work.“*²²⁹ Innerhalb der Uno gibt es zwei Organisationseinheiten, welche POs verwalten. Einerseits führt das DPA (Department of Political Affairs) spezifische *politische* Missionen durch und koordiniert die Aufgaben des Conflict Prevention, des Peacemaking und des Peacebuilding. Ein Beispiel einer solchen Operation ist die UNAMI (United Nations Assistance Mission for Iraq), die am 5. Juni 2004 vom Uno-Sicherheitsrat eingerichtet wurde. Der darin enthaltene Auftrag besteht unter anderem in der Beratung der irakischen Regierung, die Förderung der Menschenrechte voranzutreiben und einen Beitrag zum Wiederaufbau zu leisten. Andererseits ist das DPKO (Department for Peacekeeping Operations) für die Missionen der Dimension Peacekeeping (PK) zuständig. Diese Abteilung unterstützt gelegentlich aber auch politische Operationen, was die Koexistenz und die Verschmelzung der oben genannten Dimensionen belegt.

2.2.2. Vom traditionellen zum robusten Peacekeeping

Seit 1948 hat die Uno 63 Peacekeeping Operationen durchgeführt, wobei die Erste, die UNTSO (United Nations Truce Supervision Organization, Mittlerer Osten), nach wie vor besteht. Momentanwickelt die Uno 16 PKOs mit rund 92'000 Mitarbeitenden ab, von denen gut 85 Prozent Streitkräftean-

²²⁹ United Nations 2000: 5

gehörig sind.²³⁰ Die MINURCAT (United Nations Mission in the Central African Republic and Chad) wurde im September 2007 als vorläufig letzte Mission ins Leben gerufen.²³¹

Neben der „*An Agenda for Peace*“ aus dem Jahre 1992 hat der „*Brahimi Report*“ (2000) ausführlich zur inhaltlichen Klärung und Abgrenzung von beziehungsweise zwischen POs und PKOs im Speziellen beigetragen. Der Brahimi Report ist eine Standortbestimmung seitens der Uno und legt Prioritäten und Aufgaben der Uno dar. Er kann als selbstkritischer Bericht vor dem Hintergrund verschiedener fehlgeschlagener Missionen in den 1990er Jahren verstanden werden. Das Ziel dieses Berichts war, die Uno wieder stärker im internationalen Umfeld zu positionieren. Die erörterten Punkte betrafen sowohl die Re-Organisation der Uno selbst als auch die Mandate von PKOs, indem vor allem ein klarerer Auftrag, mehr Ressourcen und ein stärkeres politisches Bekenntnis der internationalen Staatengemeinschaft zu POs und zu PKOs im Speziellen gefordert wurde.²³² Ein zentraler Begriff, welcher seither in die Literatur eingegangen ist, ist derjenige des „robusten Peacekeeping“: „(...) *once deployed, United Nations peacekeepers must be able to carry out their mandates professionally and successfully and be capable of defending themselves, other mission components and the mission's mandate, with robust rules of engagement, against those who renege on their commitments to a peace accord or otherwise seek to undermine it by violence. (...) It means that mandates should specify an operation's authority to use force.*“²³³ Der ursprüngliche Grundsatz der strikten Nichtanwendung von Gewalt in Peacekeepingmissionen ist damit gefallen. PKOs haben in den letzten Jahrzehnten enorme Veränderungen durchlaufen, welche oft in „Generationen“ dargestellt wird.²³⁴

Kapitel VI der Uno-Charta stellte die rechtliche Grundlage für die „erste Generation“ von PKOs dar. Darunter wurde eine militärische Friedenssicherung verstanden, in welcher Zwangsmittel und Gewaltanwendungen untersagt waren. Die Aufgaben dieser „klassischen“ Form von PK lassen sich in vier Bereiche einteilen. Erstens führten sie Beobachtungen und Überwachungen durch, beispielsweise ob Waffenstillstände eingehalten oder Truppen abgezogen werden. Zweitens fungierten sie als Puffer oder Vermittlungstruppen zwischen verschiedenen Gruppierungen. Drittens übernahmen die so genannten Blauhelme Tätigkeiten im Bereich der Schaffung oder Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, zum Beispiel in Form von Patrouillen auf Strassen, um Gesetzesverstöße zu rapportieren. Viertens wurden vereinzelt humanitäre Aktivitäten als deren Aufgabenfeld definiert, indem ärztliche Versorgung geleistet wurden. Für diese ersten PKOs galten die folgenden Prinzipien: keine Gewaltanwendung und kein Zwang (*non-enforcement*), Waffengebrauch nur zur Selbstverteidigung, Neutralität, Einwilligung des Einsatzlandes, Konsens der Konfliktparteien, keine Beteiligung einer der fünf permanenten Mitgliedsstaaten des Uno-Sicherheitsrates an den PKOs und die operationelle Verant-

²³⁰ United Nations 2008: 47

²³¹ Eine aktualisierte und vollständige Übersicht bietet die Internetseite des DPKO (Stand 30. April 2009) unter <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm> (Zugriff: 04.06.2009).

²³² Tardy 2004: 16

²³³ United Nations 2000: 10 bzw. x

²³⁴ Vergleiche zum Beispiel Kühne 2004: 102-105; Gareis 2002; Thakur / Schnabel 2001: 9-14

wortung der Uno.²³⁵ Ferner wurden die Peacekeepingtruppen erst dann ins Krisengebiet geschickt, wenn bereits ein Friedensabkommen zwischen den verschiedenen Konfliktparteien vereinbart werden konnte. Diese Form des PK war während des gesamten Kalten Krieges dominant und somit vielfach auch von einem fehlenden Konsens im Uno-Sicherheitsrat geprägt – die Möglichkeit des Einlegens eines Vetos der fünf permanenten Mitglieder verhinderte etliche Einsätze. Eine der ersten Blauhelmtuppen nach diesen Grundsätzen war die UNEF I 1956, um die Konfliktparteien Israel und Ägypten in der Suez-Krise auseinander zu halten und auf diplomatischer Ebene eine politische Lösung zu suchen. Zur gleichen „traditionellen“ Kategorie kann die nach wie vor bestehende UNFICYP, welche 1964 in Zypern stationiert wurde, gezählt werden²³⁶: „UNFICYP remains on the island to supervise ceasefire lines, maintain a buffer zone and undertake humanitarian activities.“²³⁷

Die „zweite Generation“ der PKOs wurde in den 1980er Jahren eingeläutet. Diese Missionen beruhen fortan auf dem informellen „Kapitel sechseinhalb“ der Charta der Vereinten Nationen und waren zwischen dem konsensorientierten Kapitel VI und dem Gewalt anwendenden Kapitel VII angesiedelt.²³⁸ Zur rein militärischen Komponente kam die zivile dazu, was zu multidimensionalen Missionen führte. Es ging nicht mehr nur darum, als Puffer ein Waffenstillstandsabkommen zu überwachen, sondern man konzentrierte sich zusehends auch auf den Wiederaufbau staatlicher Institutionen und die Stärkung der Zivilgesellschaft. Laut Gareis²³⁹ gehörten zur Unterstützung der Konfliktgebiete in Übergangsprozessen zum Beispiel Tätigkeiten von DDR (Disarmament, Demobilisation and Reintegration) oder die Repatriierung von Flüchtlingen dazu – Aufgaben also, die heute der Dimension Peacebuilding zugeordnet werden. Die erste dieser Missionen war die UNTAG in Namibia, welche das neue Aufgabenspektrum der PKOs gut darlegt: Nicht nur Beobachtertätigkeiten gehörten in den Aufgabenbereich der 8'000 Soldaten und 120 Zivilisten, sondern ebenfalls Wahlen zu unterstützen und die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten.²⁴⁰ Mit der Unabhängigkeitserklärung Namibias 1990 kam die UNTAG zu einem erfolgreichen Abschluss. Auch die Einsätze in Zentralamerika (ONUCA), in Kambodscha (UNAMIC) und Mosambik (ONUMOZ) erhöhten die Erwartungen an PKOs.²⁴¹ Die steigende Zahl der PKOs der Uno Ende der 1980er Jahre hat vor allem mit dem sich damals anbahnenden Ende des Kalten Krieges und der zusehenden Entspannung zwischen den beiden Grossmächten USA und UdSSR zu tun. Es erstaunt deshalb nicht, dass die fünf PKOs der 1980er Jahre in der Zeitspanne von Mai 1988 bis November 1989 autorisiert wurden. Es war auch in dieser Zeit, als die „Blauhelme“ 1988 für ihre bisherigen Verdienste mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet wurden.

²³⁵ Diehl 1993: 4-11; Thakur/Schnabel 2001: 10; Gareis 2002

²³⁶ Higgins 2003

²³⁷ DPKO 2006

²³⁸ Wulf 2005: 83

²³⁹ Gareis 2002

²⁴⁰ Sorenson/Wood 2005: 2; United Nations 2006

²⁴¹ Kühne 2005: 6

Die 1990er Jahre bereiteten der Uno und ihren Missionen immer grössere Schwierigkeiten. Die meisten der in den 1990er Jahren durchgeführten und zum Teil noch immer anhaltenden PKOs kamen unter Druck oder schlugen in der einen oder anderen Form fehl. Die Hauptursache für die Transformation der PKOs lag in der veränderten Natur der Konflikte, indem innerstaatliche Konflikte zwischensstaatliche Auseinandersetzungen ablösten. Vor allem der Zerfall von Staaten stellte die Uno vor neue Herausforderungen und verlangte entsprechende Veränderungen der Missionen, die nicht mehr wie diejenigen der ersten oder zweiten Generation durchgeführt werden konnten. „*In the post-Cold War world, the UN was increasingly called on to respond to challenges of a different kind, with no peace to keep and humanitarian concerns arising demands for intervention with no clear guide-lines on how to proceed.*“²⁴² In verschiedenen Staaten wurden zwar Waffenstillstandsabkommen oder Friedensverträge unterzeichnet, doch wurden diese von Rebellen, Warlords, Armeeinghörigen und anderen gebrochen und führte dazu, dass die Gewalt trotz der formellen Beendigungen der Konflikte meist andauerte. Anhand der Mission in Ruanda (UNAMIR) können gewisse Probleme der „zweiten Generation“ von PKOs aufgezeigt werden: Unter anderem schien das Mandat (Kapitel VI) für die vorherrschende, äusserst komplexe Situation in Ruanda ungeeignet und die dort entsandten Uno-Truppen waren einerseits in ihrer Truppenstärke zu schwach und andererseits fehlten gewissen Soldaten die erforderliche Ausrüstung und Ausbildung.²⁴³ Auch die Ereignisse im ehemaligen Jugoslawien offenbarten, wie unzulänglich ein „klassisch konzipiertes Peacekeeping“ in einem völlig anderen Kontext (innerstaatlicher, ethnischer Konflikt) war. Das Abkommen zwischen den Parteien war unbeständig und die Blauhelme gerieten zwischen die Fronten. Das Massaker von Srebrenica 1995, wo die Uno-Truppe UNPROFOR dem Völkermord gegenüber machtlos war, zeigte die schwierige konzeptionelle Planung und Durchführung einer PKO.²⁴⁴ Diese Ereignisse stürzten die Uno als solche und im Speziellen die PKOs in eine Krise, wobei vor allem die Glaubwürdigkeit der Vereinten Nationen litt.

Auf Grund der Ereignisse der 1990er Jahre fing die Doktrin der Nichtanwendung von Gewalt an zu bröckeln.²⁴⁵ Auf die neuen Herausforderungen reagierte die Uno mit der „dritten Generation“ von PKOs, welche auf der rechtlichen Grundlage des Kapitels VII der Uno-Charta verabschiedet wurden. Die erste dieser Art von Einsätzen war die UNOSOM II ab 1993, nachdem festgestellt wurde, dass ihre Vorgängerin auf einem zu schwachen Mandat basierte. Die UNOSOM II war die erste „robuste Peacekeeping-Mission“, der der Anwendung militärischen Zwangs erlaubt war, da der ausgehandelte Frieden zwischen den Parteien nicht *gesichert* werden konnte, sondern *erzwingen* werden musste. Das Ziel dieser Art von Mission besteht darin, für den zivilen Wiederaufbau ein sicheres Umfeld zu schaffen, sodass Tätigkeiten des Peacebuilding aufgenommen werden können. Obwohl nach wie vor Konsens und Unparteilichkeit die Pfeiler eines Einsatzes sind, wird auch robustes militärisches Eingreifen der Truppen vor allem gegenüber denjenigen Kräften gefordert, welche einen Stabilisierungsprozess

²⁴² Sorenson/Wood 2005: 3

²⁴³ Vergleiche Dallaire 2005

²⁴⁴ Greis 2002: 7-8

²⁴⁵ Kühne 2005: 6

bewusst gefährden.²⁴⁶ Eine richtige Balance, zwischen hartem Durchgreifen und Unparteilichkeit oder Zurückhaltung, zu finden, hat sich bei verschiedenen Missionen als äusserst schwierig erwiesen. Eine nähere Begriffserklärung für „Kapitel VII“-Operationen liefert Kühne, indem es sich dabei um : „(...) Einsätze [handelt], in denen die traditionellen Prinzipien des Peacekeeping, also Konsens und Unparteilichkeit, weiter gelten, bei dem darüber hinaus aber die Möglichkeit besteht, Gewalt im Sinne militärischer Zwangsmassnahmen in begrenztem Umfang zur Verteidigung und Durchsetzung des Mandats, gem. Kap. VII der UN Charta anzuwenden.“²⁴⁷

Die Uno kämpfte sich Ende der 1990er Jahre aus ihrem Tief heraus. Mit der Operation UNMIK übernahm sie 1999 im Kosovo ein komplexes Mandat, welches den Aufbau einer Übergangsverwaltung zum Ziel hatte und dabei „*exercise administrative and executive authority, including administration of justice, rehabilitate the territory and prepare it for elections and eventual autonomy within Federal Republic of Yugoslavia.*“²⁴⁸ Mit einem ähnlichen Aufgabenbereich wurde ebenfalls 1999 die UNTAET in Osttimor errichtet, welche der internationalen Truppe INTERFET folgte und verschiedene Aufgaben beim Wiederherstellen der Administration übernahm (inklusive Durchführung von Wahlen). Diese Art von PKOs (ausgeweitetes Mandat, Kapitel VII) bezeichnet man mittlerweile als die „vierte Generation“, obwohl diese Begriffsverwendung noch nicht offiziell in den Uno-Jargon aufgenommen wurde: „*Denn einige Einsätze der dritten Generation sind nicht nur robust und multidimensional, sondern sie wurden hinsichtlich der Übernahme politischer und administrativer Verantwortung um ein qualitativ völlig neues Element ergänzt, nämlich die ausdrückliche, interimistische Übernahme von „exekutiven“ Aufgaben, also von Regierungsgewalt.*“²⁴⁹

Obwohl bereits eine weitere Kategorisierung von PKOs besteht, ist die momentan dominierende Einsatzform nach wie vor die „dritte Generation“, unter anderem deshalb, weil mit der neuesten Generation ein enormer Ressourcenaufwand betrieben werden muss und bisher nur selten zur Anwendung gelangte. Daher dient Kapitel VII der Uno-Charta für eine Mehrheit der durchgeführten Missionen nach wie vor als Basis, welche daher weiter als robuste Operationen geführt werden.

2.2.3. Prinzipien und Aufgaben der aktuellen Peacekeeping Operationen

Prinzipien

Das UN Departement of Peacekeeping Operations (DPKO) hat 2008 ein Handbuch²⁵⁰ für multidimensionale PKOs herausgegeben, in welchem die Prinzipien der Missionen dargelegt sind. Wie bereits

²⁴⁶ Diehl 2008: 56-58

²⁴⁷ Kühne 2005: 7

²⁴⁸ DPKO 2006a

²⁴⁹ Kühne 2005: 7

²⁵⁰ DPKO 2008

weiter oben erwähnt, sind zirka 80% der Personen in einer PKO Militäranghörige, für welche die folgenden Grundprinzipien während eines Einsatzes gelten:

- Unparteilichkeit (*impartiality*) und Objektivität (*evenhandedness*): Diese beiden erstgenannten Maximen waren bereits für die Aufgabenbereiche im „klassischen“ Peacekeeping der ersten Generation grundlegend. Die Truppen müssten die Aufgaben, ungeachtet von Provokationen, objektiv und konsequent durchführen. Vor allem wird die Unparteilichkeit hervorgehoben, denn sollte diese verloren gehen, ist das Vertrauen in die Uno-Mission gefährdet. Es wird herausgestrichen, dass Unparteilichkeit nicht mit Neutralität gleichgesetzt werden darf: „*UN peacekeepers should be impartial in their dealings with the parties to the conflict, but not neutral in the execution of their mandate, i.e., they must actively pursue the implementation of their mandate even if doing so goes against the interests of one or more of the parties.*“²⁵¹
- Konsens und Kooperation: Es wird davon ausgegangen, dass mit Konsens und Kooperation zwischen den verschiedenen Parteien vor Ort die Mission erfolgreicher ist, als wenn der Konflikt mit einem peace-enforcement-Mandat angegangen wird.
- Angemessene Gewaltanwendung: Dieses Element im Prinzipien-Katalog wäre in der „ersten Generation“ der PKOs undenkbar gewesen. Das DPKO hält fest, dass es auf das Mandat des Uno-Sicherheitsrats darauf ankommt, ob Waffengewalt nicht nur zur Selbstverteidigung gebraucht werden darf. Die Gewaltanwendung muss in einem verhältnismässigen und angemessenen Rahmen geschehen.
- Einheit und internationaler Charakter der PKOs: Vergangene Operationen haben gezeigt, dass es nicht einfach ist, eine international zusammengestellte Uno-Truppe zu führen. Dennoch, oder gerade auf Grund dieser Erfahrungen, wird im Handbuch betont, dass die Truppen „einheitlich“ auftreten und dass alle im internationalen Interesse handeln müssen. Diese Einheit herzustellen, stellt viele PKOs vor grosse Herausforderungen.
- Anerkennung des Humanitären Völkerrechts: Die entsandten Soldaten haben sich an das humanitäre Völkerrecht zu halten und werden im Falle einer Straftat von der Militärjustiz des Heimatstaates angeklagt. Auf Grund der bekannt gewordenen Vergehen von Peacekeeper (Ausübung sexueller Gewalt²⁵²) ist folgende Passage im Handbuch aus dem Jahre 2003 besonders zu würdigen: „*In the treatment of civilians, women and children require special protection from rape, enforced prostitution and any other form of indecent and criminal assault.*“²⁵³
- Respekt und Rücksicht der lokalen Gesetze und Traditionen: Nicht nur in diesem Handbuch, sondern in zwei weiteren Dokumenten²⁵⁴ nimmt sich die Uno den Verhaltensregeln der Peacekeeper an. Sie hebt hervor, dass es für das Abwickeln der Mission eminent wichtig sei, wie die

²⁵¹ DPKO 2008: 33

²⁵² UN News Center 25.8.2006

²⁵³ DPKO 2003: 58

²⁵⁴ DPKO 2006b; DPKO 2006c

Bevölkerung vor Ort die Blauhelme wahrnehme. Je respektvoller die Peacekeeper sich den Menschen gegenüber verhalten, desto eher werden sie selbst akzeptiert.

Vielfältige Aufgaben

Die Aufgabenbereiche variieren je nach Zielen und Absichten der Operationen, welche im Mandat des Uno-Sicherheitsrats festgelegt werden. Die Uno nennt folgende Aufgabenbereiche²⁵⁵:

- *Deploy to prevent the outbreak of conflict or the spill-over of conflict across borders;*
- *Stabilize conflict situations after a cease fire, to create an environment for the parties to reach a lasting peace agreement;*
- *Assist in implementing comprehensive peace agreements*

Die Aufgabenbereiche sind sehr vielschichtig. Das Handbuch des DPKO listet eine Reihe anschaulicher Tätigkeiten auf, so zum Beispiel was darunter zu verstehen ist, wenn von der Hauptaufgabe der PKOs (“providing a secure environment”) gesprochen wird. Es geht dabei vor allem darum, militärische Präsenz zu markieren, Bewegungen und Zutritte von Personen an Checkpoints zu überwachen, bewaffneten Geleitschutz zu bieten, bestimmte Gebiete abzusperren, möglicherweise einen „Mob“ zu kontrollieren oder Waffen zu konfiszieren. Letztere Aufgabe wird auch mit Prozessen des DDR in Zusammenhang gebracht, welches zum Ziel hat, in Folge eines Waffenstillstandsabkommens oder Friedensvertrags verschiedene Gruppierungen und Teile der Bevölkerung zu entwaffnen. Die Erfahrungen von Srebrenica und Ruanda haben gezeigt, dass Gruppen von Zivilisten speziell geschützt werden muss(t)en – diese Aufgabe wird nun auch ausdrücklich den Peacekeepern zugeteilt. Wenn es die Umstände erfordern und die dafür geforderte Stärke der Truppe vorhanden ist, so sind sie angehalten, besonders verwundbare Zivilisten zu schützen.²⁵⁶ Diese Aufgabe war sowohl in der MONUC als auch in der UNAMSIL explizit vorgesehen.

Nebst diesen Sicherheitsaufgaben stehen Tätigkeiten aus dem Bereich „Logistik und Support“ im Zentrum. Militärisches Personal wird auch in Form von Genie- und Transporttruppen benötigt, aber auch in Situationen, wo Spitäler aufgebaut werden, Evakuierungen (inklusive Lufttransporte) abgewickelt werden müssen oder wo Bewegungskontrollen verschiedener Gruppierungen anstehen.

2.2.4. Erfolge und Misserfolge von Peacekeeping Operationen

Um Erfolge oder Misserfolge zu beurteilen, muss zuerst eine Bewertungsgrundlage definiert werden. Das DPKO beurteilt eine Mission kurzfristig dann als erfolgreich, wenn das Mandat des Uno-Sicherheitsrats erfüllt werden konnte. Längerfristig gilt aber nur ein lang anhaltender Frieden beziehungsweise ein Nicht-Wiederaufflammen des Konflikts als Erfolg. Die Uno selbst führt vor allem die

²⁵⁵ DPKO 2006d

²⁵⁶ DPKO 2003: 60-64

Transitionsprozesse in Namibia und in gewissen mittelamerikanischen Ländern als Erfolge an. Die jüngsten von der Uno portierten Erfolge sind die Operationen in Sierra Leone und in Osttimor. Die UNAMSIL kann laut der Uno als Prototyp des neuen Peacekeeping²⁵⁷ gelten, denn der Schwerpunkt lag auf der Peace operations Dimension „Peacebuilding“. Diese „vierte Generation“-Peacekeeping Operation legte den Fokus auf das DDR, die Ausbildung neuer Polizeikräfte und auf Support-Funktionen wie zum Beispiel den Wiederaufbau von Häusern und Schulen. Da sich die Sicherheitslage in Sierra Leone seit 2002 verbessert hat²⁵⁸, wird von einer erfolgreichen Intervention gesprochen. Das zweite Beispiel, welches von der Uno als Erfolg gewürdigt wird, ist die UNOTIL in Osttimor. Die Uno-Mission war von 1999 an in Osttimor präsent und half mit, ein sichereres Umfeld zu schaffen, Wahlen vorzubereiten, die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten und die Administration aufzubauen. Mit der Unabhängigkeitserklärung von 2002 und der bisher mehr oder weniger stabilen Sicherheitslage wird diese Mission ebenfalls als erfolgreich bewertet.²⁵⁹

Die Misserfolge der Uno werden von verschiedener Seite hervorgehoben, was einen Kommentator sogar zur folgenden Aussage hinreissen liess: „(...) *the UN has become not a friend of world stability but a menace. Wherever it intervenes, peace is neither kept but postponed.*“²⁶⁰ Verschiedene Missionen der Uno sind tatsächlich als unbefriedigend, wenn nicht sogar als Misserfolge zu werten. Hier sollen drei Missionen der jüngeren Peacekeeping-Geschichte kurz erörtert werden, die als fehlgeschlagen gelten.²⁶¹

In Somalia umfasste das Engagement der Uno drei Operationen innerhalb dreier Jahre.²⁶² Im April 1992 wurde die UNOSOM I durch den Uno-Sicherheitsrat verabschiedet, welche vor allem die humanitäre Katastrophe lindern sollte. Nicht nur das Auseinanderbrechen von Nord- und Südsomalia, sondern auch Naturkatastrophen trafen die Zivilbevölkerung in den vorangegangenen Monaten schwer. Die Uno intervenierte mit dem Grund, dass das menschliche Leid eine Bedrohung für den internationalen Frieden und die Sicherheit darstellte: *“In July (1992), Resolution 767 reaffirmed Resolution 751's action authorizing 50 observers to monitor a cease-fire whose existence was debatable at best, a committee to monitor an arms embargo that was meaningless to begin with, and a 500-member U.N. military force to provide security in this country of 6 million people (and 1 million refugees) whose warlords had already killed 4,000 people and wounded 20,000.”*²⁶³ Das internationale Engagement konnte sich nie richtig entfalten: Von den genehmigten 3'500 Blauhelmen trafen nur 500 leichtbewaffnete ein und konnten keinen Beitrag zur Linderung der Not beitragen. Das Ansehen der Uno brach gegen Ende 1992 zusammen, unter anderem weil sie sich 1991 nach Kenia zurückzog und auch im darauffolgenden Jahr unfähig war, die Krise zu managen. Im November 1992 waren bereits

²⁵⁷ DPKO 2006e

²⁵⁸ Ibid.

²⁵⁹ DPKO 2006e

²⁶⁰ Jenkins 1994

²⁶¹ Beispielsweise Gabriel 1996: 25

²⁶² Thomas/Spataro 2002

²⁶³ Ibid.

300'000 Somalier ums Leben gekommen. Auf Grund der anhaltenden Krise verabschiedete die Uno die UNITAF (Kapitel VII) und übertrug die Leitung den USA. Mit einem sehr restriktiven Zielkatalog (Sicherung von spezifischen Gebieten und Vorbereitung für die Übergabe an eine folgende Uno-PKO) wird sie als relativ erfolgreich bewertet. Ein wichtiges Element der Mission war der Wiederaufbau der somalischen (vor allem lokalen) Polizeikräfte, welche die Sicherheit in anderen Teilen des Landes wiederherstellen sollten, weil die internationalen Streitkräfte im Kontakt mit der Zivilbevölkerung auf einige Probleme stiessen. Im Frühjahr 1993 wurde die Operation an die UNOSOM II (Kapitel VII) übertragen, die jedoch erstens zu diesem Zeitpunkt noch zu wenig vorbereitet war und zweitens über weit weniger Kapazitäten in allen Bereichen verfügte als die UNITAF. Die vereinbarten Ziele, wie die Sicherung der öffentlichen Ordnung und DDR-Aufgaben, konnten nicht umgesetzt werden. Im Sommer 1993 begann sich die Lage weiter zu verschlechtern, indem einerseits die lokalen Polizeikräfte immer mehr an Disziplin und Moral verloren hatten und andererseits, weil die Milizen verschiedener Warlords erstarkten. Die Uno-Truppen konnten die Unruhen nicht stoppen und die Sicherheitslage verschlimmerte sich zunehmend. Mit dem Tod von 18 US-Soldaten im Herbst 1993 begann der Rückzug verschiedener westlicher Staaten (Anfangs 1994 USA, Belgien, Frankreich und Schweden). Da bis März 1995 keine Fortschritte in den neu formulierten Zielen (Aussöhnung und Wiederaufbau) der Uno erreicht wurden, zog sich die UNOSOM II zurück. Thomas/Spataro sprechen die folgenden Punkte als ausschlaggebend für den Misserfolg an: Zu wenig Personal, zu geringe materielle und finanzielle Ressourcen und schliesslich ein fehlender politischer Wille, das Uno-Mandat durchzusetzen.²⁶⁴

Ähnlich verhielt es sich im Falle der UNAMIR in Ruanda. 1990 kam es zu ersten Kämpfen zwischen den Streitkräften der Regierung und dem RPF (Rwandan Patriotic Front, Tutsi).²⁶⁵ Obwohl mehrere Waffenstillstands beschlossen wurden, kam es immer wieder zu Auseinandersetzungen in der Grenzregion zwischen Ruanda und Burundi. Nichtsdestotrotz konnte 1993 ein Friedensabkommen in Arusha unterzeichnet werden, worauf der Uno-Sicherheitsrat die UNAMIR (Kapitel VI) verabschiedete. Ihre Aufgabe bestand darin, den Parteien bei der Implementierung des Abkommens zu helfen und dieses zu überwachen, sowie die mittlerweile eingesetzte Übergangsregierung zu unterstützen. Die Probleme der Mission begannen aber bevor es zu weiteren Kämpfen und dem anschliessenden Genozid kam: Für die rund 2'500 bewilligten Soldaten waren zu Beginn nur gerade Belgien und Bangladesch bereit, je 400 Armeeinghörige der Operation zur Verfügung zu stellen. Mit dem Tod der Präsidenten Ruandas und Burundis im April 1994 eskalierte die Situation und die politisch und ethnisch motivierten Gewalttaten begannen. Während die Attacken von Seiten der ruandischen Regierung ausgelöst wurden, kämpfte sich der RPF von Norden und Osten Ruandas her gegen die Hauptstadt vor, wobei die Regierung immer mehr an Autorität verlor. Mit einer neuen Übergangsregierung wurde versucht, die Unruhen zu stoppen, was jedoch misslang. Am 21. April 1994 verabschiedete der Uno-Sicherheitsrat eine Resolution, welche die UNAMIR von einer Truppenstärke von 2'500 auf 270 reduzierte, nachdem einige

²⁶⁴ Thomas/Spataro 2002; Vergleiche auch http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unosom1backgr2.html (Zugriff 04.06.2009).

²⁶⁵ DPKO 2001

Länder ihre Truppen bereits einseitig abgezogen hatten. Gut einen Monat später (nach zahlreichen Berichten über die Massaker) hob die Uno die Truppenstärke der UNAMIR wieder auf 5'500 Truppenangehörige an; es verstrichen jedoch fast sechs Monate, bis die internationale Staatengemeinschaft die erforderlichen Kontingente zur Verfügung stellte. Mit dem Sieg des RPF im Juni 1994 endeten die Kämpfe und es wurde eine neue Regierung gebildet. Nach der Machtübernahme des Tutsi-geführten RPF flohen gegen zwei Millionen Hutu in die umliegenden Länder – während den vorangegangenen knapp hundert Tagen wurden gegen 800'000 Tutsi und moderate Hutu umgebracht.²⁶⁶ Obwohl die UNAMIR in den nachfolgenden Monaten versuchte, für Sicherheit und Stabilität zu sorgen, verliess sie 1996 das Land, nachdem die ruandische Regierung der Mission ihre Unterstützung mit dem Grund entzogen hatte, dass die Uno-Truppen ihren dringendsten Bedürfnissen nicht gerecht würden.²⁶⁷ Leider zeigt auch dieses Beispiel womit die Peacekeeping-Operation am meisten zu kämpfen hatten: Ein fehlender politischer Wille, welcher sich einerseits in einem Mandat des Uno-Sicherheitsrates niederschlug, welches auf Kapitel VI basierte und andererseits die Truppen zahlenmässig nicht so ausgestattet wurden, sodass die Mission überhaupt in der Lage gewesen wäre, für Sicherheit zu sorgen. Hinzu kommt, dass schlecht ausgerüstete und zum Teil auch ungenügend trainierte Soldaten nach Ruanda geschickt wurden.²⁶⁸

Als drittes Beispiel der Misserfolge wird das UNPROFOR Engagement in Ex-Jugoslawien und vor allem in den von der Uno errichteten so genannten Schutzzonen angeführt. Die Blauhelme wurden zu „*hilflosen Beobachtern*“²⁶⁹ schrecklichster Ereignisse: Sie konnten den Massenmord in Srebrenica nicht verhindern. Als einer der Gründe wird einerseits die zu geringe logistische Unterstützung angegeben; andererseits schien der politische Wille in New York zu einem robusteren Vorgehen nicht gegeben gewesen zu sein.

Diese drei Missionen in der gleichen Zeitspanne (von 1993 bis 1996) zeigen die grossen Herausforderungen auf, mit welchen die Uno und die PKOs konfrontiert wurden. Die Konflikte hatten sich gewandelt, indem es sich um innerstaatliche Auseinandersetzungen handelte und die Truppen schwerste humanitäre Krisen angetroffen hatten; Waffenstillstände oder Friedensabkommen waren labil und die Kontingente schienen sowohl an materiellen als auch personellen Ressourcen sowie an einer fehlenden politischen Unterstützung für die Operationen der internationalen Staatengemeinschaft zu leiden. Auch heute noch sind die westlichen Staaten eher zurückhaltend, wenn es um die Bereitstellung nationaler Truppenkontingente für PKOs geht. Unter den zehn Ländern, die der Uno am meisten Truppen zur Verfügung stellen, liegt mit Italien an zehnter Stelle das einzige „westliche“ Land. Pakistan, Bangladesch und Indien sind die drei grössten Truppensteller.²⁷⁰ An dieser Stelle muss natürlich festgehalten werden, dass Staaten Europas oder die USA sich sehr wohl militärisch an so genannten „Friedensmis-

²⁶⁶ Gäth 2003

²⁶⁷ „*But Rwanda supported ending the mission, stating that UNAMIR did not respond to its priority needs*“ (DPKO 2006f). Im Bericht des DPKO wird nicht klar, was die ruandische Regierung genau mit „its priority needs“ meinte.

²⁶⁸ Dallaire 2005

²⁶⁹ Heinrich Böll Stiftung 2005: 3

²⁷⁰ United Nations 2008: 52

sionen“ beteiligen – sei dies im Rahmen von Koalitionen oder unter der Schirmherrschaft der NATO. Das Aufzeigen der Misserfolge der Uno-Missionen sollte vor allem die Forderung der PSMC-Industrie erhellen: Es wird argumentiert, dass der Mangel an personellen Ressourcen vor allem auf den fehlenden politischen Willen westlicher Staaten zurückzuführen sei, eigene Truppen zu stellen – und genau diese Schwäche könnte mit einem Engagement von privaten Sicherheitsdienstleistern behoben werden. Ihre Argumentationen beschränken sich freilich nicht auf Uno-Missionen, sondern zielen generell auf Peacekeeping Aufgaben ab.

Wie bereits in Kapitel 1.1.2. erwähnt, wird in dieser Arbeit der Begriff des *robusten Peacekeepings* verwendet, da hervorgehoben werden soll, dass Kooperationen zwischen nationalen *Streitkräften* und privaten Sicherheits- und Militärfirmen in „militärischen Auslandseinsätzen“ mit friedenserhaltenden, –sichernden und –erzwingenden Aufgaben im Vordergrund stehen.²⁷¹ Die Tätigkeiten des robusten Peacekeepings weisen einen höheren Zwangscharakter auf und die Einsatzregeln sind permissiver, indem es Peacekeepern erlaubt ist, Gewalt anzuwenden, um ihre Aufgaben zu erfüllen.²⁷² Obwohl dieser Begriff vorwiegend mit Uno-Missionen in Verbindung gebracht wird, werden in dieser Arbeit auch jene Operationen dazu gezählt, die ausserhalb des Rahmens der Vereinten Nationen durchgeführt werden. Peacekeeping Operationen können von verschiedenen Akteuren abgewickelt werden, wobei internationale und regionale Organisationen, allen voran die Uno, eine bestimmende Rolle spielen. Multinationale Koalitionen können jedoch auch Missionen durchführen, wenn beispielsweise internationale Organisationen diese aus unterschiedlichen Gründen nicht abwickeln. Zuweilen werden auch unilaterale Missionen als Peacekeeping Operations definiert, was jedoch die Abgrenzung zu herkömmlichem militärischen Interventionen schwierig macht. Vermehrt kommen so genannte hybride Operationen vor, die aus verschiedenen Komponenten und Akteuren bestehen.²⁷³ Auf Grund dieser Ausführungen wird hier robustes Peacekeeping im Weiteren Sinne verstanden und nicht direkt mit einem Uno-Engagement in Verbindung gebracht: „*All we can say with confidence is that peacekeeping need not be a multilateral activity, and need not be one carried out by an established international organization. (...) Similarly, the agreement of the parties in a conflict is not necessarily a requirement for peacekeeping (...). If the operation remains broadly ‘legitimate’ in terms of international and/or institutional support, and if the motives are not determined by the narrow national interests of those involved, then it can still reasonably be described as peacekeeping. But in such situations peacekeeping comes dangerously close to enforcement (...).*“²⁷⁴ Um eine Peacekeeping Operation als solche zu definieren, spielen die Beweggründe für eine Intervention eine wichtige Rolle. Auch bei solchen PKOs, die mit einem Uno-Mandat versehen sind, kann es vorkommen, dass damit vor allem gewisse nationalstaatliche Interessen verfolgt werden sollen. In diesem Sinne verweist MacQueen auf das französische oder australische Engagement in Ruanda beziehungsweise in Osttimor, das zwar von der Uno

²⁷¹ Zur generellen Problematik von Definitionen von „Peace Operations“ siehe Tardy 2004: 2.

²⁷² Diehl 2008: 56

²⁷³ Ibid.: 68-78

²⁷⁴ MacQueen 2006: 10

legitimiert war, aber dennoch die Befriedigung der jeweiligen nationalen Interessen im Zentrum zu stehen schien.²⁷⁵ Bei multilateral durchgeführten Friedensmissionen, beispielsweise im Rahmen einer “Koalition der Willigen”, sind die Gründe für ein Engagement stärker zu analysieren, da keine internationale Organisation die Legitimationsgrundlage für die Intervention liefert.

²⁷⁵ Ibid.: 3

3. Theoretischer und konzeptioneller Rahmen

„We’re low cost and fast. The question is, who’s going to let us play on their team?“²⁷⁶

Das Kapitel 3 legt die theoretischen und konzeptionellen Grundannahmen dar. Da es herauszufinden gilt, welche Positionen die hier zu untersuchenden Staaten bezüglich einer Kooperation mit PMCs im Allgemeinen und spezifisch in internationalen militärischen Friedensmissionen einnehmen, steht die Analyse von aussenpolitischen Entscheidungen im Zentrum. Daher orientiert sich die vorliegende Dissertation am Forschungsansatz der „Aussenpolitikanalyse“, die im ersten Unterkapitel näher vorgestellt wird. Im zweiten Teil werden die Grundprämissen des soziologischen Institutionalismus erläutert, an denen sich die Arbeit theoretisch orientiert. Dieses Kapitel schliesst mit einer Übersicht des Konzepts von Cornelia Ulbert, das für die hier verwendete Analyse bestimmend war.

3.1. Forschungsansatz- und perspektive

Aussenpolitikanalyse

Im Zentrum der Aussenpolitikanalyse stehen die aussenpolitischen Entscheidungen eines Staates. „*The explanandum (...) will be decisions taken by human decisionmakers with reference to or having known consequences for entities external to their nation-state.*“²⁷⁷ Bei den getroffenen Beschlüssen kann es sich sowohl um Entscheidungen als auch um *Nicht-Entscheidungen*, Einzelentscheidungen oder um ein ganzes Bündel von Bestimmungen handeln. Als Untersuchungsgegenstände können einzelne Akteure, Prozesse oder das Zusammenspiel verschiedener Einheiten im Zentrum stehen. Die Explanans’ der Aussenpolitikanalyse können äusserst unterschiedlich sein, weshalb man auch von einer multifaktoriellen, multilevel und multi- beziehungsweise interdisziplinären Analysemethode spricht: „*Thus, of all subfields of IR, FPA [foreign policy analysis, ab] is the most radically integrative theoretical enterprise, (...), for it integrates a variety of information across levels of analysis and spanning numerous disciplines of human knowledge.*“²⁷⁸ Die Begründungen für die Ausgestaltung der jeweiligen Aussenpolitik, sind sehr vielfältig. Die Ansätze werden üblicherweise in drei Kategorien eingeteilt.²⁷⁹ Erstens gibt es Analysen, die die internationale Umwelt als entscheidend für die Definition aussenpolitischer Inhalte betrachten. Dabei fokussieren die einen auf die internationale Machtverteilung während andere internationale Institutionen, sowohl in Form von Organisationen als auch Normensysteme betonen, die das Verhalten der Staaten prägen. Zweitens existieren Ansätze, die charakteristische Merkmale eines Staates ins Zentrum rücken, sprich innerstaatliche Faktoren für das aussenpolitische Ver-

²⁷⁶ J. Cofer Black, vice chairman of Blackwater zitiert in: Armstrong 2006

²⁷⁷ Hudson 2007: 4

²⁷⁸ Ibid.: 6

²⁷⁹ Peters 2007: 817-830

halten verantwortlich machen. Dabei geht es sowohl um Grössen wie die Wirtschaftsleistung oder die politische Kultur als auch um das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft oder um die aussenpolitischen Entscheidungsprozesse des administrativen, politischen Systems. Drittens gibt es schliesslich Ansätze, die die Individuen ins Zentrum rücken und dabei die subjektiven Denk- und Weltbilder von politischen Entscheidungsträgern analysieren.

Die theoriegeleitete Aussenpolitikforschung, welche sich seit den 1950er Jahren als eigenständiger Strang in den Internationalen Beziehungen etablierte, hat sich gemäss Harnisch (2003) in den 1990ern gegenüber anderen politikwissenschaftlichen Richtungen geöffnet und greift immer mehr auf andere Ansätze der Internationalen Beziehungen und politologischer Teildisziplinen zurück, beispielsweise der Vergleichenden Politik oder der Politischen Theorie. *„Als Resultat dieses Wandels betrachtet und behandelt diese Generation (...) Aussenpolitikforschung methodisch, theoretisch und substantiell nicht mehr als eigene Sphäre.“*²⁸⁰ Mit 1989 setzte auch in der Politikwissenschaft eine so genannte „interpretative Wende“ ein, wobei vor allem akteurszentrierte Ansätze innerhalb der Teildisziplin Internationale Beziehungen an Attraktivität zunahmen und die bisherigen Analysen, welche sich auf systemische Faktoren konzentrierten, herausforderten. Die Kritiker der bisherigen Forschung griffen zudem den lange vorherrschenden Positivismus und die Konzentration, wenn überhaupt, auf staatliche Akteure an. Das Interesse an Normen, Werten und Ideen, die das aussenpolitische Handeln der Akteure prägen, wuchs stetig an. Rationalistische Stränge begannen ihre Forschungsperspektiven zu öffnen, indem sie nun auch Analysen auf der Akteursebene durchführten oder die „konsequentialistische Logik“ durch die „Logik der Angemessenheit“ ergänzten. Ausserhalb der bestehenden, traditionellen Schulen, bildeten sich auch neue heraus, welchen die Labels post-rationalistisch und –positivistisch verpasst wurden, da sie auf Konzepte wie die der Rolle, der Identität sowie der Welt- und Denkbilder fokussieren. Diese Dissertation folgt den ontologischen, epistemologischen und methodischen Prämissen des Konstruktivismus (siehe weiter unten), welcher post-rationalen Ansätzen der Aussenpolitikforschung zugrunde liegt, die sich vorwiegend mit Ideen, Weltbildern, Paradigmen, Identitäten, Rollen und aussenpolitischen Kulturen beschäftigen.

Wissenschaftstheoretische Verortung

Die Forschungsperspektive dieser Doktorarbeit orientiert sich am Konstruktivismus. Dieser hat sich in den letzten 15 Jahren in der politikwissenschaftlichen Teildisziplin der Internationalen Beziehungen etabliert, wobei es wie bei anderen theoretischen Strängen den *typischen* Konstruktivismus nicht gibt. Es bestehen jedoch in den ontologischen, epistemologischen und methodischen Dimensionen Grundannahmen, die den Konstruktivismus von anderen theoretischen Ansätzen der Internationalen Beziehungen klar unterscheidet und dem vor allem drei Annahmen zentral sind. Erstens spielen materielle Ressourcen und deren Verteilungen keine grosse Bedeutung zur Herausbildung von Interessen. Diese

²⁸⁰ Harnisch 2003: 316. Der Beitrag von Harnisch liefert eine ausführliche Übersicht der entwicklung der theoriegeleiteten Aussenpolitikforschung. Zudem sei hier auf die Publikation von Neack/Hey/Haney 1995 verwiesen, in der ebenfalls eine Übersicht der Aussenpolitikforschung gegeben wird.

werden vielmehr endogen konstruiert, wobei Ideen eine zentrale Bedeutung zukommt. Zweitens wird davon ausgegangen, dass sich Präferenzen und Interessen verändern können. Und drittens gehen konstruktivistische Arbeiten davon aus „(...) *dass Akteure und deren Verhalten in normativ regulierte und institutionalisierte gesellschaftliche Strukturen eingebettet sind, die auf kollektiv und intersubjektiv geteilten Bedeutungsgehalten beruhen.*“²⁸¹ Folglich ist für konstruktivistische Ansätze klar, dass sowohl die Welt als auch das Wissen sozial konstruiert ist und dass Interessen nicht einfach exogen vorgegeben sind. Dementsprechend werden Ideen, welche an der Konstruktion von Interessen und Präferenzen beteiligt sind, als unabhängige oder intervenierende Variablen betrachtet. Schliesslich besteht eine letzte Gemeinsamkeit der Analysen darin, dass vor allem text- und diskursanalytische Methoden verwendet werden, die „(...) *beschreiben und (...) erklären, wie und im Rahmen welcher Prozesse diese Konstruktionen erzeugt werden.*“²⁸²

Über die ontologischen Vorbedingungen besteht innerhalb des Konstruktivismus ebenfalls ein gewisser Konsens. Neben dem Merkmal, dass es sich um eine so genannt „ideelle“ Ontologie handelt, spielen historische Kontexte, das Faktum der gegenseitigen Konstituierung von Akteur und Struktur sowie die Annahme, dass Interessen und Ideen endogen sind, wichtige Rollen. Ideelle Faktoren sind für die Konstruktion von Welt und Wissen zentral, so zum Beispiel in Form von Institutionen, wobei gemäss dem soziologischen Institutionalismus Ideen, Normen und Identitäten zu den ideellen Faktoren gezählt werden. „*Solche Institutionen sind relativ auf Dauer gestellte, durch Internalisierung verfestigte Verhaltensmuster und Sinngebilde mit regulierender und orientierender Funktion*“²⁸³ und bilden daher einen Orientierungsrahmen für Handeln, der angemessenes Verhalten umschreibt.

Eine wesentliche epistemologische Grundprämisse des Konstruktivismus ist, dass auch Wissen konstruiert ist. Positivistische und deduktive Annahmen alleine genügen dieser Forschungsperspektive nicht. Diese Kritik bildet auch die Grundlage der Debatte zwischen „Erklären“ und „Verstehen“ beziehungsweise zwischen „kausal“ versus „konstitutiv“. Auseinandersetzungen zwischen diesen verschiedenen Perspektiven bestimmen laut Lamnek die Diskussionen innerhalb der Sozialwissenschaften.²⁸⁴ Diejenigen Gruppierungen, die das Erklären ins Zentrum stellen, orientieren sich meist an den Naturwissenschaften und möchten kausale Beziehungen zwischen Phänomenen analysieren und lassen die soziale Konstruktion der Realität ausser Acht. Letzteres wird gerade von den Konstruktivisten kritisiert, denn bei ihnen stehen die subjektiven Bedingungen der Ereignisse im Vordergrund. Phänomene in der Realität sind nicht einfach von der Natur gegeben, sondern werden von den Menschen interpretiert und begründet. Gemäss Ulbert zielt die „(...) *Verstehensperspektive (...) also vielmehr darauf ab, Merkmale und Eigenschaften unter Bezugnahme auf die Strukturen zu erklären, die der Existenz dieser Eigenschaften zugrunde liegen, also für diese konstitutiv sind.*“²⁸⁵ Obwohl einige daran festhalten, dass auf Grund unterschiedlicher epistemologischer Vor-Bedingungen verschiedenartige

²⁸¹ Ulbert 1997: 25

²⁸² Ulbert 2005: 10

²⁸³ Göhler 1994: 22

²⁸⁴ Lamnek 2005: 243

²⁸⁵ Ulbert 2005: 21

Fragestellungen zentral werden²⁸⁶, vertreten andere Autoren die Ansicht, dass sich die beiden Perspektiven nicht gegenseitig ausschliessen: Aus einer Verstehens-Perspektive können durch die Interpretationen eines Phänomens Deutungshypothesen aufgestellt werden, welche theoretisch abgesichert mit geeigneten Verfahren kontrolliert werden. Im Anschluss an die erwähnte Debatte sind jedoch die Labels „verstehender Ansatz“ und „post-positivistisch“ für den Konstruktivismus entstanden.

Die methodische Dimension des Konstruktivismus ist von einer Methodenvielfalt geprägt. Es kommen sowohl positivistische als auch de- und rekonstruktive Methoden vor und dies in Form sowohl qualitativer als auch quantitativer Analysen. Die vorliegende Arbeit schliesst sich dem wissenschaftstheoretischen Paradigma der qualitativen Sozialforschung an. Damit werden bestimmte Methoden nicht a priori ausgeschlossen, jedoch bestehen zum Teil unterschiedliche Schwerpunkte im wissenschaftlichen Prozess. Zentral für die qualitative Sozialforschung ist, dass ihre Analysen induktiv vonstatten gehen. Wenn die dadurch gewonnenen Hypothesen getestet werden sollen, dann muss streng darauf geachtet werden, dass es nicht zu einem logischen Zirkel kommt und die Analyse tautologisch wird. Es gilt die Hypothesengewinnung und Hypothesenüberprüfung zu trennen. Wenn dem Forscher dies gelingt, *„(...) so hat die induktiv an der Realität und in qualitativer Sozialforschung gewonnene Hypothese (...) vermutlich einen höheren Realitätsgehalt und eine bessere Bewährungswahrscheinlichkeit als andere Formen der Hypothesengenerierung.“*²⁸⁷

3.2. Theoretischer Rahmen: Soziologischer Institutionalismus

Der theoretische Rahmen für die hier zu untersuchenden Fragen bildet der Soziologische Institutionalismus, da es herauszufinden gilt, ob institutionelle Faktoren im weiteren Sinne für die Entscheidung pro/contra PMCs eine Rolle spielen.

Die Institutionentheorie: Überblick

„Alter Institutionalismus“²⁸⁸

Seit dem Entstehen politischer Gebilde sind formelle politische Institutionen, wie beispielsweise Regierungsstrukturen, zentrale Bestandteile von Untersuchungen. Bereits in der Antike haben vorwiegend Philosophen die Strukturen nicht nur analysiert, sondern sie auch bewertet und Verbesserungsvorschläge gemacht, wie das Zusammenleben idealerweise gestaltet werden könnte. Über die Jahrhunderte beschäftigten sich die meisten grossen politischen Philosophen mit dem Phänomen „staatlicher Strukturen“ und gaben Empfehlungen ab. In diesem Sinne zählen neben anderen auch Thomas Hobbes oder Charles de Montesquieu dazu. Ersterer forderte einen starken Staat (Leviathan), damit der Mensch nicht des Menschen Wolf wird. Der zweite, Montesquieu, beschäftigte sich spezifischer mit

²⁸⁶ Geht es darum, Dinge zu erklären, dann wird eher nach dem warum oder wie gefragt und nicht wie bei der Verstehensperspektive der Frage nachgegangen, was ein bestimmtes Phänomen ausmacht (Ibid.: 22-23).

²⁸⁷ Lamnek 2005: 252

²⁸⁸ Peters 2005: 3-11

der Frage wie staatliche Strukturen möglichst ausbalanciert zu gestalten sind und hatte nachhaltige Wirkung auf die Herausbildung der Maxime der Gewaltenteilung. Ohne weiter ins Detail zu gehen, ist festzuhalten, dass die Institutionenanalysen sowohl der amerikanischen als auch der kontinentaleuropäischen Wissenschaftler bis Mitte des 20. Jahrhunderts stark auf die administrativ-organisatorischen Elemente des Staates ausgerichtet waren. Dem „alten Institutionalismus“ innerhalb der Politikwissenschaft werden folgende fünf Merkmale zugeschrieben.²⁸⁹ Erstens war er von einem starken Legalismus geprägt, da sich die Forscher vorwiegend mit rechtlichen Aspekten politischer Institutionen auseinandersetzten. Zweitens orientierte man sich an den Überlegungen des „Strukturalismus“ und ging davon aus, dass die *organisatorischen* Strukturen das Verhalten der Individuen beeinflussen – und dass eine Persönlichkeit nur ausnahmsweise etwas massgeblich bewirken kann. Typischerweise untersuchten diese Wissenschaftler die Wirkung unterschiedlicher Strukturen, indem sie vorwiegend präsidentielle und parlamentarische Systeme und deren Leistungen analysierten. Drittens schreibt man dem Vorgänger des Neoinstitutionalismus eine holistische Haltung zu, da ganze politische Systeme anstelle einzelner Institutionen oder Teilbereiche betrachtet wurden.²⁹⁰ Dies führte dazu, dass einerseits die politischen Systeme nicht analysiert, sondern beschrieben wurden. Andererseits waren die Arbeiten nicht komparativ, sondern Einzelfallstudien, sodass Generalisierungen schwierig waren. Viertens tendierten die ForscherInnen dazu, die historischen Entwicklungen stark zu berücksichtigen und die sozio-ökonomischen Umstände ebenfalls zu untersuchen. Sie vertraten die Perspektive, wonach die politische Umwelt nicht nur vom sozialen Umfeld geprägt sei, sondern dass umgekehrt sich die Gesellschaft durch die Politik ebenfalls verändert. Fünftens wurde die Vorstellung vertreten, dass die Politikwissenschaft auch normative Aussagen zu machen habe, indem – wie einst bedeutende politische Philosophen der vergangenen Jahrhunderte – nach der „besten“ Regierungsform oder nach einem so genannten „good government“ gesucht wurde.

Zwischen altem und neuem Institutionalismus: Behavioralismus und Rational Choice

Bestimmte Überlegungen und Annahmen wurden später von einzelnen neo-institutionalistischen Ansätzen übernommen und modifiziert. Der Neoinstitutionalismus ist aber weniger eine Reaktion auf die älteren Konzepte, sondern auf diejenigen Ansätze, die dem alten Institutionalismus folgten – des Behavioralismus und des Rational Choice. Letztere haben die Politikwissenschaft beträchtlich beeinflusst und obwohl die beiden in vielen Belangen unterschiedlich sind, stimmen sie in drei Grundannahmen überein und stehen in diesem Sinne vor allem dem traditionellen Institutionalismus entgegen.²⁹¹ Erstens besteht eine zentrale Unterscheidung darin, dass sowohl der Behavioralismus als auch die Rational Choice Schule dem methodologischen Individualismus folgt. Dementsprechend steht das Individuum, dessen Entscheidungen und Beweggründe im Vordergrund. Das institutionelle Setting, vor allem die formalen Strukturen, spielen eine geringe bis keine Rolle, da diese bloss deshalb ihre Wir-

²⁸⁹ Peters 2005: 6-11

²⁹⁰ Helms 2004: 24-27

²⁹¹ Peters 2005: 12-15

kung haben, weil sie von Akteuren entsprechend geprägt werden. In diesem Sinne entscheiden nicht die Parteien oder Interessengruppierungen, sondern die ihnen zugehörigen Personen. Für Vertreter des Behavioralismus waren vorwiegend psychologische oder gesellschaftliche Faktoren für die jeweiligen Entscheidungen der Akteure ausschlaggebend. Im Zentrum der Untersuchungen standen so vorwiegend die Meinungen und Werthaltungen Einzelner.²⁹² Der Rational Choice hingegen stellte die Nutzenmaximierung von Individuen ins Zentrum, wonach jeder Akteur nach ökonomischen und kalkulierenden Faktoren entscheidet. Folglich entscheidet nicht eine „Partei“, sondern das Parteimitglied beschliesst – entweder auf Grund seiner sozialen Klasse oder weil sich die Entscheidung ausbezahlt macht. Zweitens werden die institutionellen Rahmenbedingungen ausgeblendet, indem das politische System und deren Entscheidungsprozesse als black box behandelt werden. Man fokussierte sich darauf, wie die Inputs zustande kamen, das heisst, welche Akteure sich wie und auf Grund welcher Motive beteiligten. Die formalen Abläufe wurden für unwichtig erachtet und somit ausgeblendet. Schliesslich war drittens diesen ForscherInnen das normative Element des alten Institutionalismus ein Dorn im Auge. Sie beanspruchten, die „Theorie“ in der Politikwissenschaft weiter voranzubringen, wo für Beurteilungen, was gute Regierungsführung sei, kein Platz sei.

Neoinstitutionalismus

Seit Beginn der 1980er Jahre wandte sich die Forschung wieder mehr Institutionen zu. Sowohl dem Behavioralismus als auch dem Rational Choice wurde vorgeworfen, Institutionen völlig zu ignorieren oder diese bloss als Organisationen zu betrachten, was dazu führe, dass die Strukturierungseffekte von Institutionen verkannt würden.²⁹³ Obwohl es verschiedene Ansätze des Neoinstitutionalismus gibt, sind bestimmte Elemente wiederum allen gemein. Bereits aus dem Labeling wird klar, dass diese Theoriestränge davon überzeugt sind, dass *institutions do matter*. Gemäss ihnen sind es Institutionen, welche das politische Leben und die politischen Entscheidungen prägen und beeinflussen – und nicht wie beim Behavioralismus das einzelne Individuum. Die Neoinstitutionalisten verneinen nicht grundsätzlich, dass Einzelne Entscheidungen massgeblich beeinflussen können, jedoch gehen sie davon aus, dass Personen je nach strukturellen Bedingungen verschieden agieren und entscheiden. Diese Grundannahme stimmt weitgehend mit den Prämissen des „alten“ Institutionalismus überein. Das Neue an den Ansätzen hängt zentral mit der Definition zusammen, da Institutionen neu breiter definiert werden. Man ist vom Legalismus abgekommen und Institutionen sind demzufolge nicht mehr nur Verfassungsinstitutionen (wie Parlamente, Gerichte etc.), sondern es gelten auch generell formelle und informelle Regeln (beispielsweise ein Netzwerk von sozialen Gruppen oder geteilte Normen) als Institutionen, die in irgendeiner Form die politischen Entscheidungsfindungen strukturieren. Damit zusammenhängend wird neben der Strukturierung der politischen (und sozialen) Abläufe der Zeitfaktor hervorgehoben. Demnach gelten Institutionen nur dann als solche, wenn sie eine gewisse Beständigkeit haben. Schliesslich müssen Institutionen das Verhalten der Akteure irgendwie beeinflussen beziehungsweise

²⁹² Spehn 2006: 183

²⁹³ Kaiser 2002: 52; 54

einschränken (*constrain*). Schliesslich kann eine Institution nur dann existieren, wenn ein allgemeines Verständnis besteht, was diese Institution eigentlich ausmacht. Nur wenn alle Mitglieder, die von dieser Institution betroffen sind, der gleichen Meinung sind, was diese Institution in welcher Form regelt und welches Verhalten diese auslöst, existiert eine Institution.²⁹⁴

Einen einzigen Neoinstitutionalismus gibt es nicht, sondern es existieren verschiedene Ansätze nebeneinander. Je nach Darstellung werden drei bis sechs unterschiedliche Ansätze identifiziert. Klassischerweise wird von einem *Rational Choice Institutionalismus*, vom *Historischen* und vom *Soziologischen Institutionalismus* gesprochen.²⁹⁵ Peters (2005) differenziert in seiner Darstellung weiter und nennt zusätzlich den *normativen* (teilweise auch kulturellen genannt), den *empirischen* und den *internationalen Institutionalismus*.

Der *Rational Choice Institutionalismus* definiert Institutionen vor allem als Regelwerke, die Regeln aufstellen und Anreize schaffen, die die Akteurshandlungen beeinflussen. Innerhalb des institutionellen Rahmens versuchen die Individuen ihren Nutzen zu maximieren. Institutionen entstehen nur auf Grund sozialer oder ökonomischer Notwendigkeiten.

Im *Historischen Institutionalismus* spielen die in der Vergangenheit gefällten Entscheidungen eine zentrale Rolle für die Analyse der aktuellen Entwicklungen. Sie gehen davon aus, dass eine Politik nur dann verstanden werden kann, wenn man weiss aus welchen Gründen sie etabliert wurde. In dieser Tradition begegnet man oft dem Begriff der *path dependency*, der darauf verweist, dass, wenn einmal eine Politik etabliert wurde, sie auf dem einst eingeschlagenen Weg fortgesetzt wird.

Vertretern des *Soziologischen Institutionalismus* ist eigen, dass sie Institutionen sehr breit definieren, indem Symbole, Werte, Denkweisen, Traditionen und Gewohnheiten ebenfalls dazu gehören. „*Gesellschaftliche, kulturelle und organisatorische Bereiche bestimmen die geteilte gedankliche Realitätsauffassung der Akteure und determinieren, was Bedeutung besitzt und welche Handlungen möglich, statthaft oder rechtmässig sind.*“²⁹⁶ Ihr Ziel ist es also, die Entstehung und Verbreitung von derartigen Institutionen zu erklären. In eine ähnliche Richtung geht der *normative Institutionalismus*, der seinen Namen von Peters bekommen hatte, weil diese Strömung sich vor allem auf die Normen, die einer Institution eigen sind, konzentriert und davon ausgeht, dass diese das Verhalten der Akteure massgeblich beeinflussen. Zu diesen beiden – einen Unterschied zwischen dem soziologischen und dem normativen ist auf dieser generellen Ebene schwierig zu machen – werden die Arbeiten von March und Olsen gezählt, die die Neoinstitutionalismus-Debatte anfangs der 1980er Jahre bedeutend geprägt hatten.²⁹⁷

Der *empirische Institutionalismus* ist dem alten am ähnlichsten. Dieser Ansatz betont die formellen Strukturen eines politischen Systems, die das Verhalten der Akteure beeinflussen und fokussiert demgemäss auf Regierungsstrukturen. Nach wie vor werden vorwiegend die Leistungen der präsidentiellen mit den parlamentarischen Systemen verglichen.

²⁹⁴ Peters 2005: 18-19

²⁹⁵ Vergleiche beispielsweise Spehn 2006

²⁹⁶ Spehn 2006: 188

²⁹⁷ Vergleiche March/Olsen 1984

Schliesslich wird von Peters der *internationale Institutionalismus* erwähnt. Dieser Ansatz geht davon aus, dass die Internationalen Beziehungen durch formelle und informelle Institutionen wie Prinzipien, Regeln und Normen strukturiert sind und auf diese Weise die Entscheidungsprozesse beeinflusst werden. Die Regime Theorie ist diesem Ansatz zuzuordnen.

Obwohl diese Ansätze Gemeinsamkeiten aufweisen, dass zum Beispiel Institutionen und nicht Individuen im Zentrum stehen, unterscheiden sie sich jedoch in mindestens vier Punkten. Erstens bestehen Unterschiede bezüglich der *Definition* einer Institution. Der empirische Institutionalismus stellt die formellen Institutionen in den Vordergrund, während der normative (oder kulturelle) Institutionalismus vor allem gemeinsame Wertvorstellungen als für Individuen einschränkend beurteilen. Zweitens stimmen einige nicht miteinander überein, wie *Präferenzen* zustande kommen. Gemäss des Rational Choice und des empirischen Institutionalismus sind Präferenzen exogen, weshalb sie dem Entstehungsprozess von Institutionen wenig bis gar keine Aufmerksamkeit zollen. Die anderen Ansätze – ausser dem internationalen – gehen davon aus, dass Individuen ihre eigenen Norm- und Wertvorstellungen in die Institution hineinbringen, diese aber durch die Institutionen selbst wiederum beeinflusst werden. Drittens gibt es unterschiedliche Ansichten inwiefern und wie sich Institutionen *ändern*. Der historische Institutionalismus betont, dass Institutionen sehr stabil sind und sich nur langsam ändern, währenddessen die Anhänger des Rational Choice Institutionen als ziemlich variabel sehen, da diese (sowohl formelle als auch informelle) von Akteuren konstruiert sind. Damit zusammenhängend unterscheiden sich die Ansätze schliesslich bezüglich des Verhältnisses zwischen *Individuen* und Institutionen. Der empirische Institutionalismus beispielsweise vertritt die Ansicht, dass die vorwiegend formalen Strukturen die Handlungen und Entscheidungen der Akteure stark beeinflussen. Dem steht der internationale (oder auch der Rational Choice) Institutionalismus entgegen, der den Einfluss der Akteure auf Institutionen betont, indem beispielsweise die Ausgestaltung eines Internationalen Regimes massgeblich von den Präferenzen und Interessen der daran Beteiligten abhängen.

Definition: politische Institution

Es wurde oben aufgezeigt, dass ein zentrales Merkmal des Neoinstitutionalismus die breite Definition von Institutionen ist. Diese Begriffsbestimmung ist Gegenstand der Kritiken an neoinstitutionalistischen Ansätzen, weshalb in diesem Abschnitt eine möglichst präzise Definition erarbeitet wird. Göhler hat mit seinem Buch „*Die Eigenart der Institutionen*“ (1994) viel dazu beigetragen, den Begriff der Institution, und spezifisch der politischen Institution, zu entwirren und zu klären.²⁹⁸ Göhler hat eine differenziertere Definition geliefert, Funktionen beziehungsweise Leistungen politischer Institutionen aufgearbeitet und eine klare Begriffsunterscheidung zwischen Institution und Organisation vorgenommen, die sowohl in der Politikwissenschaft als auch in der Soziologie teilweise vernachlässigt

²⁹⁸ Göhler 1994: 19-46

wurde.²⁹⁹ Zur Verdeutlichung der Begriffe hat ebenfalls die Aufteilung von politischen Institutionen in solche „mit Akteuren“ und „ohne Akteure“³⁰⁰ und ob sie formell oder informell sind, beigetragen.

Die Politikwissenschaft hat immer wieder auf die Erkenntnisse und Theorien der Soziologie zurückgegriffen, weshalb Göhler die Definition politischer Institutionen auf die Begriffsbestimmung *sozialer Institutionen* abstützt, die „(...) relativ auf Dauer gestellte, durch Internalisierung verfestigte Verhaltensmuster und Sinngebilde mit regulierender und orientierender Funktion [sind]. (...) In diesem Kontext sind politische Institutionen Regelsysteme der Herstellung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen.“³⁰¹ Zwei zentrale Kommentare sind dieser Definition anzufügen, die im politischen Kontext Bedeutung haben: Einerseits verweist „Regulierung“ auf die Umsetzung von Interessen in Entscheidungen. Andererseits bedeuten die zeitliche Dimension („auf Dauer“) und die Verinnerlichung („Internalisierung“), dass politische Institutionen – wenn sie solche sind – einen effektiven Einfluss haben, rechtlich festgesetzt und von den Direktbetroffenen akzeptiert sind. *Politische* Institutionen unterscheiden sich von *sozialen* im Allgemeinen darin, dass verbindliche, gesamtgesellschaftliche *Entscheidungen* im Zentrum stehen. Auf Grund dessen wird unter einer politischen Institution folgendes verstanden:

*„Demzufolge sind politische Institutionen, verstanden im Kontext sozialer Institutionen, Regelsysteme der Herstellung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen und Instanzen der symbolischen Darstellung von Orientierungsleistungen einer Gesellschaft.“*³⁰²

Es wird deutlich, dass zwei Elemente in der politischen Institutionentheorie im Zentrum stehen: Die politischen Institutionen haben eine „*Ordnungs- und Orientierungsleistung einer Gesellschaft*“³⁰³ zu erbringen. Politische Institutionen strukturieren als Regelsysteme Beziehungen, vor allem zwischen konkurrierenden Interessen, und führen als legitimierte *Instanzen* gesamtgesellschaftlich Wünschbares aus (Ordnungsleistung). Es wird jedoch nicht nur das „organisatorische“ von den politischen Institutionen abgedeckt, sondern letztere vermitteln auch Symbole, die den Zusammenhalt einer Gemeinschaft ermöglichen oder verfestigen (Orientierungsleistung). In politischen Institutionen finden sich folglich auch gesamtgesellschaftliche Wertvorstellungen wieder, die eine – zumindest minimale – Identifikation der Mitglieder ermöglicht. Daraus folgt, dass politische Institutionen gemäss ihrer Ordnungs- und Orientierungsleistung zwei Funktionen haben: Einerseits haben sie eine *Steuerungsfunktion*, indem sie Handlungsoptionen regulieren und andererseits eine *Integrationsfunktion*, da die politischen Institutionen einen Handlungsrahmen für die Gesellschaftsmitglieder liefern, indem sie für das Zusammenleben wichtige *Symbole vermitteln* und man sich an so genannten Leitideen orientiert. Zur Illustration der gemachten Ausführungen sei hier das Beispiel der politischen Institution „Deutscher Bundestag“ genommen: Die Steuerungsfunktion ist die Gesetzgebung und die Kontrolle der Regie-

²⁹⁹ Peters 2005: 108, 117

³⁰⁰ Göhler 1994: 23

³⁰¹ *Ibid.*: 22 (Hervorhebung im Original)

³⁰² *Ibid.*: 39 (Hervorhebung im Original)

³⁰³ *Ibid.*: 37

zung. Die Integrationsfunktion kann am Besten an folgendem Vorfall aufgezeigt werden: Der ehemalige Bundestagspräsident Jenninger hielt 1988 eine Rede, in der er sich gemäss verschiedener Akteure zu wenig deutlich vom Nationalsozialismus distanziert hätte. Seine Rede hat den Bundestag tief gespalten und hätte zu einer Krise der Institution Bundestag geführt, wäre Jenninger nicht zurückgetreten. Eine Rede, die eine solche Empörung auslösen konnte, war *wertmässig* gesamtgesellschaftlich nicht gestützt und somit – mitsamt dem Präsidenten – untragbar für die politische Zusammenarbeit im Bundestag. Wäre Jenninger nicht zurückgetreten, so wäre der Bundestag vermutlich in eine Legitimationskrise gestürzt und die Integrationsfunktion der politischen Institution „Bundestag“ wäre nicht mehr gewährleistet gewesen.³⁰⁴ Dieses Beispiel verdeutlicht, dass (meistens) beide Funktionen einer politischen Institution – steuern und integrieren – wirksam sind. Auch rein „administrativ“ wirkende Ordnungsleistungen (beispielsweise geografische Aufgliederung in Länder oder Kantone) können identitätsstiftend sein und somit auch eine Orientierungsleistung erbringen.

Die theoretische Einbettung der verwendeten Variablen: Soziologischer und empirischer Institutionalismus

Obwohl in den Kapiteln 4.1., 4.2. und 4.3. detaillierter auf die einzelnen Variablen eingegangen wird, wird an dieser Stelle der Vollständigkeit halber auf die theoretische Verortung hingewiesen. Diese Doktorarbeit stützt sich theoretisch vorwiegend auf die Annahmen des soziologischen Institutionalismus und in geringerer Weise auch auf diejenigen des empirischen Institutionalismus.

Für zwei der drei Variablen sind die Prämissen des soziologischen Institutionalismus zentral³⁰⁵, da dieser Ansatz den Institutionenbegriff sehr weit definiert und sowohl ideelle als auch kulturelle Elemente miteinbezieht.³⁰⁶ Diese breite Begriffsbestimmung – wie sie oben auch von Göhler verwendet wird – lässt somit zu, dass nicht nur formelle und informelle Prozesse sowie Organisationen als „Institutionen“ aufgefasst werden, sondern dass auch soziale Normen, Symbole, kognitive Skripts sowie Vorstellungen über Moral als Institutionen definiert sind. Folglich ist eine eindeutige Unterscheidung zwischen Institution und Kultur nicht möglich, was dazu führt, dass „*Institutionen (...) als Bedeutungssysteme, als sinngebende Schnittstellen von Ideen und Verhaltensstrukturierungen [gelten].*“³⁰⁷ Damit fällt erstens die von Politikwissenschaftlern oft gemachte Unterscheidung zwischen „institutionelle versus kulturelle“ Erklärungsansätze weg. Zweitens wird dadurch Kultur als ein Set von Routinen, Symbolen und Skripts gesehen, welches als Handlungsvorlage (*templates of action*) dient. Die folgenden Ausführungen von Hall (1995) stimmen mit denjenigen von Göhler bezüglich der Orientierungsleistung von Institutionen im vorangehenden Abschnitt überein, indem sie betont, dass „(...) *they [sociological institutionalists, ab] emphasize the way in which institutions influence behavior by providing the cognitive scripts, categories and models that are indispensable for action, not least because*

³⁰⁴ Ibid.: 39

³⁰⁵ Siehe zum Beispiel Katzenstein 1996: 4; Jepperson/Wendt/Katzenstein 1996: 50; Roscher 2004: 231

³⁰⁶ Kaiser 1999: 262; Hall 1996: 14

³⁰⁷ Kaiser 1999: 263

*without them the world and the behavior of others cannot be interpreted.*³⁰⁸ Hall beschreibt weiter, dass folglich Institutionen nicht nur die von Individuen verfolgten Strategien beeinflussen, sondern vor allem auch deren zentrale Präferenzen und Identitäten als solche. In Bezug auf Organisationen geht dieser Ansatz davon aus, dass diese nicht auf Grund von Effizienzkriterien eine gewisse Struktur haben, sondern weil sie in dieser Form „sozial“ legitimiert sind, sprich von den betroffenen Akteuren akzeptiert werden: *„In other words, organizations embrace specific institutional forms or practices because the latter are widely valued within a broad cultural environment.*“³⁰⁹ Wenn Ideen und kulturelle Aspekte in einer Fragestellung zentral sind, dann bietet die Theorie des soziologischen Institutionalismus den geeigneten Hintergrund, um die grundlegenden Prämissen der Analyse zu klären. Die dritte Variable folgt stärker den Annahmen des empirischen Institutionalismus, da es um politische Institutionen „mit Akteuren“ geht, sprich konkrete Regierungsformen. Es ist nicht ganz klar voneinander zu trennen, da politische Institutionen nach Göhler im Generellen eine Orientierungsleistung und somit eine Integrationsfunktion haben. In diesem Sinne müssen politische Institutionen in Form von konkreten Organisationen wertmässig im gesellschaftlichen Umfeld verankert sein.

Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass diese Doktorarbeit den Prämissen des Soziologischen Neoinstitutionalismus folgt und somit erstens davon ausgeht, dass Institutionen Entscheidungen beeinflussen und zweitens unter Institutionen mehr verstanden wird als blosse formelle Regierungsstrukturen, sondern Symbolsystemen Einfluss zugestehen. Die folgende Abbildung zeigt abschliessend die unterschiedliche Kategorisierung und zeigt eingefärbt die Foki dieser Arbeit.

Politische Institutionen mit Akteuren	Politische Institutionen ohne Akteure
Allgemein Institution = Organisation (Parlament, Regierung, Gerichte etc.)	Allgemein Normsysteme
Formell Rechtlich durch Satzung geregelt; Bsp. Parlament, Regierung etc.	Formell Rechtlich festgelegte <i>Verhaltensweisen</i> ; Bsp. Grundrechtsgarantien, Wahlsysteme
Informell <i>Verhaltensregelmässigkeiten</i> & typische Handlungszusammenhänge; Bsp. Lobby-System	Informell Symbolsysteme der <i>politischen Kultur</i> , die Verhalten verstärken oder sanktionieren

Tabelle 1: Institutionen (eigene Darstellung in Anlehnung an Göhler 1994: 23-24)

³⁰⁸ Hall 1996: 15

³⁰⁹ Ibid.: 16

3.3. Ideelle, institutionelle und kulturelle Erklärungsfaktoren: Cluster of Theories

Um den Zusammenhang zwischen Ideen, Institutionen und Kultur aufzuzeigen, wird nun das Konzept von Cornelia Ulbert vorgestellt und im Anschluss daran für die eigene Analyse angepasst (Kapitel 4). Ulbert hat in einer Studie aufgezeigt, wie Ideen, institutionelle und kulturelle Aspekte die Klimapolitik der BRD und der USA unterschiedlich geprägt hatten und wie sich dies auf ihre Positionen und Strategien im Verhandlungsprozess zur Klimarahmenkonvention 1991-1992 ausgewirkt hatte. Sie argumentierte, dass „(...) unterschiedliche Ideen, die als Umweltparadigmen definiert werden, für die jeweilige Problemdefinition und die Wahl der Lösungsstrategien verantwortlich waren. (...) lässt sich zeigen, dass die politischen Entscheidungsträger von spezifischen Sichtweisen auf Natur und das Verhältnis zwischen Ökologie und Ökonomie geleitet wurden. Diese Ideen ihrerseits waren anschlussfähig an spezifische institutionelle Kontexte und kulturelle Handlungsrepertoires, die als Filter zur Auswahl konkurrierender Ideen wirkten.“³¹⁰

Um den Zusammenhang und die Wirkung der einzelnen Faktoren aufzuzeigen, hatte Ulbert das folgende Schema erarbeitet.

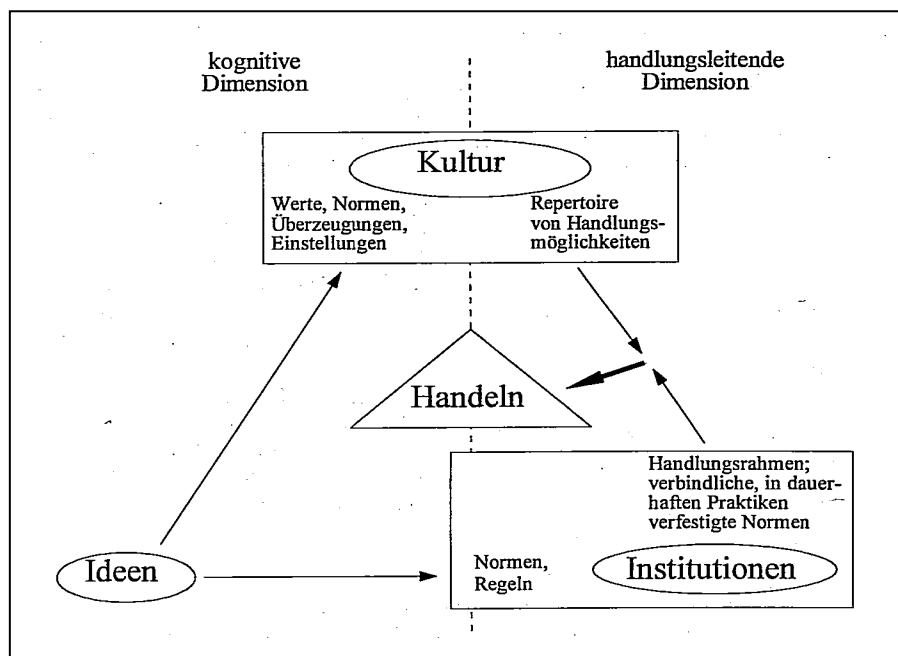


Abbildung 1: Konzept von Ulbert (Ulbert 1997: 69)

³¹⁰ Ulbert 1997a: 9

Ideen

Darüber, was als Idee bezeichnet werden kann, gibt es keinen allgemeingültigen Konsens. Zusammenfassend gelten Ideen als Oberbegriff verschiedener kognitiver Produkte, welche unter anderem in Weltbildern, Paradigmen, Frames³¹¹ aber auch in Identitäten und sozialen Rollen aufgehen.³¹² Zentral an Ideen ist, dass sie – im Gegensatz zu den frühen, noch stärker von neoliberalen Ansätzen geprägten Auffassungen³¹³ – als „sozial eingebettet“ betrachtet werden und somit ein Referenzsystem bilden, dessen Elemente für verschiedenste Akteure sowohl die gleiche Bedeutung haben als auch einheitliches Handeln auslöst. Dies bedeutet also, dass Ideen strukturierend wirken. Dass Ideen nicht nur das Verhalten regulieren, sondern auch die Identität der Akteure massgeblich beeinflussen, drückt Risse folgendermassen aus: „*Socially shared ideas – be it norms (collective expectations about proper behavior for a given identity) or social knowledge about cause-and-effect relationships – not only regulate behavior but also constitute the identity of actors.*“³¹⁴ Zudem unterscheidet Ulbert zwischen so genannt „geronnenen“ und „selbständigen“ Ideen. Die ersteren konstituieren Institutionen und kulturelle Repertoires von Handlungsmöglichkeiten, da jenen fest verankerte und oft nicht mehr hinterfragte Ideen zu Grunde liegen. Die selbständigen hingegen sind bestimmt formuliert und bezeichnen klare Vorstellungen über einen Sachverhalt, beispielsweise in Form von Weltbildern oder Paradigmen. Das Zusammenspiel der beiden Arten von Ideen wird weiter unten nochmals aufgenommen, wenn es darum geht, die drei Elemente Ideen, Institutionen und Kultur zu verbinden.

Ideen können laut Ulbert folgende sechs Funktionen wahrnehmen³¹⁵:

- a. „*Wahrnehmung strukturieren*“. Ideen helfen den Akteuren, die Realität zu deuten und folglich Handlungen zu strukturieren, indem Ideen Auskunft darüber geben, was als „richtig“ oder „falsch“ gilt. Dementsprechend wird die Anzahl möglicher Handlungen eingeschränkt.
- b. „*Sinnstiftend*“. Ideen verleihen Entscheidungen und Handlungen Sinn, indem sie einen Sachverhalt aufschlüsseln und mit Bedeutung versehen.
- c. „*Gate-keeper*“. Ideen können wie Filter wirken, indem gewisse Themen erst gar nicht auf der Agenda erscheinen. Infolgedessen werden nur solche zur Diskussion gestellt, die in gewisser Weise anschlussfähig sind.
- d. „*Legitimation*“. Wenn zum Beispiel politische Akteure Entscheidungen zu treffen haben, dabei aber gewisse Unsicherheiten bestehen, werden sie diejenigen Beschlüsse fassen, die sich auf Ideen beziehen, die gesellschaftlich akzeptiert sind.
- e. „*Konsens stiftend*“. Nicht selten berufen sich Entscheidungsträger dann auf gemeinsame Ideen, Werte und Überzeugungen, wenn eine bestimmte Politik durchgesetzt werden muss. Ideen können somit helfen, Lösungsansätze – unter Berufung auf eine gemeinsame Basis – zu finden.

³¹¹ Ulbert 1997: 32

³¹² Harnisch 2003: 331

³¹³ Goldstein/Keohane (1993) beziehen als erste zwar Ideen als Erklärungsfaktoren in ihre Aussenpolitikanalyse mit ein, verstehen diese aber als *individuell*, welche dann quasi als „road maps“ für Entscheidungsträger dienen (Wiener 2003: 143).

³¹⁴ Risse 2000: 5

³¹⁵ Ulbert 1997: 32-35

f. „*Handlungsweisend*“. Werden Ideen institutionalisiert (indem sie zu Normen, Regeln oder Entscheidungsprozessen werden), wirken sie stark auf Handlungen ein. Ulbert verweist in ihrem Konzept und ihrer Analyse regelmässig auf diese wichtige Funktion.

Welche Ideen sich durchsetzen, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Generell werden sich solche Ideen, die bereits vorherrschenden Ideen ähneln eher durchsetzen und eine Wirkung entfalten als derartige, die einen schwachen bis gar keinen Bezug zu anderen ideellen Faktoren aufweisen. Dies wird dann relativiert, wenn ein spezielles Problem zu lösen ist und dafür eventuell aussergewöhnliche Handlungen erforderlich sind. Bei Entscheidungen, bei denen die Informationslage unklar und unvollständig ist, werden andere Ideen als ideelle Anker benutzt als bei Routineentscheidungen.³¹⁶

Wie der Einfluss von Ideen gemessen werden kann, bleibt ein zentrales Problem. Die hauptsächliche Schwierigkeit besteht darin, dass eine bestimmte Handlung meist nicht ausschliesslich auf eine vorhandene Idee zurückzuführen ist. Vielmehr ist auch der Kontext wichtig, in welchem die Entscheidung getroffen wird. Deshalb ist es notwendig, dass in einer Analyse, bei der Ideen zu Erklärungen herangezogen werden, genau bestimmt wird, welche Ideen untersucht werden und welche Entscheidung oder Handlung man damit in Verbindung setzt.

Institutionen

Die theoretischen Annahmen des soziologischen Institutionalismus bilden die Grundlage für die Ausführungen Ulberts über Institutionen.³¹⁷ Wenn man Institutionen als Regelwerke betrachtet, die Verhalten leiten, dann definieren sie denjenigen Rahmen, welcher die verschiedenen Handlungsoptionen einschränkt. Dem soziologischen Institutionalismus zufolge können Ideen und Normen institutionalisiert werden, was bedeutet, dass letztere in „(...) *verbindliche und dauerhafte Regeln umgesetzt werden, die für ein Kollektiv handlungsleitend werden.*“³¹⁸ Für einen Institutionalisierungsprozess kennzeichnend ist das Element des „Wiederkehrens“. Erst dann können Ideen als institutionalisiert gelten, wenn bei einer ähnlichen Situation stets entsprechend gleich gehandelt wird und es zu wiederkehrenden Handlungsmustern kommt: „*What we mean by institutionalized behavior (...) is a pattern of interactions which are highly repetitive and mutually intelligible, precisely because people in that milieu operate on similar assumptions and take for granted that these behaviors and opinions are correct.*“³¹⁹ In Organisationen – das heisst formellen Institutionen – lassen sich meist geronnene Ideen wieder finden, auch wenn sie nicht einfach zu identifizieren sind. Elkins/Simeon verweisen darauf, dass die beiden unterschiedlich aufgebauten Exekutiven der USA und Grossbritanniens wahrscheinlich darauf zurückzuführen sind, dass in diesen beiden Staaten sowohl Souveränität als auch Autorität mit verschiedenen Assoziationen in Verbindung gebracht werden. Sie doppelten nach, indem sie die Frage aufwerfen, wie der amerikanische Kongress denn funktionieren könnte, wenn nicht allgemeingültige Annahmen und Erwartungen diese formale Institution legitimierten. Antworten auf die Frage

³¹⁶ Ibid.: 35-38; Vertzberger 1990: 271

³¹⁷ Ulbert 1997: 39-49

³¹⁸ Ibid.: 47

³¹⁹ Elkins/Simeon 1979: 142

wie diese Organisationen funktionieren und wieso deren Handlungen und Entscheidungen von den „Empfängern“ akzeptiert werden, liefern gemäss Elkins/Simeon kulturelle Faktoren.³²⁰

Kultur

Die Abhandlung Ulberts über das Element „Kultur“ stellt eine zusammenfassende Darstellung der Kulturforschung in der Politikwissenschaft dar. Definitionen, was spezifisch unter Kultur – und im Speziellen unter politischer Kultur – verstanden werden kann, sind schwierig und gleichen tatsächlich dem Vorhaben, einen Pudding an die Wand zu nageln.³²¹ Bevor man sich dem Konzept der „politischen Kultur“ nähert, müssen zuerst die Begriffsbestimmungen von Kultur im Allgemeinen dargelegt werden. Zentral ist, dass *„[c]ulture refers to both a set of evaluative standards (such as norms and values) and a set of cognitive standards (such as rules and models) that define what social actors exist in a system, how they operate, and how they relate to one another.“*³²² Hellmann³²³ macht denn auch klar, dass es sich bei „Kultur“ um ideelle Faktoren handelt und Kultur immer ein Kollektiv betrifft. Er ordnet Ideen, Überzeugungen, Werte, Riten und Praktiken diesem Begriff zu, welche von Generationen weitergetragen werden. Hudson³²⁴ präzisiert den Kulturbegriff, indem sie drei Unterkategorien bestimmt. Erstens ist *„culture (...) the organization of meaning“*. Anhand der Diskussion um Abtreibungen in den USA habe man gesehen, dass die Unterstützung oder Ablehnung stark von der Überzeugungen der politischen Führung abhing. Zweitens zeigt Kultur in Form von *„value preferences“*, im Sinne Webers oder Parsons, das was wir wollen, bevorzugen und wünschen. Drittens fungiert Kultur als *„templates for human strategy“*, indem die Menschen mit einem Repertoire möglicher Handlungen ausgestattet werden, das den Mitgliedern einer Gesellschaft erlaubt, allgemein akzeptiert zu handeln. Kultur, mit Bezug auf *aussenpolitische Analysen*, definiert Vertzberger schliesslich folgendermassen: *„Culture represents a unified set of ideas that are shared by the members of a society and that establish a set of shared premises, values, expectations, and action predispositions among the members of the nation that as a whole constitute the national style. (...) At the core of a culture (...) are broad and general beliefs and attitudes about one’s own nation, about other nations, and about the relationships that actually obtain or that should obtain between the self and other actors in the international arena.“*³²⁵ Damit hat er implizit bereits auf ein spezifisches Konzept der Kulturforschung verwiesen, dasjenige der „nationalen Identität“. Denn dazu zählen Vorstellungen über den Staat selbst und in welchem Verhältnis er zu seiner Umwelt steht. Das Konzept der nationalen Identität ist eingebunden in die politische Kultur eines Landes.³²⁶ Folglich ist die politische Kultur ein etwas begrenzterer Begriff und will andeuten, dass es sich dabei vorwiegend um diejenigen Orientierungen handelt, welche sich spezifisch auf die politische Welt beziehen und meint *„(...) die Suche nach den Ideen und*

³²⁰ Ibid: 141-142. Siehe auch Katzenstein 1996a: 21-22

³²¹ Max Kaase zitiert in Hellmann 2006: 186

³²² Katzenstein 1996: 6

³²³ Hellmann et al. 2006: 186-191

³²⁴ Hudson 1997: 7-9

³²⁵ Vertzberger 1990: 267-268

³²⁶ Hellmann et al. 2006: 188

Wertcodes, die das politische Handeln der Gesellschaftsmitglieder regulieren.“³²⁷ Pickel/Pickel schliesslich weisen darauf hin, dass sich die politische Kulturforschung vor allem mit der Beziehung zwischen den in einer Gesellschaft vorherrschenden Werten und Normen und den institutionellen Bedingungen beschäftigt.³²⁸ Die erste zentrale Arbeit politischer Kulturforschung wurde 1963 von Almond und Verba mit der Studie „*The Civic Culture*“ geleistet. Sie verglichen kulturelle Faktoren von fünf Ländern und fragten, welche Auswirkungen diese auf die Stabilität des politischen Systems hätten.³²⁹ Die ursprünglichste Form der politischen Kulturforschung in der Tradition Almond/Verbas befasste sich also vor allem mit dem Verhältnis von Struktur und (Institution-) Kultur, wobei die Frage nach der Dauerhaftigkeit eines politischen Systems zentral war. Die Forschungen von Almond und Verba haben gezeigt, dass die Unterstützung der Bürger für das Bestehen eines politischen Systems entscheidend ist.³³⁰ Diese enge Definition von politischer Kultur wird in dieser Arbeit nicht verwendet. Vielmehr basiert die Analyse auf folgender, breit gefasster Definition von Duffield: *“The term political culture has been used to denote the subjective orientations toward and assumptions about the political world that characterize the members of a particular society and that guide and inform their political behaviour.”*³³¹ Duffield ordnete dem Begriff der politischen Kultur drei zentrale Komponenten zu. Es gehe dabei um die kognitive Dimension, wonach Überzeugungen über empirische Gegebenheiten und kausale Zusammenhänge bestehen. Das evaluative Element umfasst Werte und Normen. Drittens sind Gefühle wie Verbundenheit, Loyalität oder Abneigung der affektiven Komponente zuzuschreiben. Vorländer konkretisiert dahingehend, dass sich die Grundüberzeugungen nicht nur auf das politische System, sondern auch auf die Gesellschaft beziehen und sich schliesslich auf das Verhalten auswirken, indem grundlegende Einstellungen und Werthaltungen einen Handlungsrahmen abstecken und somit bestimmte Handlungsoptionen erst ermöglichen und dass die „[politische] Kultur gleichsam die Inhalte und Rangfolge der Themen, die in der Gesellschaft diskutiert und die politisch zur Entscheidung anstehen [bestimmt, ab].“³³² Die politische Kultur kann sich in vier Formen auf die Aussenpolitik auswirken: auf die Formulierung der Interessen, auf die Wahrnehmung der Welt, auf das Definieren der Handlungsmöglichkeiten und auf die Bewertung dieser Handlungsoptionen.³³³ Die politische Kultur eines Landes ist sehr vielschichtig und etliche Grundüberzeugungen haben keinen Einfluss auf sicherheitspolitische Entscheidungen. Jedoch existieren auch in den allgemein geteilten Werten und Normenhaltungen, welche für die nationale Sicherheitskultur ausschlaggebend sein können.³³⁴ Neben dem Konzept der politischen Kultur findet man in verschiedenen Untersuchungen andere Definitionen und Formen von Kulturen, welche eine Rolle in der Aussen- und Sicherheitspolitik eines Landes spielen. So nennt Desch als Unterkategorien von Kulturen die organisatorische, strategische³³⁵, globale aber

³²⁷ Koch 1998: 17; „Kultur wird dann zu politischer Kultur, wenn es sich bei den Bezugsgrössen der Einstellungen und Orientierungen um politische Phänomene handelt“ (Schwelling 2004: 20).

³²⁸ Pickel/Pickel 2006: 49

³²⁹ Schwelling 2004: 19-21

³³⁰ Pickel/Pickel 2006: 52

³³¹ Duffield 1999: 774

³³² Vorländer 2004

³³³ Hellmann 2006: 190

³³⁴ Duffield 1998: 24

³³⁵ Einen einführenden Beitrag zur strategischen Kulturanalyse liefert Siedschlag 2006

auch die politische Kultur.³³⁶ Krause fügt dieser Aufzählung diejenige der diplomatischen Kultur hinzu und subsummiert die verschiedenen kulturellen Elemente, die einen Einfluss auf die Sicherheitspolitik eines Staates haben unter dem Label „*security culture*“.³³⁷ Schliesslich ist das definitorische Konzept von Berger zu nennen, welcher den Terminus „*political-military culture*“ einführte.³³⁸

Dieser kurze und nicht abschliessende Abriss einiger der bestehenden Konzepte und Definitionen über kulturelle Faktoren, speziell auf sicherheitspolitische Fragen ausgerichtet, zeigt eines der grossen Schwierigkeiten dieser Ansätze. Das Problem besteht nicht darin, dass keine Definitionen und Konzepte existieren, sondern dass *zu viele* bestehen.³³⁹ Dennoch betont Vertzberger den konstruktiven Beitrag, den kulturelle Ansätze leisten können:

*“Decisionmaking by individuals and groups cannot be fully understood apart from the broader societal background. Individuals’, organizations’, and groups’ information processing and definitions of the situation are affected and sometimes actually dictated by their being part of a distinct societal-national environment, culture, and experience.”*³⁴⁰

Wie aus den obigen Ausführungen ersichtlich wurde, stehen Ideen, Kulturen und Institutionen in einem engen Zusammenhang. Diese drei Faktoren wirken verschmolzen auf das Handeln ein. Der Anstoss für das Zusammenspiel liefern Ideen, indem sie Werte, Normen, Überzeugungen und Einstellungen bereitstellen und dementsprechend als Referenzsysteme dienen. Diese konstituieren die kognitive Dimension sowohl der Kultur als auch von Institutionen. *Kulturen* verkörpern nach Vertzberger³⁴¹ Sets von gesellschaftlich geteilten Ideen, welche eine Palette von geteilten Einstellungen, Werthaltungen, Erwartungen und Handlungsalternativen festsetzen. In diesem Sinne begründen sie die handlungsleitende Dimension von Kultur, indem „(...) *ein Pool an Gewohnheiten, Lebensweisen, Fertigkeiten und Verhaltensstilen zur Verfügung gestellt wird, die Kultur zu einem Repertoire von Handlungsstrategien werden lassen.*“³⁴² Insofern entsteht ein Repertoire von Handlungsoptionen, welches kulturell abgestützt ist und somit auf gesellschaftlich geteilten Ideen beruht und handlungsleitend wirkt. Demgegenüber legen *Institutionen* nicht fest, welche Optionen einem Entscheidungsträger offen stehen, sondern geben vielmehr den Rahmen vor, innerhalb dessen sich die Handlungen abzuspielen haben. Während Ulbert Kultur als *Handlungsrepertoire* definiert, gelten Institutionen als *Handlungsrahmen*.³⁴³ Dass ein solcher Handlungsrahmen überhaupt zustande kommt, ist ebenfalls auf Ideen zurück zu führen: „*Normen und Regeln, die in Institutionen festgeschrieben sind, beruhen auf einem spezifischen Set von Ideen, die sich in Institutionen verfestigt haben.*“³⁴⁴ Diejenigen Ideen, welche die kognitive Dimension

³³⁶ Desch 1998: 142

³³⁷ Krause 1999: 5 respektive 15-16

³³⁸ Berger 1998: 15-19

³³⁹ „*The problem is not the absence, but the oversupply, of potentially rewarding definitions*“ (Lapid 1996: 7); Hudson 1997: 2; Desch 1998.: 150

³⁴⁰ Vertzberger 1990: 260; Verweise auf kulturelle Aspekte, die aussenpolitisches Verhalten beeinflussen, sind auch zu finden bei Aggestam 2005: 6

³⁴¹ siehe Zitat, Fussnote 110 auf Seite 19

³⁴² Ulbert 1997a: 19

³⁴³ *Ibid.*: 16 respektive 18

³⁴⁴ *Ibid.*: 16

von Kultur und Institution beeinflussen beziehungsweise begründen, bezeichnet Ulbert als *geronnene Ideen*, die über einen langen Zeitraum gewachsen sind und sozusagen nicht mehr hinterfragt werden.³⁴⁵ Neben diesem Zusammenspiel wird die gesellschaftliche und politische Sphäre von so genannten *selbständigen* Ideen beeinflusst, welche zum Beispiel in Form von Paradigmen Auskunft über das Verständnis eines spezifischen Sachverhalts geben.

³⁴⁵ Ulbert 1997: 69

4. Analyseraster

Wie bereits in Kapitel 1.3. ausgeführt, geht die vorliegende Dissertation davon aus, dass Institutionen, im Sinne des soziologischen Institutionalismus, in Form von Symbolen, Werten, Denkweisen, Traditionen und Gewohnheiten die aussenpolitischen Entscheidungen massgeblich beeinflussen. Das Phänomen der privaten Militärfirmen ist äusserst vielschichtig, weshalb die Einstellungen gegenüber PMCs nicht mit Rückgriff auf einen einzelnen theoretischen Ansatz analysiert und erklärt werden können. Deshalb wird das Analyseraster auf einem so genannten *Cluster of Theories* aufgebaut, um den unterschiedlichen Aspekten gerecht zu werden. Bei den hier aufgestellten Variablen handelt es sich um

- das einem Staat inhärente *Rollenkonzept*
- das entsprechende *ordnungspolitische Paradigma & Staatsverständnis*, und
- um die *demokratische Kontrolle von „armed forces“ (DCAF)*.

Es wird davon ausgegangen, dass diese drei Faktoren einen Einfluss auf die Entscheidung haben, ob ein Staat die Zusammenarbeit seiner Streitkräfte mit privaten Militärfirmen *generell* befürwortet und *spezifisch* in Peacekeeping Operationen mit ihnen zusammenarbeiten würde oder nicht.

Die Abbildung 2 orientiert sich an dem weiter oben vorgestellten Konzept von Cornelia Ulbert und wurde für die hier gestellten Fragen angepasst. Die Darstellung fasst die theoretische Einbettung zusammen. Weil die Rollentheorie davon ausgeht, dass die vorherrschende nationale Identität und kulturelle Faktoren ein allgemein akzeptiertes *Handlungsrepertoire* festlegen, wurde die Rollentheorie in der Abbildung 2 mit dem Element der „politischen Kultur“ verbunden. Paradigmen im Allgemeinen können den selbständigen Ideen zugeordnet werden, „(...) *die direkt erschliessbar sind, da sie als mehr oder weniger explizit formulierte oder aus Handlungen ableitbare, weitgehend kohärente Vorstellungssysteme vorliegen.*“³⁴⁶ Das wirtschaftspolitische Paradigma ist mit dem dominierenden Staatsverständnis eng verbunden, weshalb letzteres mit dem Faktor „Ideen“ verbunden ist. Schliesslich geht es um die Stellung der jeweiligen Parlamente und ihrer Beziehung zur Exekutive, weshalb die *Aufgaben, Kompetenzen* und die *zugeschriebenen Rollen* der beiden Institutionen bezüglich der DCAF im Zentrum stehen und damit dem Aspekt „Institutionen“ zugeordnet wurde.

³⁴⁶ Ulbert 1997: 69

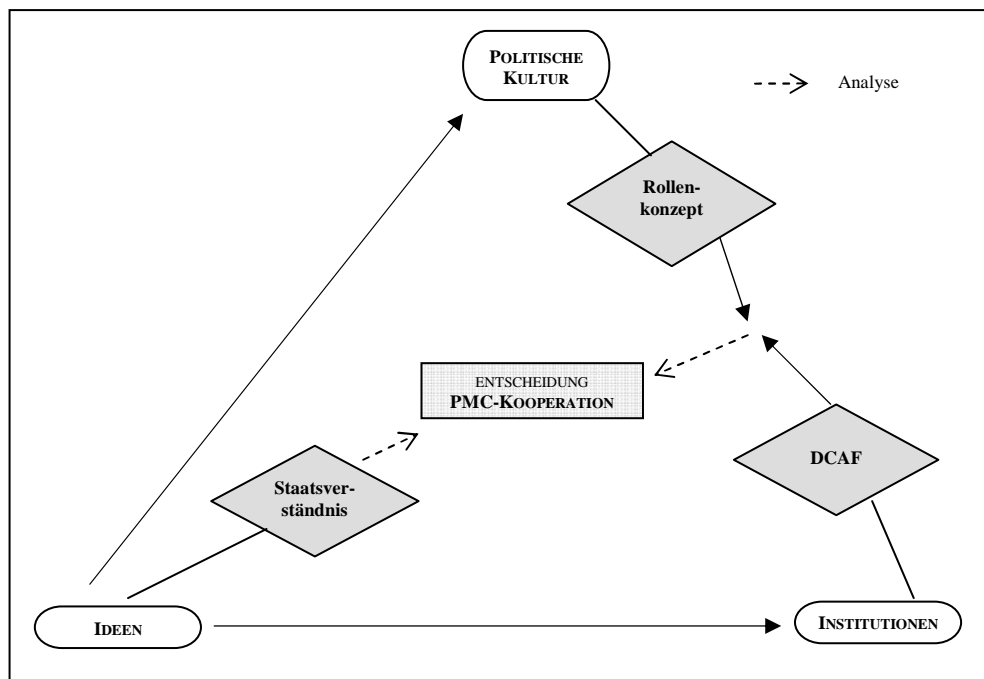


Abbildung 2: Konzeptioneller Rahmen (eigene Darstellung in Anlehnung an Ulbert 1997: 75)

In den nächsten Unterkapiteln wird für jede dieser drei Variablen ein systematisches Analyseraster erstellt, das als Grundlage für die Untersuchung der Sekundärliteratur und der Inhaltsanalyse der problemzentrierten Interviews dient. In Kapitel 4.1. wird das Rollenkonzept der *Zivilmacht* erläutert, welches als Referenzpunkt für die ersten zwei Hypothesen dient. Die in Kapitel 4.2. aufgestellte Hypothese geht auf die Variable Staatsverständnis beziehungsweise wirtschaftspolitisches Paradigma ein. Schliesslich folgt unter 4.3. diejenige Variable, die sich mit den Institutionen – sowohl der Legislativen als auch der Exekutiven – bezüglich der *demokratischen Kontrolle der „armed forces“* beschäftigt, spricht sich mit den Rollen und den Kompetenzen derer auseinandersetzt. In Kapitel 4.4. findet man eine zusammenfassende Darstellung der Hypothesen.

4.1. Rollenkonzept

4.1.1. Einführung – Begriffsbestimmung

4.1.1.1. Ursprünge und Beitrag der Rollentheorie

Die Rollentheorie innerhalb der Politikwissenschaft stützt sich auf die Konzepte aus den Bereichen der Soziologie, der Sozialpsychologie und der Anthropologie. Eine *Rolle* wird in der Soziologie definiert als „(...) die Summe der Verhaltenserwartungen, die an den Inhaber einer sozialen Position gestellt

werden.³⁴⁷ Abgesehen von den Erwartungen ist das konkrete Verhalten ebenfalls zentral, indem eine soziale Rolle auch ein „(...) *gleichmässiges und regelmässiges Verhaltensmuster, das mit einer sozialen Position oder einem Status in einem sozialen System assoziiert wird*“³⁴⁸ bedeutet. Die beiden Philosophen John Dewey und George Herbert Mead haben sich bereits anfangs des 20. Jahrhunderts damit befasst, dass das individuelle Verhalten von den Erwartungen anderer beeinflusst wird.³⁴⁹ In seiner Arbeit „*Mind, Self, and Society*“ untersuchte Mead, inwiefern das Verhalten „anderer“ das eigene Rollenkonzept beeinflusst und in welchem Verhältnis das „I“, das „me“ und das „self“ stehen.³⁵⁰ Zusammenfassend schreibt Gaupp einer Rolle (im soziologischen Sinne) vier Definitionsmerkmale zu.³⁵¹ Erstens sind Rollen als *Verhaltensmuster* zu verstehen, indem sich Personen in ähnlichen Situationen regelmässig gleich verhalten. Zweitens verkörpert eine Rolle ein „*Bündel von Verhaltensnormen*“, welches bestimmte Personen – in Abgrenzung zu anderen – zu verfolgen haben. Drittens gehört zur Rolle auch die Dimension der Interpretation. Die an einen Rollenträger herangetragenen Erwartungen werden vom letzteren nicht automatisch in Verhalten umgesetzt, vielmehr „(...) *nimmt der Rollenträger die Erwartungen selektiv wahr, bewertet sie aufgrund seiner Erfahrungen und Präferenzen, akzeptiert, modifiziert oder verwirft sie* (...)“.³⁵² Viertens ermöglicht eine soziale Rolle die Positionierung innerhalb einer Gesellschaft, indem ein „*Ort in einem Feld sozialer Beziehungen*“³⁵³ bezogen wird.

Die Frage, ob es möglich und vertretbar ist, dieses ursprünglich soziologische Konzept, welches sich auf Individuen und deren Interaktion innerhalb einer Gesellschaft konzentriert, auf Staaten anzuwenden, bejaht Kirste in seiner Untersuchung. Das Konzept der Rolle kann deshalb für Staaten verwendet werden, weil eine gemeinsame Sozialisation eine kollektive Identität entstehen lässt: „*Überzeugungen und Werte einzelner Gruppen und Akteure werden durch Prozesse der Vermittlung und Kompromissfindung (...) zur gesamtgesellschaftlichen politischen Kultur*“.³⁵⁴ In der Politikwissenschaft im Allgemeinen waren Wahlke et al. im Jahre 1962 eine der ersten, die mit der Rollentheorie politische Phänomene zu erklären versuchten. Dabei wurden unter anderem die Beziehungen der amerikanischen Parlamentarier zu Lobbygruppen untersucht und sie in die Kategorien „*facilitators, neutrals, or resisters*“ eingeteilt.³⁵⁵ Im Bereich der Aussenpolitikanalyse gibt es mittlerweile einige Arbeiten, welche sich der Rollentheorie bedienen³⁵⁶, wobei die Studien von Holsti, Gaupp, Walker, Hudson, Kirste und Aggestam auf Grund ihres Detaillierungsgrades speziell zu erwähnen sind. Holsti beispielsweise hat 1970 17 Rollenkonzepte entworfen und allen Staaten auf Grund ihres aussenpolitischen Verhaltens mehrere Rollen zugeteilt. 1983 leistete Gaupp mit seiner Arbeit einen wichtigen theoretischen Beitrag,

³⁴⁷ Reinhold 2000: 541

³⁴⁸ Buchhofer 2007: 561

³⁴⁹ Holsti 1970: 236-237

³⁵⁰ Joas 1999: 176-178

³⁵¹ Gaupp 1983: 26-31

³⁵² Ibid.: 28

³⁵³ Dahrendorf zitiert in Gaupp 1983: 30

³⁵⁴ Kirste 1998: 33-34

³⁵⁵ Wahlke/Eulau/Buchanan/Ferguson 1962: *The Legislative System: Explorations in Legislative Behavior* (erwähnt in Holsti 1970: 237)

³⁵⁶ Vergleiche unter anderen Universität Trier April 1994 – Oktober 1997; Klömpges 2005; Goetschel 2002. Mit Bezug zu Europa und der EU: Dembinski 2002; Jünemann/Schörnig 2002.

indem er die Rollentheorie auf die schweizerische Aussenpolitik anwandte. Walkers 1987 erschienerer Sammelband „*Role Theory and Foreign Policy Analysis*“ beinhaltet verschiedene interessante Studien wie zum Beispiel diejenige von Naomi B. Wish, welche unter anderem die Grösse, die ökonomische Stärke oder die politische Ordnung eines Landes für unterschiedliche Rollenkonzepte verantwortlich macht.³⁵⁷ In der gleichen Publikation findet sich eine Untersuchung von Sampson III/Walker über die kulturellen Normen und den daraus folgenden unterschiedlichen Rollenkonzepten Frankreichs und Japans.³⁵⁸ 1997 veröffentlichte Hudson ebenfalls einen Sammelband, der Beiträge zu Rollenkonzepten unterschiedlicher Länder beinhaltet – unter anderem Beiträge über Belgien und die Niederlande³⁵⁹ sowie über Weissrussland und die Ukraine.³⁶⁰ Kirste erarbeitete 1998 einen Idealtypus eines Rollenkonzepts, das der so genannten Zivilmacht, und untersuchte anhand vier Fallbeispielen, ob Deutschland und die USA diesem Idealtypus entsprechen. Schliesslich wandte Aggestam 2004 die Rollentheorie aufschlussreich an, indem sie eine vergleichende Studie der britischen, französischen und deutschen nationalen Identitäten, Rollenkonzepte und Aussenpolitiken der 1990er Jahre durchführte.³⁶¹

Die Rollentheorie vermag für die hier gestellten Fragen vor allem zwei Leistungen erbringen. Erstens kann damit das internationale Element abgedeckt werden, indem anhand einer Analyse des jeweiligen Rollenkonzepts den Status oder die Position eines Staates im internationalen Kontext umschrieben wird. Zweitens fokussiert dieser konstruktivistische Ansatz auf Normen und Werte und kann so einen „(...) wichtigen Beitrag (...) leisten, zu erklären, warum Akteure ihre Ziele und Interessen so bestimmen, wie sie dies tun, warum sich Staaten für bzw. gegen bestimmte aussenpolitische Strategien und Handlungsoptionen entscheiden.“³⁶² Die Rollentheorie – wie sie in der Aussenpolitikforschung angewendet wird – analysiert die Gründe, weshalb Staaten unterschiedliche aussenpolitische Entscheidungen treffen. „Die aussenpolitische Orientierung eines Staates, seine Ziele und die Wahl bestimmter aussenpolitischer Instrumente und Mittel kann von der Rollentheorie als Ergebnis eines kognitiven Prozesses, als Reflexion der Akteure über ihre Ziel-, Mittel- und Wertpräferenzen gedeutet werden.“³⁶³ Grundsätzlich werden die aussenpolitischen Rollen³⁶⁴ sowohl von einer Innen- als auch von einer Aussensicht geformt. Einerseits prägen nationale gesellschaftliche Werte, Normen und Erwartungshaltungen die von einem Staat einzunehmende Rolle. Diese Innensicht ist stark mit dem Konzept der nationalen Identität verbunden, welche ihrerseits wiederum als Unterkategorie der jeweiligen politischen Kultur verstanden wird.³⁶⁵ Wie bereits erwähnt, werden Rollenkonzepte also sowohl von den Eigen-

³⁵⁷ Wish 1987: 102

³⁵⁸ Sampson III/Walker 1987: 105-122

³⁵⁹ Breuning erklärt anhand kultureller Variablen und der Rollentheorie die unterschiedliche Höhe der Entwicklungshilfegelder Belgiens und der Niederlande.

³⁶⁰ Chafetz et al. untersuchten die unterschiedlichen Haltungen Weissrusslands und der Ukraine bezüglich der Nicht-Proliferation von nuklearen Massenvernichtungswaffen.

³⁶¹ Aggestam 2004

³⁶² Kirste 1998: 42

³⁶³ Ibid.: 42-43

³⁶⁴ Jeder Staat hat verschiedene Rollen – zum Teil auch konkurrierende – inne, welche vorwiegend vom konkreten Sachverhalt abhängen (u.a. Holsti 1987: 30ff.; Chafetz 1996-1997: 664).

³⁶⁵ Hellmann 2006: 188; Aggestam 1999: 5. Nationale Identität definiert Risse folgendermassen: „Zusammengefasst kann also nationale Identität als das Zusammengehörigkeitsgefühl einer imaginären Gemeinschaft in einem konkreten territorialen Raum bezeichnet werden, das beschreibt, was diese Gemeinschaft auszeichnet und was sie von anderen Gruppen unterscheidet und abgrenzt“ (Risse 2003:4).

als auch den Fremderwartungen an ein gewisses aussenpolitisches Verhalten bestimmt, was dazu führt, dass ein Staat im Rahmen seiner Aussenpolitik gewisse Verhaltensweisen anderen Optionen gegenüber vorzieht.³⁶⁶ Holsti hat in einem wegweisenden Artikel aus dem Jahre 1970 die Abbildung 3 zur Veranschaulichung angefertigt. Dabei bezeichnet der Buchstabe (E) die Eigen-, der Buchstabe (C) die Fremderwartungen. Beide prägen den Status eines Staates, was zu spezifischen Entscheidungen und Vorgehensweisen (A) führt. In der Darstellung von Holsti bedeutet der Pfeil von E nach A, dass er in seiner Studie vor allem die Eigenerwartungen an eine gewisse Rolle in den Vordergrund stellte. In der vorliegenden Arbeit stehen ebenfalls die Eigenerwartungen im Zentrum – nichtsdestotrotz spielen die an die Staaten herangetragenen Fremderwartungen an dem einen oder anderen Punkt in die Untersuchungen hinein.

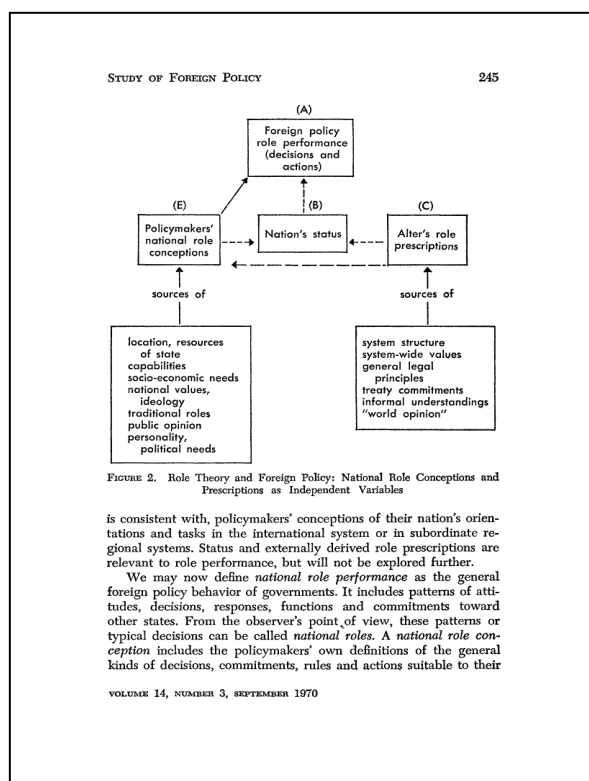


Abbildung 3: Rollentheorie (Holsti 1970: 245)

4.1.1.2. Elemente

Dieser Arbeit liegt die Definition von Gaupp zu Grunde, was unter einer *internationalen Rolle* verstanden wird:

„Internationale Rollen sind geplante – d.h. kollektiv normierte und individuell konzipierte – und von Repräsentanten realisierte Einstellungs- und Verhaltensmuster von Staaten (...) in (...) verfestigten internationalen Systemen.“³⁶⁷

³⁶⁶ Hellmann 2006: 188

³⁶⁷ Gaupp 1983: 109

Der in der Aussenpolitikanalyse verwendete Rollenbegriff umfasst – in Anlehnung an Holsti und Aggestam – grundsätzlich drei Dimensionen³⁶⁸: erstens die eigene Orientierung, zweitens die Fremderwartungen und drittens das tatsächliche Verhalten.

I. Rollenkonzept (*role conception*)

Es wurde bereits erwähnt, dass eine aussenpolitische Rolle unter anderem aus einer so genannten „Innensicht“ besteht. In der Rollentheorie wird dafür der Begriff *Rollenkonzept* verwendet und als Ego-Part bezeichnet, da die *eigenen* Erwartungen an ein bestimmtes aussenpolitisches Verhalten im Zentrum stehen³⁶⁹ und somit das subjektive Verständnis des eigenen Verhaltens beschreibt.³⁷⁰ Holsti definierte 1970 ein Rollenkonzept folgendermassen:

*„A national role conception includes the policymakers' own definitions of the general kinds of decisions, commitments, rules and actions suitable to their state, and of the functions, if any, their state should perform on a continuing basis in the international system or in subordinate regional systems.“*³⁷¹

Nationale Rollenkonzepte sind Ergebnisse verschiedener Vergesellschaftungsprozesse, welche von der Geschichte, der Kultur und gesellschaftlichen Besonderheiten geprägt sind. Es sind folglich Elemente der nationalen Identität – wie zum Beispiel gesellschaftliche Werte, Normen, Traditionen – und vereinzelt materielle Ressourcen, die die Vorstellungen eines Staates beeinflussen, welche Rolle er mit welchen Mitteln im internationalen System zu übernehmen hat.³⁷²

In Abbildung 4 wird das aussenpolitische Rollenkonzept mit dem Element der *politischen Kultur* in Verbindung gebracht. Es gilt festzuhalten, dass untrennbare Zusammenhänge zwischen „geronnenen“ Ideen, politischer Kultur, nationaler Identität und Elementen der Rollentheorie bestehen. Was unter politischer Kultur verstanden wird, wurde bereits in Kapitel 3 dargelegt. Die Definition von Duffield hat gezeigt, dass der Begriff der politischen Kultur kein spezifischer ist und in vielen Politikfeldern zur Anwendung kommt. Um zu erläutern inwiefern die politische Kultur und die Rollentheorie zusammenhängen, wird hier die so genannte *aussenpolitische Kultur* dazwischen geschaltet, welcher dann verwendet wird, wenn aussenpolitische Sachverhalte im Zentrum stehen.³⁷³ Die aussenpolitische Kultur bildet ihrerseits die Basis für die nationale (ausserpolitische) Identität, die ihrerseits die Grundlage für die „Innensicht“ eines Rollenkonzepts darstellen. Hanns W. Maull liefert eine präzise Begriffsbestimmung:

³⁶⁸ Holsti 1970: 239-243; Aggestam 2005: 6-8

³⁶⁹ Aggestam 2005: 6

³⁷⁰ Chafetz 1996-1997: 664

³⁷¹ Holsti 1970: 245-246 (Hervorhebung im Original)

³⁷² Kirste 1998: 39

³⁷³ Siehe beispielsweise Übersicht in Harnisch 2003: 331; Risse 2004; auch Europäische Kommission 1999: 17ff.

„Aussenpolitische Kultur definiert sich (...) als Meinungen, Einstellungen und Wertorientierungen einer staatlich verfassten Gesellschaft (1) zur aussenpolitischen Identität dieser Gesellschaft, (2) zu den Erwartungen und Anforderungen der Bürger an die Aussenpolitik und (3) zum aussenpolitischen Handlungsstil.“³⁷⁴

Die aussenpolitische Identität – auch hier als spezifischeren Begriff für nationale Identität eingeführt – ist demnach die breit abgestützte Wahrnehmung des eigenen Staates, vor allem in Abgrenzung zu anderen, indem grundsätzliche gesellschaftliche Wertorientierungen aussenpolitische Ziele, Interessen und Verhalten definieren. Die Bedeutung der nationalen Identität liegt vor allem in ihrer legitimierenden Funktion sowie als Orientierungshilfe in einer komplexen Welt.³⁷⁵ Wie in Kapitel 3 aufgezeigt, werden die Handlungsorientierungen von der (politischen) Kultur einer Gesellschaft bestimmt, welche wiederum – laut Ulbert – aus so genannt „geronnenen Ideen“ oder „*axiomatic beliefs*“³⁷⁶ bestehen, die nicht weiter heruntergebrochen werden können und als grundlegende Überzeugungen und Einstellungen eine Gesellschaft zusammenhalten – und so den „Ego-Part“ im Sinne der Rollentheorie bilden. Abschliessend eine prägnante Klärung des Verhältnis zwischen aussenpolitischer Kultur und Rollenkonzept: *„In aussenpolitischen Rollenkonzepten verfestigt sich aussenpolitische Kultur zu (relativ) dauerhaften aussenpolitischen Handlungsorientierungen (...)“³⁷⁷*

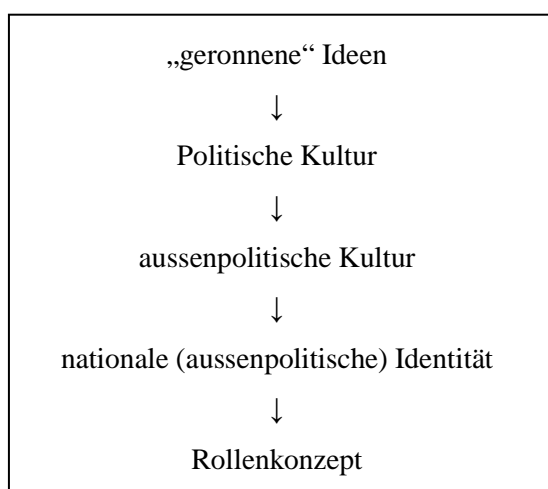


Abbildung 4: Ideen – Rollenkonzept (eigene Darstellung)

II. Rollenerwartung (*role prescription / role expectation*)

Ein Grossteil der Aussenpolitikanalysen beleuchten eher das Rollenkonzept als die Rollenerwartungen.³⁷⁸ Mit der Verwendung der Rollentheorie tritt man diesem Umstand entgegen, indem die Erwartungen anderer Akteure ebenfalls mit in die Untersuchung miteinbezogen wer-

³⁷⁴ Maull 2001: 6-7

³⁷⁵ Ibid.: 8; Kirste 1998: 39; Chafetz 1996-1997: 174

³⁷⁶ Breuning 1997: 102

³⁷⁷ Maull 2001: 8

³⁷⁸ Holsti 1987: 9

den und damit einen Mehrwert schafft, da nicht nur die eigenen Vorstellungen einen Einfluss auf das aussenpolitische Verhalten haben. Unter Fremderwartungen wird folgendes verstanden: *“More specifically, role expectations can be examined in terms of how international state actors (alter) perceive the appropriate foreign policy behavior of a specific role-actor.”*³⁷⁹ Die anderen Akteure – seien dies in den internationalen Beziehungen Staaten oder Internationale Organisationen – weisen auf Grund eigener Wertvorstellungen einem anderen Akteur gewissermassen Rollen zu. Zu den Quellen der Fremderwartungen gehören beispielsweise globale Werte, grundlegende rechtsgültige Prinzipien (z.B. Gleichheit aller Staaten), festgelegte Bestimmungen in internationalen Verträgen, „world opinion“ oder informelle sowie implizite Verpflichtungen, Vereinbarungen und Auffassungen.³⁸⁰ Folglich stellen diese sich, angesichts eigener gemachter Erfahrungen und Einschätzungen, ein gewisses Handeln eines Staates vor. Chafetz umschrieb die Fremderwartungen auch kurz als *„society’s demand.“*³⁸¹ Zur Veranschaulichung verweist Kirste auf die Studie von Christer Jönsson³⁸², welcher zum Schluss kommt, dass die USA und die Sowjetunion während des Kalten Krieges sich selbst nur deshalb als Supermächte sahen und sich so verhielten, weil die anderen Akteure ihnen diese Rolle zugeschrieben hatten und sie dementsprechend auch als solche akzeptierten.³⁸³ Die an einen Staat herangetragenen Erwartungen und Vorstellungen, sich auf bestimmte Art und Weise zu verhalten, prägen ebenfalls das Verhalten eines Staates

III. Rollenverhalten (*role performance*)

Neben den Eigen- und Fremderwartungen versteht man unter einer Rolle auch das tatsächliche Verhalten und die gefällten Entscheidungen, welche konzeptionell von den anderen beiden Elementen getrennt werden muss. In einer Analyse kann zum Beispiel auf Grund bestimmter Handlungen auf das Rollenkonzept eines Staates geschlossen werden oder umgekehrt: Ein bestimmtes Rollenkonzept, kombiniert mit den Fremderwartungen, lässt gewisse Prognosen zu, wie sich ein Staat in einer spezifischen Situation verhalten könnte. An dieser Stelle muss erwähnt werden, dass Staaten über ein so genanntes Rollenbündel verfügen, da sie verschiedene und mehrere Rollen (gleichzeitig) innehaben, ohne dass ein Staat sein grundlegendes Rollenbild verliert.³⁸⁴ Die so genannten „*Situationsrollen*“³⁸⁵ hängen vom jeweiligen Politikfeld und vom konkreten Sachverhalt ab. Schliesslich gilt darauf hinzuweisen, dass nicht alle aussenpolitischen Entscheidungen und Handlungen mit Rückgriff auf Rollenkonzepte erklärt werden können, was sich dann akzentuiert, wenn beispielsweise unvorhergesehene Ereignisse stattfinden.³⁸⁶

³⁷⁹ Aggestam 2005: 6

³⁸⁰ Holsti 1970: 246

³⁸¹ Chafetz 1997: 174

³⁸² Jönsson, Christer 1984: *Superpower: comparing American and Soviet foreign policy*, France Pinter, London (zitiert in Kirste 1998:32)

³⁸³ Kirste 1998: 32

³⁸⁴ Holsti 1987: 30ff.; Chafetz 1996-1997: 664

³⁸⁵ Kirste 1998: 37

³⁸⁶ Holsti 1987: 40

4.1.2. Konzept der Zivilmacht

„Wesentlich für jeden Zivilisierungsprozess ist die Entprivatisierung von Gewalt (...).“³⁸⁷

a) Zivilmacht: Definition und allgemeine Grundsätze

Ein deutsches Forschungsprojekt hat in den 1990er Jahren einen viel beachteten und angewandten Idealtypus eines Rollenkonzepts ausgearbeitet. Der Lehrstuhl für Internationale Beziehungen und Aussenpolitik an der Universität Trier hat im Rahmen eines DFG-Projekts³⁸⁸ einen Idealtypus erarbeitet, den sie als Zivilmacht bezeichneten. Obwohl vorwiegend die deutsche Aussen- und Sicherheitspolitik im Zentrum stand, ist dieses Konzept seither immer wieder zur Anwendung gekommen. Besondere Aufmerksamkeit verdient die Studie von Knut Kirste aus dem Jahre 1998, in der er die Rollenkonzepte Deutschlands und der USA an diesem Idealtypus anhand von vier Fallstudien getestet hatte. Der Idealtypus mit seinen Prinzipien wird in dieser Analyse als Grundlage für die Bewertung der Rollenkonzepte der zwei zu untersuchenden Staaten herangezogen.

Eine Zivilmacht stellt ein spezifisches Rollenkonzept dar, das auf bestimmten Werten, Normen und Ideen aufbaut und somit einen entsprechenden Handlungsstil erwirkt. Dementsprechend sind die ausserpolitischen Handlungsoptionen und –formen normiert und die zur Anwendung kommenden Instrumente und Strategien basieren auf den vertretenen Wertvorstellungen³⁸⁹:

„Eine Zivilmacht ist ein [Akteur], dessen ausserpolitisches Rollenkonzept und Rollenverhalten gebunden sind an Zielsetzungen, Werte, Prinzipien sowie Formen der Einflussnahme und Instrumente der Machtteilung, die einer Zivilisierung der internationalen Beziehungen dienen.“³⁹⁰

Der zentrale Grundsatz dieses Rollenkonzepts besteht in der Absicht, die Politik und insbesondere die internationalen Beziehungen zu *zivilisieren*. Erste Grundlagen gehen auf die Studien Norbert Elias³⁹¹ sowie auf den Beitrag Dieter Senghaas' zurück, der das „*zivilisatorische Hexagon*“ begründete. Demzufolge müssen die modernen Gesellschaften Wege finden, um in Koexistenz leben zu können. Da Meinungs- und Interessensvielfalt unausweichlich sind, müssen die Gemeinschaften lernen, ihre Differenzen konstruktiv und gewaltfrei auszutragen: Frieden ist gemäss Senghaas das Ergebnis einer erfolgreichen Zivilisierung.³⁹² Diese Herausforderung besteht nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch im internationalen System: „*Frieden als Zivilisierungsprojekt lässt sich somit als die moderne Problematik beschreiben, in und zwischen politisierbaren und politisierten Gesellschaften Koexistenz zu begründen.*“³⁹³ Zur Zivilisierung der Politik tragen im Allgemeinen folgende Elemente bei: Entprivati-

³⁸⁷ Senghaas 1995: 198

³⁸⁸ DFG-Projekt „Zivilmächte“, <http://www.politik.uni-trier.de/forschung/zivilmacht.pdf> (Zugriff 28.05.2009)

³⁸⁹ Zur allgemeinen Grundlage und Herkunft des Zivilmächts-Konzepts siehe Tritsch 2008: 40-44.

³⁹⁰ Matthias Dembinski in Tritsch 2008: 48

³⁹¹ Siehe beispielsweise Elias 1939.

³⁹² Senghaas 1995: 197

³⁹³ Ibid.

sierung von Gewalt (Gewaltmonopol), Kontrolle des Gewaltmonopols und Herausbildung von Rechtsstaatlichkeit (Verfassungsstaat), Interdependenzen und Affektkontrolle, Demokratische Beteiligung und soziale Gerechtigkeit. Hat ein Staat die Prinzipien einer Zivilisierung der Politik verinnerlicht, entspricht er bezüglich der Aussenpolitik dem Rollenkonzept einer Zivilmacht und verfolgt die Zivilisierung der Internationalen Beziehungen. Es kann festgehalten werden, dass eine Zivilmacht ihr Handeln an den folgenden Prinzipien orientiert, die alle aus der Maxime der Zivilisierung der Politik abgeleitet werden können.³⁹⁴

I. Es geht einer Zivilmacht darum, (*militärische*) *Gewaltanwendungen* zu mindern, einzuhegen und zu bändigen. Die internationalen Beziehungen wurden in den letzten Jahrzehnten immer interdependenter, sodass es für eine Zivilmacht ein zentrales Anliegen ist, gewaltsame Austragungen von Konflikten möglichst zu verhindern oder zu vermindern. Zivilmächte sind gegenüber (militärischen) Gewaltanwendungen grundsätzlich skeptisch und fokussieren auf politische Instrumente. Deswegen sind Zivilmächte jedoch nicht pazifistisch: Wenn es einen internationalen Konsens – beispielsweise im Uno-Rahmen – gibt, dass nur eine militärische Massnahme die kollektive Sicherheit garantieren kann, unterstützt auch eine Zivilmacht einen solchen, an Regeln gebundenen Eingriff.

II. Um eine Zivilisierung und damit eine möglichst gewaltfreie Austragung von Differenzen zu erreichen, setzt sich eine Zivilmacht für die *Verrechtlichung* und eine stärkere Institutionalisierung der internationalen Politik ein. Sie befürworten die Prinzipien und Grundsätze des Völkerrechts und deren Durchsetzung, was am Besten mit internationalen Regimen und Institutionen erreicht werden kann. Selbstverständlich gelten diese Normen auch für die Zivilmächte selbst, weshalb sie einem gewissen Souveränitätstransfer an internationale Organisationen zustimmen. Dies wird auf den Handlungsstil übertragen, indem Zivilmächte partnerschaftliche, kompromissorientierte und kollektive Lösungen anstreben und dementsprechend unilaterales Vorgehen grundsätzlich ablehnen.

III. Inhaltlich fokussieren Zivilmächte auf die Einhaltung der Menschenrechte, auf die Verbreitung von Rechtsstaatlichkeit, *Demokratie* und „good governance“. Zudem engagiert sie sich auch für eine Stabilität und Prosperität von Marktwirtschaften und anerkennt die Notwendigkeit einer nachhaltigen Entwicklung.

b) Zivilmacht: Anwendung des Konzepts auf die Frage der Kooperation mit PMCs

Kirste gliederte die Merkmale einer Zivilmacht in sechs Kategorien und nahm innerhalb dessen weitere Unterteilungen vor³⁹⁵:

³⁹⁴ Tritsch 2008: 46-48; Streichert 2005: 6; Kirste 1998: 51-53

³⁹⁵ Kirste 1998: 51-57

- I. „Gestaltungswille“: Als „*initiator/promotor*“ und „*key institution member*“ möchte eine Zivilmacht die globale Agenda aktiv mitgestalten, ohne dabei die alleinige Leitung zu übernehmen.
- II. „Nationale Zielsetzungen“: Eine demokratische Innenpolitik ist handlungsleitend für die Aussenpolitik („*welfare maximiser*“).
- III. „Internationale Zielsetzungen – organisatorisch“: Für eine Zivilmacht steht Kooperation im Zentrum, weshalb internationale Strukturen wichtig sind. Sie setzt sich auch für die Verrechtlichung der internationalen Beziehungen ein („*supranationalist*“, „*regime builder/deepener*“, „*promoter of rule of law*“, „*institution/regime enlarger*“ und „*supporter of strong UN, OSCE*“).
- IV. „Internationale Ziele – materiell-inhaltlich“: Eine werteorientierte Aussenpolitik, in der Völkerrecht und Menschenrechte bedeutend sind, bildet die Basis für Zivilmächte. Die Verfolgung einer „Weltinnenpolitik“ und von „good governance“ sowie das Streben nach einer nachhaltigen Entwicklung sind nicht leere Worthülsen („*propagator of interdependent interests*“, „*value based foreign policy*“, „*promoter of good governance and rule of law/intervener*“, „*promoter of democratisation and human rights*“ und „*promoter of sustainable development*“).
- V. „Aussenpolitischer Stil“: Als Zivilmacht ist kooperatives und partnerschaftliches Verhalten Pflicht, weshalb sie sich gegen unilaterales Vorgehen ausspricht. Kompromisse sollen durch Vermittlungen und Mediationen, vor allem in institutionalisiertem Rahmen, gefunden werden. Mit Bezug zur Kategorie IV sollen Verstösse gegen internationale Normen kollektiv sanktioniert werden („*collective actor*“, „*opponent of unilateral action*“, „*promoter of bargaining, compromise and mediation*“, „*regime/institution user*“, „*partner*“ und „*sanction power*“).
- VI. „Aussenpolitische Instrumente“: Überzeugungen und Instrumente der kollektiven Sicherheit sind prioritär. Militärische Mittel dürfen nur dann eingesetzt werden, wenn sie international legitimiert sind, das heisst wenn ein Beschluss des Unosicherheitsrates vorliegt oder es ein Akt der Selbstverteidigung ist („*promoter of collective security*“, „*promoter of cooperative security*“ und „*promoter of multilateral, legitimate action/integrated instruments*“).

Das Leitmotiv von Zivilmächten besteht darin, dass sie eine friedliche Ordnung (im Sinne eines positiven Friedens) schaffen wollen, weshalb sie eine Zivilisierung der internationalen Politik anstreben. Ursprünge des Zivilmächtskonzeptes gehen davon aus, dass ein profundes staatliches Gewaltmonopol die gewaltsame Konfliktaustragung verdrängen kann. Obwohl eine Zivilmacht im Konkreten sehr unterschiedliche Zielsetzungen hat, sind folgende Elemente für die Bearbeitung der hier gestellten

Fragen zentral: Erstens wird Gewaltanwendung grundsätzlich abgelehnt³⁹⁶, zweitens befürworten sie starke multilaterale Strukturen und drittens setzen sie sich für die Verrechtlichung der internationalen Politik ein.

4.1.3. Hypothese A und Parameter

Mit Bezug zur Frage, ob PMCs als Kooperationspartner generell und spezifisch in Peacekeeping Operationen akzeptiert sind, müsste aus den vorangegangenen Überlegungen davon ausgegangen werden, dass Zivilmächte den Einbezug privater Militärunternehmungen eher ablehnen. Erstens ist die Wahrscheinlichkeit gegeben, dass PMC-Mitarbeiter zu sicherheitsrelevanten Akteuren werden und daher auch das Potential besteht, dass es zu Gewaltanwendungen kommt. Zweitens bestehen zum heutigen Zeitpunkt nach wie vor keine internationalen Regeln wie private Militärunternehmungen engagiert, kontrolliert und eventuell sanktioniert werden müssen. Obwohl die Uno private Unternehmungen in PKOs einstellt, werden private Militärfirmen nach wie vor nicht systematisch in Uno-mandatierten PKOs verwendet.

Die Hypothese A lautet wie folgt: Je stärker die Aussen- und Sicherheitspolitik eines Staates am Idealtypus einer Zivilmacht orientiert ist („möglichst keine Gewaltanwendung“, „Multilateralismus“, „Verrechtlichung der internationalen Beziehungen“), desto eher wird eine Kooperation mit PMCs im internationalen Kontext abgelehnt.

Die Zivilisierung der internationalen Politik bringt mit sich, dass die Beziehungen bestimmten vereinbarten Regeln und Normen folgen. Die Verrechtlichung und Verregelung der Internationalen Beziehungen ist eines der Grundprinzipien, denen eine Zivilmacht folgt. Folglich ist sie an einer Stärkung des Völkerrechts interessiert und gestaltet aktiv eine Normierung mit. Daraus lassen sich zwei Unterhypothesen bilden:

Die Unterhypothese A1 geht davon aus, dass je mehr ein Staat multilaterale Strukturen begrüsst, militärische Gewaltanwendungen ablehnt und sich für multilaterale Rapid Reaction Forces einsetzt, desto eher wird er auf die Zusammenarbeit mit PMCs verzichten.

Die Unterhypothese A2 lautet folgendermassen: Je stärker sich ein Staat für die Verrechtlichung der Internationalen Politik im Allgemeinen und sich für die Stärkung des Internationalen Strafrechts einsetzt, desto eher werden PMCs nicht als Partner betrachtet werden.

³⁹⁶ Ibid.: 53

Die folgenden vier Parameter bilden die Basis der (Unter-)Hypothesen, indem davon ausgegangen wird, dass sie die Entscheidung für oder gegen eine Kooperation mit PMCs beeinflussen.

4.1.3.1. *Multilateralismus*

Der aussenpolitische Handlungsstil einer Zivilmacht ist von Kooperation und Verhandlungswille geprägt. Indem sie der Norm des kollektiven, kooperativen und partnerschaftlichen Vorgehens folgt, setzt sie sich für starke Internationale Regime ein, lehnt unilaterales Vorgehen ab und befürwortet, dass Verstöße gegen internationale Normen kollektiv geahndet werden.

Multilaterales Vorgehen trifft man in unterschiedlichsten Politikbereichen an. Überdies existieren mannigfache Ausprägungen von Multilateralismus, was vor allem mit den verschiedenen Bedeutungen und Verständnissen zu tun hat. Ruggie lieferte 1993 eine Umschreibung des Begriffs, der für viele Bereiche wo Multilateralismus vorkommt, anwendbar ist: „*In sum, the term multilateral is an adjective that modifies the noun institution. What distinguishes the multilateral form from others is that it coordinates behaviour among three or more states on the basis of generalized principles of conduct.*“³⁹⁷ Der Multilateralismus weist also zentral auf eine bestimmte Art des Verhaltens von Staaten hin, nämlich diejenige der Kooperation. Die Ausgestaltung und Form sowie die Intensität der Kooperation können jedoch sehr unterschiedlich sein: „*(...) bei Multilateralismus [handelt es sich, ab] um mehr oder weniger permanente Formen der Kooperation zwischen mehreren Staaten, die entweder institutionalisiert sind oder aber sich auf diplomatische Verhandlungen und Konsultationen beschränken.*“³⁹⁸ Der Institutionalisierungsgrad reicht von Verhandlungen bis zur Errichtung internationaler Organisationen. Da sich Multilateralismus also sehr unterschiedlich ausgestalten kann, plädiert Krause für eine verfeinerte Darstellung und unterscheidet zwischen fünf Formen:³⁹⁹

- a) *Ordnung der kollektiven Sicherheit*
- b) *offener (funktionaler oder allgemein angelegter) Multilateralismus*
- c) *geschlossener Multilateralismus*
- d) *gemeinschaftlicher Multilateralismus*
- e) *Multilateralismus im Bereich der internationalen Wirtschafts- und Finanzbeziehungen*

In dieser Arbeit spielen alle Varianten ausser Punkt e) eine Rolle, da die internationalen Wirtschaftsbeziehungen der einzelnen Staaten nicht in die Analyse miteinbezogen werden. Ein *System kollektiver Sicherheit* stellt eine multilaterale Sicherheitsordnung dar, wie sie die Uno verkörpert.⁴⁰⁰ In einer solchen Ordnung sind möglichst alle Einheiten vereint, die von sicherheitspolitischen Angelegenheiten betroffen sind. Als grundsätzliche Prinzipien gelten unter anderem das Gewaltverbot, friedliche Streitbeilegung (diplomatische Verfahren) und Elemente zur Durchsetzung von Zwangsmassnahmen bei Verletzung von Verhaltensvorgaben. Eine Ordnung kollektiver Sicherheit kommt nicht ohne Institu-

³⁹⁷ Ruggie 1993: 14 (Hervorhebungen im Original)

³⁹⁸ Krause 2005: 222

³⁹⁹ Ibid.: 222-224 (Reihenfolge umgestellt: e) wird bei Krause an zweiter Stelle genannt – e) spielt in der vorliegenden Analyse keine Rolle)

⁴⁰⁰ Opitz 2002: 55-58

tionen aus, auch wenn diese rein administrativer Natur sind.⁴⁰¹ Der Fall der Uno ist speziell, da praktisch alle Staaten der Welt sich verpflichtet haben, die in der Charta festgelegten Ziele zu verfolgen und sich bestimmten Verhaltensnormen unterworfen haben. Zudem gründeten die Mitglieder eine Instanz, die als multilaterales Gremium beauftragt ist „(...) für die Sicherheit und den Frieden in der Welt zu sorgen.“⁴⁰² Die Uno ist ebenfalls ein gutes Beispiel für einen *offenen Multilateralismus*, wo die auf der Agenda stehenden Themen praktisch unbegrenzt sind. Diese Form des Multilateralismus öffnet sich zusehends auch für nicht-staatliche Akteure. In einem *geschlossenen funktionalen Multilateralismus* hingegen sind sowohl die Anzahl der zusammenarbeitenden Staaten als auch die zu behandelnden Themen beschränkt. Die Europäische Union stellt das Paradebeispiel für einen *gemeinschaftlichen Multilateralismus* dar. Bei dieser Art von Multilateralismus kooperieren Staaten miteinander, die auf Grund von Ähnlichkeiten (Kultur, Geschichte, Sprachen etc.) in zahlreichen Themengebieten zusammen arbeiten und zwar in einer Form und Qualität, dass von einer „*Gemeinschaft*“⁴⁰³ gesprochen werden kann.

Die vielfach angesprochenen Differenzen zwischen den USA und Europa bezüglich Multilateralismus können mit dieser Kategorisierung besser nachvollzogen und erklärt werden. Es ist nicht einfach so, dass die USA vom Mars und die Europäer von der Venus kommen und sie haben auch nicht per se unterschiedliche Ziele, sondern es geht meistens um den Weg und die Prozesse, wie diese Ziele erreicht werden können.⁴⁰⁴ Die USA sind nicht grundsätzlich gegen Multilateralismus, jedoch orientieren sie sich an der „*Leistungsfähigkeit und Effizienz*“ während die Europäer eher die Prozesse ins Zentrum rücken und somit eine „*multilaterale Ordnungsphilosophie*“⁴⁰⁵ erwirken wollen, um Anarchie und das Recht des Stärkeren in den Internationalen Beziehungen einzudämmen.

4.1.3.2. Militärische Instrumente

Es wurde bereits erwähnt, dass Zivilmächte gegenüber Gewaltanwendungen prinzipiell kritisch eingestellt sind, was jedoch nicht mit Pazifismus gleichzusetzen ist. Erfordert eine aussergewöhnliche Situation, wie beispielsweise die Verletzung internationaler Rechte und Normen, eine besondere Massnahme, dann lehnt eine Zivilmacht militärische Interventionen nicht grundsätzlich ab: „*Eine militärische Aktion wird lediglich an starke Beschränkungen und Reglementierungen gebunden.*“⁴⁰⁶ Nichtsdestotrotz bevorzugen Zivilmächte politische Instrumente.

Hier steht eines der aussen- und sicherheitspolitischen Instrumente im Mittelpunkt, nämlich dasjenige des Militärs. Es geht dabei einerseits um die Aufgaben des staatlichen Militärs und andererseits um die legitimatorischen Bedingungen eines internationalen Einsatzes, sollte ein solcher überhaupt eine Option sein. Ob und wie das Militär eingesetzt wird, folgt verschiedenen Auffassungen. Wenn das Militär als Instrument im internationalen Konfliktmanagement nur sehr schwach bejaht wird, dann ist davon

⁴⁰¹ Jaberg 1998: 225-226

⁴⁰² Ibid.: 222

⁴⁰³ Ibid.: 223

⁴⁰⁴ „It is not the destination that differs; it is the road to be taken“ (Williams 2005: 17).

⁴⁰⁵ Krause 2005: 227

⁴⁰⁶ Tritsch 2008: 47-48

auszugehen, dass der Einsatz militärischer Mittel auch in Form von PMCs nicht unterstützt wird. Es kann davon ausgegangen werden, dass diejenigen Staaten, die grundsätzlich gegen militärische Elemente sind, somit auch private Militärfirmen ablehnen.

4.1.3.3. *Rapid Reaction Forces*

Zivilmächte befürworten militärische Interventionen nur sehr bedingt. Deswegen werden Einsätze des robusten Peacekeepings als ultima ratio innerhalb der internationalen Konfliktbearbeitung betrachtet. Bezüglich der Frage der Schnellen Eingreiftruppen, greift das Axiom der Regime-Befürwortung einer Zivilmacht. Wenn eine solche Truppe international abgeseget ist, dann könnte sich eine Zivilmacht durchaus daran beteiligen.

Die Diskussion um eine allfällige Beteiligung von PMCs an PKOs wurde in den letzten Jahren stark von der Industrie der privaten Militärfirmen und deren amerikanischen Verband IPOA beeinflusst und vorangetrieben.⁴⁰⁷ Neben Argumenten, dass Angehörige der privaten Militärfirmen qualitativ besser sind und dass eine Peacekeeping Operation bloss 15-20% einer Uno PKO kosten würde, wird mit dem Argument „faster“ die kurze Dauer bis zur Einsatzfähigkeit umschrieben. Die Bestände einer PMC könnten innerhalb einer Zeitspanne von zwei bis sechs Wochen vor Ort einsetzbar sein.⁴⁰⁸ Die Idee einer Truppe, welche einer Art „rapid reaction combat force“ gleichkommt, ist auch von Wissenschaftlern und Kommentatoren aufgegriffen worden.⁴⁰⁹ Wither zeichnet folgendes mögliches Szenario: „*In a hypothetical EU operation, a PMC could be hired to intervene rapidly in a deteriorating security situation, defeat local opposition, and stabilize a conflict long enough to allow peacekeepers from member states or the UN to deploy at a more leisurely pace without significant military risks.*“⁴¹⁰ Dass es meist mehrere Monate dauert bis eine Uno-PKO komplett vor Ort einsetzbar ist, ist ein bekanntes Problem, wobei die lange Zeitspanne nicht bloss auf Grund technischer und logistischer Probleme zustande kommt.⁴¹¹ Um diesen Missstand zu beheben, hat die Internationale Gemeinschaft bereits verschiedene Institutionen geschaffen. In dem hier vorliegenden Kontext geht es vor allem um die Institutionen UNSAS, SHIRBRIG und NRF.

Das UNSAS (UN Stand-by Arrangements System) wurde 1994 mit dem Ziel gegründet, die Uno mit auf Abruf bereitstehenden militärischen Kapazitäten auszurüsten, um damit die Reaktionsfähigkeit der Uno auf akute Krisen zu erhöhen.⁴¹² Die Vereinten Nationen wollen damit eine grössere Übersicht der potentiell zur Verfügung stehenden Mittel erreichen, indem die Staaten der Uno bestimmte Ressourcen kommunizieren, die sie letzterer zur Verfügung stellen könnten. Es sind bedingte Zugeständnisse

⁴⁰⁷ Siehe zum Beispiel Brooks 2006; Brooks 2005; Brooks 2000

⁴⁰⁸ Brooks 2005

⁴⁰⁹ unter anderen Gantz 2003; Wither 2005; Takasaki 2006: 61

⁴¹⁰ Wither 2005: 117

⁴¹¹ Der ehemalige Uno-General Roméo Dallaire (UNAMIR 1994) umschrieb die Situation folgendermassen: „*On June 19, the date that UNAMIR 2 should have had 4,600 soldiers in Rwanda, my troop strength stood at 503 (...)*“ (Dallaire 2005: 432). Zu einem eindeutigen Verdikt gelangt Dallaire auch in seinen Schlussfolgerungen: „*If UNAMIR 2 had been deployed on time and as requested, would we have reduced the prolonged period of killing? Yes, we would have stopped it much sooner*“ (Dallaire 2005: 514).

⁴¹² Auswärtiges Amt 2007

und die angegebenen Elemente können von sehr unterschiedlicher Natur sein: sowohl militärisches oder ziviles Personal als auch Ausrüstung und Material. Die Ressourcen verbleiben „stand-by“ in den jeweiligen Staaten.⁴¹³ Die endgültige Entscheidung, ob die versprochenen Kapazitäten für eine Uno-mandatierte Friedensmission eingesetzt werden, bleibt jeweils den Staaten vorbehalten und wird von Fall zu Fall entschieden. Ein Staat kann seine Zugeständnisse oder Verpflichtungen auf verschiedenen Levels machen. Hat ein Staat seine Zusicherungen auf „Level 1“-Niveau abgegeben, so reicht er bloss eine Liste ein, welche Kapazitäten „*may be made available*“, was eigentlich nur Guten Willen zeigt, aber keine effektive Zugeständnisse beinhaltet. Hat ein Staat signalisiert, dass er die Garantien auf „Level 2“ angibt, dann reicht er eine detaillierte Liste ein, welche zum Beispiel die Auflistung der zur Verfügung stehenden Einheiten enthält oder bereits Informationen über einzelne, einzusetzende Personen mitteilt. Schliesslich werden Verpflichtungen auf einem „Level- 3“ in einer Vereinbarung festgehalten, welche umfassende Angaben der Kapazitäten inklusive die zeitliche Dimension und die Bezahlungsbedingungen enthält. Hat sich ein Staat für das vierte Niveau verpflichtet, dem so genannten „Rapid Deployment Level (RDL)“, würde das bedeuten, dass er die gemachten Zugeständnisse – sei dies Material oder Truppen – innerhalb von 30 bis 90 Tagen nach Abschluss einer Uno-Sicherheitsrats-Resolution der Mission zur Verfügung stellen kann.⁴¹⁴ Von den 83 Staaten, die sich bisher dem System anschlossen, haben sich 50 auf Level 3, zehn auf Level 2 und 23 auf Level 1 verpflichtet. Für den Level 4, dem „Rapid Deployment Level (RDL)“, haben sich bisher bloss Jordanien und Uruguay verpflichtet.⁴¹⁵

Mit der UNSAS verbunden ist die *SHIRBRIG* (Multinational Standby High Readiness Brigade for United Nations Operations). 1995 hatte der damalige Uno-Generalsekretär vorgeschlagen, eine Schnelle Eingreiftruppe zu bilden, die sich aus vereinzelt Staaten zusammensetzt. Diese Länder sollten gemeinsam mehrere Truppen in der Grösse von Brigaden zur Verfügung stellen und diese durch regelmässige Trainings einsatzfähig halten. Dänemark ergriff noch im gleichen Jahr die Initiative und unterzeichnete mit Österreich, Kanada, der Niederlande, Norwegen, Polen und Schweden eine entsprechende Absichtserklärung. Der erste Einsatz erfolgte 2000 für die United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea (UNMEE). Jedes Engagement muss auf einem Uno-Sicherheitsrat-Mandat basieren und obwohl ursprünglich von Kapitel VI-Einsätzen die Rede war, hat sich der Vorstand (Steering Committee) bereit erklärt, auch Einsätze in „robusteren“ Operationen zu prüfen. Alle Mitgliedsstaaten entscheiden auch hier von Fall zu Fall. Die Mission soll innerhalb von 15 bis 30 Tagen beginnen können und nach sechs Monaten müssen die Truppen abgelöst werden oder das Mandat verfällt. Die zu entsendenden Einheiten werden in einen Pool eingegeben und daraus eingesetzt. Mittlerweile haben auch Italien, Rumänien und Spanien alle Dokumente unterzeichnet, während Finnland, Litauen, Slowenien, Irland und Portugal vereinzelte Konventionen unterschrieben haben.⁴¹⁶

⁴¹³ DPKO 2007

⁴¹⁴ DPKO 2003: 7 (Auch beim RDL wird fallweise entschieden und die effektive Entsendung der Ressourcen untersteht der endgültigen Verabschiedung durch die entsprechende Regierung)

⁴¹⁵ DPKO 2003a

⁴¹⁶ SHIRBRIG 2007

Schliesslich hat auch die NATO ein Instrument für eine schnellere Einsatzfähigkeit entwickelt, die so genannte *NRF* (NATO Response Force). Diese wurde – nach einem Vorstoss der USA – im November 2002 auf dem NATO-Gipfel in Prag ins Leben gerufen. Bereits zwei Jahre später war die NRF erstmals einsatzfähig.⁴¹⁷ Das Ziel der NRF ist, erste Einheiten innerhalb von fünf Tagen in ein Krisengebiet zu verlegen, um während den nachfolgenden 30 Tagen autonom Einsätze durchführen zu können. Das Aufgabenspektrum reicht von Katastrophenhilfe über Evakuierungsoperationen bis hin zu kompletten Militärinterventionen. Die NRF basiert auf einem Rotationsprinzip, bei welchem die Staaten für jeweils sechs Monate eine bestimmte Anzahl von Streitkräften für die NRF verpflichtend abstellen. Im Mai 2007 wurden im Baltikum verschiedene Trainings mit Land-, See- und Luftstreitkräften mit insgesamt 10'000 Soldaten aus 19 Ländern durchgeführt, welche gemäss NATO zeigten, dass die Strukturen funktionieren.⁴¹⁸ Bislang wurde die NRF im Jahre 2005 sowohl beim Hurrikan „Katrina“ in den USA als auch beim Erdbeben in Pakistan eingesetzt.

Es ist davon auszugehen, dass ein Staat, der sich an den von der Uno und der NATO geschaffenen Schnellen Eingreiftruppen beteiligt, die Zusammenarbeit mit privaten Militärfirmen eher ablehnen wird. Diese multilateralen *Rapid Reaction Forces* beheben gerade jenen Mangel der internationalen Gemeinschaft bezüglich PKOs, welche PMCs nach eigenen Aussagen beheben könnten: eine *schnelle* und qualitativ einwandfreie Einsatzfähigkeit von Truppen, um nicht Monate auf eine effektive Uno-Missionen warten zu müssen.

4.1.3.4. Stellenwert Völkerrecht

Staaten, Internationale Organisationen, teilweise einzelne Personen und NGOs werden als Völkerrechtssubjekte definiert, deren Beziehungen eine spezifische Rechtsordnung, nämlich das Völkerrecht, regelt. Diese Rechtsbeziehungen basieren entweder auf einem Vertrag oder auf Gewohnheitsrecht. Die Angelegenheiten, welche geregelt werden, nehmen stetig zu und beschränken sich nicht nur auf die „befriedete“ Welt und deren Beziehungen (zum Beispiel internationale Wirtschaftsbeziehungen), sondern es „(...) stellt sich dem Völkerrecht ausserdem die ebenso bedeutsame Aufgabe, zur direkten Friedenssicherung beizutragen, indem vorhandene Mechanismen der Krisenbeherrschung, der Streit-schlichtung, der Konfliktverhinderung und –eindämmung rechtlich abgesichert, ausgebaut und fortentwickelt werden.“⁴¹⁹

Internationale Organisationen sind heute wichtige Völkerrechtssubjekte geworden, denen folgende Merkmale eigen sind. Erstens sind es Zusammenschlüsse von zwei oder mehreren Staaten, die langfristig angelegt sind und eigene Rechtspersönlichkeit besitzen. Zweitens muss diese Verbindung „aufgrund einer Einigung der Gründungsstaaten auf dem Gebiet des Völkerrechts zustandegekommen sein“⁴²⁰, was zumeist mit einem multilateralen Vertrag geschieht, der meistens auch die Satzung darstellt. Drittens ist für Internationale Organisationen typisch, dass sie Aufgaben selbständig ausführen

⁴¹⁷ BMVG 2006

⁴¹⁸ NATO 2007

⁴¹⁹ Ipsen 1999: 6-7 (Hervorhebungen im Original)

⁴²⁰ Ibid.: 72 (Hervorhebungen im Original)

und zwar diejenigen, welche im Gründungsvertrag explizit festgelegt sind und wofür die IO auch eigene Kompetenzen erhält. Daneben bestehen auch so genannte *implied powers*, indem ihr diejenigen Kompetenzen zugeordnet werden, die die IO logischerweise haben muss, um die ihr gestellten Aufgaben erfüllen zu können. Viertens muss eine Internationale Organisation auch mit einem eigenen handlungsberechtigten Organ ausgestattet sein, um neben der Rechts- auch die Handlungsfähigkeit zu besitzen.⁴²¹ Die Uno hat innerhalb der Internationalen Ordnung eine spezielle Stellung zumal sie auf Grund ihrer weltumspannenden Mitglieder und wegen ihrem grossen Aufgabengebiet eine wahrhaftige Weltorganisation ist. Der Sicherheitsrat ist das zentrale Organ der Uno und trägt die Hauptverantwortung zur Erreichung der in der Charta genannten Ziele wie Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, Schutz der Menschenrechte und sie soll die internationale Zusammenarbeit der Mitglieder fördern. Die Grundsätze der Uno sind in Artikel 2 der Charta festgelegt, wobei vor allem das zwischenstaatliche Gewaltverbot, das damit zusammenhängende *unbedingte* Kriegsverbot, die Verpflichtung der friedlichen Streitbeilegung, der Grundsatz der souveränen Gleichheit aller Mitglieder und das Interventionsverbot zu erwähnen sind.⁴²² Wie weiter oben erwähnt, haben Internationale Organisationen handlungsberechtigte Organe, die auf Grund des Gründungsvertrags gewisse Kompetenzen haben. So ist in Artikel 24 der Uno-Charta dem Uno-Sicherheitsrat die „(...) *Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit übertragen*.“⁴²³

Die Vereinten Nationen haben sich als IO das Ziel gesetzt, eine friedliche internationale Ordnung zu schaffen. Die in der Charta festgehaltenen Ziele und Grundsätze bilden für eine Vielzahl von Staaten das zentrale normative Referenzsystem auf völkerrechtlicher Ebene. Damit verbunden werden die Organe – und dementsprechend auch der Sicherheitsrat – als legitime Einrichtungen akzeptiert. Da jede Intervention eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten bedeutet und so die Souveränität eines Staates angetastet wird⁴²⁴, muss eine solche auf einer möglichst breit akzeptierten normativen Grundlage basieren. Bisher ist die Kooperation mit PMCs völkerrechtlich nicht geregelt und sie werden von der Uno auch nicht als „combat forces“ eingesetzt. Wenn ein Staat sich stark für die völkerrechtlichen Grundsätze und Verfahren einsetzt, dann wird dieser die Zusammenarbeit mit PMCs – zum jetzigen Zeitpunkt – eher ablehnen.

4.1.3.5. Stärkung Völkerrecht

Ein Staat kann sich in der Frage pro oder contra PMCs zweierlei für das Völkerrecht engagieren: Einerseits, wenn er sich für die Stärkung des internationalen Strafrechts ausspricht und andererseits, wenn er internationale Initiativen aktiv ausarbeitet oder solche unterstützt, die den Gebrauch von PMCs völkerrechtlich regulieren.

Die fehlende rechtliche Regulierung beziehungsweise die inkonsequente Anwendung bereits existierender Regeln ist in Kapitel 2 abgehandelt worden. Es wurde aufgezeigt, dass die Verfolgung von

⁴²¹ Ibid.: 71-76

⁴²² Uno 1945: Article 2

⁴²³ Ipsen 1999: 423 (eigene Hervorhebung)

⁴²⁴ Wulf 2005: 85

PMC-Mitarbeitern, die eine Straftat begangen haben, schwierig ist. Es sind verschiedene Fälle von Verbrechen bekannt, die durch Mitarbeiter einer privaten Militärfirma begangen wurden und die teilweise gerichtlich nicht untersucht wurden.⁴²⁵ Wie ebenfalls früher aufgezeigt, besteht ein spezifisches Problem darin, dass nach wie vor die nationalen Instanzen für die Strafverfolgung ihrer Bürger und Bürgerinnen verantwortlich sind. Staaten, welche Straftaten im Zusammenhang mit dem Ausland verfolgen, beziehen sich vorwiegend auf das Territorialitäts-, das aktive oder passive Personal- und das Weltrechtsprinzip. Mit der Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC) wurde erstmals eine permanente Instanz geschaffen, die die schweren Straftatbestände Genozid, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen⁴²⁶ ahndet, jedoch erst dann, wenn die nationalen Gerichte ihrer Aufgabe nicht nachkommen wollen oder können (Primat der nationalen Strafverfolgung). Die Zustimmung zu einer internationalen Strafgerichtsbarkeit ist eine starke Absichtserklärung, das internationale Strafrecht und damit das Völkerrecht zu stärken. Die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs ist insofern interessant, dass in einem Bereich des Rechts – dem Strafrecht –, das zu den fundamentalsten Rechtsgebieten eines Staates gehört, Souveränität an eine internationale Instanz abgegeben wird.⁴²⁷ Strafbar sind gemäss Strafrecht alle Verstösse gegen vom Staat erlassene Strafnormen, die „(...) die soziale Ordnung in erheblichem Ausmass stören.“⁴²⁸ Wie der Ausdruck „Strafnorm“ andeutet, kennen Staaten unterschiedliche Straftatbestände, die verschieden geahndet werden, weil die Faktoren, die zu einer so genannten Störung der sozialen Ordnung führen, unterschiedlich bewertet werden. Es herrscht heute jedoch Einigkeit, dass gewisse Normen zwingend sind (ius cogens), von denen niemand – auch nicht durch vertragliche Abmachung – abweichen darf. Es gibt jedoch immer wieder Versuche, die Normen anders zu interpretieren. Deshalb: *„Letztlich kann als gesichert nur gelten, dass das Aggressionsverbot, das Verbot des Sklavenhandels und des Völkermordes, das Gebot der Achtung elementarer Menschenrechte sowie Normen des humanitären Völkerrechts, die direkte Verbote an Staaten und Einzelpersonen enthalten (...), unabdingbare Normen des Völkerrechts darstellen.“*⁴²⁹ Die Straftatbestände, die vom ICC verfolgt werden, decken also ius cogens ab. Diejenigen Staaten, die den ICC und somit eine internationale Strafrechtsverfolgung und Strafanklage sowie Verurteilung unterstützen, tragen zur Fortentwicklung des Völkerrechts massgeblich bei. Die Regulierungs- und Kontrollnotwendigkeit von PMCs besteht zwar in vielen verschiedenen Bereichen wie zum Beispiel bezüglich der in Rechnung gestellten Spesen. Jedoch ist die Einhaltung der Menschenrechte im Allgemeinen und des humanitären Völkerrechts im Speziellen von fundamentaler Bedeutung, da es direkt um Menschenleben geht. Die Haltung, dass man eine Stärkung des Völkerrechts postuliert, zeigt sich nicht nur in der Unterstützung des internationalen Strafrechts, sondern

⁴²⁵ Vergleiche Lilly 2000: 10-11; Godoy 2003; Gantz 2003; Singer 2003; Holmqvist 2005: 27; Die sexuelle Gewaltanwendungen von Mitarbeitern von DynCorp im Balkan, wo die Täter strafrechtlich unbehelligt davon gekommen waren (Sourcewatch 2006) oder die Folterungen von Gefangenen durch PMC-Angehörige im Abu Ghraib Gefängnis im Irak zeigen die Problematik der (fehlenden) Verantwortlichkeit auf (Phinney 2005).

⁴²⁶ Eine ausführliche Darstellung der Straftatsbestände, die in den Zuständigkeitsbereich des ICC fallen, findet man unter: http://www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/Element_of_Crimes_English.pdf (Zugriff 19.6.2007).

⁴²⁷ Riklin/Niggli 2006/2007: 9

⁴²⁸ Ibid.

⁴²⁹ Ipsen 1999: 163

auch schon vorher, nämlich bei der Strafverhinderung. Verschiedene Staaten haben entweder Vorschläge gemacht, wie PMCs reguliert und kontrolliert werden können, andere haben dazu bereits Gesetze erlassen.⁴³⁰ Es gibt auch Staaten, die sich dafür einsetzen, dass PMCs nicht nur reguliert werden und unter gewissen Auflagen arbeiten müssen, sondern dass die privaten Militärfirmen die Normen des humanitären Völkerrechts auch tatsächlich einhalten. Als Beispiel sei hier die Schweiz genannt, welche zusammen mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) einen Dialog mit verschiedenen Staaten und privaten Sicherheits- und Militärfirmen führt, dessen Ergebnisse 2008 im Montreux Document⁴³¹ festgehalten wurden. Das Ziel besteht darin, geeignete Regulierungsmassnahmen zu finden, welche die Staaten umsetzen können und wollen und die für die Sicherheitsindustrie annehmbar sind. Obwohl die schweizerische Initiative vor allem auf die Verbesserungen der nationalen Rechtsordnungen drängt, ist ein erklärtes Ziel des Dialogs, die Firmen auf ihre Verpflichtungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte hinzuweisen. In diesem Sinne setzen sich diejenigen Staaten, welche internationale und nationale Regulierungen mit Bezug zum Völkerrecht befürworten, dafür ein, dass letzteres nicht nur erhalten bleibt, sondern auch aktiv von neueren Akteuren, wie beispielsweise den PMCs, angewendet und respektiert wird. Da die (straf)rechtlichen internationalen Normen bezüglich PMCs nach wie vor unklar sind, beziehungsweise ungenügend durchgesetzt werden, wird ein Staat, der sich für die Stärkung des Völkerrechts einsetzt, zum jetzigen Zeitpunkt gegen die Verwendung von PMCs sein.

⁴³⁰ Siehe Kapitel 2

⁴³¹ Das *Montreux Document on Private Military and Security Companies (PMSCs)* wurde im September 2008 von 17 Staaten unterzeichnet. Es hält „good practices“ für den Umgang mit PMCs in bewaffneten Konflikten fest und unterbreitet Vorschläge, wie effektive Regulierungen auf nationalstaatlicher Ebene ausgestaltet werden können. Das Dokument ist das Ergebnis des vom IKRK und vom Schweizerische Aussenministerium initiierten Prozesses, der 2006 mit dem Ziel lanciert wurde, einen Dialog zwischen Staaten und PMCs einzuleiten. Ausführliche Informationen findet man unter <http://www.eda.admin.ch/psc>.

4.2. Wirtschaftspolitisches Paradigma und Staatsverständnis

„Der schlanke Staat macht vor den Kasernentoren nicht Halt.“⁴³²

Sobald private Personen oder Unternehmungen Aufgaben des Staates übernehmen – in welcher Form auch immer – kommen grundsätzliche wirtschaftspolitische, staatsrechtliche und staatsphilosophische Fragen auf. Welche Aufgaben muss ein Staat übernehmen und gibt es so etwas wie genuine Staatsaufgaben, die in keiner Form an Private übertragen werden dürfen? Wie lassen sich die grossen Unterschiede zwischen Staaten bezüglich ihres Privatisierungswillens im Generellen erklären? Welche Aufgaben im militärischen und polizeilichen Bereich wurden dennoch ausgelagert und dies aus welchen Gründen?

4.2.1. Einführung – Begriffsbestimmung

4.2.1.1. Wirtschaftspolitik

Unter Wirtschaftspolitik versteht man einerseits eine theoretische Richtung innerhalb der Volkswirtschaftslehre, die sich vorwiegend mit wirtschaftlichen Prozessen und Wirtschaftssystemen beschäftigt. Andererseits wird unter Wirtschaftspolitik auch die alltägliche politische Arbeit verstanden und gilt somit als Teil der Gesellschaftspolitik.⁴³³ In beiden Bereichen – dem theoretischen und dem praktischen – unterteilt man die Wirtschaftspolitik in die Ordnungs-, Struktur- und Konjunkturpolitik und definiert diese wie folgt: *„Generell umfasst Wirtschaftspolitik alle Regelungen und Massnahmen, die Wirtschaftswissenschaftler vorschlagen (...) und wirtschaftspolitische Instanzen ergreifen (...), um die Wirtschaftsordnung zu gestalten (Ordnungspolitik), Wirtschaftsstrukturen zu verändern (Strukturpolitik) und Volkswirtschaftsprozesse zu beeinflussen (Konjunkturpolitik).“⁴³⁴* In dieser Arbeit wird nicht auf die Wirtschaftspolitik als *volkswirtschaftliche Theorie* eingegangen, sondern die praktikable Wirtschaftspolitik zum Analysegegenstand gemacht. Die Wirtschaftspolitik wird sowohl von einem staatlichen als auch ökonomischen Rahmen abgesteckt. Da *„(...) Staatsform, Staatsaufbau, prägende Staatsideen, Parteiensystem (...) sowie (...) [die] Art der Wirtschaftsordnung (...)“* von Staat zu Staat anders sind, unterscheiden sich wirtschaftspolitische Massnahmen und dementsprechend werden auch verschiedene Rahmenbedingungen für die Wirtschaft gesetzt. Die wirtschaftspolitischen Handlungsmöglichkeiten sind in einer funktionierenden Demokratie durch marktwirtschaftliche Prinzipien begrenzt. Dafür sorgt die rechtsstaatliche Ordnung, die das politische, gesellschaftliche aber auch wirtschaftliche Zusammenleben regelt. Die Rechtsstaatlichkeit gehört zu den fundamentalsten Grundsätzen, die einen

⁴³² Wulf 2005: 49

⁴³³ Peters subsumiert unter Gesellschaftspolitik eines Staates die Wirtschafts-, Sozial- und Bildungspolitik (Peters 2000: 3).

⁴³⁴ Ibid. (Hervorhebung im Original)

demokratischen Staat begründen. „Rechtsstaatlichkeit besagt nicht nur, dass der Staat eine Rechtsordnung aufstellt und garantiert (...), sondern bedeutet die Garantie bestimmter historisch entwickelter, teilweise auch in die Verfassung ausdrücklich aufgenommener ‚rechtsstaatlicher‘ Grundsätze.“⁴³⁵ Zu diesen gehören etwa das Prinzip der Gewaltenteilung, der Vorrang der Verfassung, die Bindung der vollziehenden Gewalt an Recht und Gesetze, der Rechtsschutz durch unabhängige Gerichte oder die Gewährleistung von Grundrechten.⁴³⁶ Hinter der Rechtsstaatlichkeit steht die Idee, den Staat zu bändigen, ihn an verbindliche Regeln zu binden und damit zusammenhängend den Individuen die festgesetzten Grundrechte zu garantieren. Damit sind in einer Rechtsordnung also auch die Grundzüge des Verhältnisses zwischen den einzelnen Wirtschaftssubjekten und dem Staat geregelt.⁴³⁷ Wie die Aufgaben zwischen Staat und Wirtschaft jedoch detailliert zu verteilen sind, beschäftigt verschiedene Disziplinen auf sehr unterschiedliche Weise, indem diverse Schwerpunkte ins Zentrum gerückt und damit einhergehend unterschiedliche Analysekonzepte verwendet werden. Die Fachrichtungen gehen dementsprechend auch anders mit der Frage um, ob und wenn ja welche Staatsaufgaben dem Markt überlassen werden können oder sollen.

4.2.1.2. Privatisierung – Deregulierung – Auslagerungen

Bevor die Frage angegangen werden kann, ob es so genannte genuine Staatsaufgaben gibt – das heisst solche, die nicht durch Private ausgeübt werden sollen oder können – müssen die Begriffe Privatisierung und Regulierung beziehungsweise Deregulierung definiert und miteinander in Bezug gesetzt werden.

Der Begriff Privatisierung wird nicht einheitlich definiert. Dies rührt einerseits daher, dass in normativ geführten Diskussionen die Privatisierung als Rundumschlag für Verschiedenes gebraucht wird. Andererseits werden damit diverse Aufgaben, die vormals nur vom Staat ausgeführt wurden und jetzt von Privaten übernommen werden, unter diesem Begriff subsumiert. Grundsätzlich wird mit Privatisierung gemeint, dass Aufgaben vom öffentlichen auf den privaten Sektor übertragen werden. Diese äusserst weit gefasste Umschreibung wird der komplexen Privatisierungsrealität jedoch nicht gerecht. Beispielsweise ist damit nicht gesagt, dass der Staat teilweise gar nicht mehr an der Aufgabenerfüllung beteiligt ist. Zudem kann mit „privat“ sowohl eine natürliche als auch juristische Person des Privatrechts gemeint sein. Auch die Einteilung zwischen materieller und formeller Privatisierung greift eigentlich zu kurz, weshalb in der Literatur zwischen sechs Privatisierungsarten unterschieden wird⁴³⁸:

- Aufgabenprivatisierung (*materiell*): Der Staat nimmt eine Aufgabe nicht mehr wahr oder stellt eine Leistung nicht mehr länger her. Indem sich der Staat völlig zurückzieht, überlässt er die Herstellung dem Markt. Damit einhergehend reduziert sich das Aufgabenvolumen des Staates. Solche „echten“, materiellen Privatisierungen sind sehr selten. Ein Beispiel dafür war die Pri-

⁴³⁵ Creifelds 1992: 942

⁴³⁶ Nohlen 1998: 541-542

⁴³⁷ Peters 1993: 38

⁴³⁸ Ehler 2002: 37-45; Schuppert 1998: 74-75

vatisierung von *Air New Zealand*, die 1989 von der neuseeländischen Regierung vollständig an ein Investment-Konsortium verkauft wurde. Die Fluggesellschaft wurde jedoch 2001 wieder verstaatlicht, indem der Staat soviel Geld einschoss, sodass er schliesslich gegen 80% der Aktien hielt.⁴³⁹

- Organisationsprivatisierung (*formal*): Hierbei findet bloss eine Umwandlung der Rechtsform statt. Eine „(...) öffentlich-rechtliche Einrichtung des Staates wird also bei gleichzeitiger Beibehaltung der staatlichen Trägerschaft in eine privatrechtliche Gesellschaft umgewandelt“.⁴⁴⁰ Damit bleibt die Aufgabe vollständig beim Staat. Diese Art von Privatisierung wird meistens vorgenommen, um an unternehmerischer Flexibilität zu gewinnen.
- Teilprivatisierung (*funktionell*): Der Vollzug einer Aufgabe wird auf einen „echten“ Privaten übertragen, wobei sowohl die Zuständigkeit als auch die Verantwortung für die Aufgabe beim öffentlichen Sektor bleibt. Ehlers bezeichnet die funktionelle Privatisierung als Sammelbegriff für verschiedene Aktivitäten, die als *contracting out* bezeichnet werden können.⁴⁴¹
- Vermögensprivatisierung: Sowohl Eigentum als auch Vermögenswerte wie Beteiligungen gehen bei dieser Form auf Private über. In Grossbritannien wurde dies als „selling the family silver“ betitelt.
- Finanzierungsprivatisierung: Dabei handelt es sich um eine Form von Kapitalbeteiligung aus dem privaten Sektor, um öffentliche Investitionen mitzufinanzieren.
- Verfahrensprivatisierung: Dies ist die jüngste Kategorie und spielt vor allem im Städtebau-recht und im Umweltrecht eine Rolle. Dabei werden Aufgaben der Verwaltungsverfahren auf Private übertragen.

Von den hier aufgeführten Formen der Privatisierungen, sind materielle („echte“) Privatisierungen selten; dennoch wird der private Sektor an immer mehr ehemals rein staatlichen Aufgaben beteiligt. Die zunehmende Zusammenarbeit erfordert klare Bestimmungen, sodass Privatisierungen – ausser bei der materiellen Privatisierung – neue Modelle von Regulierungen mit sich bringen. Unter Regulierung wird im Grunde folgendes verstanden: „(...) *rules issued for the purpose of controlling the manner in which private and public enterprises conduct their operations (...)*“.⁴⁴² Gemäss Majone ist also auch dann von Regulierung zu sprechen, wenn sich das Unternehmen nach wie vor im Staatsbesitz befindet. Daher wird im Zusammenhang mit der Privatisierungsdiskussion auch von Re- oder De-Regulierung

⁴³⁹ Air New Zealand 2007; Kohler 2001

⁴⁴⁰ Ehlers 2002: 46

⁴⁴¹ Ehlers 2002: 49-50. Er listet die folgenden Unterkategorien auf:

- Fremdbezug: Für verwaltungsinterne Aufgaben hält der Staat kein eigenes Personal mehr, sondern übergibt die Aufgabe an Externe, beispielsweise für so genannte Annexaufgaben wie die Gebäudereinigung.
- Submissionssystem: Mittels einer öffentlichen Ausschreibung erhält ein Privater einen Betreibervertrag, der die zu erbringende Aufgabe festlegt. Als Beispiel können hier Kläranlagen genannt werden.
- Konzessionssystem: Der Unterschied zum obigen System liegt alleine darin, dass der Private direkt vom Kunden entgeltet wird. Aber auch hier behält der Staat die Leistungsverantwortung. Der öffentliche Verkehr kann hier als Beispiel gelten.
- Voucher-System: Der Staat gibt an bestimmte Personengruppen staatlich finanzierte Gutscheine ab, die den Privaten erlaubt diese bei irgendeinem Leistungserbringer einzulösen. An finanzschwache Personen Wohngeld abzugeben, würde unter das Voucher-System fallen.

⁴⁴² Majone 1996: 9

gesprochen. Deshalb präzisiert er und fasst zusammen: „(...) *it follows that privatization is best thought of as re-regulation – the replacement of one mode of regulation, public ownership, by another mode, statutory regulation. (...) the role of the state changes from that of a producer of goods and services to that of an umpire whose main function is to ensure that economic actors play by the agreed rules of the game.*“⁴⁴³ Der westliche Staat hat sich folglich immer mehr von einem „Leistungs- zu einem Regulierungsstaat“⁴⁴⁴ entwickelt, in welchem Kooperationen zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor alltäglich sind. Mit den Privatisierungen hat sich der Staat meistens nicht zurückgezogen, sondern ist vielfach in anderer Form präsent und lenkt die Beziehungen zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor. Daher gehen Privatisierungen meistens mit dem Ausbau von Regulierungsbehörden einher, die die Aufgabenerledigungen des privaten Sektors überwachen und kontrollieren. Die Komplexität dieser Tätigkeitsfelder und die Probleme sind nicht geringer, sondern anders geworden. Grande nennt vier Problembereiche, die Regulierungen verursachen⁴⁴⁵: Erstens entstehen damit typische Principal-Agent-Situationen, in der die Regulierungsbehörde beträchtlich von den Informationen und der Kooperation des zu kontrollierenden Unternehmens abhängig ist. Zweitens sind die Zielvorgaben für die ausführende Institution oft ungenau oder gar widersprüchlich definiert. Folglich wird den Unternehmen viel Raum für Interpretationen gegeben, wobei es vorkommen kann, dass für die Regulierungsbehörde selbst die zu kontrollierenden Vorgaben unklar sind. Drittens führen die Regulierungsbehörden zwar Kontrollen durch, können aber keine Sanktionen aussprechen, weil sie dazu nicht befugt sind (häufig bleibt ihnen nur der Gang über die Justiz). Viertens haben die Regulierungsbehörden selbst ein Legitimationsproblem, da sie meistens nicht gewählte Instanzen sind, was jedoch auch durchaus gewollt ist: Eine Regulierungsbehörde muss ihre Kontrollen sachneutral durchführen können und darf politisch nicht abhängig sein. Trotz diesen Schwierigkeiten wird in immer mehr Bereichen der private Sektor hinzugezogen. Die Beweggründe, die einen Staat veranlassen, Aufgaben an private Unternehmungen zu übergeben, sind sehr vielfältig. Ehlers⁴⁴⁶ führt unter anderem finanzpolitische Motive an, da mit dem Verkauf eines staatlichen Unternehmens sich der öffentliche Haushalt einfacher sanieren lässt. Ausserdem seien auch ordnungspolitische Absichten ausschlaggebend. So führten in verschiedenen Staaten Leitideen, die einen so genannten Interventionsstaat ablehnen und Eingriffe des Staates nur befürworten, wenn es zu Marktversagen kommt, zu diesen Umstrukturierungen. Aus politikwissenschaftlicher Sicht werden folgende drei Punkte erwähnt.⁴⁴⁷ Erstens sei zu beobachten, dass in denjenigen Ländern, wo Privatisierungen keine Änderungen des Grundgesetzes oder der Verfassung bedurften, mehr oder schneller privatisiert wurde. Zweitens werde dort eher dereguliert, wo die Exekutive eine stärkere Entscheidungsmacht hat (beispielsweise kann der Premierminister in Grossbritannien sich in fast alle Bereiche einmischen). Und schliesslich spiele die Organisation von

⁴⁴³ Ibid.: 54

⁴⁴⁴ Majone zitiert in Grande 1998: 46

⁴⁴⁵ Grande 1998: 47-50

⁴⁴⁶ Ehlers 2002: 30-33

⁴⁴⁷ Grande 1998.: 41-43

Interessen eine Rolle: Es komme dort stärker zu Privatisierungen, wo es keine starken oppositionellen Interessensgruppen gibt.

4.2.1.3. *Genuine Staatsaufgaben*

Die oben vollzogene Differenzierung der Privatisierungsformen ist nicht Selbstzweck, sondern zeigt deutliche Unterschiede auf. Bei Privatisierungen und Deregulierungen kommt es nicht nur zur Aufgabenteilung, sondern auch zu einer Neuregelung der Verantwortlichkeiten. Häufig haben Staaten nicht mehr eine unmittelbare Erfüllungsverantwortung, sondern eine so genannte *Gewährleistungsverantwortung*. Dies bedeutet, dass der öffentliche Sektor nicht unbedingt die Leistung selbst erbringen, sondern die Erbringung garantieren und steuern muss – sozusagen von „*providing zu enabling*“.⁴⁴⁸ Es stellt sich nun die Frage, welche Art von Verantwortung der Staat bei welchen Aufgaben übernehmen muss – oder soll. Schuppert hat in seinem Beitrag folgende Graphik zusammengestellt.

Aufgabentypen und Verantwortungskategorien

	Gewährleistungsverantwortung	Finanzverantwortung	Vollzugsverantwortung
staatliche Kernaufgabe	●	●	●
staatliche Gewährleistungs- und Ergänzungsaufgabe mit Finanzverantwortung	●	●	○
staatliche Gewährleistungs- und Ergänzungsaufgabe ohne Finanzverantwortung	●	○	○
private Aufgabe	○	○	○

● Verantwortung bei öffentlicher Einrichtung ○ Verantwortung bei nicht-staatlichem Träger

Abbildung 5: Genuine Staatsaufgaben (Schuppert 1998: 82)

Er geht davon aus, dass so genannte „*staatliche Kernaufgaben*“ existieren, bei denen der Staat eine dreifache Verantwortung hat und in diesem Sinne nicht auf Private übertragen werden dürfen. Dementsprechend stellen sich folgende zwei Fragen: Wird in der übrigen juristischen Literatur und in anderen Disziplinen wie den Wirtschafts- oder Politikwissenschaften ebenfalls davon ausgegangen, dass es genuine Staatsaufgaben gibt? Wenn ja, welche Aufgaben werden als solche definiert und werden Aufgaben der Sicherheitspolitik auch dazu gezählt?

⁴⁴⁸ Schuppert 1998: 81; Kälin et al. 2007: 56

Juristische Sicht

Beiträge, die sich mit dem Thema Privatisierungen im Sicherheitsbereich beschäftigen, kritisieren, dass die Staatlichkeit ausgehöhlt und somit das Gewaltmonopol des Staates untergraben wird.⁴⁴⁹ Mit „Gewaltmonopol“ ist gemeint, dass der Staat (und seine Organe) alleine berechtigt sind, die gefällten, verbindlichen politischen Entscheidungen notfalls auch mit Gewalt durchzusetzen.⁴⁵⁰ Das Gewaltmonopol ist ein Wesensmerkmal des modernen Staates und wird in der juristischen Literatur als *Staatszweck* bezeichnet, der das politische Gebilde „Staat“ in seinen Grundzügen rechtfertigt. Anders ausgedrückt, „[d]ie Staatszwecke beantworten die Frage, warum Staat ist und nicht Anarchie.“⁴⁵¹ In diesem Sinne sind Staatszwecke von grundlegender Bedeutung für die Konstitution eines Staates. Da diese wenig konkret sind, werden aus ihnen so genannte Staatsziele abgeleitet, die die inhaltliche Ausrichtung eines Staates umfassender definieren. Obwohl sie die allgemeinen Richtungen staatlichen Handelns vorgeben und somit als Leitlinien dienen, enthalten aber auch sie kein umfängliches detailliertes Aufgabenprogramm. Einzelne Tätigkeitsfelder, die Staatsziele konkretisieren, werden in der Rechtswissenschaft *Staatsaufgaben* genannt: „*Staatsaufgaben sind solche Tätigkeitsfelder, die dem Staat von Rechts wegen zugewiesen oder zugänglich sind.*“⁴⁵² Am folgenden Beispiel erkennt man den zunehmenden Konkretisierungsgrad der Begriffe: das „Gewaltmonopol“ gilt als Staatszweck, während die „innere Sicherheit“ ein Staatsziel darstellt, das unter anderem durch die Staatsaufgabe „polizeiliche Gefahrenabwehr“ konkretisiert wird.⁴⁵³

Im Anschluss an diese Begriffsdefinition ist zu fragen, ob es aus juristischer Perspektive Staatsaufgaben gibt, die derart stark mit einem Staatszweck zusammenhängen, das heisst für einen Staat konstitutiv sind, sodass sie nur durch staatliche Organe gewährleistet werden können. Solche *genuinen Staatsaufgaben* müssten also dem Staat vorbehalten bleiben, weil davon die Staatstätigkeit abhängt und ansonsten sich der Staat selbst aufgeben würde.⁴⁵⁴ Folglich handelt es sich bei „(...) *genuinen Staatsaufgaben* (...) *um einen Kernbereich staatsvorbehaltener Aufgaben, welcher der Privatisierung generell entzogen ist.*“⁴⁵⁵ Ehler kommt in seiner Untersuchung zum Schluss, dass während Jahrhunderten – bis Mitte des 20. Jahrhunderts – ein Konsens über Kernaufgaben herrschte. Obwohl die in seiner Publikation analysierten Staatsphilosophen und Rechtswissenschaftler auch andere Aufgaben als wichtig identifizierten, bezeichneten alle die folgenden drei Aufgaben als genuine Staatsaufgaben: die militärische Landesverteidigung, die polizeiliche Gefahrenabwehr und die Gerichtsbarkeit.⁴⁵⁶ „*Als funktionell originäre Staatsaufgaben, die nicht auf Private übertragbar sind, müssen solche Tätigkeiten angesehen werden, die unmittelbarer Ausfluss des staatlichen Gewaltmonopols sind. (...) Der mit dem Gewaltmonopol zu sichernde Staatszweck Sicherheit ist in seiner Kernsubstanz unantastbar und wegen seiner*

⁴⁴⁹ Vergleiche zum Beispiel Wulf 2005: 50

⁴⁵⁰ Nohlen 1998: 228

⁴⁵¹ Isensee 2006: 120

⁴⁵² Ibid.: 124

⁴⁵³ Ibid.

⁴⁵⁴ Ehler 2002: 87

⁴⁵⁵ Ibid.: 88

⁴⁵⁶ Ibid.: 85. Interessanterweise werden ausschliesslich diese drei Tätigkeiten genannt.

*Friedenssicherungsfunktion einer Privatisierung nicht zugänglich.*⁴⁵⁷ Diese drei Aufgaben zählen auch in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu den genuinen Staatsaufgaben. Der Vollständigkeit halber ist an dieser Stelle allerdings zu erwähnen, dass neben diesen neuerdings auch so genannte verschiedene *Gewährleistungsaufgaben* zum Kernbereich staatlicher Tätigkeiten gezählt werden (beispielsweise die soziale Vorsorge, das Gesundheits- oder Bildungswesen). Der zentrale Unterschied zu den oben angeführten besteht darin, dass der Staat diese Interessen zwar befriedigen, diese aber nicht selbst ausführen muss. Solche Aufgaben können von Privaten übernommen werden, jedoch behält der Staat die Gewährleistungsverantwortung (materielle Privatisierungen wären auch in diesen Bereichen unmöglich).⁴⁵⁸

Wirtschaftswissenschaftliche Sicht

Die Wirtschaftswissenschaften beschäftigen sich ebenfalls mit der Frage, welche Güter von wem in welcher Form hergestellt werden. Jedoch unterscheidet sich ihre Orientierungsgrundlage von den Rechtswissenschaften, indem die Annahmen und Ziele der Wohlfahrtstheorie im Zentrum stehen, da nach allokativen Effizienzen gesucht wird. In der Privatisierungsdiskussion bedeutet dies, dass das Beurteilungskriterium, ob eine Aufgabe vom Staat oder von Privaten ausgeführt werden soll, die optimale Verteilung der Ressourcen ist. Dies ist dann erreicht, wenn eine so genannte Pareto-Effizienz⁴⁵⁹ besteht. Verschiedene Ansätze haben sich mit der Frage der Zusammenarbeit zwischen dem Staat und dem privaten Sektor auseinandergesetzt, wobei an dieser Stelle zwei kurz umrissen werden. Erstens macht die klassische Theorie des Marktversagens zwar Aussagen darüber, dass der Staat in gewissen Bereichen eingreifen sollte, sagt aber nichts darüber aus, wie er einschreiten kann oder soll. Nach dieser Theorie soll der Staat nur dann intervenieren, wenn der Markt allokativ Ineffizienzen herstellt, was unter anderem der Fall bei so genannten „öffentlichen Gütern“ ist.⁴⁶⁰ Budäus führt als Beispiel für ein solches Gut die Verteidigung an.⁴⁶¹ Zweitens äussert sich die Transaktionskostentheorie zum Thema Privatisierungen. Sie geht davon aus, dass bei Vertragsbeziehungen neben Herstellungs- auch Koordinationskosten anfallen, wie beispielsweise Kosten für die Informationssuche oder Vertragsüberwachung. Die dafür verwendeten Bewertungskriterien sind die Spezifität der zu erbringenden Aufgabe und niedrige Markteintrittsschranken, weshalb so genannte Annexaufgaben eher zu privatisieren sind als andere: „(...) unter transaktionskostentheoretischen Gesichtspunkten [dürfte] eine Privatisierung öffentlicher Aufgaben aus dem Bereich der inneren Sicherheit, Polizei etc. nicht vertretbar sein.“⁴⁶² Da einerseits die Spezifität dieser Aufgaben äusserst hoch ist und andererseits hohe Transaktionskosten zu erwarten sind, sollte dafür der Staat zuständig sein und diese Aufgabe selbständig erfüllen. Kissler ergänzt diese Argumentation damit, dass neben der Spezifität auch die strategische Bedeu-

⁴⁵⁷ Steegmann 1998: 243

⁴⁵⁸ Ehler 2002: 95; 100

⁴⁵⁹ Eine Massnahme ist dann zu begrüssen, wenn dadurch mindestens ein Wirtschaftssubjekt besser gestellt ist, ohne dass gleichzeitig mindestens eines schlechter gestellt ist.

⁴⁶⁰ Die Ökonomie definiert ein öffentliches Gut als eines, wenn keine Rivalität im Konsum besteht und niemand vom Konsum ausgeschlossen werden kann.

⁴⁶¹ Budäus 1998: 19

⁴⁶² Ibid.: 30

tung eine Rolle spiele und kommt folglich ebenfalls zum Schluss, dass Aufgaben der inneren und äusseren Sicherheit zum „*genuinen Kernbereich staatlicher Leistungserstellung*“⁴⁶³ gehören.

Zusammenfassend sind der Privatisierung bestimmter Staatsaufgaben auch in ökonomischen Theorien Grenzen gesetzt. Es werden dabei sowohl die Verteidigung als auch die Polizei genannt, die aus den jeweiligen Begründungen besser nicht an Private übertragen werden.

Politikwissenschaftliche Sicht

Auch die Politikwissenschaft fragt nach den Staatsaufgaben. Diese sind jedoch „(...) *weder funktional noch konstitutionell eindeutig vorgegeben, sie werden im politischen Prozess konkretisiert und festgelegt* (...)“⁴⁶⁴ Es werden also weder Verfassungs- oder Gesetzestexte noch ökonomische Kriterien als Bewertungsgrundlagen herangezogen, um zu definieren was eine Staatsaufgabe ausmacht und als solche bezeichnet wird. Sie werden in einem Prozess bestimmt, der von unterschiedlichen Akteuren, diversen Interessen und ideologischen Paradigmen sowie institutionellen Rahmenbedingungen geprägt ist. Es lasse sich sonst nicht anders erklären, warum überall privatisiert werde, aber nicht überall gleich.⁴⁶⁵ Kissler argumentiert, dass nicht nach der Definition von Staatsaufgaben zu fragen sei, sondern vielmehr nach den „*politischen Zielsetzungen*“⁴⁶⁶, die eine Aufgabe zu einer Staatsaufgabe machen. Erst danach sei zu klären, welche Aufgaben wie privatisiert werden könnten. Es wird betont, dass in einer funktionierenden Demokratie die Festlegung der Leistungstiefe von Staatsaufgaben Sache der gewählten Politiker sei, die ihre Entscheidung auf Grund bestimmter Leitvorstellungen fällen. Obwohl Grande – wie oben erwähnt – die gesetzlichen Rahmenbedingungen, die institutionellen Strukturen und die Interessensorganisation als wichtige Faktoren für die Entscheidung einer Privatisierungspolitik erachtet, streicht er die ideellen Einflüsse heraus: „*In einigen Ländern ist der Rekurs auf die ideologischen Dispositive der Regierungspartei und die Kräfteverhältnisse im Parteiensystem zur Erklärung der Privatisierungspolitik unverzichtbar. Die Radikalität des Privatisierungsprogramms in Grossbritannien oder der wechselhafte Verlauf der Privatisierungen in Frankreich in den 80er Jahren sind anders nicht zu verstehen.*“⁴⁶⁷ Die Politikwissenschaft fokussiert weniger auf allgemeingültige Definitionen und verzichtet auf generelle Vorschläge, welche Aufgaben als genuin gelten und nicht ausgelagert werden sollten. Man konzentriert sich vorwiegend auf die Analyse der einzelnen politischen Systeme und ideellen Leitvorstellungen und deren Lösungen, indem betont wurde, dass die Definition von staatlichen Kernaufgaben in jedem Staat einzigartigen politischen Prozessen unterworfen ist.

Zusammenfassend kann folgendes festgehalten werden. In den Rechts- und Wirtschaftswissenschaften wird davon ausgegangen, dass es genuine Staatsaufgaben gibt, wobei die militärische Landesverteidi-

⁴⁶³ Kissler 1998: 61-62

⁴⁶⁴ Grande 1998: 38 (Hervorhebung im Original); vgl. auch Kälin et al. 2007: 77

⁴⁶⁵ Ibid.: 38-39

⁴⁶⁶ Kissler 1998: 60

⁴⁶⁷ Grande 1998: 40

gung, die polizeiliche Gefahrenabwehr und die Gerichtsbarkeit darunter fallen. Demzufolge sind Privatisierungen dieser Aufgaben nicht oder wenn, dann nur in sehr begrenztem Ausmass denkbar. Die Politikwissenschaft fokussiert eher auf die politischen Prozesse und erklärt nicht a priori die einen oder anderen Aufgaben zu staatlichen Kernaufgaben und hebt die in Politikprozessen vertretenen Leitideen hervor.

4.2.2. Wirtschaftspolitisches Paradigma

Was als genuine Staatsaufgaben definiert wird und wie diese erfüllt werden können oder sollen, ist von Staat zu Staat unterschiedlich. Jedoch geht nicht nur die Politik-, sondern auch die Rechtswissenschaft davon aus, dass die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Wirtschaft und somit die Privatisierungsdiskussion neben anderen Faktoren auch von normativen Vorstellungen geprägt wird: „*Öffentliche Interessen sind ideelle Güter, die das Gemeinwesen hegt oder anstrebt. (...) [Sie] sind Vorgaben für die Willensbildung und für das Handeln des Staates. (...) An öffentlichen Interessen knüpfen Staatsziele und Staatsaufgaben an.*“⁴⁶⁸ Die ideellen Vorstellungen darüber, wie das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft ausgestaltet wird, sprich welche Wirtschaftspolitik in einem Land verfolgt wird, wird in Anlehnung an Ulbert als *selbständige Idee* bezeichnet. Diese sind üblicherweise explizit formuliert und bedingen Handlungen, die direkt einem Vorstellungssystem zugeordnet werden können. Neben Weltbildern und „frames“ werden auch *Paradigmen* dazu gezählt.⁴⁶⁹ Alltagsweltlich wird unter einem Paradigma ein Modell, ein Muster, eine Weltsicht, eine allgemeine Orientierung oder etwa eine vorherrschende Meinung und Sichtweise verstanden.⁴⁷⁰ Mit Bezug auf Ulbert werden in dieser Arbeit Paradigmen als *selbständige Ideen bezeichnet, die klar formuliert und problemfeldspezifisch sind und Wahrnehmungen strukturieren.*⁴⁷¹ Paradigmen können sich vor allem aus drei Gründen durchsetzen. Erstens, wenn sie effektiv sind und dementsprechend Probleme wirkungsvoll lösen helfen können. Dies hängt damit zusammen, dass Paradigmen einem klar abgegrenzten Problemfeld zugeordnet werden, das den Rahmen absteckt, welche Probleme eigentlich bestehen und bearbeitet werden müssen. Zweitens werden sich diejenigen Paradigmen eher durchsetzen, die an bereits vorherrschenden Ideen anknüpfen und somit anschlussfähig sind.⁴⁷² Drittens gewinnen diejenigen Paradigmen an Bedeutung, die von den zentralen politischen Akteuren unterstützt werden. Insgesamt existieren immer verschiedene Ideen und auch Paradigmen zeitgleich nebeneinander und das Ringen um die Vorherrschaft eines speziellen Paradigmas ist erst dann entschieden, wenn sich die Vorstellungen in einem spezifischen Problemfeld verfestigen. Demnach bezeichnet Ulbert eine marktwirtschaftlich

⁴⁶⁸ Isensee 2006: 117

⁴⁶⁹ Letzterer Begriff wird üblicherweise mit Thomas Kuhn in Verbindung gebracht, der ihn in die wissenschaftstheoretische Diskussion einbrachte, indem er damit die Art und Weise bezeichnete, wie wissenschaftliche Forschung abläuft. Demzufolge kann ein anerkanntes Muster oder Modell sich zu einer eigentlichen Wissenschaftstradition entwickeln.

⁴⁷⁰ Ulbert 1997: 85

⁴⁷¹ Ibid.: 84-88

⁴⁷² Ibid.: 35

organisierte Wirtschaftspolitik als *“soziales Paradigma”*.⁴⁷³ Indem *„(...) regulation became the new frontier of public policy and public administration in Europe, the new battleground of ideas on industrial (...) policy“*⁴⁷⁴, werden die Vorstellungen darüber, wie die Arbeits- und Verantwortungsteilung zwischen Staat und Wirtschaft vorgenommen werden, als wirtschaftspolitisches Paradigma bezeichnet.

In den Wirtschaftswissenschaften trifft man verschiedene Paradigmen an, so wird beispielsweise die Ablösung vom Keynesianismus durch neoklassische oder monetaristische Konzepte als Paradigmenwechsel verstanden.⁴⁷⁵ Obwohl beide Konzeptionen komplexe volkswirtschaftliche Theoriegebilde darstellen, die unter anderem Konjunktur- und damit zusammenhängend Beschäftigungsfragen nachgehen, ist ein zentraler Bestandteil die Frage nach der Rolle des Staates. Während bei Keynes der Staat konjunkturpolitische Aufgaben übernehmen muss, weil die Privatwirtschaft systembedingt instabil ist und es daher eher zu Unterbeschäftigungen kommt, glauben die Monetaristen an die Stabilität des privaten Sektors und betonen, dass nur der Marktmechanismus die Wirtschaftssubjekte so koordinieren kann, dass es zu Vollbeschäftigung kommt. Sie sind überzeugt, dass Schwierigkeiten oder Störungen primär vom Staat selbst verursacht werden, indem er in das Wirtschaftsgeschehen aktiv eingreift.⁴⁷⁶

In der Literatur werden verschiedene Gründe aufgeführt, warum die Industrie der privaten Sicherheits- und Militärfirmen gewachsen ist. In einigen Analysen und Berichten wird darauf verwiesen, dass diese Entwicklung auf das sich seit den 1980er Jahren weiter verbreitende Konzept des *„schlanken Staates“*⁴⁷⁷, der neuen *„superiority of the marketplace in fulfilling (...) public needs“*⁴⁷⁸ und auf den *„Erfolg neoliberaler Wirtschaftsstrategien“*⁴⁷⁹ inklusive umfassenden Privatisierungen zurückzuführen sei. Krahmann verweist ebenso auf die Erstarkung des *„Neoliberalismus“* in den 1980er Jahren, der somit die Diskussionen um Effizienz und Rechenschaftspflicht staatlicher Aufgaben neu entzündet habe.⁴⁸⁰ Mit diesen Begriffen wird zwar ähnliches gemeint, nämlich, dass an immer mehr ehemals ausschliesslich staatlichen Aufgaben private Akteure beteiligt werden. Dennoch sind Differenzierungen vorzunehmen, da die Frage weshalb einige Staaten im Sicherheitsbereich mehr auslagern als andere nicht damit erklärt werden kann, wenn man die Länder nach *„neoliberal“* und *„nicht-neoliberal“* unterscheidet. Die Wirtschaftspolitiken der westlichen Staaten sind heute in den Grundzügen alle neoliberal geprägt, da sie marktwirtschaftlich organisiert sind, das heisst, dass ihren Wirtschaftsordnungen ein Marktsystem zu Grunde liegt.⁴⁸¹ Das Konzept *„Neoliberalismus“* hat einerseits eine gesellschaftspolitische Seite, die auf die Gewährleistung der individuellen Freiheit und Selbstbestimmung fokussiert.

⁴⁷³ Ulbert 1997: 85

⁴⁷⁴ Majone, zitiert in Grande 1998: 46 (Hervorhebung AB)

⁴⁷⁵ Peters 2000: 149

⁴⁷⁶ Ibid.: 208; 210

⁴⁷⁷ Wulf 2005: 53

⁴⁷⁸ Singer 2003: 66-68

⁴⁷⁹ Binder 2004: 19

⁴⁸⁰ Krahmann 2005: 22

⁴⁸¹ Willke 2003: 17; Sturm 2001: 3

Die wirtschaftspolitische Seite des neoliberalen Paradigmas sieht im Markt und Wettbewerb die Eckpfeiler einer funktionierenden Wirtschaftspolitik. In diesem Sinne werden Marktlösungen präferiert und eine eigentliche Staatswirtschaft abgelehnt.⁴⁸² In einer marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaft und Wirtschaft werden beispielsweise das private Eigentum, die Vertrags- und Gewerbefreiheit oder aber auch die freie Preisbildung besonders geschützt. Der Begriff Neoliberalismus entstand in den Wirren und Umbrüchen der 1930er und 1940er Jahre. *„Im Elend der Weltwirtschaftskrise war das marktkapitalistische System selbst unter Beschuss und in Verruf geraten. Politische Protestströmungen bekamen Zulauf (...).“*⁴⁸³ Ökonomen wie Eucken, von Hayek oder etwa Röpke sahen sich auf Grund ihrer liberalen Grundüberzeugungen gezwungen, die liberalen Ideen zu rechtfertigen. Der Laissez-Faire-Liberalismus des 19. Jahrhunderts – auch Manchesterliberalismus genannt – wurde von vielen für die wirtschaftlichen und politischen Krisen dieser Jahre verantwortlich gemacht. Sowohl die rasante Entwicklung der Wirtschaft als auch die sozialen Kosten (beispielsweise die Verelendung der Arbeiter) wurden immer wieder auf diese Wirtschaftspolitik zurückgeführt, wonach der Staat überhaupt nicht in das Wirtschaftsgeschehen eingreift und somit alles den freien Kräften der Märkte überlassen ist.⁴⁸⁴ Im Unterschied zu früheren Formen des Liberalismus sehen die Neoliberalen durchaus eine Rolle des Staates. Damit der Markt mit seinem Wettbewerb wirklich funktioniere, brauche es Rahmenbedingungen, die in einer staatlichen Ordnung festgelegt seien (dazu zählen unter anderem Geld-, Wettbewerbs- und Sozialordnung). Von Hayek meinte dazu: *„Kein Nationalökonom von Ansehen hat je ernstlich das Prinzip des Laissez-faire im wörtlichen Sinne verteidigt.“*⁴⁸⁵ Eucken konkretisierte die Vorstellung der Aufgaben des Staates, indem er festhielt: *„Zweiter Grundsatz: Die wirtschaftspolitische Tätigkeit des Staats sollte auf die Gestaltung der Ordnungsformen der Wirtschaft gerichtet sein, nicht auf die Lenkung des Wirtschaftsprozesses.“*⁴⁸⁶ Jedoch gibt es unterschiedliche Auffassungen in der Frage, was und wie viel der Staat regeln muss. So vertraten vor allem Eucken, Erhard und Müller-Armack die so genannte ordoliberalen Auffassung, was den Grundstein für die soziale Marktwirtschaft in Deutschland legte. Von Hayek fand vor allem in den USA Anhänger und näherte sich der Chicagoer Schule um Milton Friedman an und vertrat vorwiegend seine Idee der „spontanen Ordnung“, wonach sich weder Wirtschaft noch Gesellschaft planen lassen.

Die auf der neoklassischen Wirtschaftstheorie basierende Grundüberzeugung, dass der Markt die Koordinationsaufgaben besser lösen könne als der Staat, begann sich erst in den 1970er Jahren in den westlichen Nationen durchzusetzen. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges waren die meisten Wirtschaftspolitiken nach dem „demand management“ von John Maynard Keynes konzipiert, wonach der Staat die Wirtschaft weitgehend zu steuern habe. Mit dem ersten Ölpreisschock von 1973/74 kam es zu einer Rezession wie es sie seit dem Ende der 1920er Jahre nicht gegeben hatte. Das Hauptproblem wurde in der Stagflation gesehen, das mit dem keynesianischen Modell nicht gelöst werden konnte:

⁴⁸² Ibid.: 20-21

⁴⁸³ Ibid.: 29

⁴⁸⁴ Bundeszentrale für politische Bildung 2004

⁴⁸⁵ Zitiert in Willke 2003: 57

⁴⁸⁶ Eucken 1990: 336

Denn einerseits hätte der Staat dem stagnierenden Wachstum mit einer Ausweitung seiner Handlungen entgegenhalten müssen, andererseits verlangte die Inflation aber eine zurückhaltende Geldpolitik. *„Das Krisenszenario mit Massenarbeitslosigkeit, Investitionsschwäche und steigender Staatsverschuldung bekräftigte den Eindruck, die keynesianische Wirtschaftspolitik habe versagt und antizyklische Interventionen seien nicht nur nutzlos, sondern verschlimmern eher noch die wirtschaftspolitischen Fehlentwicklungen“*.⁴⁸⁷ Vor diesem Hintergrund wurden die Ideen der neoliberalen Wirtschaftswissenschaftler intensiver analysiert und von führenden Politikern wie Margaret Thatcher, Ronald Reagan aber auch von Helmut Kohl ansatzweise umgesetzt.

Obwohl es innerhalb des Neoliberalismus selbst unterschiedliche Verfechter gibt, ist unbestritten, dass neben dem Markt eine staatliche Ordnung und auch sozialstaatliche Instrumente existieren müssen. Man ist sich einig, dass der Markt nur durch eine Rahmenordnung funktionieren kann und dass gewisse Güter, die der Markt nicht oder nur unbefriedigend bereit stellen kann, vom Staat gestellt werden müssen. Vor dem Hintergrund der Aussage von Euckens, dass die Frage nach mehr oder weniger Staat oder Markt eigentlich die falsche sei und man anstelle von Quantität die Qualität der Staatseingriffe anschauen müsse, muss für die vorliegende Analyse ein Kriterium gesucht werden, nach welchem sich die Staaten einteilen lassen, wie viel sie privatisieren und worauf diese Entscheidung beruht.⁴⁸⁸ Aus den gemachten Ausführungen scheint es wenig sinnvoll, die verschiedenen Staaten in neoliberal und nicht-neoliberal einzuteilen. Wie bereits dargestellt, gibt es verschiedenste Formen von Privatisierungen und (De-)Regulierungen. Majone nennt in seiner Publikation über Regulierungen charakteristische Beispiele, dass das Zusammenspiel zwischen Staat und Wirtschaft in den USA und in Europa sehr unterschiedlich ist.⁴⁸⁹ *„Ideology is not the sole, but certainly an important, factor in this difference. American-style regulation, which leaves ownership of industry in private hands, expresses a widely held belief that the market works well under normal circumstances and should be interfered with only in specific cases of market failure.“*⁴⁹⁰

4.2.3. Hypothese B und Parameter

Wirtschaftspolitische Paradigmen spiegeln das vorhandene Staatsverständnis wieder, indem mehr oder weniger staatliche Interventionen begrüsst werden.

Die Hypothese B lautet deshalb wie folgt: Diejenigen Staaten, denen ein Staatsverständnis zu Grunde liegt, wonach der Staat eine starke und interventionistische Rolle zu übernehmen hat, werden vermutlich eine tiefere Zusammenarbeit mit PMCs ablehnen. Der Grund dürfte darin liegen, dass Aufgaben des Sicherheitsbereichs zu Kernaufgaben des Staates gezählt werden und somit nicht ausgelagert werden können.

⁴⁸⁷ Willke 2003.: 33

⁴⁸⁸ Eucken 1990: 336

⁴⁸⁹ Majone 1996: 19 ff.; siehe auch Grande 1998

⁴⁹⁰ Ibid.: 10

Paradigmen lassen sich in verschiedene Dimensionen aufteilen. Für die hier gestellte Frage, welche Staatsaufgaben innerhalb der Sicherheitspolitik an Private übertragen oder ausgelagert werden, sind drei Elemente, die das Staatsverständnis und somit das inhärente wirtschaftspolitische Paradigma prägen, zu überprüfen.

- I. Um das existierende Staatsverständnis zu eruieren, bietet sich an, den vorherrschenden *Regulierungsstil* zu analysieren. Damit kann die *grundsätzliche* Eingriffstiefe des Staates in das Wirtschaftsgeschehen umschrieben werden: In welchem Ausmass werden staatliche Eingriffe in die Wirtschaft befürwortet?
- II. Ideologische Faktoren sind bedeutend, wenn es um die Frage geht, welche Aufgaben ein Staat übernehmen muss oder sollte, beziehungsweise was als staatliche Kernaufgaben definiert wird. Die Grundüberzeugungen des Liberalismus beeinflussten viele moderne Staaten. Inwiefern spielt eine ausgeprägt liberale Tradition für das heutige Staatsverständnis eine Rolle? Sind gar *libertäre Ideen* – eine radikale Strömung des Liberalismus – bedeutend, welche Tätigkeiten ausgelagert werden?
- III. Die Durchsetzungsfähigkeit von Ideen hängt unter anderem davon ab, ob sie „anschlussfähig“ sind. Es wird die Frage gestellt, ob bereits *hoheitliche Aufgaben* der inneren Sicherheit, mit Zwangscharakter, ausgelagert werden – und wenn ja, in welchem Ausmass und mit welcher Tiefe.

4.2.3.1. Legal Origins Theory

Da das Einander-gegenüber-Stellen der gegensätzlichen Paare Kapitalismus-Kommunismus, Keynesianismus-Neoliberalismus aber auch das links-rechts-Schema keine Antworten darauf liefert, warum die einen Staaten stärker mit Regulierungen in die Wirtschaftspolitiken eingreifen und andere weniger, wird an dieser Stelle auf eine Theorie aus der politischen Ökonomie zurückgegriffen. Die Wirtschaftswissenschaftler Shleifer, La Porta, Glaeser, Vishny und Lopez-de-Silanes haben seit 1997 einen Ansatz entwickelt, den sie „*legal origins theory*“ nennen. Ihrer Forschung liegt zu Grunde, dass sie die wirtschaftlichen Aktivitäten mit der Ausgestaltung der Rechtsordnungen eines Staates verbinden. Sie gehen davon aus, dass das Verhalten und die Leistung der Wirtschaftsakteure zentral von den ihnen zugestandenen Rechten abhängen. Ihre Argumentationen stützen auf der Theorie der Rechtsvergleichung aus den Rechtswissenschaften ab, die die unendlich vielen Rechtsordnungen der Welt in zwei Gruppen zusammenfasst: die *common law* gegenüber den *civil law* Staaten. Obwohl auf die wichtigen juristischen Unterschiede der beiden Rechtssysteme an dieser Stelle nicht näher eingegangen wird, bleiben einige Komponenten festzuhalten. Erstens basieren die richterlichen Entscheidungen auf verschiedenen Grundlagen – die *common law* Staaten entscheiden auf Grund von Fallrecht während die *civil law* Staaten mit abstrakten, schriftlich festgehaltenen Gesetzestexten arbeiten. Zweitens unter-

scheidet sich auch der Weg der Instanzen, der sich dadurch herauskristallisierte, dass früher in den civil law Staaten, sprich vorwiegend in Frankreich, diejenige Meinung vorherrschte, wonach die Entscheidung umso besser sei, je näher der richterliche Entscheidungsträger bei der „Krone“ platziert war. Drittens besteht ein unterschiedliches Verständnis der Aufgaben der Richter. Während im common law System die Richter als unabhängige Schiedsrichter, die zwischen Parteien vermitteln sollen, angesehen werden, ist der Richter bei den civil law Staaten bloss der „*verlängerte Arm des Gesetzes, d.h. de[r] Vertreter des Staates*“.⁴⁹¹ Viertens sind richterliche Entscheidungen und die Fortentwicklungen des Rechts bei den common law Ländern vorwiegend in den Händen von Richtern während Professoren die Weiterentwicklung des Rechtswesens in den civil law Staaten prägen.⁴⁹² Hinzu kommt fünftens, dass die civil law Staaten strikte zwischen dem Privat- und dem Öffentlichen Recht unterscheiden, indem nicht nur andere Gesetze angewendet werden, sondern auch jeweils andere Gerichte zuständig sind. In den common law Staaten werden Verfahren aus dem Bereich des Verwaltungsrechts von denselben Richtern geleitet, die auch die privatrechtlichen Prozesse führen.⁴⁹³

Sowohl in der Rechts- als auch in der Wirtschaftswissenschaft wird die civil law Rechtsfamilie weiter aufgesplittert in die romanische/französische, die deutsche und die skandinavische/nordische Tradition.⁴⁹⁴ In gewissen Bereichen unterscheiden sich letztere von der französischen Rechtsfamilie, sind aber von ihrem Ursprung her der civil law Rechtsfamilie zuzuordnen. Die Rechtsstile der beiden Rechtskreise unterscheiden sich vorwiegend in den folgenden Punkten: a) der historischen Herkunft und Entwicklung des Rechts, b) einer eigenen juristischen Denkweise, c) von den eingerichteten Rechtsinstituten, d) der Art der Rechtsquelle und e) von so genannt ideologischen Faktoren. Shleifer et al. verglichen die wirtschaftlichen Leistungen von Ländern aus den verschiedenen Rechtskreisen. Sie konstatieren, dass „(...) *significant differences between common law and (French) civil law countries in a variety of political and economic conditions [exist]. At the same level of development, French civil law countries exhibit heavier regulation, less secure property rights, more corrupt and less efficient governments, and even less political freedom than do the common law countries.*“⁴⁹⁵ Seit 1997 sind Arbeiten mit sehr unterschiedlichen Analyseschwerpunkten entstanden, was La Porta, Lopez-de-Silanes und Shleifer dazu veranlassten, mit dem Beitrag „*The Economic Consequences of Legal Origins*“⁴⁹⁶ eine Arbeit zu veröffentlichen, die einen Überblick der zentralen und grundlegenden Aussagen der Analysen der letzten Jahre verschafft. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der Staat der civil law Familie mehr in das Wirtschaftsgeschehen interveniert als in den common law Ländern. „(...) [W]e adopt a broad conception of legal origin as a style of social control of economic life (and maybe of other aspects of life as well). (...) we argue that common law stands for the strategy of social control that seeks to support private market outcomes, whereas civil law seeks to replace such out-

⁴⁹¹ Fleiner/Basta Fleiner 2004: 251

⁴⁹² Zweigert/Kötz 1995: 69

⁴⁹³ Mahoney 2001: 512

⁴⁹⁴ Zweigert/Kötz 1995: 62-73; La Porta et al. 1998: 1113

⁴⁹⁵ Glaeser/Shleifer 2002: 1193-1194

⁴⁹⁶ La Porta/Lopez-de-Silanes/Shleifer 2008

comes with state-desired allocations.”⁴⁹⁷ Ihre Ergebnisse gehen auf die bisherigen Untersuchungen zurück, welche sich in drei Gruppen einteilen lassen. Erstens wurden innerhalb der Finanzwirtschaft die Rechte und der Schutz der Aktionäre, der Investoren und der Gläubiger untersucht. Zweitens wurden Analysen einzelner Aspekte staatlicher Regulierungen unternommen, beispielsweise wie viele behördliche Schritte ein Betrieb unternehmen muss bis er operationell tätig werden kann, wie der Arbeitsmarkt reguliert ist und welche Instrumente eingesetzt werden, welche Medien wie und zu wie vielen Anteilen vom Staat besitzt und beherrscht werden und schliesslich wie der Wehrdienst ausgestaltet ist. Drittens wurde das Justizwesen untersucht, speziell mit Blick auf Eigentumsrechte und welchen Schutz Vertragsparteien bei der Durchsetzung ihrer Rechte aus dem jeweiligen Vertrag genießen. Konkret wurde unter anderem die Zeit angeschaut wie lange es in den verschiedenen Ländern dauert bis ein Mieter, der nicht zahlt, rausgeworfen werden kann.⁴⁹⁸ Sie kommen zum Schluss, dass die common law Staaten Investoren besseren Schutz bieten, dass weniger Unternehmen im Staatsbesitz sind, dass diese Staaten weniger Regulierungen und ein weniger formalistisches Justizwesen haben.⁴⁹⁹ Da ihre Ergebnisse statistisch signifikant ausgefallen sind, sind sie davon überzeugt, dass „(...) *there is by now a great deal of evidence that legal origins influence legal rules and regulations, which in turn have substantial impact on important economic outcomes (...).*“⁵⁰⁰

Für die vorliegende Arbeit ist zentral, dass die unterschiedlichen Rechtssysteme über die Jahrhunderte hinweg abweichende Vorstellungen über *die Rolle und wahrzunehmenden Aufgaben des Staates* hervorgerufen haben. Alle Rechtsordnungen probieren gemäss La Porta et al. eine Balance zwischen einerseits chaotischen Zuständen innerhalb der Gesellschaft und andererseits dem Missbrauch staatlicher Macht zu finden. Die Rechtssysteme haben daher unterschiedliche Ansichten darüber, wie dieses Gleichgewicht auszusehen hat und mit welchen Instrumenten letzteres erreicht werden kann.⁵⁰¹ Die in einem Rechtssystem verankerten Regulierungen reflektieren die getroffene Wahl, welche Rolle der Staat zu übernehmen hat und wie stark und tief er in die Beziehungen zwischen den Individuen eingreifen kann und wie das Verhältnis zwischen dem Staat und seinen Bürgern gestaltet ist: „*The major families of legal systems were created as a consequence of debates about government structure, not merely about the rules that should govern particular transactions.*“⁵⁰² Der Ökonomie Friedrich A. Hayek hatte sich bereits diesem Phänomen angenommen und war auf Grund seiner Untersuchungen davon überzeugt, dass die common law Staaten generell weniger in die Freiheiten der Individuen intervenieren als civil law Staaten. In einer früheren Studie bestätigen La Porta et al. diese Erkenntnisse: „(...) *A common law tradition ... can be taken as a proxy for the intent to limit rather than strengthen the State.*“⁵⁰³ Auf der anderen Seite beschreiben Fleiner/Basta Fleiner Staaten, die der der civil law Tradition zugerechnet werden als solche mit einem „*aktivistischen Staatskonzept*“.⁵⁰⁴

⁴⁹⁷ Ibid.: 286

⁴⁹⁸ Ibid.: 292-293

⁴⁹⁹ Ibid.: 298

⁵⁰⁰ Ibid.: 302

⁵⁰¹ La Porta et al. 2008: 307

⁵⁰² Mahoney 2001: 504

⁵⁰³ La Porta et al. 1999: 232

⁵⁰⁴ Fleiner/Basta Fleiner 2004: 251

Es werden unterschiedliche Erklärungen angeführt, warum sich verschiedene Rechtsfamilien herausbildeten. Während die einen die revolutionären Entwicklungen vom 17. bis 19. Jahrhundert für die Unterschiede verantwortlich machen⁵⁰⁵, sind die Weichen für Gläser/Shleifer bereits im 12. und 13. Jahrhundert gestellt worden.⁵⁰⁶ Die verschiedenen Ansätze stimmen jedoch miteinander überein, dass die Auseinandersetzungen im 17. und 18. Jahrhundert einen prägenden Einfluss auf die nachfolgende Ausgestaltung der rechtlichen Ordnungen hatten. Für England, das Herkunftsland des common law, spielten zunächst aber die Grundbesitzer eine wichtige Rolle, die sich nach und nach vom Feudalsystem emanzipieren konnten, sodass sie quasi nicht mehr Pächter, sondern tatsächliche Landeigentümer wurden. Auf Grund ihrer gesellschaftlichen Stellung übernahmen sie die Funktionen von lokalen Richtern und entwickelten das Recht – durch Rechtssprechung, sprich case law – zu ihren Gunsten weiter, indem sie sich selbst als Grundbesitzer wesentliche Rechte zugestanden. Die Entwicklung des common law Systems ist somit im Zusammenhang mit der uneingeschränkten Sicherung des Privateigentums gegenüber der Krone zu sehen: „*The common law they created was principally a law of property. (...) the equation of good government with secure property rights reached a high-water mark in English seventeenth-century political thought. Commentators such as James Harrington, Henry Neville, and John Locke described the foremost function of government as the protection of property.*“⁵⁰⁷ Die Prinzipien, welche sich im 17. und 18. Jahrhundert in England verfestigten, sind bereits in der *Magna Carta* von 1215, die als das Fundament englischen Rechts betrachtet wird, festgehalten. Einerseits sind darin das Eigentum und andererseits das Prinzip der Geschworenengerichte niedergeschrieben. Diese Bestimmungen legten die Basis für den Kampf der englischen Richter während den folgenden Jahrhunderten, dass die Krone nicht über dem Recht steht, was schliesslich in den *Bill of Rights* aus dem Jahre 1689 verankert wurde, indem die Gerichte und die Rechtssprechung nicht der Krone unterstehen. 1701 vervollständigte sich die Unabhängigkeit der Richter und der Gerichte im *Act of Settlement* dahingehend, dass sie eine tatsächliche Autonomie gegenüber des Königs erhielten und die Kompetenz zugesprochen bekamen, Verwaltungsakte des Staates zu überprüfen und zu beurteilen. Damit hatte sich das Prinzip der Eigentumsgarantie auch gegenüber dem Staat durchgesetzt, indem die gleichen Standards sowohl privat- als auch verwaltungsrechtlich angewendet wurden – keine Person darf in seinem Eigentum von niemandem beschränkt werden.⁵⁰⁸ Die Kontroversen zwischen dem Parlament und der Krone spielten bei diesen Entwicklungen eine wichtige Rolle, da die Parlamentarier sich gegen die Prärogativen des Königs stellten und sich mit den Grundbesitzern verbündeten. In Frankreich entwickelte sich das Recht unter ganz anderen Umständen und mit anderen Schwerpunkten. Das Richterwesen vor der Revolution durch Napoleon war geprägt von den so genannten *parlements*, die nicht nur Judikative waren, sondern auch Gesetze umsetzten. Viel wichtiger für die post-revolutionären Umgestaltungen war jedoch, dass die Mitgliedschaft in diesen *parlements* käuflich

⁵⁰⁵ Zum Beispiel Mahoney 2001; Atiyah 2003

⁵⁰⁶ Glaeser/Shleifer 2002

⁵⁰⁷ Mahoney 2001: 508-509

⁵⁰⁸ La Porta et al. 2008: 29; 35-36

und vererbbar war und dass diese Posten mit hohem Prestige und gewissen (steuerlichen) Privilegien ausgestattet waren. Infolgedessen verfolgten diese Politiken, die die existierenden Monopole und Zünfte stärkten und trugen so zur Erhaltung existierender Machtstrukturen bei. Die französische Revolution schuf den feudalen, absolutistischen Staat ab, der etliche Sonderrechte verteilt hatte. Dies veränderte auch die rechtliche Ordnung und das Richterwesen. Da die *parlements* vorher eine dreifache Funktion wahrnahmen, wurden sie abgeschafft und durch Gerichte ersetzt, die weit weniger Einfluss hatten und denen es verwehrt blieb, Verwaltungsakte des Staates zu beurteilen. Dies ist in Verbindung zu bringen mit den napoleonischen Staatsideen, dass es einen starken Staat braucht, der die grundlegenden Bürgerrechte für alle durchzusetzen vermag.⁵⁰⁹ Die Gerichte und Richter wurden folglich eher als Bürokraten denn als unabhängige Revisionsstellen gesehen.⁵¹⁰ In diesem Sinne haben Grossbritannien und Frankreich unterschiedliche Schlüsse gezogen, wie wünschbare politische und ökonomische Ergebnisse zu erzielen sind: In England setzte man auf die Verteilung von Macht und Kompetenzen währenddessen in Frankreich die Idee vorherrschte, die grundlegenden Bedürfnisse nur durch einen starken, zentralistischen Staat decken und gewährleisten zu können. Folgendes Zitat fasst die unterschiedlichen Entwicklungen im 17. und 18. Jahrhundert und die daraus abgeleiteten Staatsvorstellungen der beiden Rechtstraditionen prägnant zusammen:

*„English common law developed as it did because landed aristocrats and merchants wanted a system of law that would provide strong protections for property and contract rights and limit the Crown’s ability to interfere in markets. French civil law, by contrast, developed as it did because the revolutionary generation, and Napoleon after it, wished to use state power to alter property rights and attempted to ensure that judges could not interfere. Thus, quite apart from the substance of legal rules, there is a sharp difference between the ideologies underlying common and civil law, with the latter notably more comfortable with a centralized and activist government.”*⁵¹¹

Die hier untersuchten Staaten, beziehungsweise die beiden Fallstudien, lassen sich einer Familie zuordnen. Die USA gehören eindeutig der common law-Tradition an, während Deutschland der civil law Familie zuzuordnen ist. Obwohl letzteres in einigen Untersuchungen nicht vollständig dem French Civil Law zugeordnet werden kann, sondern eher in die Kategorie des deutschen Rechtskreises eingeteilt werden müsste⁵¹², ist seine Rechtsordnungen dennoch in weiten Teilen ähnlich aufgebaut; es lasse sich gar darüber streiten, ob man überhaupt zwischen dem romanischen (sprich französischen) und dem deutschen Rechtskreis unterscheiden könne.⁵¹³

Auf Grund der gemachten Ausführungen kann vermutet werden, dass diejenigen Staaten, deren Rechtsordnung der common law Tradition folgt, auch im Sicherheitsbereich eher mit privaten Unter-

⁵⁰⁹ Fleiner/Basta Fleiner 2004: 255

⁵¹⁰ Mahoney 2001:510; La Porta et al. 2008: 31

⁵¹¹ Mahoney 2001: 504-505

⁵¹² La Porta et al. 1998: 1116

⁵¹³ Zweigert/Kötz 1995: 130 bzw. 166

nehmungen zusammenarbeiten als diejenigen Länder, die der civil law Familie angehören. Der Grund hierfür dürfte darin liegen, dass neue soziale und wirtschaftliche Probleme in den common law Staaten eher mit marktstützenden Instrumenten angegangen werden (beispielsweise mit privaten Verträgen), als Tätigkeiten dem Staat zu überführen.⁵¹⁴

4.2.3.2. *Libertarismus*

Wie oben bereits beschrieben, prägen laut der Rechts-, der Wirtschafts- und der Politikwissenschaft grundlegende Einstellungen oder Ideologien die Tiefe der Staatseingriffe beziehungsweise die Definition genuiner Staatsaufgaben. Die „*legal origins theory*“ von La Porta et al. geht davon aus, dass die unterschiedlichen ökonomischen und politischen Ausgestaltungen und Ergebnisse verschiedener Staaten durch ihre unterschiedlichen Rechtsordnungen hervorgerufen werden. Neben den Erklärungen warum sich diese Rechtsordnungen herausbildeten, führen sie ebenfalls aus, warum sich diese über die Jahrhunderte hinweg in ihren Grundzügen behaupten konnten: „(...) *the central point is that the reason for persistence is that the beliefs and ideologies become incorporated in legal rules, institutions, and education, and as such are transmitted from one generation to the next. It is this incorporation of beliefs and ideologies into the legal and political infrastructure that enables legal origins to have such persistent consequences for rules, regulations, and economic outcomes.*“⁵¹⁵ Wenn Ideen, Überzeugungen oder so genannte Ideologien die Rechtstradition und somit die Überzeugung, welche Aufgaben der Staat übernehmen und welche Wirtschaftspolitik er verfolgen sollte, beeinflussen, dann ist es auch von Interesse zu untersuchen, welche anderen Ideen Einfluss auf die politischen Entscheidungsträger haben könnten.

Die politische Philosophie des Liberalismus hat die Entwicklung der westlichen Staaten zentral geprägt, sowohl gesellschafts- als auch wirtschaftspolitisch. Wie jede politische Philosophie kennt auch der Liberalismus eine radikale Strömung: der Libertarismus, dessen Prinzipien aus dreierlei Gründen näher zu beleuchten sind. Erstens ist es eine politische Theorie, die die herkömmlichen Selbstverständlichkeiten in Frage stellt und ziemlich fundiert ausgearbeitet ist, indem mit stringenten Argumenten auf die Vorbehalte geantwortet wird, die die Gegner bei der praktischen Umsetzung sehen. Zweitens haben sich Libertarier auf verschiedene Art und Weise organisiert. Beispielsweise ist die „*Libertarian Party*“ die drittgrösste Partei in den USA – zugegebenermassen eine sehr kleine Partei mit einem im Vergleich zu den Demokraten und Republikanern marginalen Wähleranteil. Jedoch gibt es auch bei den Republikanern Libertäre wie zum Beispiel „Ron“ Paul, ein republikanischer Abgeordneter aus Texas, der sich 2008 als Präsidentschaftskandidat der USA aufstellen liess.⁵¹⁶ Er kandidierte bereits 1988 für das höchste Amt der USA, damals jedoch für die *Libertarian Party*.⁵¹⁷ Zudem gibt es auch verschiedene Zeitschriften, beispielsweise die „*Liberty*“. In Deutschland gibt es zwar keine eigenständ-

⁵¹⁴ La Porta et al. 2008: 310; Mahoney 2001: 514

⁵¹⁵ La Porta/Lopez-de-Silanes/Shleifer 2008: 308

⁵¹⁶ Siehe <http://www.ronpaul.com/> (Zugriff 08.06.2009)

⁵¹⁷ Lichtschlag 2000: 62

dige Partei, jedoch ist davon auszugehen, dass libertäre Gedanken und Ideen in die FDP Deutschland einfließen, da eine so genannte „*Libertäre Plattform in der FDP*“⁵¹⁸ besteht. Zudem existieren mehrere Organisationen und die Zeitschrift „*eigentlich frei*“, die libertäre Themen diskutiert.

Innerhalb des Libertarismus gibt es verschiedene Strömungen, was erklärt, dass sich sowohl links-anarchistische als auch rechts-liberale Kreise als libertär sehen. Die Verortung auf der links-rechts-Skala ist meistens schwierig und eigentlich nur bei den wirtschaftspolitischen Ansichten möglich. Im Mittelpunkt libertären Denkens steht die so genannte *self-ownership*, das Selbst-Eigentum. Jedes Individuum ist niemand anderem verpflichtet und kann selbst bestimmen, wie es handelt. Damit ist ein zweiter Grundsatz verbunden, nämlich derjenige der *Nicht-Agression*. Dieser Grundsatz ist der einzige, der die grundsätzliche Freiheit des individuellen Handelns beschränkt, indem kein Mensch einen anderen oder dessen Eigentum angreifen darf – weder Sach- noch Selbst-Eigentum. Ein wichtiges Element der libertären Philosophie ist die Nicht-Anwendung von Zwang, Betrug oder Gewalt, um etwas zu erreichen. Daraus folgt, dass jede Handlung, die auf *freiwilliger* Übereinkunft zwischen Individuen entsteht, zulässig ist – auch wenn es „Verbrechen ohne Opfer“ sind, wie beispielsweise Prostitution oder Glücksspiele.⁵¹⁹ Wird Eigentum dennoch angegriffen, dann findet man innerhalb der libertären Tradition verschiedene denkbare Gegenmassnahmen, die von absolutem Pazifismus bis zur Überzeugung gehen, dass Notwehr zur Herstellung des ursprünglichen Zustandes gerechtfertigt sei.⁵²⁰ Diese dargelegten Grundsätze sind nicht unbedingt radikal. Aussergewöhnlich sind sie jedoch dahingehend, weil sie auch auf den Staat angewendet werden. „*Der Hauptaggressor gegen alle Rechte des Individuums ist durch die ganze Geschichte hindurch bis heute der Staat. (...) Die Entmystifizierung und Entzauberung des Staates ist die Hauptaufgabe libertären Denkens.*“⁵²¹ Der Staat habe sich aus allen Interaktionen, die auf freiwilliger Basis geschehen, herauszuhalten, da er sonst sowohl das Sach- als auch das Selbst-Eigentum verletze.⁵²² Was die Rolle des Staates angeht, gibt es unterschiedliche Strömungen: Während der Marktanarchismus dem Staat eine sehr minimale Rolle zugesteht, gibt es libertäre Auffassungen, die einen schwachen Staat befürworten, der bei bestimmtem Marktversagen eingreifen muss. Murray Rothbard gilt als einer der wichtigsten Begründer des libertären Gedankenguts und wird zu den anarchistischen Marktliberalen gezählt, die den Staat als Hauptübel in vielerlei Hinsicht sehen: „*The State habitually commits mass murder, which it calls „war“, or sometimes „suppression of subversion“; the State engages in enslavement into its military forces, which it calls „conscription“; and it lives and has its being in the practice of forcible theft, which it calls „taxation“.*“⁵²³ Für die vorliegende Arbeit sind seine Ausführungen über die Rolle des Staats zu Fragen der Polizei, der Gerichte und des Rechts interessant. Beispielsweise hinterfragt er, ob der Staat polizeiliche Aufgaben übernehmen muss. Er verneint dies und weist auf den regulierenden Einfluss des Marktmechanis-

⁵¹⁸ Siehe: <http://www.libertaere-plattform.de/> (Zugriff 08.06.2009)

⁵¹⁹ Reese-Schäfer 2006: 36

⁵²⁰ Vallentyne 2006

⁵²¹ Reese-Schäfer 2006: 36

⁵²² Lichtschlag 2000: 37

⁵²³ Rothbard 2002: 23

mus hin wonach die Kunden, sprich die Bürger, für die gewünschte Leistung bezahlen. Demnach würde auch kein Anarchismus ausbrechen, da die Bürger ja an Sicherheit interessiert seien.

Ähnlich orientierte Vertreter kritisieren einerseits den Staat per se aber auch die Demokratie als Staatsform. Die Staatskritik zielt vorwiegend auf das Gewaltmonopol ab, indem hinterfragt wird, warum Sicherheit und Recht von einem staatlichen Monopol hergestellt werden müssen und andere Grundbedürfnisse wie Nahrung oder Wohnraum nicht. Sowohl die Gerichte als auch die Polizei könnten laut Marktanarchisten privat organisiert werden. Es gäbe bereits heute Schlichtungsinstanzen, die zwischen Privatpersonen vermitteln. Die so genannte Gerechtigkeit würde nicht aufgegeben werden, denn die im Wettbewerb zueinander stehenden Gerichte hätten das grösste Interesse daran, „gerecht“ zu entscheiden, da sie weitere Aufträge holen möchten. Auch die Armen würden zu ihrem Recht kommen, wenn sie im Recht seien, da sich Anwälte finden lassen würden, da die Gerichtskosten vom Verlierer übernommen würden.⁵²⁴ Ähnlich argumentiert Rothbard in Bezug auf die Polizei, indem er private Polizeifirmen vorschlägt. Die staatlich organisierte Polizei sei nicht unparteiisch und schütze die einen mehr als andere, indem wichtige Infrastrukturen oder Personen besser gesichert werden als andere wie zum Beispiel städtische Ghettogebiete, obwohl deren Bewohner ebenfalls Steuern bezahlen – jedoch anscheinend für etwas, für das sie keine Gegenleistung kriegen. Die Frage, wie denn weniger bemittelte Bürger sich Sicherheit leisten könnten, bringt Rothbard den Vergleich zu Nahrungsmitteln ins Spiel: Essen sei auch überlebenswichtig und dennoch komme nicht der Staat dafür auf. Jedoch gäbe es in diesem Bereich Unterstützung für mittellose Mitmenschen durch wohltätige Organisationen. In diesem Sinne ist diese Idee auch auf den Sicherheitsbereich zu übertragen, indem beispielsweise so genannte „*police aid*‘ *societies*“ diejenigen unterstützen, welche sich die Sicherheit nicht leisten könnten. Deshalb sind sie überzeugt, dass private Polizeifirmen die Bedürfnisse aller Gesellschaftsmitglieder befriedigen können, da einerseits das Angebot auf Grund des herrschenden Wettbewerbs billiger wird und andererseits Hilfseinrichtungen bestehen.⁵²⁵ Die Libertären nehmen zudem an, dass die privaten Polizeifirmen gewalttätige Auseinandersetzungen aus reinen Kostenüberlegungen meiden würden, da diese einerseits teuer sind und andererseits sie ihre Kunden nicht verlieren möchten, da letztere die Unternehmen bezahlen, dass sie sicher und in Ruhe leben können. Rothbard hat auch zur nationalen Verteidigung Stellung genommen und führte aus, dass zwischenstaatliche Kriege grundsätzlich das Problem von aggressiven Staaten seien und nicht von Individuen.⁵²⁶ Sollte ein libertärer Staat dennoch angegriffen werden, dann würde sich die Gesellschaft in einen Guerillakrieg formieren, da jeder im kleinen Rahmen sein Eigentum verteidigen werde – und die Geschichte habe gezeigt, dass diese Guerillakriege viel mehr bewirken könnten als ein staatlicher Atomkrieg.

Der Libertarismus – und vor allem der Marktanarchismus – mit seiner fundamentalen Ablehnung einer staatlichen Ordnung vertritt radikale Positionen, die in dieser Schärfe nur von wenigen Anhängern

⁵²⁴ Rothbard 2002: 223; Lichtschlag 2000: 41

⁵²⁵ Ibid.: 219-220

⁵²⁶ Ibid.: 242-246

vertreten werden. Jedoch ist zu überprüfen, ob nicht verschiedene Axiome libertärer Prägung Aussagen unterliegen, wie beispielsweise derjenigen des ehemaligen amerikanischen Verteidigungsministers Donald Rumsfeld: *„Nur solche Funktionen, die vom Verteidigungsministerium ausgeführt werden müssen, sollten dort verbleiben... Alle Funktionen, die der Privatsektor zur Verfügung stellen kann, sind keine Kernfunktion der Regierung.“*⁵²⁷

4.2.3.3. Auslagerungen im Innern

Die Übertragungen von sicherheitsrelevanten Aufgaben auf private Dienstleister, die vormals von der Polizei oder den Streitkräften ausgeführt wurden, sind Realität. Im Bereich der inneren Sicherheit werden zusehends Tätigkeiten von privaten Unternehmungen übernommen. In den USA gibt es seit längerer Zeit privatisierte Gefängnisse. In Deutschland ist man zumindest teilweise diesem Trend gefolgt und hat eine teil-privatisierte Justizvollzugsanstalt in Hessen (JVA Hünfeld) errichtet. Laut „Spiegel“ sind in der JVA Hünfeld gut 45% der Tätigkeiten ausgelagert: Private Mitarbeiter werden in der Küche, bei der Videoüberwachung aber auch bei der medizinischen oder psychologischen Betreuung eingesetzt. Die Auslagerung jeglicher Massnahmen gegenüber den Häftlingen bleibt aber untersagt und somit den Beamten überlassen.⁵²⁸ In der Schweiz führt eine private Sicherheitsfirma im Auftrag der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren seit Jahren Häftlingstransporte durch (Jail-Transport-System).⁵²⁹ Für Guery sind Privatisierungen derjenigen Aufgaben, wo Eingriffe in die persönliche Freiheit potentiell gegeben sein können (unter anderem Eingriffe in die Bewegungsfreiheit wie in diesem Beispiel), nach dem Schweizerischen Verfassungsrecht fragwürdig.⁵³⁰ Ebenfalls ist die Securitas im Asylwesen tätig, wobei ihnen von Amnesty International Schweiz Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen wurden, die während der Ausübung ihrer Tätigkeiten in so genannten Durchgangszentren begangen worden seien.⁵³¹

Bereits heute werden sicherheitsrelevante Aufgaben von Privaten übernommen, was rechtlich teilweise problematisch ist. Mit Bezug auf polizeiliche Aufgaben betonen Kälin et al., dass insbesondere diejenigen Tätigkeiten nicht auf Private übertragen werden dürfen, bei denen *„(...) es sich um Eingriffe mit Zwangscharakter in Form polizeilicher Realakte handelt (...). Dies betrifft namentlich a. hoheitliche polizeiliche Handlungen, die Personen zu einem Handeln, Unterlassen oder Dulden zwingen, wenn diese Anordnungen bei Widerstand zwangsweise durchgesetzt werden können; b. polizeiliche Standardmassnahmen wie Personenkontrollen, Gewahrsam, Wegweisung und Fernhalten, Durchsuchung von Personen und Räumen sowie c. die Anwendung von Zwangsmitteln (Fesselung, Körpergewalt, Schusswaffengebrauch).“*⁵³² Selbstverständlich gibt es Ausnahmen, wenn es beispielsweise um

⁵²⁷ Wulf 2005: 185

⁵²⁸ Reißmann 2007

⁵²⁹ Securitas 2006: 3; Blocher 2007

⁵³⁰ Guery 2006: 16

⁵³¹ swissinfo 2005

⁵³² Kälin et al. 2007: 94 (Hervorhebung im Original)

die so genannten Jedermannsrechte (Notrechte) geht, die jeder Person in Ausnahmesituationen zustehen oder wenn es sich nicht um einen (halb-)öffentlichen Raum handelt.

Obwohl einzelne, oben beschriebene Auslagerungen juristisch problematisch erscheinen, werden sie durchgeführt. Dies bestätigt die Annahme, dass Staatsaufgaben – und besonders auch genuine wie bereits mehrfach erwähnt – in politischen Prozessen bestimmt werden.⁵³³ Die Durchsetzungsfähigkeit ideeller Vorstellungen im politischen Prozess hängt von verschiedenen Faktoren ab, wobei denjenigen bessere Chancen zugestanden werden, die in einer gewissen Beziehung zu bereits vorhandenen Ideen stehen und somit anschlussfähig sind. *„Anders ausgedrückt kann man auch sagen, dass einzelne Ideen in der Lage sein müssen, sich in den übergeordneten ‚politischen Diskurs‘ einfügen zu lassen, um Wirkung im Politikprozess entfalten zu können.“*⁵³⁴ In diesem Sinne muss die innenpolitische Privatisierungsdoktrin im Sicherheitsbereich berücksichtigt werden, wenn untersucht werden soll, ob Staaten zustimmen, dass militärische Aufgaben vermehrt an Private übertragen werden sollen. Somit kann man davon ausgehen, dass je weniger Aufgaben in der Inneren Sicherheit privatisiert werden, desto weniger ist mit PPPs im militärischen Rahmen zu rechnen. Sofern Privatisierungen der Inneren Sicherheit keine anschlussfähigen Ideen darstellen, ist auch nicht damit zu rechnen, dass Auslagerungen militärischer Aufgaben Zuspruch finden.

4.3. Institutionengefüge: Democratic Control of Armed Forces (DCAF)

*„The borderline between delegation of authority on the one hand and responsibility and accountability on the other, is one of the crucial questions in modern democracy, accentuated by the flood of information coming from all sides: government, media, non-governmental organizations and pressure groups.“*⁵³⁵

4.3.1. Einführung – Begriffsbestimmung

Im dritten Set von Parametern stehen Institutionen des politisch-administrativen Systems, ihre Kompetenzen und Rollenzuschreibungen im Zentrum. Avant schreibt in ihrer Analyse, dass einige befürchten, dass es mit dem Engagement von PMCs in der Aussenpolitik zu einer *„foreign policy by proxy“*⁵³⁶ kommen könnte, indem die Exekutive diejenigen Aufgaben der Streitkräfte an private Militärunternehmen auslagert, die vom Parlament nicht unterstützt und abgesegnet werden würden. Auf Grund dessen fokussiert die vorliegende Arbeit auf das Parlament und die Exekutive beziehungsweise auf deren Zusammenarbeit in der Aussen- und Sicherheitspolitik. Die Stellung und die Kompetenzen der Exekutive und der Legislative variieren je nach politischem System – ob präsidentiell oder parlamentarisch – und Politikbereich. Da in der vorliegenden Analyse die Kompetenzen beider Institutionen in

⁵³³ Vergleiche Fussnoten 449-452

⁵³⁴ Ulbert 1997: 35

⁵³⁵ Van Eekelen 2002: 6

⁵³⁶ Avant 2005: 4

der Aussen- und Sicherheitspolitik im Vordergrund stehen und es bei der Kooperation mit PMCs um den Einsatz von militärischen Mittel geht, orientiert sich die Untersuchung am Konzept der *Demokratischen Kontrolle von armed forces* (DCAF). Obwohl es dabei vorwiegend um die nationalen, staatlichen Streitkräfte geht, zählen die jüngeren Definitionen auch die privaten Sicherheits- und Militärfirmen dazu. Die Grundsätze der DCAF sind auch auf private Militärunternehmungen anzuwenden, da letztere erstens im Auftrag der Regierungen arbeiten und zweitens bei diversen Engagements zu bewaffneten Beteiligten werden können und somit auf Grund der zu erfüllenden Aufgaben und der Stellung den nationalen Streitkräften vergleichbar werden.

4.3.1.1. Democratic Control of Armed Forces (DCAF)

Parlamente spielen in Demokratien bei der Politikformulierung, -gestaltung und der Kontrolle der politischen Geschäfte – in allen Bereichen – eine wichtige Rolle. Die parlamentarische Kontrolle der Sicherheitspolitik und der Kräfte des Sicherheitssektors, sowohl der Polizei als auch des Militärs, ist eine sine qua non Kondition für eine Demokratie. „*The expression 'democratic control of armed forces' is generally understood as the subordination of the armed forces to those democratically elected to take charge of the country's affairs.*“⁵³⁷ Obwohl die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten sehr unterschiedlich ausgestaltet sein können und daher viele verschiedene Modelle existieren, wie die demokratische Kontrolle von Sicherheitspolitik gewährleistet ist, gibt es dennoch grundsätzliche Prinzipien, die erfüllt sein müssen.⁵³⁸ Die DCAF bezieht sich ganz grundsätzlich auf die Beziehungen zwischen den Streitkräften und der jeweiligen Zivilgesellschaft und beschreibt diejenigen Normen und Standards, die diese Beziehung ausmachen. Dazu gehört, dass die Streitkräfte nicht nur den gewählten politischen Institutionen untergeordnet sind, sondern dass auch eine Kontrolle seitens sowohl der Justiz als auch der Medien und zivilgesellschaftlichen Organisationen besteht.⁵³⁹ Damit soll das übergeordnete Ziel gewährleistet sein, dass die Armee der jeweiligen Zivilgesellschaft dient und dass sie andere Politikfelder nicht untergräbt. Die Kontrolle umfasst eine Aufsichts-, eine Schutz- und eine Steuerungsfunktion, indem die Tätigkeiten der Streitkräfte der zivilen und demokratischen Aufsicht unterstehen und das Primat der Politik gewährleistet die Steuerung der Streitkräfte. Im Gegenzug ist ebenfalls zu gewährleisten, dass die Streitkräfte vor „*unrechtmässiger, politischer Einmischung in vereinbarte Kompetenzen der Streitkräfte*“⁵⁴⁰ geschützt sind.

Die demokratische Kontrolle von Sicherheitspolitik und armed forces ist ein komplexes Feld, das sich in unterschiedlichste Einzelaspekte aufgliedern lässt. Hauptsächlich werden damit folgende Ziele verfolgt. Erstens soll damit das Risiko vermindert werden, dass die zivile Macht durch die Streitkräfte unterdrückt wird und das Primat der Politik somit nicht mehr gewährleistet ist. Zweitens soll auf diese Weise verhindert werden, dass die armed forces zu politischen Zwecken missbraucht werden. Es geht

⁵³⁷ Lunn 2003: 13

⁵³⁸ Born / Beutler 2007: 264-265

⁵³⁹ DCAF 2008: 1

⁵⁴⁰ Carrel 1997: 6

bei der DCAF nicht nur darum, sicherzustellen, dass zivile Organe die Streitkräfte überwachen, sondern es muss auch die Frage gestellt werden, wer über die zivilen Wächter wacht, im Sinne von „*Who watches the watchdog?*“.⁵⁴¹ Drittens soll mit der DCAF das staatliche Monopol über die Gewaltmittel gewährleistet werden. Im modernen Nationalstaat ist der Staat der einzig legitimierte Akteur, Gewalt anzuwenden. In wenig gefestigten Demokratien und zerfallenen Staaten ist die Hoheit des Staates von verschiedenen privaten Gewaltakteuren bedroht. Viertens geht es grundsätzlich um die Stabilisierung der zivil-militärischen Beziehungen, indem die beiden Akteure – politische Organe und die Streitkräfte – konstruktiv miteinander zusammenarbeiten und gemeinsam die Verantwortung über die Sicherheitspolitik übernehmen.

Das *Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces*⁵⁴² nennt folgende Elemente, die für eine effektive demokratische Kontrolle unabdingbar sind:

- *Civilian control*: Zivile Behörden müssen den Auftrag, das Budget und die Zusammensetzung bestimmen und beaufsichtigen. Nichtsdestotrotz muss dem Militär eine gewisse Autonomie zugestanden werden, damit dieses den politischen Auftrag umsetzen kann.
- *Democratic governance*: Ein demokratisch gewähltes Parlament, richterliche Instanzen, eine starke Zivilgesellschaft und unabhängige Medien überwachen die Aufgabenerfüllung und Leistung der Armee. Um eine möglichst hohe Verantwortlichkeit des Militärs gegenüber der Zivilgesellschaft zu erreichen, müssen die Entscheidungen und Aktivitäten so transparent wie möglich sein.
- *Civilian expertise*: Obwohl anerkannt wird, dass zivile Behörden nicht Militärexperten sind und deshalb auch hier gewissen Spielraum und Anerkennung dem Militär eingeräumt werden muss, ist es dennoch notwendig, dass die Behörden über genügend Expertise verfügen, um die übertragene Kontrollfunktion überhaupt wahrnehmen zu können.
- *Non-interference in domestic politics*: Das Militär darf die Innenpolitik seines Landes nicht beeinflussen.
- *Ideological neutrality*: Das Militär darf keiner ideologischen Strömung folgen, sondern ist allein der Treue und der Loyalität des Landes verpflichtet.
- *Minimal role in the national economy*: Es kann vorkommen, dass die Armee ein sehr grosser und wichtiger Arbeitgeber ist und über viele Kontakte zum Industriesektor verfügt. Das Militär muss dessen ungeachtet den zivilen Behörden verantwortlich bleiben.
- *Effective chain of command*: Innerhalb des Militärs muss es klare Kommandostrukturen geben, womit unter anderem die Verantwortlichkeit gegenüber der Zivilgesellschaft und den Aufsichtsbehörden gesichert werden soll.
- *Respect for the rights of military personnel*: Militärangehörige haben das Recht, ihren staatsbürgerlichen Rechten und Pflichten nachzukommen.

⁵⁴¹ Carrel 1997: 10

⁵⁴² DCAF 2008: 2-3

Während der Zeit des Kalten Krieges gab es in den westlichen Industrienationen wenige Debatten um das Konzept der DCAF. Es war allgemein anerkannt, dass die Streitkräfte dem Zivilen untergeordnet sind und keine eigenen Agenden verfolgen dürfen. Mit den Umbrüchen in Mittel- und Osteuropa und der Herausbildung demokratischer Institutionen in den 1990er Jahren wurde explizit betont, dass die Streitkräfte einer *demokratisch* gewählten zivilen Kontrolle unterstehen mussten und dass das Militär – eine der letzten Bastionen der alten Regime – einer grösseren Transformation unterzogen werden musste. Viele NATO-Beitrittskandidaten ersuchten bei der Allianz um Rat, wobei sich letztere mit dem Thema verstärkt auseinandersetzen musste. Bereits 1994 wurde ein *Code of Conduct* der damaligen KSZE (Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) verabschiedet, der die wichtigsten zivil-militärischen Grundsätze festhielt.⁵⁴³ Neben den sicherheitspolitischen Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa erfuhren die Armeen der NATO-Länder ihrerseits bedeutende Änderungen. Es fanden Umstrukturierungen bezüglich sowohl der Grösse als auch der Zusammensetzungen beziehungsweise der Rekrutierung statt. Zudem übernahmen die Armeen immer mehr andere Aufgaben im Sinne von „*crisis response operations*“, die – erst recht mit den allgegenwärtigen Medien – den Gesellschaften erklärt werden mussten.⁵⁴⁴ Neben dem Dokument der KSZE gibt es weitere Übereinkommen. So existiert seit 1995 ebenfalls ein Code of Conduct der OSZE, der so genannte „*OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*“.⁵⁴⁵ Auf dem amerikanischen Kontinenten sind deren zwei zu erwähnen: den „*Framework Treaty on Democratic Security in Central America*“ (1994) und das „*Agreement on the Strengthening of Civilian Power and on the Role of Armed Forces in a Democratic Society*“ (1996).⁵⁴⁶ Letzteres ist ein grundlegender Bestandteil des Friedensabkommens in Guatemala und gilt als einmalig in einem Versöhnungsprozess.⁵⁴⁷ In Afrika gibt es seit 2006 das Dokument „*Code of Conduct for Armed and Security Forces in West Africa*“, das 15 ECOWAS- Staaten unterzeichnet haben und gemäss Experten fortschrittlicher und detaillierter ist als beispielsweise der OSCE Code.⁵⁴⁸

In den letzten zehn Jahren wurde der Fokus erneut erweitert, wobei vor allem Staaten im Zentrum standen, deren Sicherheitssektor auf Grund von Krisen oder Kriegen destabilisiert oder zerrüttet waren. Mit Bezug auf *Security Sector Reform and Governance (SSR/G)* Ansätze und Strategien plädierte man erstens für eine Erweiterung des Begriffs des Sicherheitssektors und zweitens der „armed forces“. Eine Vielzahl von Analysen, die sich mit der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte beschäftigen, fokussieren auf nationale, reguläre Armeen und untersuchen deren Kontrolle und Einbindung in der Gesellschaft. Jedoch werden auch andere Gruppierungen, die per Gesetz und/oder auf Grund ihrer Funktionen Gewalt anwenden, dazu gezählt: „*In current usage, armed forces are often understood as*

⁵⁴³ Ibid.: 1

⁵⁴⁴ Lunn 2003.: 14-16

⁵⁴⁵ Siehe OSCE „*Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*“ (1994, http://www.osce.org/documents/fsc/1994/12/4270_en.pdf, Zugriff 07.06.2009)

⁵⁴⁶ Siehe “Permanent Council, Organization of the American States” (<http://www.summit-americas.org/Hemispheric%20Security/Franework3893-96.htm>, Zugriff 07.06.2009) beziehungsweise ISN (<http://se1.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=ISN&fileid=A3B56867-AA19-BCE6-2C21-6CC58C3FBCDE&lng=en>, Zugriff 07.06.2009)

⁵⁴⁷ Lambert 2005: 2-3

⁵⁴⁸ DCAF 2008: 6

*meaning all statutory bodies with a capacity to use force, including the military, police, gendarmerie, intelligence services, border, coast and penitentiary guards and other public security forces, as well as non-statutory armed groups.*⁵⁴⁹ Es wird betont, dass die grundsätzlichen Elemente einer demokratischen Kontrolle selbstverständlich auch auf „(...) *non-statutory actors as private security and military companies, as well as the traditional non-state security forces*(...)“⁵⁵⁰ angewendet werden müssen.

Dass die prinzipiellen Elemente auch für den Umgang mit PMCs zu gelten haben, scheint für die vorliegende Arbeit aus mindestens den beiden folgenden Gründen wichtig zu sein. Erstens werden in dieser Arbeit nur diejenigen Unternehmungen betrachtet, die mit einer staatlichen Behörde einen Vertrag eingegangen sind. Sie sind damit zwar kein offizieller Teil der nationalen Streitkraft, jedoch ist der Staat der Auftraggeber, womit demokratische und rechtsstaatliche Grundsätze gewährleistet sein müssen. Zweitens besteht durchaus die Wahrscheinlichkeit, dass PMCs zu sicherheitspolitisch relevanten Akteuren werden, indem sie in Situationen eingesetzt werden, wo sie Gewalt anwenden.

4.3.1.2. Rolle der Parlamente innerhalb der DCAF

Die Sicherheit- und Verteidigungspolitik wird oft als exklusive Domäne der Exekutive bezeichnet.⁵⁵¹ Dennoch haben alle Parlamente auch in diesem Politikfeld gewisse Kompetenzen und Rollen inne, denn sie bilden das Nervenzentrum einer jeden Demokratie.⁵⁵² Obwohl alle Parlamente die Gesetzgebung bestimmen, die Budgethoheit haben und diejenigen Gremien sind, denen Regierungen Rechenschaft ablegen müssen, unterscheiden sie sich in Bezug auf Kompetenzen, Kapazitäten und der Bereitschaft, die Regierungen zur Verantwortung zu ziehen. Da die Zusammenarbeit des Staates mit privaten Militärfirmen nicht in Verfassungen und nur ansatzweise in Gesetzen festgeschrieben ist, stellen die Regeln und Kompetenzen, die die Parlamente bezüglich der „use of force“ haben, eine erste Orientierungshilfe dar.

Das Parlament habe – gemäss Hänggi – eine dreifache Verantwortung, indem eine „(...) *triple-A criteria for parliamentary accountability* (...)“⁵⁵³ gelte.

I. Authority

Parlamente haben grundsätzlich verschiedene Befugnisse, die auch in der Aussenpolitik und bezüglich der Frage der Auslandseinsätze der Armee zur Anwendung kommen. Dabei werden die Kontrollbefugnisse der Parlamente als das Zentralste angesehen. „*Parliamentary oversight is only complete when it oversees the five major aspects of these agencies, that is, the policies, personnel, finances, operations and procurement of equipment and weapons systems.*“⁵⁵⁴ Das stärkste rechtliche Instrument, das Parlamente diesbezüglich haben können, ist, dass sie den

⁵⁴⁹ Ibid.

⁵⁵⁰ Ibid.: 2

⁵⁵¹ Born/Hänggi 2004: 14; Lunn 2003: 28

⁵⁵² Born 2003: 40

⁵⁵³ Hänggi 2004: 11-15

⁵⁵⁴ Born 2003: 38-39

Auslandseinsätzen zustimmen müssen. Jedoch sind auch Anfragen, Interpellationen, Dringlichkeitsdebatten oder Anhörungen sehr wichtige Mittel, um der jeweiligen Regierung soviel Informationen wie möglich zu entlocken, um einen Überblick zu haben, was beschlossen wurde. Schliesslich ist die Möglichkeit, parlamentarische Untersuchungen einzuleiten ein ebenfalls nicht zu unterschätzendes Instrument, die Regierungen zu kontrollieren. Neben der repräsentativen und der Kontrollfunktion haben Parlamente auch die Möglichkeit, die Politiken über das Budget zu beeinflussen. Diese so genannte „*power of the purse*“ ist in den Parlamenten sehr unterschiedlich eingerichtet. Etliche können bloss dem Haushaltsplan zustimmen oder ihn ablehnen. Diejenigen Parlamente haben logischerweise einen grösseren Einfluss, wenn sie beispielsweise über konkrete Budgeteinzelposten abstimmen können.⁵⁵⁵ Parlamentarische Systeme kennen zudem das Instrument des Misstrauensvotums, das eine Regierung stark unter Druck setzen kann. Stützt eine grosse Mehrheit der Abgeordneten den Entscheid für einen Auslandseinsatz nicht und droht mit einem solchen Misstrauensantrag, ist es möglich, die Regierung in die Knie zu zwingen.

II. *Ability*

Die Instrumente alleine garantieren jedoch keine möglichst allumfassende Kontrolle und Aufsicht der Regierungsgeschäfte bezüglich der Sicherheitspolitik. Die Parlamente müssen *befähigt* sein, um ihre Aufsichtsfunktion überhaupt wahrnehmen zu können. Dies betrifft einerseits die innerparlamentarische Organisation, indem sicherheitspolitische Anliegen in einem speziellen Komitee diskutiert werden können. Diese „sicherheitspolitischen Kommissionen“ sind, vor allem wenn sie effektiv organisiert sind, für eine effektive Kontrolle unerlässlich. Dies ermöglicht den teilhabenden Parlamentariern, sich Expertenwissen auf diesem Gebiet anzueignen. Für die Regierungen sind diese Komitees gute Ansprechpartner, da sie einerseits die verschiedensten Parteien beieinander haben und andererseits können einige dieser Beratungen hinter verschlossener Tür abgehalten werden. Dies ermöglicht eine gute Zusammenarbeit zwischen der Legislative und der Exekutive, ohne dass sensitives Material an die Öffentlichkeit dringt. Die Komitees sind aber auch für die Informationsbeschaffung ohne die Beteiligung der Regierung zentral. Sie können militärische oder zivile Experten einladen und Treffen mit anderen Komitees (beispielsweise der Wirtschaft oder Aussenpolitik) organisieren, um eine möglichst konsistente Politik herbeizuführen. Zudem könnten Universitäten oder think tanks beauftragt werden, Untersuchungen durchzuführen. Schliesslich wird betont, dass Kooperationen mit NGOs wichtig sind, da in solchen Organisationen sehr viel Expertenwissen vorhanden ist. Dies alles bedingt aber, dass die Parlamente und deren Komitees genügend Ressourcen zur Verfügung haben. Einerseits sollten sie ein eigenes Budget besitzen, um eben diese Anhörungen, Diskussionen oder Analysen durchführen zu können. Andererseits müssen die Parlamen-

⁵⁵⁵ Van Eckelen 2002: 21-23

tarier genügend Personal haben, um überhaupt die Fülle an Informationen zusammentragen zu können.⁵⁵⁶

III. *Attitude*

„Unless the members of parliament have the political will to hold the government accountable for its decisions, no amount of authority or resources will do the job for them.“⁵⁵⁷ Dass die Aufsichtsfunktion des Parlaments nur dann effektiv ist, wenn die Abgeordneten die Regierung und ihre Geschäfte auch wirklich kontrollieren wollen, ist einleuchtend und dennoch speziell erwähnenswert. Die Gründe, weshalb Abgeordnete sich nicht für sicherheitspolitische Anliegen im Allgemeinen und Auslandseinsätze im Speziellen interessieren, sind vielfältig. Folgende zwei Gründe sind bedeutend. Erstens ist die Sicherheitspolitik bei den Wählern oft nicht prioritär. Da Parlamentarier ihrer Klientel dienen und in den allermeisten Fällen auch wieder gewählt werden wollen, scheint es für ihre persönliche politische Strategie sinnvoller zu sein, sich einem Politikfeld zuzuwenden, das von den Wählern als wichtiger angeschaut wird, beispielsweise der Sozial- oder Gesundheitspolitik. Dieses generelle Desinteresse an sicherheitspolitischen und militärischen Anliegen seitens der Bevölkerung, der so genannte „civil-military gap“⁵⁵⁸, geht meistens auf eine inexistente akute militärische Bedrohung zurück. Zweitens halten sich gerade diejenigen Parlamentarier mit Kritik zurück, die der gleichen Partei zugehören, die die Regierung bildet. Die „eigene“ Regierung zu kritisieren, wäre aus taktischen parteipolitischen Gründen suboptimal.

Das Bewusstsein der Bevölkerung für sicherheitspolitische Anliegen wird dann geweckt, wenn es entweder zu Skandalen kommt oder eine Krisensituation besteht. Zu Beginn der 1990er Jahre war die Öffentlichkeit durch Medienberichte über die verheerenden Folgen von Bürgerkriegen sensibilisiert worden und ein so genannter „do something“-Effekt kam zustande. Eine erhöhte öffentliche Wahrnehmung lässt die Sicherheitspolitik auch bei den Parlamentariern wieder höher auf der Agenda erscheinen. „Parliaments have to find a balance between too much and too little attention and pressure from public opinion and the media, that is between the drive to 'do something', to act in specific cases of conflicts abroad on the one hand, and, the general lack of interest in foreign and defence policy on the other hand.“⁵⁵⁹

Die Rolle der Parlamente, die Sicherheitspolitik und spezifisch die Auslandseinsätze der Streitkräfte mitzubestimmen und zu kontrollieren, hängt von den festgelegten Kompetenzen und den zugesprochenen sowohl finanziellen als auch personellen Ressourcen ab. Dass der politische Wille seitens der Parlamentarier gegeben sein muss, um eine möglichst effektive Aufsicht durchzuführen und durchzusetzen, ist offensichtlich, muss aber dennoch ausdrücklich beachtet werden.

⁵⁵⁶ Hänggi 2004: 14-15; Born 2003: 43-44,45; Lunn 2003: 34

⁵⁵⁷ Hänggi 2004: 15

⁵⁵⁸ Born 2004: 214

⁵⁵⁹ Ibid.

4.3.1.3. Rolle der Exekutiven innerhalb der DCAF

Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird, wie bereits erwähnt, sehr oft als derjenige Politikbereich angesehen, der von der Exekutive bestimmend dominiert wird. Obwohl die grossen Leitlinien und Strategien zusammen mit dem Parlament entwickelt werden, ist die Exekutive für deren Umsetzung verantwortlich. Die Exekutive ist diesbezüglich, und vor allem was die Entsendung der Streitkräfte ins Ausland betrifft, doppelt gefordert. Einerseits steht sie einem Parlament gegenüber, das gewisse Kontrollbefugnisse hat. Die Regierung kann vom Parlament stark gefordert werden, indem letzteres auf eine Fülle von Mittel zurückgreift, um von der Exekutive möglichst viele Informationen zu kriegen und sie so eventuell zur Rechenschaft zu ziehen – beispielsweise indem sie die zuständigen Minister zu Hearings beordert oder Untersuchungen einleitet. Andererseits geht es um Schnittstellen mit der Armee und deren Führung, die geklärt sein müssen. Das Verteidigungsministerium ist das Interface zwischen der zivilen und der militärischen Sphäre. Dabei kommen vor allem Fragen der Kompetenzen auf. Wie viel soll und darf sich die „Politik“ in verteidigungspolitische Angelegenheiten einmischen? Muss das Primat der Politik auch in Krisen- und Notsituationen uneingeschränkt gegeben sein? Soll der Background eines Verteidigungsministers militärisch oder zivil sein? Die Herausforderung besteht vorwiegend darin, dass das Verteidigungsministerium die unterschiedlichen Bedürfnisse der politischen und militärischen Domäne unter einen Hut bringen muss. Einerseits muss den militärischen Anforderungen Rechnung getragen, andererseits den politischen und ökonomischen Zwängen gerecht werden. Dies wird umso schwieriger, wenn sich der Staat in einer akuten sicherheitspolitischen Notsituation befindet beziehungsweise wenn Truppen währenddessen im Ausland stationiert sind.⁵⁶⁰

4.3.2. Hypothese C und Parameter

In dieser Arbeit wird der Begriff der „armed forces“ breit definiert, sodass private Militärfirmen auch darunter fallen. Da der Staat der Auftraggeber ist, müssen bei der Anstellung, der Durchführung und selbstverständlich bei der Überwachung der Aufgabenausführung die gleichen demokratischen Grundsätze gelten, wie wenn es um nationale Streitkräfte geht. Obwohl die zu erfüllenden Dienstleistungen sehr unterschiedlich sind, muss davon ausgegangen werden, dass Mitarbeiter von PMCs in Situationen geraten, in denen sie Gewalt anwenden. Damit werden sie zweifelsohne zu sicherheitsrelevanten Akteuren und müssen von ihrem Auftraggeber, dem Staat, besonders überwacht werden.

Nach den obigen Ausführungen über die DCAF, gilt es herauszufinden, inwiefern die demokratische Kontrolle der Sicherheitspolitik im Allgemeinen und bezüglich PMCs ausgestaltet ist. Die Hypothese C lautet wie folgt:

⁵⁶⁰ Lunn 2003: 20-28

Wenn die DCAF eher schwach ist, dann ist die Wahrscheinlichkeit, dass mit PMCs zusammengearbeitet wird, grösser. Der Handlungsspielraum der Exekutive ist bei einer schwachen Kontrolle durch das Parlament grösser, was der Regierung erlaubt, ihre eingeschlagene Politik mit allen Mitteln zu verfolgen und dabei auch auf PMCs zurückzugreifen.

In den nachfolgenden Unterkapiteln werden die drei Parameter näher umschrieben, die möglicherweise die Einstellung beeinflussen, ob mit PMCs zusammengearbeitet wird oder nicht. Dabei handelt es sich um die Kompetenzen, die Ressourcen und den Willen der Parlamente, ob Kooperationen mit privaten Militärfirmen akzeptiert werden oder nicht.

4.3.2.1. Authority

Obwohl in neueren Untersuchungen der Institutionenbegriff erweitert angewendet wird, „[gehört] zu den altherwürdigen Unterscheidungen der vergleichenden Institutionenforschung (...) die Differenzierung zwischen präsidentieller und parlamentarischer Demokratie.“⁵⁶¹ Nach wie vor beschäftigt sich die Vergleichende Politikwissenschaft traditionellerweise mit den formellen Strukturen und den zentralen Organen eines politischen Systems. Obwohl beide Regierungssysteme dem Parlamentarismus zugeordnet werden können, folgen die Entscheidungsprozesse unterschiedlichen Regeln. Die *parlamentarische* Demokratie ist einerseits von der Abhängigkeit der Regierung vom Parlament und andererseits von der doppelten Exekutive geprägt. Da die Regierung aus der Mehrheit im Parlament hervorgeht, beeinflusst letzteres nicht nur die inhaltliche Schwerpunktlegung und die Dauer der Regierungsarbeit, sondern es kann die Regierung nach unterschiedlichen Verfahren auch abberufen. Umgekehrt hat auch die Regierung die Möglichkeit – unter gewissen Voraussetzungen – das Parlament aufzulösen. Da die Exekutive an eine Mehrheit im Parlament gekoppelt ist, spielt die Minderheit in Form der Opposition eine bedeutende Rolle. Dies hat zur Folge, dass sich nicht wie in anderen Konstellationen die Regierung und das Parlament gegenüberstehen, sondern die politischen Auseinandersetzungen *innerhalb* des Parlaments ausgetragen werden. Die doppelte Exekutive besteht meistens aus einem Ministerpräsidenten und einem Staatsoberhaupt. Im Gegensatz dazu sind im *präsidentiellen* Regierungssystem Regierung und Parlament bewusst strikt voneinander unabhängig. Die Amtsdauer ist in der Verfassung festgelegt und für das Parlament besteht keine Möglichkeit, die Exekutive aus politischen Gründen abzurufen.⁵⁶² Zudem ist die Exekutive monistisch ausgestaltet, indem nur eine Person die Exekutivfunktionen wahrnimmt. Die Regierung geht auch nicht wie im parlamentarischen System aus dem Parlament hervor, sondern wird in einem mehr oder weniger direkten Verfahren vom Volk gewählt. Diese Struktur wirkt sich auf die Organisation des Parlaments aus, indem oft eine schwache Fraktionsdisziplin und damit verbunden lockere Parteilinien vorherrschen, da die Parlamentarier die Regierung nicht stützen beziehungsweise sich nicht für einen Sturz zusammen-

⁵⁶¹ Schmidt 1997: 219

⁵⁶² Ein impeachment Verfahren ist nur aus strafrechtlichen Gründen möglich oder wenn ein schwerwiegender Missbrauch des Amtes vorliegt (Jäger 1995: 136).

raufen müssen.⁵⁶³ Die heutigen Demokratien werden in einer ersten Typologisierung entweder zur parlamentarischen oder präsidentiellen Form gezählt. Die USA sowie Deutschland gelten als Prototypen ihrer jeweiligen Gruppierung, die USA als Präsidialdemokratie, währenddessen Deutschland als rein parlamentarisch qualifiziert wird. Die verschiedenen Regierungssysteme kennen typische Eigenheiten, die meistens auf Grund einschneidender Ereignisse etabliert wurden und somit historisch gewachsen sind. Um diesen Besonderheiten gerechter zu werden, wurden die verschiedenen Regierungsformen des Parlamentarismus im Laufe der demokratietheoretischen Forschung zusätzlich nach anderen Kriterien unterschieden. Die Differenzierungen werden entlang der Linien republikanisch/monarchisch, konkurrenz-/konkordanzdemokratisch oder mehrheits-/konsensusdemokratisch gemacht.⁵⁶⁴ Auf diese Unterscheidung wird an dieser Stelle nicht näher darauf eingegangen, weil es für die vorliegende Analyse keine Rolle spielt.

Die Entscheidungsprozesse folgen je nach demokratischem System prinzipiell anderen Gesetzmässigkeiten und folglich ist auch die legislative Gewalt in der Domäne der Aussen- und Sicherheitspolitik unterschiedlich ausgeprägt. Dies ist beispielsweise bei den Kompetenzen festzustellen, die die verschiedenen Länder innehaben, wenn es um die Entsendung von Streitkräften in multilaterale Friedensmissionen geht. Wolfgang Wagner (2006) hat in einer Studie die Staaten nach ihrer parlamentarischen Kontrolle bezüglich Militäreinsätzen kategorisiert.⁵⁶⁵ Eine hohe Kontrolle ist laut ihm dann gegeben, wenn das Parlament den Auslandseinsatz *vorher* bewilligen muss.⁵⁶⁶ Bestehen gewisse Restriktionen bezüglich der vorherigen Zustimmung, indem beispielsweise nur das sicherheits- oder verteidigungspolitische Komitee einwilligen muss oder muss das Parlament lediglich konsultiert werden, so bewertet dies Wagner als mittlere Aufsichtsmacht. Schliesslich hat ein Parlament dann schwache Kontrollbefugnisse, wenn es *keine* obligatorischen Mechanismen gibt, die die Volksvertreter in den Entscheidungsprozess einbinden. Die fünf getesteten Erklärungsfaktoren konnten laut Wagner keine befriedigende Antwort liefern. So untersuchte er beispielsweise, ob Auslandseinsätze in parlamentarischen Demokratien besser demokratisch kontrolliert sind als in präsidentiellen oder umgekehrt. Da von den 26 analysierten Staaten bloss zwei zu den präsidentiellen Systemen gezählt wurden, ist eine Aussage unmöglich. Jedoch befürwortete er, die Demokratietypen auch in zukünftigen Analysen zu berücksichtigen: *„If a larger number of presidential systems could be included in a future research sample, the type of democracy may turn out to be more important.“*⁵⁶⁷ Born⁵⁶⁸ verweist in seinen Ausführungen ebenfalls auf die unterschiedlichen Demokratietypen und betont ihre Wichtigkeit in der Beurteilung der unterschiedlichen Stärke der Parlamente: *„(...) since parliaments are embedded in different political systems, they fulfil different roles, sustained by different instruments, practices and*

⁵⁶³ Schmidt 1997: 219-222

⁵⁶⁴ Siehe beispielsweise Schmidt 1997: 219-252

⁵⁶⁵ Wagner 2004: 4

⁵⁶⁶ Beispielsweise gibt es Systeme, in denen das Parlament für die militärische Beteiligung an einer Peacekeeping Operation ein Gesetz verabschieden muss (Hänggi 2004: 12-14).

⁵⁶⁷ Ibid.: 29

⁵⁶⁸ Born 2004: 210

legal powers (...).⁵⁶⁹ Untersuchungen hätten gezeigt, dass kein Parlament eines präsidentiellen Systems die Kompetenz habe, militärische Friedenseinsätze *im Voraus* abzusegnet. Allerdings könnten diese Parlamente Macht über ihre Budgetkompetenzen ausüben, indem sie entweder keinem oder weniger Budget zustimmen. Auf der anderen Seite scheinen parlamentarische Regierungssysteme öfter ein vorheriges Bewilligungsverfahren zu kennen. Hoekema⁵⁷⁰ weist auf die Verstrickung zwischen der Regierung und dem Parlament hin, die in parlamentarischen Demokratien besteht und umschreibt diejenigen Volksvertretungen sogar als „*co-responsible*“ für die Entsendung der Streitkräfte ins Ausland.

Es wurde deutlich, dass die demokratische Kontrolle der Sicherheitspolitik je nach Politiksystem unterschiedlich ausgestaltet ist. Da bislang keine Übersicht existiert, welche Rolle Parlamente spielen, wenn es um die Kooperation des Staates mit privaten Sicherheitsdienstleistern im Ausland generell geht – und spezifisch in Verbindung mit der Frage der Beteiligung derer an Friedensmissionen – werden die diesbezüglichen parlamentarischen Kompetenzen ins Zentrum gerückt. Vier Faktoren wird in der Analyse speziell Beachtung geschenkt. Erstens geht es um die generelle *Rolle* der Parlamente und deren Kompetenzen innerhalb des Politikfeldes Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Im Zentrum stehen nicht nur die formellen Befugnisse, sondern vor allem auch die historisch gewachsenen informellen Spielregeln und zugestandenen Rollen. Zweitens werden die Kompetenzen der Parlamente bezüglich der *Autorisierung* von Auslandseinsätzen der Streitkräfte näher betrachtet. Dieses Kriterium steht stellvertretend für die Kompetenzen der Parlamente, inwiefern sie über „armed forces“, die im Ausland operieren, bestimmen können. Drittens wird eine wichtige Kompetenz, die „*power of the purse*“ analysiert. Parlamente haben unterschiedlich ausgeprägte Budgetkompetenzen, speziell was die Sicherheits- und Verteidigungspolitik betrifft. Hierbei geht es um die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten der Verträge, die Regierungen mit PMCs abschließen können. Viertens wird die Frage der Aufsicht und *Überwachung* der Verträge mit PMCs gestellt. Im Zentrum der DCAF stehen unter anderem die Informationsbeschaffung und damit zusammenhängend die Forderung nach Transparenz. Um eine möglichst hohe Transparenz gewährleisten zu können, müssten die Parlamente in irgendeiner Form in die Kontrolle der Verträge und der Aufgabenerledigung miteinbezogen werden.

4.3.2.2. Ability

Parlamente waren zu Beginn ihrer Existenz oft so genannte Redeparlamente, indem die Volksvertreter Debatten im Plenum führten. Ausser in Grossbritannien findet man diese Art von parlamentarischen Beratungen, das klassische Redeparlament, kaum mehr. Dies bedeutet nicht, dass die einzelnen Abgeordneten untätiger geworden sind, da man seit den 1960er Jahren intensivere Beteiligung der Parlamentarier feststellt. Allerdings können sie weniger selbst bestimmen wann diese umfassenden Plenardebatten vonstatten gehen.⁵⁷¹ Die Parlamente mussten sich aus verschiedenen Gründen neu organisie-

⁵⁶⁹ Ibid.: 211

⁵⁷⁰ Hoekema 2004: 76

⁵⁷¹ Von Beyme 2006: 239

ren, um an Rationalität und Effizienz zu gewinnen, wobei die zugenommene Komplexität der politischen Geschäfte eine wichtige Rolle spielte. Alle gegenwärtigen demokratischen Systeme haben diverse Ausschüsse eingerichtet, welche üblicherweise den Aufbau der Ministerien widerspiegeln. Die Grösse der Ausschüsse variiert von Staat zu Staat stark, wobei deren Zusammensetzung oft dem Abbild der Mandate im Parlament entspricht. Interessanterweise existieren unterschiedliche Praktiken, welche Sachverhalte die Ausschüsse beraten können. Einige Parlamente können ihre Agenden selbst bestimmen über was sie beraten wollen. Bei anderen hingegen bestimmt die Regierung die Traktanden zu denen sich der Ausschuss austauschen kann. Mit der zunehmenden Aufgaben- und Kontrollfülle der Parlamente hat sich ein Grossteil der parlamentarischen Arbeiten in diese Ausschüsse verschoben⁵⁷², weshalb letztere in der Entscheidungsfindung eine erhebliche Rolle spielen. Obwohl es abschliessende Abstimmungen im Plenum gibt, sind die Beschlüsse in den Ausschüssen meist vorzeichnend. Bezüglich der Vorbereitungsarbeiten stehen gewissen Gremien auch die Möglichkeiten von Hearings zu, indem sie Experten zu einem bestimmten Themengebiet aufbieten oder bestimmte Interessensgruppen zu einem Gedankenaustausch einladen.⁵⁷³ Dennoch verfügen die Regierung und die Bürokratie über einen Wissensvorsprung, da sie für die Umsetzung der Politiken mehr Personal zur Verfügung haben: *„Die der Regierung zur Verfügung stehende, fachkundige, durchorganisierte Ministerialbürokratie funktioniert technisch präziser und sachverständiger als ein nicht arbeitsteilig organisiertes Gremium von Politikern.“*⁵⁷⁴ Trotz der Neuorganisation und der Einrichtung diverser Ausschüsse verfügen Parlamente oft nur über beschränkte Ressourcen. Sie können mit der Experten-Bürokratie der Regierungen oft nicht mithalten, indem die Anzahl der Mitarbeiterstäbe der Parlamentarier nicht mit denjenigen der Regierungsbehörden zu vergleichen ist, was die Informationsbeschaffung seitens der Volksvertreter erschweren kann. Max Weber fand für diesen häufig anzutreffenden Missstand folgende Worte: *„In einem Parlament, welches nur Kritik üben kann, ohne sich die Tatsachen verschaffen zu können, ... führen nur entweder kenntnislose Demagogen oder routinierte Impotenz (oder beide zusammen) das Wort.“*⁵⁷⁵

Sowohl die finanziellen als auch die personellen Ressourcen stellen wichtige Elemente dar, inwiefern die Parlamente beziehungsweise die Ausschüsse ihre Aufgaben erledigen können. Dabei geht es darum, ob die Parlamente die Möglichkeiten haben, Experten oder Regierungsmitglieder zu dem Themengebiet einzuladen und ob genügend Personal zur Verfügung steht, um Informationen zu sammeln und zu verarbeiten. Zudem müssten auch Ressourcen bereitstehen, um die abgeschlossenen Verträge mit PMCs effektiv überwachen zu können.

⁵⁷² Ismayr 1997: 32-33

⁵⁷³ Vergleiche beispielsweise www.bundestag.de/ausschuesse/aufgaben (Zugriff: 3.10.08)

⁵⁷⁴ Zippelius 1994: 409

⁵⁷⁵ Max Weber zitiert in Zippelius 1994: 409-410

4.3.2.3. *Attitude*

Der Wille, die Regierung zu überprüfen und gegebenenfalls sie auch zur Verantwortung zu ziehen, ist zentral. Auch wenn umfangreiche Kompetenzen und Ressourcen den Parlamentariern zustehen, die Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu kontrollieren, nützen diese nichts, wenn die Abgeordneten kein Interesse an einer solchen Aufsicht haben. Weiter oben wurde bereits erwähnt, dass sicherheitspolitische Anliegen für die meisten Parlamentarier vielfach nicht prioritär sind. Dies hängt mit dem fehlenden Interesse der Öffentlichkeit an der Aussen- und Sicherheitspolitik zusammen, das auf die Parlamentarier übergreift, da sie ja wiedergewählt werden möchten. Wenn die Öffentlichkeit auf Grund verschiedener Umstände sensibilisiert ist, kommt es auch in Parlamenten zu Debatten, da sich die Abgeordneten an ihren Wählern und deren Interessen orientieren. Dies passiert meistens durch eine Not-situation oder wenn ein Skandal aufgedeckt wird. An dieser Stelle sollen zwei Beispiele genannt werden. Hoekema⁵⁷⁶ beschreibt erstens die Umstände, wie es zum Engagement der niederländischen Truppen auf dem Balkan gekommen ist. Einerseits sei die Beteiligung von einer gewissen Naivität geleitet worden, indem nicht bedacht wurde, welche aussergewöhnlichen Situationen gemeistert werden müssten. Andererseits habe eine gewisse „moralische Verantwortung“ eine Rolle gespielt, da die gesamte niederländische Zivilgesellschaft eine Intervention begrüsst hatte. Der „CNN-Effekt“ hat seines dazu beigetragen, die Öffentlichkeit für die Vorgänge und Zustände im Krisengebiet zu sensibilisieren. Parlamentarier sahen sich immer mehr gezwungen, Rede und Antwort zu stehen, was in eine Zustimmung zu diesem Engagement mündete. Das andere Beispiel ist derjenige Fall des Gefängnisses von Abu Ghraib im Irak. Die Bilder von geschändeten und gedemütigten Häftlingen gingen um die Welt und lösten international Proteste aus. Auf Grund des Drucks der Öffentlichkeit wurden gegen amerikanische Militärs Untersuchungen eingeleitet und es kam in den USA auch zu einer Grundsatz-debatte über Verhörmethoden.⁵⁷⁷

Ein weiteres Element kann das Interesse oder die Aufmerksamkeit der Parlamentarier beeinflussen: die Parteidisziplin. Wenn informelle Netzwerke zwischen Abgeordneten, Ministern und/oder Parteiführern bestehen, können kritische Auseinandersetzungen zu einem spezifischen Thema unterbunden werden. Dies ist vor allem in parlamentarischen Systemen gegeben, wo eine hohe Parteidisziplin systembedingt gefordert ist. Aber auch da können die unterschiedlichen Fraktionen innerhalb einer Partei unterschiedlicher Meinung sein und so ist die Regierung gerade bei einer Abstimmung bei der die Regierung eine Mehrheit benötigt, auf eine starke Parteidisziplin angewiesen. Um eine umfassende parlamentarische Kontrolle zu haben, ist es wichtig, dass in einem solchen System die Opposition bestimmte Einflussmöglichkeiten hat, um an der Mitgestaltung aktiv teilzuhaben. Um die Aufmerksamkeit zu erhöhen, schlägt Born⁵⁷⁸ vor, dass erstens öffentliche Debatten im Plenum abgehalten werden sollen und zweitens, dass der Opposition eine Funktion zugeteilt wird, die ihre Einbindung stärkt.

⁵⁷⁶ Hoekema 2004: 87-88

⁵⁷⁷ CBC 2005

⁵⁷⁸ Born 2004: 214

Beispielsweise könnte der Opposition eine wichtige Rolle im zuständigen Ausschuss oder aber in einem ad hoc Untersuchungs-Ausschuss überlassen werden. Mit diesen Massnahmen könnte die öffentliche Wahrnehmung gesteigert werden.

Es ist offensichtlich, dass ein Interesse seitens der Parlamentarier bestehen muss, damit eine effektive demokratische Kontrolle der „armed forces“ stattfinden kann. Ebenfalls klar ist, dass das Interesse der Volksvertreter dann steigt, wenn die Öffentlichkeit sich dafür interessiert – sei dies auf Grund eines Skandals oder wegen einer entstandenen Notsituation.

4.4. Zusammenfassende Übersicht der Hypothesen

An dieser Stelle werden die einzelnen Hypothesen, die die Analyse leiten nochmals zusammenfassend dargestellt:

Hypothese A: Rollenkonzept

Die Hypothese A lautet wie folgt: Je stärker die Aussen- und Sicherheitspolitik eines Staates am Idealtypus einer Zivilmacht orientiert ist („möglichst keine Gewaltanwendung“, „Multilateralismus“, „Verrechtlichung der internationalen Beziehungen“), desto eher wird eine Kooperation mit PMCs im internationalen Kontext abgelehnt.

Unterhypothese A1

Die Unterhypothese A1 geht davon aus, dass je mehr ein Staat multilaterale Strukturen begrüsst, militärische Gewaltanwendungen ablehnt und sich für multilaterale Rapid Reaction Forces einsetzt, desto eher wird er auf die Zusammenarbeit mit PMCs verzichten.

Unterhypothese A2

Die Unterhypothese A2 lautet folgendermassen: Je stärker sich ein Staat für die Verrechtlichung der Internationalen Politik im Allgemeinen und sich für die Stärkung des Internationalen Strafrechts einsetzt, desto eher werden PMCs nicht als Partner betrachtet werden.

Hypothese B: Wirtschaftspolitik & Staatsverständnis

Die Hypothese B lautet deshalb wie folgt: Diejenigen Staaten, denen ein Staatsverständnis zu Grunde liegt, wonach der Staat eine starke und interventionistische Rolle zu übernehmen hat, werden vermutlich eine tiefere Zusammenarbeit mit PMCs ablehnen. Der Grund dürfte darin liegen, dass Aufgaben des Sicherheitsbereichs zu Kernaufgaben des Staates gezählt werden und somit nicht ausgelagert werden können.

Hypothese C: Demokratische Kontrolle der Streitkräfte

Wenn die DCAF eher schwach ist, dann ist die Wahrscheinlichkeit, dass mit PMCs zusammengearbeitet wird, grösser. Der Handlungsspielraum der Exekutive ist bei einer schwachen Kontrolle durch das Parlament grösser, was der Regierung erlaubt, ihre eingeschlagene Politik mit allen Mitteln zu verfolgen und dabei auch auf PMCs zurückzugreifen.

Tabelle 2: Übersicht der Hypothesen (eigene Darstellung)

Bei der Hypothese A, inklusive der Unterhypothesen, geht es um die Rolle eines Staates, die er in der internationalen Politik einnimmt. Die spezifischen Rollenkonzepte illustrieren die Überzeugungen, wie sich der Staat in der internationalen Staatengemeinschaft verhält und legen die von einem Staat als wünschbar betrachteten Ziele, die bevorzugten Zusammenarbeitsformen und die als adäquat erachteten Instrumente dar. Als Zivilmacht wird ein Staat definiert, der sich allgemein für eine Zivilisierung der internationalen Politik ausspricht und somit das staatliche Gewaltmonopol und die Verrechtlichung der internationalen Beziehungen wichtige Elemente in seiner Politikführung darstellen. Deshalb befürworten solche Staaten multilaterale Kooperationen stark, zielen darauf ab, Gewaltanwendungen im Allgemeinen zu reduzieren und setzen sich für die Stärkung des Völkerrechts ein. Eine Zivilmacht wird Kooperationen mit PMCs zum gegenwärtigen Zeitpunkt eher ablehnen, da letztere erstens nicht (oder wenn, dann nur begrenzt) als legitime Akteure von multilateralen Organisationen betrachtet und verwendet werden, zweitens diesbezüglich keine internationalen Regulierungen bestehen und Zivilmächte drittens grundsätzlich Gewaltanwendungen vermindern wollen. Da PMCs aber in Krisenregionen tätig sind, ist die Wahrscheinlichkeit gross, dass es zu Gewaltanwendungen ihrerseits kommen wird.

Die Hypothese B fokussiert auf das Staatsverständnis, das jedem Staat eigen ist. Grundsätzlich sagt das Staatsverständnis etwas darüber aus, welche Aufgaben als Kernaufgaben des Staates betrachtet werden, die ausschliesslich von staatlichen Organen ausgeführt werden müssen. Diese genuinen Staatsaufgaben können nicht auf private Akteure ausgelagert werden. Das spezifische Staatsverständnis lässt Auslagerungen eher oder weniger zu – dies auch bezüglich der Auslagerung von sicherheitspolitischen Aufgaben. Es kann davon ausgegangen werden, dass diejenigen Staaten, die eine starke und interventionistische Rolle des Staates begrüssen, eher gegen die Auslagerung von Sicherheitsaufgaben sind, da letztere vermutlich zu den Kernaufgaben gezählt werden, die nicht privatisiert werden können.

Es wird von einigen Vertretern befürchtet, dass Exekutiven PMCs als Alternative zu den staatlichen Streitkräften einsetzen, um damit die demokratische Kontrolle der Parlamente zu umgehen. Es kann davon ausgegangen werden, dass je schwächer die Kontrollmöglichkeiten von Parlamenten der Sicherheitspolitik im Allgemeinen ist, desto grösser die Wahrscheinlichkeit ist, dass es zu Kooperationen mit PMCs kommt, da die Regierungen einen grösseren Handlungsspielraum haben. Wenn das Parlament die Exekutive in der Ausführung der Aussen- und Sicherheitspolitik weniger kontrollieren kann, stehen letzterer mehr Alternativen offen, ihre aussenpolitischen Ziele und Strategien zu verfolgen, da die demokratische Kontrolle sie nicht einschränkt. Es wird daher vermutet, dass diejenigen Exekutiven, die einer schwachen parlamentarischen Kontrolle gegenüber stehen, eher auf PMCs zurückgreifen, da sie damit über ein weiteres Instrument zur Zielerreichung ihrer Aussen- und Sicherheitspolitik verfügen.

5. Analyse

5.1. Fallstudie Deutschland

Die erste Fallstudie analysiert die Einstellungen Deutschlands gegenüber Kooperationen der Bundeswehr mit privaten Militärfirmen. Es soll aufgezeigt werden, welche Argumente den jeweiligen Einstellungen zu Grund liegen und ob Deutschland eine stärkere Zusammenarbeit von PMCs im Inland und in Peacekeeping Operationen begrüsst oder ablehnt.

Im ersten Teil (5.1.1.) der Fallstudie wird anhand einer Analyse der bestehenden rechtlichen Grundlagen und öffentlichen Dokumente aufgezeigt, wie militärische Aufgaben definiert werden und in welchen Bereichen Auslagerungen zulässig sind. Im Zentrum steht die Frage nach so genannten Kernaufgaben, die nicht ausgelagert werden können. Anschliessend folgt eine Übersicht bereits existierender Kooperationen zwischen der Bundeswehr und der Privatwirtschaft, sowohl im Inland als auch in Auslandseinsätzen. Ausführungen über die grundsätzlichen Einstellungen gegenüber PMCs schliessen dieses erste Unterkapitel ab. Im zweiten Teil (5.1.2.) stehen die Argumentationslinien im Zentrum, wieso Deutschland vertiefte Kooperationen mit PMCs in Auslandseinsätzen befürworten oder ablehnen. Am Schluss dieses Analysekapitels werden in einer Zusammenhangsanalyse (5.1.3.) die aufgestellten Hypothesen beantwortet und ein erstes Fazit gezogen.

5.1.1. Grundlagen

5.1.1.1. *Rechtliche Grundlagen*

Gesetzesgrundlagen und öffentliche Dokumente der deutschen Regierung, die zu Privatisierungsfragen innerhalb der Sicherheitspolitik Stellung nehmen, bilden den Ausgangspunkt für die Analyse der Position, die ein Staat gegenüber privaten Militärfirmen einnimmt. In Deutschland findet man im Grundgesetz, im so genannten Weissbuch, in den Verteidigungspolitischen Richtlinien und in den Antworten der Bundesregierungen auf verschiedene parlamentarische Anfragen erste Hinweise, welchen Standpunkt die deutschen Bundesregierungen gegenüber Privatisierungsvorhaben im Sicherheitsbereich im Allgemeinen, bezüglich privaten Sicherheitsdienstleistern im Speziellen und mit Bezug auf Auslandseinsätze der Bundeswehr aktuell vertritt.

Deutschland kennt wie viele andere Staaten auch die Möglichkeit, staatliche Aufgaben in irgendeiner Form an private Akteure zu übergeben. Das Grundgesetz (GG) setzt Auslagerungen gewisse Grenzen,

vor allem in Bezug auf Bundeswehraufgaben.⁵⁷⁹ In Artikel 87a GG heisst es: *„Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf.“*⁵⁸⁰ Auf Grund der herrschenden Rechtsmeinung bedeutet das aufgabenrechtlich, dass dies *„(...) eine notwendige und zugleich (...) eine exklusive bzw. ausschliessliche Staatsaufgabe [ist].“*⁵⁸¹ Das besagt einerseits, dass der Staat verpflichtet ist, Streitkräfte aufzustellen und dass dies Privatpersonen nicht erlaubt ist, weil es sich dabei um eine *exklusive Staatsaufgabe* handelt. Da die einzelnen, damit verbundenen Aufgaben, nicht aufgelistet und daher schwer zu definieren sind, müssen Artikel 65 und 65a zur weiteren Bestimmung herangezogen werden. Demzufolge kommt dem Verteidigungsminister – gemäss dem geltenden Ressortprinzip (Art. 65) – eine zentrale Stellung zu. Er zeichnet für die Funktions- und Einsatzfähigkeit der Bundeswehr verantwortlich und hat in diesem Sinne die Befehls- und Kommandogewalt inne.⁵⁸² Der verfassungsmässige Auftrag über Streitkräfte zu verfügen, sagt jedoch nichts über die Rangordnung der Aufgaben aus, weshalb die Aufgabenerfüllung durch die Bundeswehr *„(...) im politischen Gestaltungsermessen [liegt].“*⁵⁸³ Je nach dem als wie wichtig die Aufgabe beurteilt wird, erhält sie einen anderen Stellenwert im Aufgabenspektrum. Damit hängt die Art und Weise zusammen, wie die Aufgaben erledigt werden, indem die rechtliche Organisationsform für die Erfüllung der Aufgabe dementsprechend festgelegt wird. Klar ist, dass militärische Kernaufgaben (siehe weiter unten) nicht von einer juristischen Person des Privatrechts ausgeführt werden können. Dies schliesst jedoch gewisse funktionelle Privatisierungen nicht aus, wobei die letzte Verantwortung bezüglich Einsatzbereitschaft und Funktionsfähigkeit der Streitkräfte auch hier beim Verteidigungsminister liegt. Folglich ist eine Kooperation der Bundeswehr mit der Industrie durchaus möglich, sofern die Streitkräfte nicht in *„(...) verfassungswidrige Abhängigkeiten von bundeswehrexternen unternehmerischen Entscheidungen, den Gesetzen des Marktes oder des Arbeitskampfrechtes [gerät].“*⁵⁸⁴ Übrigens ist die Unterscheidung zwischen „Sicherheitsbereich“ und „militärischem Bereich“ rechtlich ebenfalls nicht definiert, weshalb es auch hier *„(...) einer Wertung im Einzelfall [bedarf].“*⁵⁸⁵

Etwas anders gestaltet es sich in den Aufgabenbereichen des Personalwesens und der so genannten unmittelbaren Deckung des Sachbedarfs (Art. 87b Abs. 1 Satz 2 GG). Diese Aufgaben werden von der Bundeswehrverwaltung übernommen. Obwohl auch hier die materielle Privatisierung ausgeschlossen wird, kann es zu bestimmten öffentlich-privaten Kooperationsformen kommen. Damit die Bundeswehrverwaltung ihrer Gewährleistungspflicht nachkommen kann, muss die letzte Verantwortung, beziehungsweise die Steuerung und Kontrolle auch in diesem Bereich letztlich bei ihr bleiben.⁵⁸⁶ Abschliessend kristallisiert Gramm den folgenden geltenden Grundsatz heraus, dass *„[j]e bedeutsamer einzelne Aufgaben bzw. Teilaufgaben, die durch eine juristische Person des Privatrechts mit Bundesbeteiligung wahrgenommen werden, für den verfassungsmässigen Auftrag der Bundeswehr bewertet*

⁵⁷⁹ Richter 2007: 170

⁵⁸⁰ Juristischer Informationsdienst 2008

⁵⁸¹ Gramm 2004: 83

⁵⁸² Juristischer Informationsdienst 2008a

⁵⁸³ Deutscher Bundestag 2001: 3

⁵⁸⁴ Ibid.

⁵⁸⁵ Deutscher Bundestag 2005: 9

⁵⁸⁶ Deutscher Bundestag 2001: 3

werden, desto stärker müssen die Einflussmöglichkeiten des Bundes in dieser Gesellschaft ausgestaltet sein.“⁵⁸⁷ Petersohn hält jedoch fest, dass eine klare Liste geschützter, exklusiver Aufgaben dennoch fehlt.⁵⁸⁸

Detailliertere Ausführungen über Aufgaben, die nur durch die Bundeswehr selbst erbracht werden können und solche, die in Kooperation mit der Industrie ausgeführt werden dürfen, liefern sowohl das Weissbuch 2006, die Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) aus dem Jahre 2003 sowie die Beantwortung der damaligen rot-grünen Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage von CDU/CSU-Abgeordneten von 2001. Zwei Sachverhalte fallen auf. Erstens wird aus den beiden erst genannten Dokumenten ersichtlich, dass die Bundeswehr selbst so genannte Kernfähigkeiten definiert. Zweitens wird die potentielle Zusammenarbeit mit der Wirtschaft explizit erwähnt. „Die Bundeswehr konzentriert sich konsequent auf ihre Kernfähigkeiten. Kooperationen mit der Wirtschaft bei Service-Aufgaben bis hin zu einer völligen Entlastung von Aufgabenfeldern, die der private Sektor günstiger erbringen kann, werden weiterverfolgt.“⁵⁸⁹ Damit sollen die Streitkräfte entlastet und die Wirtschaftlichkeit gesteigert werden. Entscheidendes Kriterium für eine Public-Private-Partnership (PPP) ist, dass „(...) der Betrieb der Streitkräfte und die Vorsorge für die laufenden Einsätze gesichert bleiben.“⁵⁹⁰ Die VPR betonen ebenfalls, dass die vorhandenen Ressourcen „(...) zur Verbesserung militärischer Kernfähigkeiten eingesetzt [werden]“⁵⁹¹, indem Kooperationen mit der Wirtschaft Entlastungen und Effizienzsteigerungen hervorrufen. Als *Kernfähigkeiten* werden folgende Aufgaben definiert: leistungsfähige Streitkräfte (Wirkungsverbünde), Führungsfähigkeiten („command and control“, C²-Fähigkeiten), Nachrichtengewinnung, Aufklärung und Mobilität. Besonderer Bedeutung kämen der strategischen Verlegfähigkeit und der weltweiten Aufklärung sowie interoperabler Führungssysteme zu.⁵⁹² Zur Abgrenzung der eben genannten Aufgaben können logistische Leistungen hingegen unter gewissen Bestimmungen ausgelagert werden. Ein zentrales Kriterium ist die Sicherstellung eines gewissen „operativen Minimums“⁵⁹³, das eine sichere Erbringung der logistischen Leistungen gewährleisten muss.⁵⁹⁴

Auslandseinsätze

Auf die Frage, ob militärische Aufgaben dem Gewaltmonopol des Staates unterstehen, legte die damalige Bundesregierung dar, dass rechtlich nicht definiert ist, was unter militärischen Aufgaben verstanden wird. Gestützt auf bestimmte Ausführungen zum GG wird dann aber festgehalten, dass

⁵⁸⁷ Gramm 2004: 84

⁵⁸⁸ Petersohn 2006: 12

⁵⁸⁹ BMVg 2006: 84-85

⁵⁹⁰ Ibid.

⁵⁹¹ BMVg 2003: 26 (Punkt 66)

⁵⁹² BMVg 2003: 31 (Punkte 91-92); Petersohn 2006: 12

⁵⁹³ FfS V 2 1998: 1 (Punkt 2. und 3.)

⁵⁹⁴ Interessante Ausführungen werden auch mit Bezug auf die innere Sicherheit bzw. zum Strafvollzug gemacht. Obwohl dies keine militärische Tätigkeit ist, haben Mitarbeitende ebenfalls Zwangsbefugnisse und schränken aktiv gewisse Grundrechte eines Individuums ein. Solche Aktivitäten können nur mit dem Gewaltmonopol des Staates durchgeführt werden. Obwohl Serviceleistungen und die Übernahme von so genannten Helferfunktionen von Privaten übernommen werden können, ist eine (Teil-)Privatisierung des Strafvollzuges verfassungsrechtlich unzulässig (Deutscher Bundestag 2005: 6).

„[m]ilitärische Tätigkeiten im In- oder Ausland insofern nicht auf private Unternehmen übertragen werden [können]. (...) Einsätze, die hoheitlich-exekutivische Eingriffe mit Anordnungs- und Zwangsbefugnissen darstellen, sind dem Staat und seinen Streitkräften vorbehalten.“⁵⁹⁵ In diesem Sinne ging die damalige rot-grüne Bundesregierung davon aus, dass Auslandseinsätze der Bundeswehr zu den militärischen Tätigkeiten gezählt werden und folglich nicht an Private übertragen werden können: „Zu den Aufgaben der Streitkräfte, die nicht an private Sicherheitsunternehmen übertragen werden können, gehören unter anderem auch die Auslandseinsätze der Bundeswehr im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit (...).“⁵⁹⁶ Das bezieht sich eigentlich auch auf so genannte Nichtkernfähigkeiten, die also nicht zwingend von den Streitkräften erfüllt werden müssen. Nichtsdestotrotz werden diese nach Einsatzort nochmals unterschieden, indem – laut Petersohn – Leistungen der Wirtschaft *im Einsatz* nur abhängig von der Lage und *als Ergänzung* zu den eigenen Fähigkeiten bezogen werden können. Demnach können zwar gewisse Aufgaben auch im Einsatz auf Private übertragen werden, jedoch sind die Kriterien strenger, indem es nicht ausreicht, nur ein operatives Minimum sicherzustellen.⁵⁹⁷ Bis 2005 hat die Bundeswehr keine deutschen oder ausländischen Sicherheitsfirmen „(...) zur Durchführung militärischer Aufgaben (...)“⁵⁹⁸ in Auslandseinsätzen beauftragt und hat sich auch klar dazu geäußert, dass von Deutschland keine PMCs aktiv in einem bewaffneten Konflikt miteinbezogen werden, da erhebliche rechtliche Bedenken existieren.

Es kann festgehalten werden, dass es so genannte Kernfähigkeiten beziehungsweise –aufgaben der Bundeswehr gibt, die nicht in Zusammenarbeit mit der Industrie erfüllt werden können. Dazu gehören auch die Aufgaben der Streitkräfte in einem Auslandseinsatz, weshalb die Bundeswehr auch 2006 wiederholte, dass nicht daran gedacht werde, mit PMCs im Einsatz zusammen zu arbeiten.⁵⁹⁹

5.1.1.2. Aufgaben

Einige Beispiele von Kooperationen zwischen der Bundeswehr und der Industrie

In verschiedenen Bereichen des Aufgabenspektrums der Bundeswehr ist es in den letzten Jahren zu Kooperationen gekommen. Die folgenden Ausführungen sollen einen Überblick der bereits getätigten Auslagerungen geben.

1999 ging die Bundeswehr erstmals eine strategische Partnerschaft mit der Wirtschaft ein, indem der Rahmenvertrag „*Innovation, Investition und Wirtschaftlichkeit in der Bundeswehr*“⁶⁰⁰ abgeschlossen wurde. Damit wollte man einerseits die Innovationen der Privatwirtschaft nutzen, andererseits aber auch die Wirtschaftlichkeit gewisser Abläufe innerhalb der Bundeswehr verbessern, um mehr Mittel für die Ausrüstung der Streitkräfte zur Verfügung zu haben. Auf Grund dieses Rahmenvertrags wurden verschiedene Pilotprojekte initialisiert. Eines der grössten PPP ist momentan das Projekt „Herku-

⁵⁹⁵ Ibid.: 5

⁵⁹⁶ Deutscher Bundestag 2005: 22

⁵⁹⁷ Petersohn 2006: 13

⁵⁹⁸ Deutscher Bundestag 2005: 9

⁵⁹⁹ Deutscher Bundestag 2006: 5

⁶⁰⁰ Logistikzentrum der Bundeswehr 2008

les“, das die Modernisierung und Vereinheitlichung der Informationstechnik der Bundeswehr zum Ziel hat. Zudem sollen damit Soldaten von „*nicht unmittelbar einsatzrelevanten Aufgaben*“⁶⁰¹ entlastet werden. Ende 2006 wurde dafür ein Vertrag zwischen der Bundeswehr und der im Ausschreibungsverfahren erfolgreichen SI (Siemens Business Service und IBM) abgeschlossen, wobei die Firmen 50,1% und der Bund 49,9% Anteile halten.

Kurz auf den Rahmenvertrag folgend wurde 2000 die *g.e.b.b. „Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb“* gegründet, die eine so genannte Inhouse-Gesellschaft ist, da das Bundesministerium für Verteidigung (BMVg) zu 100% daran beteiligt und somit alleiniger Gesellschafter ist. Laut ihrem Selbstverständnis berät es das BMVg in Fragen der Wirtschaftlichkeit und macht diesbezüglich Vorschläge wie „*zivile Servicefunktionen*“⁶⁰² neu zu organisieren sind. Die Aufgabengebiete der *g.e.b.b.* sind sehr vielschichtig, indem sie Dienstleistungen von Logistik über Ausbildung, Verpflegung bis zur Kinderbetreuung anbietet. Bei allen Projekten stehen betriebswirtschaftliche Konzepte im Vordergrund, wobei es nicht nur um Effizienz-, sondern auch um Qualitätssteigerungen geht. Die *g.e.b.b.* selbst hat 2002 zwei eigene Unternehmungen (so genannte Ausgründungen) gegründet. Das eine ist die Bundeswehr Fuhrpark Service GmbH (BWFuhrparkService GmbH), welche die „*(...) erste finanzorientierte Öffentlich-Private Partnerschaft der Bundeswehr (...)*“⁶⁰³ war. Auch hier handelt es sich um eine so genannte funktionelle Privatisierung, wobei die *g.e.b.b.* mit 75,1% als Mehrheitsgesellschafterin beteiligt ist. Zusätzlich hat man im Bekleidungswesen die Lion Hellmann Bundeswehr Bekleidungsgesellschaft mbH (LH Bw Bekleidungsgesellschaft mbH) ins Leben gerufen.

Neben der *g.e.b.b.* sind zwei weitere Unternehmungen zu nennen, die für die Bundeswehr gewisse Aufgaben ausführen. Die Serco GmbH übernimmt seit 2004 als Hauptvertragspartnerin eines privaten Firmenkonsortiums die Verwaltung, Logistik und den Betrieb des Gefechtsübungszentrums Heer (GÜZ).⁶⁰⁴ Zu den Aufgaben der Serco-Mitarbeiter gehören unter anderem die Munitionsbereitstellung und Waffeninstandsetzung. Schliesslich wurde 2005 mit einer Laufzeit von acht Jahren mit der Heeresinstandsetzungslogistik GmbH (HIL) ein weiteres PPP-Projekt in Angriff genommen, indem sie für die Instandsetzung von Heeresgerät zuständig ist. Ihre Leistungen gelten nur für den Betrieb im Inland und werden somit nicht für Auslandseinsätze verwendet, in denen *grundsätzlich* nach wie vor das „*militärische Instandsetzungspersonal*“ verantwortlich ist.⁶⁰⁵ Rechtlich gesehen beteiligt sich der Bund mit 49%, während 51% eine Industrie-Holding hält.

Im Verpflegungswesen wurden ebenfalls Kooperationen mit der Industrie eingegangen. 2005 wurde ein erstes Pilotprojekt gestartet. Die Dussmann-Gruppe verpflegte mit ihren Truppenküchen mehrere Tausend Soldaten täglich. Das Ziel war, dieses Modell mit dem so genannten eigenoptimierten Truppenküchen-Typ zu vergleichen und herauszufinden, welche Lösung die Bessere sei.⁶⁰⁶ Bereits ein Jahr später kündigte Dussmann den Vertrag einseitig, da es zu Differenzen sowohl bei der Personalführung

⁶⁰¹ Bundeswehr 2008

⁶⁰² gebb 2008

⁶⁰³ Portugal 2007: 150

⁶⁰⁴ Die Serco GmbH ist am Betrieb der JVA Hünefeld beteiligt.

⁶⁰⁵ Deutscher Bundestag 2005: 19

⁶⁰⁶ aktuell 2005: 3

als auch zwischen dem Personal gekommen war.⁶⁰⁷ Gleichwohl existieren weiterhin PP-Kooperationsformen im Verpflegungswesen. Die Versorgung der deutschen Truppen im afghanischen Masar-e-Sharif wird zusammen mit einem privaten Partner gewährleistet. Die „(...) *Versorgungsleistungen für Verpflegung mit integrierten Infrastruktur- und erweiterten Betreuungsleistungen (...)*“⁶⁰⁸ wurden nach einer Anfangsphase als positiv bewertet, weshalb dieses Kooperationsmodell bis 2010 verlängert wurde. Ein weiteres Aufgabenfeld, das man möglicherweise an private Firmen übergeben möchte, sind die Bundeswehrkrankenhäuser. Ein Experte erwähnte dieses Beispiel explizit und bemerkte, dass es da bereits grosse Bedenken gäbe.⁶⁰⁹

Im Bereich strategischer Transporte kooperiert beziehungsweise wird Deutschland mit privaten Anbietern kooperieren. Was den strategischen Lufttransport anbelangt, kann Deutschland im Rahmen der NATO, wie die anderen Partner auch, auf Antonovs zurückgreifen. 2006 unterzeichnete die NATO mit der russischen Firma Ruslan SALIS (Strategic Air Lift Interim Solution) GmbH einen Vertrag, indem den NATO-Staaten für ihre Einsätze sechs Antonovs zur Verfügung stehen. Die Zusammenarbeit wird voraussichtlich bis 2012 oder 2014 dauern. Die Gründe für diese Kooperation liegen einerseits darin, dass die gegenwärtigen Lufttransportflotten bereits sehr alt sind und ihre Funktionsfähigkeiten nur mit grossem Aufwand auf einem qualitativ hohen Niveau gehalten werden können. Andererseits mangelt es allen NATO-Partnern an ausreichenden zur Verfügung stehenden grossen (so genannten *outsized cargo*) Transportflugzeugen. Ab 2014 können voraussichtlich neue Airbus Maschinen des Typs A400M in Betrieb genommen werden, weshalb die Zusammenarbeit mit SALIS dann neu überdacht wird.⁶¹⁰

Beim Gesicherten Gewerblichen Strategischen Seetransport hat im Sommer 2008 das Bundesamt für Wehrverwaltung eine Ausschreibung lanciert, um ihn wirtschaftlicher zu gestalten und so von der „*Innovationskraft der zivilgewerblichen Wirtschaft*“⁶¹¹ zu profitieren. Gegenwärtig ist ein strategischer Seetransport von Einsatzkontingenten und deren Material mit Mitteln aus den Streitkräften selbst nicht möglich.⁶¹² Der Dienstleister muss die strategische Verlegung von militärischer Fracht über See sowie die dazugehörige Erst- und Folgeversorgung sicherstellen. Zudem muss auch die Rückverlegung gesichert sein und die Kapazität bestehen, auch Bündnisstreitkräfte zu unterstützen. Der Vertrag wird für zehn Jahre laufen und frühestens 2011 beginnen.

Eine Einschätzung der erwähnten Kooperationen lassen zum Schluss kommen, dass anstelle von materiellen Privatisierungen, „(...) *sachlich begrenzte Organisationsprivatisierung durch die Schaffung von privatrechtlichen Organisationsstrukturen unter dem Dach des Staates (...)*“ stattfinden.⁶¹³ Rechtlich

⁶⁰⁷ Portugall 2007: 151-152

⁶⁰⁸ gebb 2008a: 21

⁶⁰⁹ B9-30

⁶¹⁰ NATO 2007a

⁶¹¹ Klekoon 2008

⁶¹² Newsletter Verteidigung: 11

⁶¹³ Gramm 2004: 81-82

gesehen wurden so genannte Gesellschaften mit beschränkter Haftung gegründet, wobei der Staat nicht unbedingt Alleingesellschafter ist, sondern auch Mischformen im Sinne von gemischten Gesellschaften existieren. Obwohl der Bund teilweise bloss Minderheitsgesellschafter ist, zieht er sich nicht vollständig zurück und es muss in jedem einzelnen Fall näher beleuchtet werden, inwiefern der Bund seine Verantwortung abgibt bzw. wahrnimmt. Auf jeden Fall kommt Gramm zum Schluss, dass keine Absicht auszumachen sei, dass sich der Staat – auch in diesen Nichtkernaufgaben – vollständig zurückzieht.⁶¹⁴

Grenzen von Auslagerungen?

Die Frage wo die Grenze von Auslagerungen gezogen wird, sprich die „(...) *Frage nach der roten Linie (...)*“⁶¹⁵ dominiert die Diskussionen. Die Bundesregierung selbst hat erklärt, dass die Unterscheidung zwischen dem Sicherheitsbereich und dem militärischen Wirkungsbereich *rechtlich* nicht definiert sei und die Einschätzung was von der Industrie erbracht wird und was nicht von Fall zu Fall zu treffen ist (siehe Fn 584). Ein Interviewpartner bekräftigte diese Einstellung und Vorgehensweise, indem ihm bislang auch kein Angehöriger der Bundeswehr „(...) *genau sagen [konnte] woran das festgemacht wird.*“⁶¹⁶ Dennoch haben die Expertengespräche gezeigt, dass es einen gewissen Grundkonsens zu geben scheint, welche Aufgaben sicherlich nicht ausgelagert werden können und wie diese Kooperationen stattfinden. Die ausdrückliche Erwähnung potentieller Zusammenarbeiten zwischen der Bundeswehr und der Industrie im Weissbuch (vgl. Fussnote 587) beziehe sich „(...) *ausschliesslich auf militärische Sekundärfunktionen*“⁶¹⁷. Sobald es um tatsächliche Kampfaufgaben, um *Intelligence* oder aber auch um strategische Transporte geht, könne es nicht zu Auslagerungen kommen. Diese Umschreibung probierte der Interviewpartner zu präzisieren, indem er Outsourcing für diejenigen Bereiche für schwer durchsetzbar hält, die den Einsatz direkt betreffen und wo kaum Reaktionszeiten existieren, sollte eine Dienstleistung nicht (mehr) erbracht werden.⁶¹⁸ Er ist überzeugt, dass Deutschland die privaten Firmen in diesen Bereichen aussen vor lasse. Dies betont er, indem er überzeugt ist, dass „(...) *sobald es dann im Prinzip wirklich an Gewaltanwendung oder an die Entscheidung darüber [geht], da ist man dann glaube ich sehr zurückhaltend.*“⁶¹⁹ Dies wird von jemand weiterem unterstrichen, demzufolge „(...) *es für die Deutschen dann kritisch wird, wenn im klassischen Sinne militärische Funktionen ausgelagert werden sollen. Und es fängt bereits beim Peacekeeping an.*“⁶²⁰ Die Diskussionen intensivieren sich, wenn es um Aufgaben in Auslandseinsätzen geht. So beurteilt ein Interviewpartner das Auslagern von Teilen der IT (Information Technology) oder des zivilen Fuhrparks als minder kritisches Unterfangen, findet jedoch bereits die Wartung von Waffensystemen problematisch, da diese Firmen teilweise mit in den Auslandseinsatz mitgenommen werden müssen, da die Soldaten

⁶¹⁴ Ibid.

⁶¹⁵ B17-8

⁶¹⁶ B12-54

⁶¹⁷ B17-16

⁶¹⁸ B12-54

⁶¹⁹ B12-6

⁶²⁰ B9-30

dazu nicht mehr befähigt sind.⁶²¹ Der Fall des Kettenfahrzeugs „Wiesel“ illustriert die geführten Diskussionen sehr gut. Vom 18. Mai bis 11. Juni 2003 warteten zwei Mitarbeiter der Rheinmetall Land-systeme GmbH (RLS) im Lager der Bundeswehr in Afghanistan das Kettenfahrzeug „Wiesel“ und schulten dabei auch Soldaten in dessen Unterhalt. Diese beiden Mitarbeiter begleiteten die Bundeswehr auch auf Patrouillenfahrten. Konzeptionell gesehen wurde also eine private Firma für gewisse Dienstleistungen im Einsatzgebiet angeheuert, wobei diese nicht nur im Lager ihren Aufgaben nachgekommen sind, sondern auch im Einsatz. Diese Aufgabenerfüllung kann unterschiedlich beurteilt werden. Obwohl Petersohn ausführt, dass dies eigentlich der deutschen Strategie widerspricht – Wartungsarbeiten im Einsatz könnten eigentlich nicht ausgelagert werden –, relativiert er das Vorkommnis. Erstens handelte es sich um einen Einsatz von nur ein paar Wochen und zweitens habe sich die Abhängigkeit der Bundeswehr im Rahmen gehalten. Natürlich sei die Wartung des Fahrzeugs unabdingbar; jedoch sei mit der Schulung der Soldaten im Unterhalt dessen ein wesentlicher Schritt zu Eigenständigkeit geleistet worden.⁶²² Deshalb sei diese kurzfristige Zusammenarbeit nicht als Verletzung der grundlegenden Strategie zu deuten. Dem widerspricht ein Interviewpartner vor allem mit Bezug auf die Patrouillenfahrten, bei denen die Mitarbeiter anwesend waren. Für ihn zählen derartige Rundgänge zu militärischen Aufgaben: *„Also, ich würde auch solche Patrouillenfahrten als militärische Aufgaben definieren.“*⁶²³

Dieses Beispiel zeigt zweierlei. Einerseits kann durchaus gesagt werden, dass es zwar ein grundsätzliches Verständnis darüber gibt, wo die Grenzen zu ziehen sind. Kampfaufgaben oder Entscheidungen darüber gelten als unantastbar, die also nicht von Privaten übernommen werden können. Es wird umso kritischer bewertet, je stärker der Einsatz von Privaten abhängt – vor allem in Auslandseinsätzen. Andererseits werden aus verschiedenen Gründen, die weiter unten dargelegt werden, auch im Einsatz Aufgaben mit Privaten zusammen erledigt. Die Interviewpartner betonen aber, dass diese Kooperationen *„ad hoc“* und *„nicht institutionalisiert“* eingegangen werden, was ein qualitativer Unterschied bedeute.⁶²⁴ Die Einsätze in Afghanistan und auf dem Balkan zeigen, dass von einer systematischen Zusammenarbeit keine Rede sein könne, sondern dass es eher lageabhängig sei.⁶²⁵ In diesem Sinne kommt auch Petersohn zum Schluss, dass Deutschland seine bisher erarbeitete und verfolgte Strategie, keine Kampfaufgaben und schon gar nicht im Einsatz, auszulagern, relativ kohärent und konsequent verfolgt.⁶²⁶

Da auch laut den Gesprächspartnern systematische und umfangreiche Analysen zur Frage fehlen⁶²⁷, welche Aufgaben wie ausgelagert werden können, werden an dieser Stelle einige Überlegungen zur Grundproblematik der Abgrenzung wiedergegeben. Die Ausführungen bestätigen einerseits, dass es

⁶²¹ B16-46

⁶²² Petersohn 2006: 18-19

⁶²³ B9-38

⁶²⁴ B17-16

⁶²⁵ Ibid.; B12-54

⁶²⁶ Petersohn 2006: 15

⁶²⁷ B16-102

nach wie vor keine einhellige Meinung zu geben scheint, wo die rote Linie zu ziehen ist. Es wird betont, dass es tatsächlich, vor allem dann im Praxistest, sehr schwierig sei, Kriterien aufzustellen. Ein erstes Problem wird in der veränderten Kriegsführung gesehen. Bei den heutigen Konflikten und Kriegen gibt es keine so genannte „Front“ mehr, wie man dies im Ersten oder Zweiten Weltkrieg noch kannte. Auch wenn klar ist, dass die Schwierigkeiten der Kooperationen zunehmen, je stärker die Firmen im Konfliktgeschehen selbst operieren, kann es bereits viel früher und weiter weg zu menschenrechtsintensiven Zwischenfällen oder zu unkooperativen Verhalten seitens der Privaten kommen, das den Einsatz der Streitkräfte fordert beziehungsweise gefährdet. Die Regel zu haben, dass Firmen vor allem „*at the tip of the spear*“⁶²⁸ nicht beteiligt werden sollen, ist unbefriedigend. Viele potentielle Aufgaben, die von PMCs übernommen werden, können den Einsatz gefährden. In diesem Sinne ist beispielsweise für den Interviewpartner nicht klar, ob deutsche Soldaten deutsche Staatsangehörige, die für eine beliebige private Militärfirma arbeiten, zum Beispiel schützen oder retten müssten. Eine solche Aktion kann den Einsatz der Streitkräfte behindern oder gar gefährden. Angesprochen auf die vorhandenen Tendenzen, besonders gefährliche Aufgaben auf Private zu übertragen, sodass die eigenen Truppen nicht exponiert werden, stellt der Gesprächspartner die Loyalität der Firmen in Frage. Auch wenn ein Vertrag die Kooperation absichert, ist nicht gewährleistet, dass die Vertragspartner gerade dann, wenn es bedrohlich wird, nicht davon laufen. Ein derartiger Rückzug kann die Soldaten in Gefahr bringen.⁶²⁹ In diesem Sinne ist aber nicht nur der Sinn für Pflichterfüllung entscheidend, sondern auch die Ausrüstungen. Ein anderer Interviewpartner wies ausdrücklich auf die unterschiedlichen Prinzipien hin, die Streitkräfte und private Firmen in Bezug auf das einzusetzende Kapital haben. Während das Militär von vornherein möglichst viele finanzielle Ressourcen aufbringt, damit alles reibungslos abläuft, investieren Unternehmungen eher wenig, um ihre Gewinnmargen möglichst hoch zu halten: „*Das heisst aber, dass wenn es plötzlich Lageveränderungen gibt (...) [die Firmen, ab] im Vergleich zu nationalen Streitkräften ausgesprochen unflexibel sind.*“⁶³⁰ Schliesslich diskutierte er die Möglichkeit, PMCs für Ausbildungszwecke einzustellen. Obwohl die Privaten dann nicht oder sehr weit weg vom Einsatz eingesetzt werden, ist zu fragen, ob nicht auch die Ausbilder zur Verantwortung gezogen werden müssten, sollte es zu Zwischenfällen kommen. Der Interviewpartner musste zugeben, dass auch er bloss die „*(...) platte Regel, also, je näher am Operationsgebiet, desto besser halte ich das für, wenn das halt Soldaten machen*“⁶³¹ hat. Diese Überlegung schliesst sich in dem Sinne dem bereits gesagten an: Wenn es den Einsatz potentiell gefährden kann, sollten keine PMCs eingesetzt werden. Da diese Diskussionen um die Abgrenzung der Aufgaben äusserst facettenreich sind, müssen die Kriterien, wo man mit welchen Unternehmen zusammen arbeitet, detailliert und umfassend ausgearbeitet sein.

⁶²⁸ Singer 2003: 93

⁶²⁹ B 12-50

⁶³⁰ B17-64

⁶³¹ B12-50

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es in Deutschland mittlerweile eine Art Grundkonsens zu dieser Frage gibt und dass sich in den letzten Jahren doch eine „*gefestigtere Meinung*“⁶³² dazu gebildet hat. Dies zeigen einerseits die öffentlichen Dokumente, andererseits die Ausführungen der Experten. Private Unternehmungen und deren Einbezug werden in folgenden Situationen kritisch betrachtet beziehungsweise abgelehnt. Erstens wird eine Kooperation mit PMCs abgelehnt, wenn letztere mit Situationen konfrontiert werden, in denen sie Gewalt anwenden müssen oder darüber zu entscheiden haben. Daraus folgt zweitens, dass deren Beteiligung im Kampfgeschehen – oder je näher dran – abgelehnt wird. Drittens wird klar, dass in Auslandseinsätzen nicht mit PMCs zusammengearbeitet wird – oder wenn, dann nur in Ausnahmefällen. Die vorangehenden Ausführungen zeigen aber auch, dass dieser Konsens nicht das Ergebnis einer fokussierten tiefen Auseinandersetzung ist, sondern sich von Fall zu Fall herauskristallisiert hat, indem Parlamentarier dementsprechende Antworten aus den Bundesregierungen herauskitzelten. Die erste Stellungnahme der Bundesregierung zu diesem Thema im Jahre 2005 wurde ad hoc ausgearbeitet: „(...) *dass es vorher grosse strategische Entscheidungen gegeben hätte, wie man sich gegenüber private military companies positioniert, also, das gab's nicht. Es gab keine Meinung dazu.*“⁶³³ Obwohl es mittlerweile Erläuterungen dazu gibt, existiert nach wie vor kein offizielles Dokument, das die Grundsätze potentieller Zusammenarbeiten zwischen der Bundeswehr und PMCs klar definiert und auflistet.

5.1.1.3. Einstellungen gegenüber PMCs

„(...) *sie sind nicht bereit, Peacekeeping outzusourcen.*“⁶³⁴

Ausnahmslos alle Interviewpartner aus Deutschland können sich nicht vorstellen, dass private Militärfirmen generell in Zukunft eine stärkere Rolle in Peacekeepingmissionen in dem Sinne übernehmen werden, wie dies die IPOA darstellt. Ihrem Eigenverständnis zufolge bestreitet die IPOA die Führungsrolle internationaler Organisationen bei Friedensmissionen zwar nicht. Dennoch ist sie überzeugt, dass die Industrie ihre vielfältigen Potentiale noch lange nicht ausgeschöpft hat, um solche Operationen zu unterstützen. Wie an anderer Stelle (Kapitel 2) bereits erwähnt, bieten Mitglieder der IPOA sehr diverse Dienstleistungen an: Von Versicherungen, Beratungen, Hundestaffeln (so genannte K-9) über Entminungs- und Logistikaufgaben bis zur Satellitenverfolgung, *security* und *intelligence* wird alles angeboten.

In Konflikt- und Krisenregionen sind regelmässig die unterschiedlichsten privaten Akteure aktiv. Mitarbeiter internationaler und lokaler humanitärer Organisationen, Nichtregierungsorganisationen sowie Angehörige verschiedenster Gruppierungen, die selbst am Konflikt beteiligt sind, bewegen sich im Feld. Diese schleichende Entwicklung hin zu mehr privaten Akteuren sei ein unumkehrbarer Trend,

⁶³² B12-34

⁶³³ B12-30

⁶³⁴ B9-30

der nicht aufzuhalten sei. Jedoch werde ein verstärkter Einsatz privater Sicherheits- oder Militärdienstleister in PKOs sicherlich nicht einfach ohne weiteres erfolgen, „(...) weil das tatsächlich ein Tabubruch ist.“⁶³⁵

Mit Bezug auf den Standpunkt der Bundesrepublik Deutschland bestreiten die Experten zwar nicht, dass es erstens zu Kooperationen zwischen den in Friedensmissionen eingesetzten Streitkräften und der Industrie kommt und dass dies eventuell auch noch zunimmt. Es ist aber zumindest kurz- oder mittelfristig⁶³⁶ unvorstellbar, dass die deutsche Regierung beabsichtigt, private *Sicherheits- oder Militärfirmen* beispielsweise in Afghanistan einzusetzen. Dies lässt sich einerseits anhand der zwei öffentlichen Stellungnahmen der Regierung nachzeichnen, die sich der Frage des Einbezugs von PMCs in Friedensmissionen angenommen haben.⁶³⁷ Daraus wird deutlich, dass diese Art von Zusammenarbeiten – bis zum jetzigen Zeitpunkt – abgelehnt wird. Dies haben sowohl die ehemalige als auch die aktuelle Bundesregierung klar gemacht, weshalb es für einen weiteren Interviewpartner klar ist „(...) sie wollen keine privaten Sicherheits- und Militärfirmen einsetzen. (...) Alles was irgendwie direkt Teilnahme an Kampfhandlungen bedeutet, lehnt (...) die Bundesregierung ab.“⁶³⁸ Dieser Standpunkt ziehe sich in den öffentlichen schriftlichen Ausführungen durch wie ein roter Faden und zudem hat der Interviewpartner keine Person aus den Ministerien getroffen, die ernsthaft dafür plädiert hätte.⁶³⁹ Zweitens wird es allerdings zu Ausnahmen kommen (und auch bereits gekommen sein). So sei in Afghanistan eine lokale Sicherheitsfirma angestellt worden, um sich mit den dort herrschenden Warlords gut zu stellen. Ebenfalls erwähnt wird der „Fall Wiesel“, indem Mitarbeiter der Firma Rheinmetall Landsysteme GmbH (RLS) in Afghanistan weilten, weil die Soldaten vor Ort den Unterhalt dieses Kettenfahrzeugs nicht selbst bewerkstelligen konnten. Diese Aussagen führen einem direkt zu zwei Hauptdiskussionspunkten, die in allen Interviews und bei den verschiedenen Recherchen aufgekommen sind. Erstens gibt es Unklarheiten beziehungsweise unterschiedliche Definitionen und Auffassungen darüber, welche Aufgaben von wem in welcher Form erbracht werden können oder dürfen. Zweitens wird deutlich, dass es zwar politische Grundsätze und Strategien gibt, dass aber die Bedingungen, die im Einsatzort vorherrschen, unter Umständen „pragmatische“ Lösungen fordern. Nichtsdestotrotz wird man – bei den vorherrschenden politischen Konstellationen – „(...) auf keinen Fall so weit gehen wie man das in den USA gemacht hat“⁶⁴⁰, weil man in den letzten Jahren in der Bundesrepublik sehr viel vorsichtiger geworden sei.

⁶³⁵ B16-98

⁶³⁶ Es wird darauf hingewiesen, dass es möglicherweise Personen gibt, die zwar damit übereinstimmen, dass die Bundesregierung in *naher Zukunft* zwar keine solche Zusammenarbeit mit privaten Dienstleistern in Friedensmissionen eingehen werde. Sie bringen jedoch vor, dass sich dies ändern könne und zwar indem Sinne, dass es *noch nicht* soweit sei (B9-30).

⁶³⁷ Deutscher Bundestag 2005 und Deutscher Bundestag 2006

⁶³⁸ B12-62

⁶³⁹ B17-68

⁶⁴⁰ B16-50

5.1.2. Argumentationslinien

5.1.2.1. Kultur der Zurückhaltung

Angesprochen auf die Gründe, weshalb Deutschland Kooperationen mit PMCs kritisch gegenüber steht, führten die Interviewpartner als erstes Argumente ins Feld, die man vermutlich am Besten unter dem Label „ethisch-moralisch“ zusammenfassen könnte. Die Zusammenarbeit mit privaten Militärfirmen gelte als „*moralisch anrühlig. (...) das sind so Sachen, die man in der Tat nicht macht (...)*“⁶⁴¹. PMCs werden in den Medien oft als Söldnerfirmen dargestellt und deren Mitarbeiter von der Öffentlichkeit auch als Söldner wahrgenommen. Wenn Deutschland sich mit solchen Unternehmungen einlassen würde, sei dies schädlich für das Image. Man möchte nicht mit „Söldnern“ in Verbindung gebracht werden, weil dies mit einem Prestigeverlust einherginge.⁶⁴² Dies würde umso weniger akzeptiert werden und könnte deshalb von den Behörden gegenüber der Bevölkerung auch nicht vertreten werden, wenn diese Firmen „*(...) irgendwie definierte militärische Fähigkeiten, Kompetenzen (...)*“⁶⁴³ ausführten. Eine derartige Entwicklung zu einem markanten Einbezug von PMCs, gerade auch in Peacekeeping Missionen, wird es nicht so ohne weiteres geben, da dies ein „*Tabubruch*“⁶⁴⁴ wäre. Diese Argumentationen scheinen auf den ersten Blick diffus zu sein, da betont wird, dass man Kooperationen mit PMCs einfach „nicht macht“, weil es als unmoralisch angesehen würde.

Einzelne Interviewpartner konkretisieren ihre Ausführungen, indem sie auf kulturelle Aspekte verweisen. Als Erklärung für die Skepsis gegenüber PMCs wurde unter anderem die nach wie vor bestehende „*Kultur der Zurückhaltung*“⁶⁴⁵ angeführt. Deutschlands Aussen- und Sicherheitspolitik war während Jahrzehnten sowohl von Multilateralismus und dem so genannten Antimilitarismus geprägt gewesen. Die beiden Prinzipien sind eng miteinander verknüpft, was die nachfolgende Darstellung zeigen wird. Nach der Stunde Null von 1945 musste Deutschland seine Sicherheits- und Verteidigungspolitik neu definieren. „Nie wieder Krieg“ und „nie alleine“ wurden auf Grund der katastrophalen Ereignisse der beiden Weltkriege und der deutschen Verantwortung zu Maximen der deutschen Aussenpolitik.⁶⁴⁶ Alleingänge in der internationalen Politik wurden sowohl von Deutschland selbst als auch von ihren Partnern als inakzeptabel angesehen. Der angesprochene Antimilitarismus bezieht sich auf die Grundhaltung, ob und in welchem Ausmass der Einsatz von militärischen Mitteln in der deutschen Aussen- und Sicherheitspolitik als legitim angesehen wird. Dies ist nicht gleichzusetzen mit Pazifismus, sondern es „*(...) bezieht sich darauf, dass der Einsatz militärischer Gewalt als wenig geeignet angesehen wird, internationale Konflikte beizulegen, und als illegitim, es sei denn in Fällen der Selbstverteidigung.*“⁶⁴⁷ In diesem Sinne hatte Deutschland nach 1945 die normative Grundhaltung verinnerlicht, dass militärische Gewalt praktisch immer kontraproduktiv wirke. Diese Zurückhaltung gegenüber

⁶⁴¹ B9-70; B9-74

⁶⁴² B9-34

⁶⁴³ B9-74

⁶⁴⁴ B16-98

⁶⁴⁵ B9-70

⁶⁴⁶ Frank 2008: 10

⁶⁴⁷ Hellmann 2006: 193-194

militärischen Instrumenten lässt sich am Besten an der Geschichte der militärischen Auslandseinsätze der Bundeswehr nachzeichnen. Bis 1989/90 war die militärische Selbstbeschränkung und Zurückhaltung Deutschlands innenpolitisch unumstritten.⁶⁴⁸ Obwohl 1955 in Deutschland erneut eine Armee aufgestellt wurde – dies zwar unter heftigen innenpolitischen Debatten – und Deutschland im gleichen Jahr der NATO beitrug, war die Bundeswehr ausschliesslich auf den Verteidigungsfall konzipiert und existierte bloss als so genannte Bündnisarmee. Dies bedeutete, dass die deutschen Verbände im Krisenfall den NATO-Befehlshabern unterstellt waren und es somit keine nationalen Führungsstrukturen gab. Es war schon von Anfang an klar, dass allfällige Auslandseinsätze der Bundeswehr nur im Rahmen internationaler Organisationen wie der Uno stattfinden und dass die Einsätze rein humanitärer Natur sein konnten. Den ersten Einsatz leistete die Bundeswehr in dem von einem Erdbeben zerstörten Agadir 1960 mit dem Einsatz der Luftwaffe und Sanitätssoldaten. Es folgten weitere, wobei sich die Einsätze auf Naturkatastrophen fokussierten oder auf die Hilfe in Ausnahmesituationen als es beispielsweise um den Schutz verfolgter Minderheiten in der Türkei oder im Iran ging. Zudem wurde die Bundeswehr auch dann eingesetzt, als es um Evakuierungen deutscher Staatsangehöriger ging.⁶⁴⁹ Das humanitäre Auslandsengagement der Bundeswehr ist vorwiegend im Kontext des Wunsches Deutschlands zu sehen, in die internationale Staatengemeinschaft wieder aufgenommen zu werden. Dem nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs erfolgten Ausschluss versuchte Deutschland entgegenzutreten, indem es sich in verschiedene internationale Strukturen einband. Ein erster Schritt in diese Richtung gelang mit der Aufnahme in den Europarat 1950. Diese Wiedereingliederung wurde mit der Mitgliedschaft in die NATO 1955 und der Beteiligung am europäischen Integrationsprozess mit der Mitgliedschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft EWG von 1957 bestätigt. Diese erneute Einbindung, die auch mit der Abgabe von Souveränitätsrechten verbunden war, bedeutete für die deutsche Politik keine Bürde, sondern es eröffnete ihr neue Handlungsspielräume.⁶⁵⁰ Deutschland wollte mit diesen Auslandsengagements demonstrieren, dass es eine Aussenpolitik anstrebte, die nicht auf Eigenutzen aus war und es ernsthaft beabsichtigte, sich so wieder in die internationale Staatengemeinschaft einzufügen, um „*dem Frieden der Welt zu dienen*“⁶⁵¹. Dass Deutschland seinen Platz und seine Rolle nicht nur auf der internationalen Bühne wiederfinden, sondern sich spezifisch auch im europäischen Rahmen profilieren wollte, zeigt der dritte humanitäre Auslandseinsatz 1961 in Zypern als dort der Notstand ausgerufen wurde. Das Engagement wurde von den anderen Staaten stets sehr positiv aufgenommen. Die Aussen- und Sicherheitspolitik Deutschlands und damit auch die Rolle der Bundeswehr änderten sich mit den Umbrüchen von 1989/90 und der Wiedervereinigung Deutschlands. Sowohl im europäischen Integrationsprozess als auch bezüglich der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen begann Deutschland, eine neue Rolle zu spielen. Die Fremderwartungen der europäischen Partner und der USA stiegen, indem von Deutschland eine stärkere Mitverantwortung gefordert wurde. In der

⁶⁴⁸ Rauch 2006: 53

⁶⁴⁹ Eine gute Übersicht der getätigten humanitären Einsätze der Bundeswehr liefert Rauch 2006: 48-49.

⁶⁵⁰ Hellmann 2006: 101

⁶⁵¹ Präambel des Grundgesetzes Deutschlands

damaligen Literatur findet man auch den Begriff der „*moralische[n] Bringschuld*“⁶⁵², der seitens Deutschlands bestehe. Die Sicherheit Westdeutschlands sei während langer Zeit von seinen internationalen Partnern gegen Osten garantiert worden; nun sei es an der Zeit, dass Deutschland mehr Verantwortung übernehme. Man erwartete, dass sich Deutschland vor allem auch im europäischen Integrationsprozess mit dem sich schnell wandelnden Osteuropa und in der europäischen Sicherheitsarchitektur engagiere. Die deutsche Aussen- und Sicherheitspolitik musste neu definiert werden – wozu auch die Aufgaben und Rolle der Bundeswehr gehörte. „Für die deutsche politische Kultur konnte dies als heilsame Herausforderung angesehen werden, zwischen ‚Verantwortungsmacht‘ und ‚Grossmachtsehnsüchten‘ zu differenzieren.“⁶⁵³ Obwohl die Fremderwartungen der internationalen Staatengemeinschaft nach einer grösseren Verantwortung Deutschlands für mehr Frieden auf der Welt nach der Wende von 1989/90 deutlich ausgesprochen wurde, blieb das Thema *bewaffneter* Auslandseinsätze deutscher Soldaten ein heikles Thema. Ein militärisches Engagement der Bundeswehr im Ausland – auch wenn noch so sehr gefordert – wurde nicht nur von der Staatengemeinschaft als sensibel gesehen. Auch innenpolitisch kam es zu grossen Diskussionen. Es war unbestritten, dass solche Auslandseinsätze nur im Rahmen des Grundgesetzes stattfinden können und dass das Primat der Politik uneingeschränkt zu gelten habe. Es wurde jedoch über verschiedene Begriffe und die Auslegung grundgesetzlicher Bestimmungen debattiert.⁶⁵⁴ Was ist als „Einsatz“ zu werten? Ist die NATO auch ein „System gegenseitiger kollektiver Sicherheit“? Wie ist der Begriff „Verteidigung“ auszulegen? Nach verschiedenen Kontroversen von vorwiegend Juristen und Verfassungsrechtlern wurden bewaffnete Auslandseinsätze der Bundeswehr als grundgesetzkonform taxiert. In politologischen Diskursen plädierte man zudem für eine Ausdehnung des Begriffs „Sicherheit“. Die Entwicklungen im sich neu orientierenden Osteuropa aber auch die Auswirkungen des Zusammenbruchs der bipolaren Weltordnung förderten schwelende Konflikte zu Tage, die es anzugehen gelte. Dementsprechend wurde betont, dass es nur schon im Eigeninteresse Deutschlands liege, wenn es eine grössere und stärker gestaltende Rolle in den internationalen (Sicherheits-)Beziehungen übernehme. Den ersten grösseren Testfall dieser geforderten Verantwortung gerecht zu werden, trat mit der Golfkrise von 1990 ein. Zu Beginn machte Deutschland geltend, dass eine aktive militärische Beteiligung durch das Grundgesetz verhindert werde.⁶⁵⁵ Die internationale Staatengemeinschaft reagierte teilweise mit Unverständnis. Deutschland war jedoch in mehrerer Hinsicht gefordert: Erstens stand innenpolitisch die Wiedervereinigung kurz bevor, zweitens lehnten die Bevölkerung und die Politik militärisches Auslandsengagement nach wie vor ab und drittens war Deutschland darauf bedacht, die Sowjetunion nicht zu brüskieren, indem sie die USA unterstützten. Obwohl Deutschland die amerikanischen Truppen dahingehend unterstützten, indem letztere ihre Truppenentsendungen über Basen in Deutschland abwickeln konnten und Deutschland sich einem Uno-Handelsembargo gegen Irak anschloss, betrieb sie zunächst eine „Scheckbuchdiplomatie“, indem bis 17 Milliarden DM an die Alliierten für ihr Engagement in der Golfkrise gezahlt wurden. Deutsch-

⁶⁵² Manfred Funke zitiert in Rauch 2006: 59

⁶⁵³ Rauch 2006: 59

⁶⁵⁴ Ibid.: 54-58

⁶⁵⁵ Hellmann 2006: 196

land beteiligte sich später jedoch auch aktiv mit militärischen Komponenten, indem Soldaten der Luftwaffe in der südlichen Türkei stationiert wurden. Die Türkei hatte die NATO darum gebeten, um den Irak abzuschrecken und einen potentiellen Angriff zu verhindern.⁶⁵⁶ Diese Aktivität war bereits umstritten, da man nicht sicher war, wie sich Deutschland bei einem tatsächlichen Angriff des Iraks auf die Türkei verhalten sollte und wie dies rechtlich zu rechtfertigen war, da es sich schliesslich nicht um einen Bündnisfall handelte, sondern um eine Präventivmassnahme. Deutschland startete überdies die „Operation Kurdenhilfe“, indem die Luftwaffe Hilfsgüter in die Region (auf türkischer Seite) brachte. Um den Alliierten entgegenzukommen, übernahm Deutschland zudem Aufgaben, die durch die Stationierung alliierter Truppen im Golf nicht mehr ausgeführt werden konnten. Deshalb entsandte Deutschland beispielsweise einen Minenabwehrverband ins Mittelmeer. Die deutsche Beteiligung an der Bewältigung der Krise im Irak 1990/91 vollzog sich nicht direkt im Irak und im Verbund mit Alliierten, sondern es handelte sich um Unterstützungen „am Rande“. Erstmals beteiligten sich deutsche Soldaten vollständig mit „militärischen Komponenten“⁶⁵⁷ in einer Peacekeepingmission der Uno in der UNTAC (Kambodscha, 1992-1993). Zum ersten Mal wurden zur Selbstverteidigung bewaffnete Sanitätssoldaten entsandt, obwohl das BMVg diesen Einsatz als humanitären und nicht als Kampfeinsatz bezeichnete.⁶⁵⁸ Dieses Engagement wurde von der kambodschanischen Bevölkerung akzeptiert, was wiederum in der deutschen Bevölkerung ein wichtiger Schritt war, um sich mit Auslandseinsätzen der Bundeswehr – in einem positiven Sinne – auseinanderzusetzen.

Die NATO leitete 1990 mit der Londoner Erklärung eine Neuorientierung ihrer militärischen Strategie ein. Obwohl die Landes- und Bündnisverteidigung nach wie vor die Kernaufgaben darstellten, sollte die NATO auch neue Aufgaben der Krisenbewältigung übernehmen.⁶⁵⁹ Diese Entwicklungen wurden 1992 in den Verteidigungspolitischen Richtlinien des Bundesministeriums der Verteidigung aufgenommen, indem das erweiterte Aufgabenspektrum der Bundeswehr festgehalten wurde. Zwei Jahre später wurde in einer Beistandserklärung des damaligen deutschen Aussenministers erklärt, dass „(...) *Deutschland sich voll an UN-Friedensoperationen beteiligen könne.*“⁶⁶⁰ Für diese Neuausrichtung mussten nicht nur die politische Elite und die Bevölkerung überzeugt werden, sondern auch die Bundeswehrstrukturen mussten umorganisiert werden. Es waren die ersten militärischen Auslandseinsätze in der ersten Hälfte der 1990er Jahren und damit verbunden dem so genannten „out of area“ Engagement der NATO, das zu grossen Diskussionen führte und schliesslich im viel zitierten Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 mündete. Die Debatten fanden vor dem Hintergrund der folgenden Ereignisse und der zu treffenden Entscheidungen statt: 1) von der NATO durchgeführte Überwachung des Handelsembargos gegen Jugoslawien 1992 mit Aufklärungsflugzeugen, 2) eingesetzte AWACS (*Airborne Warning and Control System*)-Aufklärer zur Überwachung des Luftraums über Bosnien-

⁶⁵⁶ Meyer 2004: 3

⁶⁵⁷ Rauch 2006.: 135

⁶⁵⁸ Gareis 2006: 181

⁶⁵⁹ Siehe dazu Theiler 2003.

⁶⁶⁰ Rauch 2006: 77

Herzegowina und 3) die UNOSOM II in Somalia, an der deutsche Soldaten für Transport- und Nachschubaufgaben eingesetzt wurden. Die vier wichtigsten Parteien in Deutschland waren sich über den Umfang und das Ausmass der Bundeswehr-Auslandseinsätze nicht einig. Die damals regierenden CDU/CSU und FDP stimmten mehr oder weniger darüber ein, dass es Auslandseinsätze der Bundeswehr geben könne, wobei die FDP verlangte, dass diese Einsätze verfassungsrechtlich abgeklärt werden müssten. Die SPD war offiziell gegen solche Engagements, wobei es innerhalb der Partei durchaus unterschiedliche Meinungen gab. Das Bündnis90/Die Grünen lehnte militärische Einsätze der Bundeswehr grundsätzlich ab. Auf Grund der oben genannten drei Ereignisse aus dem Jahr 1992 reichten sowohl die FDP als auch die SPD Klage vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) ein. Das 1994 erlassene Urteil hielt fest, dass „(...) *Beteiligungen der Bundeswehr an internationalen Militäreinsätzen out of area fast keine verfassungsrechtlichen Schranken entgegenstehen. Einzig ein nationaler Alleingang bleibt ausgeschlossen (...)*“.⁶⁶¹ Das BVerfG hat also nicht nur die militärischen Auslandseinsätze der Bundeswehr als verfassungskonform gutgeheissen, sondern auch die NATO als ein „System gegenseitiger kollektiver Sicherheit“⁶⁶² definiert, sodass Art. 24 II GG durch ein solches Engagement nicht verletzt wird. Ein durchaus wichtigerer Grundsatz wurde aber mit dem Parlamentsvorbehalt getroffen. Demnach muss jeder bewaffnete Einsatz der Bundeswehr vom Parlament abgesegnet werden, da „(...) *die Bundeswehr nicht als Machtpotential allein der Exekutive zu überlassen, sondern als ‚Parlamentsheer‘ in die demokratisch rechtsstaatliche Verfassungsordnung einzufügen [sei]*“.⁶⁶³ Obwohl erst 2005 das Parlamentsbeteiligungsgesetz verabschiedet wurde, sind bisher ausnahmslos alle Auslandseinsätze vom deutschen Parlament abgesegnet worden. Das Parlament hat dabei kein Initiativrecht, um einen Bundeswehreinsatz einzuleiten. Es besitzt jedoch mit dem Rückholrecht die Kompetenz, das Engagement zu stoppen, sollte ein Einsatz aus Dringlichkeit ohne das Parlament beschlossen worden sein.⁶⁶⁴ Interessant und zugleich zentral für die politische Kultur Deutschlands ist, dass dieser Parlamentsvorbehalt während rund elf Jahren immer gegolten hat und die Bundesregierung dem immer nachgekommen ist, obwohl kein Gesetz dazu existierte. Auch dies dürfte ein Überbleibsel der „Kultur der Zurückhaltung“ sein, indem die Auslandseinsätze nach wie vor als ein sehr sensibles Thema angegangen werden.

Dieses Bundesverfassungsgerichtsurteil ebnete nicht nur juristisch, sondern auch politisch den Weg für den so genannten „Normalisierungsprozess“ der deutschen Aussen- und Sicherheitspolitik während der 1990er Jahren. Deutschland hatte sich zwar bereits vor den IFOR- und SFOR-Missionen⁶⁶⁵ auf dem Balkan militärisch engagiert, jedoch nur unterhalb der Schwelle von Kampfeinsätzen und war nicht direkt im Einsatzgebiet stationiert. Auf Grund des BVerfG-Urteils wurde erklärt, dass sich die Bundeswehr an militärischen Operationen beteiligen würde. Dieser Beschluss entstand nicht nur auf Grund grösserer innenpolitischer Einigkeit darüber, sondern auch wegen den gestiegenen Fremderwar-

⁶⁶¹ Gareis 2006: 185

⁶⁶² Ob die NATO tatsächlich als ein „System gegenseitiger kollektiver Sicherheit“ gelten kann, war zumindest umstritten und wurde von einigen Akteuren als falsch taxiert (Universität Göttingen 2004: 4).

⁶⁶³ Bundesverfassungsgericht 1994: C. IV.

⁶⁶⁴ Gareis 2006: 185-186

⁶⁶⁵ IFOR (Implementation Force), SFOR (Stabilization Force) in Bosnia and Herzegovina

tungen: Die Partner hatten Mitte der 1990er Jahre kein Verständnis mehr, dass Deutschland eine Sonderrolle bezüglich militärischen Einsätzen einnahm.⁶⁶⁶ Indem die Rahmenbedingungen für einen „out of area“-Einsatz der Bundeswehr mit dem Urteil geklärt waren, wurde die nunmehr aktive Beteiligung „(...) mit dem gleichen Argument [begründet], mit dem bis dahin die Nichtteilnahme gerechtfertigt wurde: Deutschland müsse sich vor seiner Geschichte verantworten, indem es sich künftig an der Sicherung des Friedens (...) beteilige.“⁶⁶⁷ Ein wesentlicher Schritt von der Verteidigungs-/Bündnisarmee zur Interventionsarmee vollzog die Bundeswehr mit dem Einsatz im Kosovo 1999. Dies war laut einem Interviewpartner der „erste wirkliche Sündenfall“⁶⁶⁸ beziehungsweise der „Durchbruch“⁶⁶⁹. Die deutsche Beteiligung an den Bombardements der NATO gegen die damalige Bundesrepublik Jugoslawien war der erste Kampfeinsatz deutscher Soldaten seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Der Einsatz war zwar von einem System kollektiver Verteidigung abgesegnet, jedoch ohne Uno-Mandat durchgeführt worden, obwohl der Eingriff am 10. Juni 1999 mit der Resolution 1244 beendet wurde und die Uno den Einsatz im Nachhinein auch legitimierte. Dass Deutschland sich auch ohne Uno-Mandat an diesen Einsätzen beteiligte, ist untypisch. Der Multilateralismus ist eine starke Komponente der politischen Kultur Deutschlands, vor allem im Bereich der Sicherheitspolitik. Obwohl die NATO-Intervention ohne Uno-Mandat gelaufen ist, habe der „Sündenfall“ von 1999 nichts an der auferlegten Verpflichtung zum Multilateralismus geändert. Der Beweis darin sieht der gleiche Gesprächspartner an der Weigerung Deutschlands 2003 am Irak-Krieg teilzunehmen, wo sich die Bundesregierung „(...) sehr deutlich und sehr unzweideutig (...)“⁶⁷⁰ dagegen ausgesprochen hatte.

Ein weiterer Meilenstein in der Transformation der deutschen Aussen- und Sicherheitspolitik und der Auslandsengagements der Bundeswehr und deren Akzeptanz in der deutschen Bevölkerung gab es nach dem 11. September 2001. Die Bundesregierung sprach gegenüber den USA ihre Solidarität aus und versicherte ihnen ihre Unterstützung im Kampf gegen den Terrorismus. In diesem Sinne „(...) lautete der neue Auftrag der Bundeswehr Konfliktmanagement – und zwar weltweit.“⁶⁷¹ Das darauffolgende deutsche Engagement in Afghanistan wurde von der deutschen Bevölkerung ebenso unterstützt wie akzeptiert, dass die Verteidigung bereits am Hindukusch beginne.⁶⁷² 2003 folgten die nach wie vor geltenden Verteidigungspolitischen Richtlinien VPR, die aufzeigen, dass die Bundeswehr nun endgültig zur Interventionsarmee geworden ist.⁶⁷³ Die Einsätze der Bundeswehr in Afghanistan, zuerst die Operation „Enduring Freedom“ und dann die Beteiligung an der ISAF, sind der Beweis für die veränderte Rolle der Bundeswehr. Damit sind erstmals deutsche Kampftruppen ausserhalb Europas im Einsatz. Gemäss verschiedenen Interviewpartnern trugen schliesslich vor allem drei Umstände dazu bei, dass die Bundeswehr ihre neue Aufgabe derart wahrnimmt: Erstens stieg der Druck der interna-

⁶⁶⁶ Rauch 2006: 156-157; Jäger et al. 2007: 127

⁶⁶⁷ Rauch 2006: 164

⁶⁶⁸ B16-14

⁶⁶⁹ Ibid.

⁶⁷⁰ B16-22

⁶⁷¹ Rauch 2006: 80

⁶⁷² Ein Ausdruck des damaligen Verteidigungsministers Peter Struck

⁶⁷³ B9-2

tionalen Partner stark an, sodass sich Deutschland den Fremderwartungen stellen musste.⁶⁷⁴ Zweitens änderten die eher pazifistisch orientierten politischen Kräfte in Deutschland ihre Haltung gegenüber Auslandseinsätzen. Dafür ausschlaggebend waren zuerst die Irak-Kuweit-Krise anfangs der 1990er Jahre und dann die Konflikte auf dem Balkan Mitte desselben Jahrzehnts. Nicht nur die SPD ist von ihrer antimilitaristischen Linie abgeschwenkt, sondern auch Teile der Grünen haben sich hinter die Einsätze gestellt, allen voran der damalige deutsche Aussenminister Joschka Fischer, der den Kosovo-Einsatz 1999 befürwortete.⁶⁷⁵ Man konnte sich wegen den Bündnispartnern nicht mehr auf die spezielle deutsche Geschichte beziehen, sondern man wollte sich aktiv für Menschenrechte engagieren und argumentierte, dass es in der Verantwortung Deutschlands liege, sich an der Kosovo-Intervention zu beteiligen.⁶⁷⁶ Schliesslich gibt es eine grosse und breite Unterstützung seitens der Bevölkerung, wobei Einsätze, die im Rahmen einer Uno-Peacekeepingoperation durchgeführt werden, stärker akzeptiert werden als so genannte „Kriegseinsatzmissionen“⁶⁷⁷.

Auslandseinsätze im internationalen Verbund beziehungsweise Bündnis sind damit zu einem „normalen“ Mittel deutscher Aussen- und Sicherheitspolitik und in diesem Sinne die Hauptaufgabe der Bundeswehr geworden.⁶⁷⁸ Daher steht nicht mehr die Verteidigung des Territoriums im Vordergrund, sondern dass „(...) der tatsächliche, der in der heutigen Realität der Stellenwert der Bundeswehr die Auslandseinsätze [sind].“⁶⁷⁹

Bedeutung der „Kultur der Zurückhaltung“ für die Verwendung von PMCs: die Zivilität

Zu Beginn dieses Abschnittes wurde ein Interviewpartner zitiert, der die ablehnende Haltung Deutschlands gegenüber PMCs damit erklärte, dass diese Einstellung ein Überbleibsel der „Kultur der Zurückhaltung“⁶⁸⁰ sei. Eine Kooperation mit privaten Militärfirmen würde als moralisch anrühlich angesehen und es sei eine „Prestige-Geschichte“⁶⁸¹, nicht mit so genannten Söldnerfirmen in Verbindung gebracht zu werden. Die Veränderungen der Aussen- und Sicherheitspolitik und spezifisch die neue Rolle der Bundeswehr bezüglich Auslandseinsätzen zeigt gemäss Rauch auf, dass die verfolgte Politik des wiedervereinigten Deutschlands mittlerweile mit anderen westlichen Staaten zu vergleichen sei und dass „[eine] auf den Einsatz militärischer Gewalt verzichtende Außenpolitik der Bonner Republik zur Vergangenheit [zähle].“⁶⁸² Eine Begründung dafür, dass die antimilitaristische Haltung nachgelassen habe, kann darin gesehen werden, dass sowohl Deutschland als auch seine Partner darin übereinstimmen, dass erstere mehr Verantwortung für den Weltfrieden übernehmen müsse. Dennoch sei sich Deutschland seiner Vergangenheit bewusst, indem es sich selbst noch immer Beschränkungen auferlegt, wie beispielsweise keine Massenvernichtungswaffen herzustellen und zu besitzen. Viel wichtiger

⁶⁷⁴ B16-26

⁶⁷⁵ B9-6; B16-30

⁶⁷⁶ B16-14; B16-18

⁶⁷⁷ B9-6

⁶⁷⁸ B9-26

⁶⁷⁹ B16-14

⁶⁸⁰ B9-70

⁶⁸¹ B9-34

⁶⁸² Rauch 2006: 72

ist jedoch, dass das oberste Gebot der deutschen Aussenpolitik nach wie vor dasjenige der „Zivilität“⁶⁸³ ist. Die beiden Grundprinzipien der deutschen politischen Kultur, Multilateralismus und Antimilitarismus, sind noch immer richtungsweisend – auch wenn sich Deutschland mittlerweile mit Kampftruppen an internationalen Einsätzen beteiligt. „*Es scheint also, dass trotz aller Veränderungen der Haltung Deutschlands zur Beteiligung an militärischen Einsätzen die Skepsis gegenüber oder gar Ablehnung der gewaltsamen Regelung internationale Konflikte nach wie vor weit verbreitet ist.*“⁶⁸⁴ Damit verbunden hat Deutschland die „*Präferenz für die Einhegung und Begrenzung militärischer Gewalt*“⁶⁸⁵ nicht aufgegeben. In diesem Sinne ist der Antimilitarismus, also die grundsätzliche Ablehnung militärischer Mittel in der Aussen- und Sicherheitspolitik, zwar zurückgegangen, aber nach wie vor eine wichtige Komponente der deutschen politischen Kultur. Hinzu kommt, dass wichtige Beschränkungen für die Verwendung der Bundeswehr weiterhin bestehen: einerseits der im Gesetz festgehaltene Parlamentsvorbehalt und andererseits der Multilateralismus. Es werden keine Truppen ohne Zustimmung des Parlaments im Ausland eingesetzt und nicht ohne Partner beziehungsweise nicht ohne völkerrechtliches (Uno-)Mandat. Die Selbstverpflichtung zur Einbindung in den multilateralen Rahmen sei eine „*(...) bewusste Strategie sich auch in Abhängigkeiten hinein zu begeben, um damit an Legitimation, Anerkennung, Akzeptanz zu gewinnen.*“⁶⁸⁶ Mit anderen Worten will Deutschland keinen „*Wilhelminischen, pompösen Auftritt*“⁶⁸⁷ mehr auf der Weltbühne hinlegen, weshalb es sich einbindet. Die Unterstützung der NATO-Intervention im Kosovo gilt bis anhin als eine Ausnahme und wurde, wie bereits erwähnt, durch die Ablehnung einer Beteiligung am Irak-Krieg 2003, der ohne Uno-Mandat geführt wurde, als Sonderfall bestätigt. Zudem zeigten die Debatten, die sich an einer möglichen Beteiligung Deutschlands am Irak-Krieg entzündeten, auf, dass die „*(...) scheinbar schon überwundene Kultur der militärischen Zurückhaltung und die damit verbundene Abneigung gegen militärische Gewalteinsetze jeder Art (...)*“⁶⁸⁸ noch besteht.

Diese Kultur der (militärischen) Zurückhaltung und die starke Befürwortung des Multilateralismus können Teilerklärungen für die zurückhaltende Einstellung Deutschlands gegenüber der Verwendung privater Militärfirmen liefern – vor allem in Peacekeeping-Missionen.

Erstens gründet die Zurückhaltung gegenüber beziehungsweise die Ablehnung militärischer Instrumente auf der gültigen Leitlinie der so genannten *Zivilität*. Obwohl es unterschiedliche Einschätzungen dazu gibt, ob Deutschland noch dem Zivilmachttypus zugeordnet werden kann, ist die Zivilisierung der internationalen Beziehungen ein nachhaltiges Ziel der deutschen Aussen- und Sicherheitspolitik. Laut Senghaas⁶⁸⁹ steht bei jedem Prozess der Zivilisierung die „*Entprivatisierung von Gewalt*“⁶⁹⁰ im Zentrum. In der Politik wird unter anderem auf das Aufrechterhalten und die Kontrolle des Ge-

⁶⁸³ Ein Begriff von Gunther Hellmann (zitiert in Rauch 2006: 72).

⁶⁸⁴ Hellmann 2006: 201

⁶⁸⁵ Ibid.

⁶⁸⁶ B9-2

⁶⁸⁷ Ibid.

⁶⁸⁸ Hellmann 2006: 201 (Hervorhebung AB)

⁶⁸⁹ Vergleiche. Kapitel 4.1.2

⁶⁹⁰ Senghaas 1995: 198

waltmonopols sowie auf die Herausbildung von Rechtsstaatlichkeit fokussiert. Diese Grundsätze lassen sich in verschiedenen Interviewausschnitten wiederfinden. Dementsprechend wurde betont, dass in Deutschland bezüglich der Einbindung von PMCs die Meinung vertreten werde, dass ausschliesslich der Staat das Gewaltmonopol innehaben und ausführen kann: „(...) und alles was mit Gewaltausübung zu tun hat, das gehört in entweder die Hände des Militärs, der Polizei oder eben in staatliche Institutionen.“⁶⁹¹ Dies sei ebenfalls die Haltung des Bundesministeriums für Verteidigung, indem dieses das wissenschaftliche Gedankenexperiment einer Auslagerung – auch von Peacekeeping Aufgaben – zwar interessant fände, jedoch klar gegen jegliches tatsächliche Outsourcen ist, indem betont wird, dass „das Gewaltmonopol in der Hand des Staates bleibt.“⁶⁹² Eine Entprivatisierung von Gewalt anzustreben, geht nicht nur in einem starken Gewaltmonopol auf, sondern auch in einer funktionierenden Rechtsstaatlichkeit. Ein Interviewpartner verwies ausdrücklich darauf, dass in Deutschland befürchtet werde, dass die Kontrollen nicht ausreichend seien und dass „(...) dann Sachen sehr schnell schief gehen können“⁶⁹³, weshalb einer Kooperation mit privaten Militärdienstleistern kritisch gegenüber gestanden wird.

Zweitens, und mit dem bereits Gesagten verbunden, orientiert sich Deutschland sehr stark an den multilateralen Institutionen wie der Uno, NATO und EU. Obwohl sowohl die Uno als auch die NATO bereits mit privaten Anbietern zusammengearbeitet haben, besteht momentan keine abgesicherte und institutionalisierte Strategie für den Einbezug von PMCs, vor allem nicht in Peacekeeping Operationen. Ein Gesprächspartner verwies darauf, dass die Uno seines Wissens nach nicht grundsätzlich gegen die Verwendung von mehr PMCs sei, jedoch „(...) sieht man halt keine Chance, das politisch durchzukriegen.“⁶⁹⁴ Indem die internationalen Organisationen – und damit auch andere Staaten – strukturierte Zusammenarbeiten mit privaten Militärfirmen nicht in Erwägung ziehen, wird Deutschland nicht für einen stärkeren Einbezug plädieren, da ein wesentliches Ziel der Aussenpolitik die *Einbindung* ist und man keine Sonderwege gehen will. Da die Bündnissolidarität und die Unterstützung sowie das Akzeptieren der Entscheidungen internationaler Organisationen praktisch über allem stehen, wird interessanterweise durch eine – zuerst fast eher widersprüchlich anmutende – Aussage bestätigt. Die Frage, ob Deutschland seine Beteiligung an einem internationalen Einsatz verweigern würde, wenn die Partner PMCs einsetzen, wurde im Grunde genommen verneint: „(...) ich denke, in erster Linie stehen da halt dann die Interessenerwägungen und Bündniserwägungen. (...) die darf man ja nicht unterschätzen. (...) Ich glaube nicht, dass das jetzt ein Grund ist, dass die Deutschen einen Einsatz ablehnen.“⁶⁹⁵ Dass Deutschland ein internationales Engagement nicht verweigert, wenn Partner private Firmen zur Unterstützung einbeziehen, sieht man am Testfall Afghanistan, wo beispielsweise die USA Private einsetzen. „Etwas anderes wäre, (...), ob man die als rapid reaction forces einsetzen könnte.“⁶⁹⁶ Der Experte kann sich nicht vorstellen, dass Deutschland einer Schnellen Eingreiftruppe

⁶⁹¹ B12-38

⁶⁹² B12-38

⁶⁹³ B9-34

⁶⁹⁴ B12-62

⁶⁹⁵ B12-58

⁶⁹⁶ Ibid.

zustimmen würde, die von privaten Militärfirmen zusammengestellt wird: „*Ich glaube nicht, dass Deutschland da mitmachen würde.*“⁶⁹⁷ Deutschland stehe voll hinter der Idee von einsatzfähigen *multilateralen mit staatlichen Streitkräften* bestückten rapid reaction forces, ungeachtet dessen, ob es im Rahmen der NATO, der Uno oder der EU ist. Das sei eine „*abgesicherte Politik*“, es gäbe in Deutschland „*(...) sehr viel Sympathie, so eine multilaterale europäische Truppe zu schaffen, die dann irgendwann in ferner Zukunft sogar der Europäischen Union untersteht.*“⁶⁹⁸ Der Fokus liegt also deutlich auf multilateralen Strukturen und eine Einbindung privater Sicherheitsakteuren wird auch für Schnelle Eingreiftruppen abgelehnt.

5.1.2.2. *Rechtliche Sachverhalte*

Die internationale Politik zu zivilisieren ist folglich nach wie vor ein Grundsatz der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Dabei geht es – wie oben bereits erwähnt – unter anderem um die Aufrechterhaltung des staatlichen Gewaltmonopols und um eine funktionierende Rechtsstaatlichkeit. Die beiden Prinzipien sind inhaltlich miteinander verbunden und haben sowohl nationale als auch internationale Dimensionen. Auf nationalstaatlicher Ebene sollen alle Formen von Gewaltausübungen dem Staat vorbehalten und rechtsstaatlich abgesichert sein. Da es keinen Weltstaat gibt, sollten international die militärischen Interventionen wenigstens mit staatlichen Streitkräften und von einer möglichst grossen Anzahl Staaten legitimiert sein.⁶⁹⁹ Da Deutschland nach wie vor als Zivilmacht gilt, könnte erwartet werden, dass sich Deutschland sowohl national als auch international für mehr und stärker greifende Regulierungen bezüglich PMCs einsetzt. Es wird betont, dass für Deutschland die Stärkung des Völkerrechts und der Uno ein Ziel *per se* darstellen. In diesem Sinne habe man auch ein aktives Interesse, sich an die aufgestellten Prinzipien der Sicherheitspolitik und der Bundeswehr zu halten. Als weiteren Beweis führte der Interviewpartner an, dass das Völkerrecht im Weissbuch insgesamt 15-mal erwähnt werde, während in anderen Sicherheitsstrategien, beispielsweise in der amerikanischen Security Strategy der Regierung George W. Bushs, das internationale Recht kein einziges Mal genannt werde.⁷⁰⁰ Auf Grund dieses Hintergrunds erstaunt, dass sich Deutschland bisher weder international noch national dem Thema der Regulierung von PMCs tatsächlich angenommen hat. Der Tenor in den letzten Jahren war ziemlich eindeutig, indem die Bundesregierung beispielsweise auf die Frage, ob die geltenden internationalen und nationalen Verregelungen für den Umgang mit dem Phänomen von PMCs ausreichen, mit „*Ja.*“⁷⁰¹ antwortete. Im gleichen Dokument von 2006 findet sich auch die Einschätzung, dass die Regierung keinen „*Bedarf für nationale Regelungen für private Sicherheits- und Militärfirmen*“⁷⁰² sieht und dass das humanitäre Völkerrecht und das internationale Strafrecht ausreichend seien. Dementsprechend hat Deutschland bisher auch die Ratifizierung der Uno-Konvention *International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries*, 4 December

⁶⁹⁷ B12-62

⁶⁹⁸ B16-74

⁶⁹⁹ Vergleiche Kapitel 4.1.2

⁷⁰⁰ B12-66

⁷⁰¹ Deutscher Bundestag 2006: 4

⁷⁰² Ibid.

1989 mit dem Argument abgelehnt, dass die Umsetzung in deutsches Recht einen ausserordentlichen Aufwand bedeuten würde und so genannte rechtssystemische Schwierigkeiten auslösen würde. Das internationale Strafrecht inklusive der Einrichtung des Internationale Strafgerichtshofs (ICC) würde demnach das geeignete Instrument darstellen. Diese Haltung hat sich laut einem Interviewpartner nicht bedeutend geändert: Deutschland sperre sich zwar nicht gegen mehr und dichtere internationale Regulierungen, es nehme aber auch keinen aktiven Part wahr.⁷⁰³ Diese Aussage gilt es in dem Sinne zu relativieren, als dass sich Deutschland aktiv für das Zustandekommen des *Montreux Document on Private Military and Security Companies (PMSCs)* eingesetzt und das Dokument im September 2008 auch mitunterschrieben hat.⁷⁰⁴ Dieser Vorstoss wird von einem Experten sehr begrüsst, denn es sei „(...) eine sehr, sehr gute Grundlage (...) für Regierungen, die sagen, okay wir wollen jetzt irgendwie jetzt ein Regulierungssystem einführen (...).“⁷⁰⁵ Diese Äusserung verweist auf die in Deutschland vorherrschende Haltung, dass nicht internationale Regeln im Zentrum stehen, sondern dass das Thema auf nationalstaatlicher Ebene angegangen werden muss. Ein Interviewpartner ist davon überzeugt, dass internationale Regulierungen nicht viel nützen würden – auf der Ebene der EU sei möglicherweise etwas auszurichten, aber nicht international. Er begründet seine Haltung damit, dass die Überwachung und Kontrolle von PMCs ohnehin auf nationaler Ebene vonstatten gehen muss – und dort sei anzusetzen.⁷⁰⁶ Auf die Frage wie denn das internationale Recht gestärkt werden könnte, schlug ein Interviewpartner vor, die Genfer Konventionen abzuändern, indem die Definition des „Söldners“ an die veränderten Umstände angepasst würde.⁷⁰⁷ Dies würde bedeuten, dass man das humanitäre Völkerrecht aufschneiden müsste, was laut einem anderen Gesprächspartner sehr umständlich und nicht von Erfolg gekrönt wäre: „Also, ich glaube, das ist ein hoffnungsloses Unterfangen.“⁷⁰⁸ Deshalb müsse man sich auf nationalstaatliche Regulierungen konzentrieren.

Betrachtet man die Regulierungen, die in Deutschland für private Sicherheitsanbieter bestehen, die ihre Dienstleistungen im Ausland anbieten und erbringen, wird schnell klar, dass es dazu nicht viel gibt. Es gibt weder eine offizielle Doktrin seitens der Regierung, wie sie mit PMCs umgeht, noch ein Registrierungs- oder Lizenzierungssystem. Die Bundesregierung bestätigte, dass es keinerlei Angaben darüber gibt, „(...) ob und in wie vielen Fällen in den letzten Jahren private Sicherheitsunternehmen im Ausland tätig geworden sind.“⁷⁰⁹ Es gibt sehr wohl Gesetze, Verordnungen oder anderweitige Bestimmungen, die auf das Phänomen privater Sicherheits- und Militärfirmen angewandt werden können. Es fehlt jedoch ein zusammenhängendes rechtliches Instrumentarium für den Gebrauch und die Kontrolle von PMCs, wie es andere Länder in Form von Lizenzierungs- oder Registrierungssystemen kennen.

⁷⁰³ B9-66

⁷⁰⁴ EDA 2008

⁷⁰⁵ B17-44

⁷⁰⁶ B12-70

⁷⁰⁷ B16-82

⁷⁰⁸ B12-70

⁷⁰⁹ Deutscher Bundestag 2008: 2

Der Vollständigkeit halber wird an dieser Stelle kurz auf ausgewählte Regulierungen eingegangen, die den *nationalen* Wirkungsbereich von Sicherheitsfirmen regeln. Erstens benötigen solche Firmen, die gewerbmässig Bewachungsaufgaben ausführen, laut der *Gewerbeordnung* eine Erlaubnis und unterstehen so auch der Kontrolle der Behörden. Darin – und in der dazugehörigen *Verordnung über das Bewachungsgewerbe* – sind verschiedene Anforderungen finanzieller und ausbildungstechnischer Art festgehalten. Zweitens wurde mit dem *Bundesverband Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen e.V.* eine Verordnung erarbeitet und 2002 in Kraft gesetzt, nach der sich Ausbildungsstätten zertifizieren lassen können. Drittens haben Arbeitgeber und Gewerkschaften des deutschen Sicherheitsgewerbes einen Verhaltens- und Ethikkodex für private Sicherheitsdienstleister im Jahr 2003 bei der Europäischen Kommission unterzeichnet.⁷¹⁰

Für diejenigen Dienstleistungen, die im Ausland erbracht werden, ist die Übersicht weit komplizierter. Ein Instrument stellt die *Außenwirtschaftsverordnung* dar. Demnach „(...) kann die Bereitstellung sicherheitsrelevanter Dienstleistungen durch private Dienstleister aus Deutschland im Ausland (...) Beschränkungen unterliegen. Danach bestehen für die Erbringung technischer Unterstützung im Ausland (...) unter bestimmten Voraussetzungen Genehmigungs- und Unterrichtspflichten.“⁷¹¹ Ob eine Genehmigungspflicht besteht, wird durch das *Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle* festgelegt. Die Voraussetzungen sind dann gegeben, wenn es sich um eine technische Unterstützung im Zusammenhang mit ABC-Waffen oder Flugkörpern handelt, wenn der Support für ein Waffenembargoland bestimmt ist oder wenn es um die Errichtung oder den Betrieb von kerntechnischen Anlagen in definierten Ländern geht. Die Dienstleistung kann untersagt werden, wenn „(...) die wesentlichen Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland, das friedliche Zusammenleben der Völker und die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland (...)“⁷¹² betroffen sind. Ein anderes Gesetz, das zur Anwendung kommen kann, ist das *Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen*.⁷¹³ Demnach bedarf die Herstellung, das Inverkehrbringen und die Beförderung von Kriegswaffen, die im Anhang des Gesetzes definiert sind, unter bestimmten Voraussetzungen einer Genehmigung. So dürfen beispielsweise Kriegswaffen nur ein- oder ausgeführt beziehungsweise befördert werden, wenn dies genehmigt ist. In diesem Sinne könnten diese Bestimmungen auch für private Sicherheits- und Militärfirmen gelten. Zudem ist es laut diesem Gesetz privaten Sicherheitsdienstleistern untersagt, bestimmte Waffen zu tragen.⁷¹⁴

Für Beamte und Soldaten gelten ferner die Bestimmungen, die sowohl im *Bundesbeamtenengesetz* als auch im *Soldatengesetz* festgehalten sind. Danach sind für diese Gruppierungen Nebentätigkeiten unzulässig, wenn sie „dienstliche Interessen“⁷¹⁵ beeinträchtigen. Beide Erlasse sehen disziplinarische Massnahmen vor, sollten Aufgaben wahrgenommen werden, die den Gesetzen widersprechen.

⁷¹⁰ Deutscher Bundestag 2008: 5-6

⁷¹¹ Deutscher Bundestag 2008a: 16

⁷¹² Ibid.

⁷¹³ Siehe <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/krwaffkontrg/gesamt.pdf> (Bundesministerium der Justiz 2006; Zugriff 29.12.2008)

⁷¹⁴ SPREE-AVIV 2008

⁷¹⁵ Deutscher Bundestag 2008: 4

Nichtsdestotrotz ist der Antwort der Bundesregierung⁷¹⁶ zu entnehmen, dass es auch keine Zahlen darüber gibt, ob und wie viele ehemalige deutsche Beamte für private Sicherheitsfirmen im Ausland gearbeitet haben. Die Bundesregierung begründete das Fehlen von konkreten Angaben, dass dies „(...) *unverhältnismäßig langwierige Nachforschungen erfordern* (...)“⁷¹⁷ würde.

In der vorliegenden Arbeit und den durchgeführten Interviews stand die Frage nach denjenigen Regulierungen im Zentrum, die die Tätigkeiten von Militärfirmen *im Ausland* regeln. Die Erklärungen, weshalb sich Deutschland nicht aktiver diesem Phänomen auf der *rechtlichen* Ebene annimmt, können in zwei Kategorien eingeteilt werden. Erstens spielt die Marktgrösse des Sicherheitsgewerbes, die ihre Dienstleistungen im Ausland anbieten, eine wichtige Rolle. Verschiedene Gesprächspartner wiesen explizit auf die bestehende Auffassung hin, dass der Umfang der Anzahl Firmen und der erbrachten Dienstleistungen derart klein sei, dass es sich nicht lohne, das zu verrechtlichen.⁷¹⁸ Erstens sei der Markt sehr klein, weshalb die Meinung vorherrsche man brauche keine weiteren Regulierungen, da die deutsche Dimension nicht mit derjenigen Grossbritanniens oder der USA zu vergleichen sei.⁷¹⁹ Laut Interviewpartner existieren in Deutschland keine Firmen vom Typ *Blackwater* oder *DynCorp* – sowohl was die Dienstleistungen als auch die Mitarbeiteranzahl anbelangt. Ein befragter Experte hatte in eigenen Recherchen bloss vier bis fünf Firmen eruieren können, die überhaupt ähnliche Aufgaben übernehmen, jedoch in einem viel geringeren Umfang. Während Blackwater je nach Bedarf angeblich bis zu 15'000 Spezialisten „*hervorzaubern*“⁷²⁰ kann, können die dem Interviewpartner genannten Firmen auf lediglich hundert bis hundertfünfzig Spezialisten in ihren Datenbanken zurückgreifen. Obwohl es immer mehr Deutsche, vorwiegend ehemalige Ex-Elitesoldaten oder Polizisten, gibt, die für Sicherheits- und Militärfirmen im Ausland tätig sind, gestalten sich Recherchen schwierig.⁷²¹ Eine der wenigen deutschen Firmen, die in den Medien auftaucht, ist die in Bielefeld ansässige *Praetoria Beratung GmbH*.⁷²² Sie bietet unter dem Motto „*Wir begleiten Ihren Erfolg in Krisenregionen*“ sehr unterschiedliche Dienstleistungen für Militärs, zivile Institutionen oder die Privatwirtschaft an. Gemäss ihren eigenen Angaben können sie End-to-End-Lösungen in folgenden Bereichen anbieten: „(...) *Planung, Personalanwerbung und –überprüfung, Reiseunterstützung, Empfang am Flughafen, Sicherheit (persönlich, statisch, elektronisch, Konvoi usw.) bis hin zur räumlichen Verlegung (Luft und Land)*.“⁷²³ Geografisch ist die Firma vorwiegend im Irak, im Nahen Osten und in Afrika tätig. Ob und inwiefern sie mit einer Unternehmung wie Blackwater, DynCorp oder TripleCanopy zu vergleichen ist, muss an dieser Stelle offen bleiben. Auch wenn der Umfang nicht US-amerikanische Dimensionen hat, ist es eine Tatsache, dass es sehr wohl deutsche Staatsbürger und deutsche Firmen gibt – und das anschei-

⁷¹⁶ Ibid.: 2

⁷¹⁷ Deutscher Bundestag 2006: 9

⁷¹⁸ B12-74

⁷¹⁹ B16-86

⁷²⁰ B12-74

⁷²¹ Süddeutsche Zeitung 6.6.2008; Der Spiegel 2007

⁷²² Siehe <http://www.praetoria-beratung.com> (Zugriff 29.12.2008)

⁷²³ Siehe <http://www.praetoria-beratung.com/unternehmen/was-wir-tun> (Zugriff 29.12.2008)

nend immer mehr –, die Sicherheitsaufgaben welcher Art und in welchem Umfang auch immer in Krisengebieten ausführen beziehungsweise anbieten.

Mit der kleinen Marktgrösse hängt die zweite Erklärung zusammen: das fehlende Bewusstsein, detailliertere Regulierungen zu erstellen. *„Im Grossen und Ganzen ist das Thema einfach nicht wirklich relevant.“*⁷²⁴ Einige Interviewpartner hoben hervor, dass das Thema sowohl in der politischen Elite als auch in der Bevölkerung auf keine grosse Resonanz stosse. Diese Aussagen betreffen nicht nur die Bundesregierung selbst, sondern auch die politischen Parteien. Verschiedene Parlamentarier unterschiedlicher Couleur haben Kleine oder Grosse Anfragen gestellt, die die Regierung aufgefordert haben, verschiedene Aspekte zu klären und wo *„(...) wirklich wichtige Punkte rausgekitzelt wurden.“*⁷²⁵ Jedoch sind diese nach wie vor von überschaubarem Ausmasse. Dieses fehlende Problembewusstsein lässt sich auch an den öffentlichen Äusserungen ablesen, indem in Antworten bisheriger Bundesregierungen darauf hingewiesen worden ist, dass man keinen Bedarf für nationale Regulierungen sieht und dass somit die rechtlichen Bestimmungen als ausreichend bewertet werden.⁷²⁶ Bevor es in Richtung eines irgendwie gearteten Lizenzierungssystems ginge, *„(...) müsste natürlich in Deutschland dann erstmals ein Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass es einer Kontrolle bedarf. Also, da, meiner Ansicht nach hat noch kein Sinneswandel stattgefunden.“*⁷²⁷ Dieses zurückhaltende Engagement lässt sich unter anderem damit erklären, dass das Phänomen der privaten Sicherheits- und Militärfirmen *„(...) in der öffentlichen Debatte keine so grosse Rolle spielt.“*⁷²⁸ Das Thema sei in der Bevölkerung einfach zu wenig relevant als dass sich die Politik diesem annehmen würde. Die Vorfälle von Blackwater im Irak im Jahre 2007 wurden auch in deutschen Medien dokumentiert. Gleichwohl sind Berichte bezüglich deutschen Staatsangehörigen und Firmen, die in dieser Sparte tätig sind, selten.

Ein Interviewpartner führte eine weitere Begründung an, warum es diese ablehnende – oder zumindest zurückhaltende – Einstellung gegenüber einem Lizenzierungs- und Registrierungssystem gibt. Möglicherweise stelle man sich gegen ein solches Regulierungssystem, weil damit diese Unternehmungen auf eine gewisse Art und Weise legitimiert werden könnten. Dabei geht es den Politikern und Beamten nicht nur darum, dass man privaten Sicherheitsdienstleistern eine „offizielle“ Plattform bietet, sondern um ihre eigenen Kompetenzen: Wenn man ein System einer Genehmigungspflicht einführen würde, *„(...) dann muss man sich vielleicht sogar auch noch dafür verantwortlich zeigen.“*⁷²⁹ Dies sei von einigen Politikern eventuell nicht erwünscht.

Es wird betont, dass Deutschland ein so genanntes *„Leuchtturmereignis“*⁷³⁰ brauche, damit ein Bewusstsein geschaffen werde. Dies hat gemäss dem entsprechenden Interviewpartner noch nicht stattgefunden, obwohl der so genannte Fall „Libyen“ die Diskussionen über die Tätigkeiten und deren Regu-

⁷²⁴ B12-34

⁷²⁵ Ibid.

⁷²⁶ Siehe beispielsweise Deutscher Bundestag 2006: 8

⁷²⁷ B12-70

⁷²⁸ B17-52

⁷²⁹ B17-64

⁷³⁰ B12-74

lierungen angeschoben habe.⁷³¹ Im April 2008 wurde öffentlich, dass aktive und ehemalige Polizisten, ein Bundeswehrangehöriger und Personen mit GSG-9 Hintergrund in ihrer Freizeit libysche Polizisten ausgebildet hatten. Die Einsätze, in welchem die Sicherheitsfirma *BDB Protection GmbH* involviert war, fanden 2005 bis 2006 statt. Dieser Sachverhalt hat einen Sturm in den Medien ausgelöst, indem alle grossen deutschen Zeitungen während mehreren Tagen darüber berichteten.⁷³² Der Fall Libyen hatte aber auch bedeutende parlamentarische Debatten ausgelöst. In erster Linie stand die Frage im Zentrum was die einzelnen Ministerien gewusst hatten und wie sie mit den Informationen umgegangen sind. Demnach hatte das Bundesministerium des Innern bereits seit November 2007 Kenntnis von dem in Nordrhein-Westfalen eröffneten Ermittlungsverfahren gegen einige Beschuldigte. Was den beteiligten Soldaten betrifft, so wusste die Bundeswehr bereits seit März 2006 von dessen Aktivitäten und hatte ihn im April 2006 vom Dienst enthoben.⁷³³ In allen Fällen wurden – wo möglich – disziplinarische oder strafrechtliche Verfahren eingeleitet. Im entsprechenden Sitzungsprotokoll des Bundestages wird der Bundesregierung unter anderem einen Rechtsverstoss vorgeworfen, indem das Parlament nicht über diese Vorfälle informiert worden sei.⁷³⁴ Es wurde diskutiert, ob die parlamentarischen Kontrollinstrumente ausreichend seien. Abgeordnete der DIE LINKE betonen, dass mit solchen Ausbildungstätigkeiten auch die Sicherheit Deutschlands gefährdet werde, da damit deutsches Sicherheits-Knowhow exportiert werde: *„Wer dafür ausgebildet wird, den Bundespräsidenten zu schützen, darf nicht später einen Diktator oder Mafiaboss schützen.“*⁷³⁵ Der Parlamentarier plädierte dafür, dass nun tatsächlich überprüft werden müsse, welche Gesetzesanpassungen nötig seien, um den *„Ausverkauf von staatlichem Sicherheits-know-how“*⁷³⁶ zu verhindern. Dem stimmte der SPD-Abgeordnete Michael Hartmann zu und fasst die Einstellung der ParlamentarierInnen wie folgt zusammen: *„Eine Auffassung scheint dieses Haus zu einen: dass die Gewährleistung der inneren Sicherheit, der Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger eine Aufgabe des Staates ist. Der Staat ist wichtig und darf deshalb nie wirtschaftlichen Interessen geopfert werden.“*⁷³⁷ Auch das BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unterstützen neue Gesetzesinitiativen, weshalb Hans-Christian Ströbele ein Genehmigungssystem fordert. Er tritt dabei aber dafür ein, dass es für solche Fälle wie derjenige von Libyen keine Genehmigungen geben sollte.⁷³⁸ Verschiedene andere Abgeordnete unterstützten diese Voten und machten auch konkrete Vorschläge, wie der *„Export von Sicherheit“* zu regulieren ist. Da die Unterscheidung zwischen Gütern und Dienstleistungen zunehmend unklar ist, käme *„(...) eine Regelung in Betracht, die dem Recht für Rüstungsgüter im Rahmen der Rüstungskontrolle nachempfunden ist (...)“*.⁷³⁹ Auch der CDU-Abgeordnete anerkannte, dass es gesetzlichen Regelungsbedarf gäbe, fügte dem aber hinzu, dass der Vorfall zu sehr aufgebläht werde.⁷⁴⁰ Schliesslich ist der Standpunkt des Vertreters der Bundesregie-

⁷³¹ B17-54

⁷³² Beispielsweise: Süddeutsche Zeitung; Der Tagesspiegel; Die FAZ; Die Welt; Der Stern; Die Tagesschau etc.

⁷³³ Deutscher Bundestag 2008c: 4

⁷³⁴ Max Stadler (FDP) – Deutscher Bundestag 2008d: 16355

⁷³⁵ Wolfgang Neskovic (DIE LINKE) – Deutscher Bundestag 2008d: 16356

⁷³⁶ Ibid.

⁷³⁷ Michael Hartmann (SPD) – Deutscher Bundestag 2008d: 16358

⁷³⁸ Hans-Christian Ströbele (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) – Deutscher Bundestag 2008d: 16359

⁷³⁹ Dr. Hans-Peter Bartels (SPD) – Deutscher Bundestag 2008d: 16367

⁷⁴⁰ Eduard Lintner (CDU/CSU) – Deutscher Bundestag 2008d: 16359

rung, Dr. h. c. Gernot Erler, Staatsminister im Auswärtigen Amt, zu erwähnen. Er räumte ein, dass man tatsächlich darüber nachdenken müsse, ob es richtig sei, dass Exporte von Sicherheitsdienstleistungen nicht geregelt seien. Im Anschluss an diese parlamentarische Debatte vom 11. April 2008 hat es weitere Anfragen und dementsprechende Antworten gegeben. Einige Wochen später stellte die Bundesregierung klar, dass sie prüfe „(...), für sicherheitsrelevante Unterstützungshandlungen (...) unter näher festzulegenden Voraussetzungen eine Genehmigungspflicht durch eine Änderung der Außenwirtschaftsverordnung (AWV) einzuführen.“⁷⁴¹ Diese Debatten setzten sich fort und mündeten im November 2008 unter anderem in einen Antrag der Grossen Koalition. Am 12. November 2008 wurde ein Antrag von ParlamentarierInnen beider Parteien der Grossen Koalition mit dem Titel „Nichtstaatliche militärische Sicherheitsunternehmen kontrollieren“ (Drucksache 16/10846) eingereicht. Darin wird das Ziel formuliert, dass man sicherstellen müsse, dass „(...) die privaten militärischen Sicherheitsunternehmen und ihre staatlichen Auftraggeber für rechtswidriges Tun haften.“⁷⁴² Die PMCs zu verbieten sei nicht durchsetzbar, weil sowohl schwache Staaten, Firmen, NGOs und sogar Uno-Organisationen auf die Unterstützung dieser angewiesen seien. Deshalb forderte der Antrag klare nationale und internationale Regulierungen. Auf der nationalen Ebene wird die Bundesregierung aufgefordert, ein Registrierungs- und Lizenzierungssystem zu errichten und selbstregulierende Kodizes der Unternehmen zu fordern. Ferner sollen Einsätze von PMCs im Auftrag Deutschlands, welche im Ausland stattfinden, denselben Regeln unterworfen sein wie die Auslandseinsätze der Bundeswehr. In diesem Sinne wird also gefordert, dass Auslandseinsätze von privaten Militärunternehmungen, die für die Bundesrepublik Aufgaben übernehmen, dem Parlamentsvorbehalt unterstehen. Schliesslich sollen die Staaten, die solche PMCs einsetzen, für die Tätigkeiten mithaften. Zudem wird verlangt, dass Deutschland die internationalen Bemühungen, vor allem im Rahmen der Uno, unterstützt.⁷⁴³ Am 4. Dezember 2008 hätte dieser Antrag im Parlament zu nächtllicher Stunde behandelt werden sollen. Es kam jedoch zu keiner Debatte und auch zu keiner Entscheidung, da der Antrag abgesetzt wurde. Aus welchen Gründen dieses Traktandum plötzlich zurückgezogen wurde, lässt sich auf Grund der Medienberichte nicht eruieren. Fest steht, dass es von Seiten der Grünen und DIE LINKE Kritik hagelte und der Grossen Koalition vorgeworfen wurde, dass sie damit die Türe für eine Zusammenarbeit Deutschlands mit privaten Sicherheitsdienstleistern im Ausland öffnen und damit auch legitimieren wolle. Es war vor allem dieser Punkt, der Aufsehen erregte: Es wurde die Frage aufgeworfen, ob Deutschland also bald im Ausland mit PMCs zusammenarbeiten würde. Die Linksfraktion hält nichts von einem solchen Lizenzierungssystem und fordert, diese Unternehmungen national zu verbieten. Die Grünen lehnten den von der Grossen Koalition Antrag ebenfalls ab, weil er ihnen zu wenig weit geht.⁷⁴⁴ Omid Nouripour hatte einen Antrag für die 29. Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN von Ende Januar 2009 gestellt, der dieses Thema behandelt. Darin hielt er fest, dass der Antrag im Dezember 2008 zu Recht zurückgezogen wurde, da er zu wenig weit ginge.

⁷⁴¹ Deutscher Bundestag 2008c: 6

⁷⁴² Deutscher Bundestag 2008b: 2

⁷⁴³ Ibid.: 3

⁷⁴⁴ ARD 4. Dezember 2008

Im Zentrum der Kritik von Nouripour stand die Frage nach dem staatlichen Gewaltmonopol, das seiner Meinung nach im Antrag ausgeblendet wurde: *„Dies ist unverantwortlich, zumal die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols eines der zentralen Ziele von Demokratien und einer auf Gerechtigkeit und Frieden ausgerichteten internationalen Ordnung ist.“*⁷⁴⁵

Bedeutung für die Verwendung von PMCs: die Zurückhaltung bezüglich Regulierungen und die Auswirkungen des Falls „Libyen“

Es wird sich zeigen, ob der Fall „Libyen“ tatsächlich ein so genanntes „Leuchtturmereignis“ darstellt und es zu markanten Änderungen der rechtlichen Grundlagen kommen wird, was Dienstleistungen von privaten Militärunternehmungen anbetrifft. Demjenigen Interviewpartner, für den auch nach den Vorfällen in Libyen kein Sinneswandel pro mehr Regulierungen stattgefunden hat, halten zwei andere Experten entgegen, dass es sehr wohl zu Veränderungen kommen könnte. Beide erwarteten, dass in Zukunft verschiedene Vorstöße lanciert werden, die in Richtung einer Melde- und Genehmigungspflicht gehen oder dass sogar ein Lizenzierungssystem eingeführt wird.⁷⁴⁶ Der Antrag der Grossen Koalition Mitte November 2008 bestätigt diese Aussagen, welche im Sommer 2008 gemacht worden sind. Der Antrag sowie die hier erwähnten Debatten im Bundestag zeigen, dass das Bewusstsein mit dem Fall Libyen durchaus gestiegen ist und dass sich Politiker der Grossen Koalition diesem Thema annehmen und mehr Regulierungen fordern, obwohl die Gründe des Rückzugs des Antrags im Dezember 2008 für die Autorin undurchsichtig bleiben. Die Diskussionen, welche im zweiten Halbjahr 2008 geführt wurden, zeigen vier wichtige Punkte auf. Erstens herrscht ein Konsens zwischen den Parteien, dass mehr Regulierungen für Sicherheitsdienstleistungen, welche quasi exportiert werden, benötigt werden. Ausnahme bildet allein DIE LINKE, die mit einem Registrierungs- oder Lizenzierungssystem nicht einverstanden ist, sondern für ein Verbot von privaten Sicherheits- und Militärdienstleistungen einsteht. Es scheiden sich zwar die Geister, wie dieses System auszusehen hat und wie weit ein solches gehen muss, jedoch stimmen sie grundsätzlich darüber ein. Zweitens sind es nicht nur die Parteien und die ParlamentarierInnen, die sich für mehr Regulierungen stark machen, sondern auch die Regierung sträubt sich nicht mehr gegen solche Ideen. Früheren Dokumenten war zu entnehmen, dass die rechtlichen Grundlagen – sowohl national als auch international – ausreichend seien. Noch 2006 bekräftigte die Bundesregierung, dass sie der Idee skeptisch gegenüber steht, dass Sicherheitsunternehmen ihre Verträge offen legen müssen: *„Eine solche Pflicht, Vertragsverhältnisse und –beziehungen Dritten gegenüber offen zu legen, würde einen erheblichen Eingriff in die unternehmerische Freiheit bedeuten (...).“*⁷⁴⁷ Nicht nur gegenüber den ParlamentarierInnen zeigte sich die Bundesregierung in den Debatten weit offener, Massnahmen zu prüfen. Sie schlug, wie bereits erwähnt, selbst vor, die Aussenwirtschaftsverordnung dahingehend abzuändern, sodass für gewisse Aufgaben eine

⁷⁴⁵ Nouripour 2008. Am 23.4.2009 wurde der Antrag dann doch vom deutschen Bundestag angenommen. Siehe beispielsweise die Berichterstattung unter <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/Privatkriege/bundestag.html> (Zugriff 28.6.2009).

⁷⁴⁶ B9-62; B17-44

⁷⁴⁷ Deutscher Bundestag 2006: 8-9

Genehmigung eingeholt werden muss. Diese Entwicklung ist umso interessanter, da im Fall Libyen die Bundesregierung nicht beteiligt war, indem sie weder die Auftraggeberin gewesen war noch diese Ausbildungen wissentlich geduldet hatte. Drittens zeigen die Vorstösse, dass eine gewisse Bereitschaft seitens der Politiker – sowohl der Parlamentarier als auch der Regierung – entwickelt wurde, Verantwortung zu übernehmen und aktiv die Regulierungen für PMCs zu fördern. Viertens scheint schliesslich ein Konsens darüber zu bestehen, dass die durchgeführten Ausbildungen in Libyen inakzeptabel sind und es eine Frage des Gewaltmonopols beziehungsweise eine Frage des Staatsverständnisses ist. Der SPD-Politiker Johannes Jung schloss die im April 2008 durchgeführte parlamentarische Debatte unter anderem mit folgendem Votum ab: „(...) *Keine privatisierte Gewalt, sondern staatliches Gewaltmonopol, und genau das bedarf der parlamentarischen und öffentlichen Kontrolle. Auch ich schliesse mich all denjenigen an, die deshalb hier anregen, den Export von Dienstleistungen im Sicherheitsbereich generell neu zu überprüfen und eine Genehmigungspflicht in Erwägung zu ziehen.*“⁷⁴⁸

Es gilt hier festzuhalten, dass sich die deutschen Bundesregierungen – sowohl rot-grün als auch rot-schwarz – lange Zeit nicht für mehr Regulierungen bezüglich der Aktivitäten von PMCs eingesetzt haben. Man war der Ansicht, dass die nationalen und internationalen rechtlichen Bestimmungen ausreichend sind. Die Interviewpartner begründeten diese reservierte Einstellung damit, dass das Bewusstsein der Politiker zu klein war, weil es weder einen grossen Markt in Deutschland gibt, noch einen handfesten Skandal à la Blackwater gegeben hatte. Obwohl die Vorkommnisse bezüglich der Ausbildungen in Libyen keineswegs mit Blackwater zu vergleichen sind, scheinen sie bei den Parlamentariern und innerhalb der Bundesregierung dennoch zu einem Sinneswandel geführt zu haben: Vor dem Bekanntwerden der Vorfälle in Libyen wurden keine vergleichbaren, ausführlichen Debatten geführt und entsprechend zahlreiche Anfragen lanciert. Die genannten Beweggründe, stärkere Regulierungen zu etablieren, lassen auf ein spezifisches Verständnis des Staates und dessen Aufgaben beziehungsweise dessen Verantwortung im Sicherheitsbereich schliessen: Es herrscht die Überzeugung, dass es die Aufgabe des Staates ist, für die Sicherheit der Bürger zu sorgen.

5.1.2.3. Soziale Marktwirtschaft

In Kapitel 5.1.1.2 wurde aufgezeigt, dass die Bundeswehr seit Ende der 1990er Jahre private Akteure zur Erledigung gewisser Aufgaben bezieht. Die Diskussionen darüber, welche Tätigkeiten im Sicherheitsbereich, sowohl bezüglich der inneren Sicherheit als auch bei der Bundeswehr, effektiv von der Industrie ausgeführt werden sollen und können, sind nicht abgeschlossen. Laut den Interviewpartnern scheint es mittlerweile jedoch einen minimalen Grundkonsens zu geben, dass erstens Kampfhandlungen nicht von Unternehmungen ausgeführt werden dürfen. Zweitens sind Private von denjenigen Stellen oder Positionen innerhalb der Ministerien und des Militärs auszuschliessen, die über den Einsatz von Gewalt entscheiden. Drittens wird das systematische Beiziehen von Privaten in Auslandseinsätzen

⁷⁴⁸ Johannes Jung (SPD) – Deutscher Bundestag 2008d: 16368

abgelehnt. Die ersten Kooperationen sind in einer Phase entstanden, wo eine gewisse „Euphorie“⁷⁴⁹ über Privatisierungsprojekte und PPP geherrscht hatte. Ende der 1990er Jahre, unter dem damaligen sozialdemokratischen Verteidigungsminister Rudolf Scharping, sei man davon ausgegangen, dass durch solche Kooperationen erstens viel Geld eingespart werden könne und zweitens eine bessere Qualität erreicht werde. Es herrschte und herrsche teilweise noch immer „(...) die Vorstellung der Neoliberalen, möglichst wenig Staat, so viel wie möglich an Privatleute zu übergeben und dann läuft das Ganze.“⁷⁵⁰ Dem hält ein anderer Interviewpartner entgegen, dass man in den letzten Jahren sehr viel vorsichtiger geworden sei und weniger energisch Privatisierungsoptionen ausgelotet und umgesetzt habe.⁷⁵¹ Die Interviewpartner sind sich über die zukünftigen Tendenzen von weiteren Privatisierungsprojekten im Sicherheitsbereich nicht unbedingt einig. Die einen sind der Ansicht, dass es immer mehr Privatisierungsprojekte in der Sicherheitsbranche gibt, dass „(...) der Zug da und in guter Fahrt [ist](...)“⁷⁵², wovon die Zusammenarbeiten im militärischen Bereich zeugen würden. Es gäbe beispielsweise einen Trend zu vermehrten Auslagerungen von polizeilichen Aufgaben im Inland.⁷⁵³ Die geplanten Teilprivatisierungen von Justizvollzugsanstalten in Offenburg, Bremervörde oder Burg-Madel geben dieser Aussage zumindest teilweise Recht.⁷⁵⁴ Ein anderer Anhaltspunkt dazu liefert gemäss eines anderen Experten die immer öfter stattfindenden Tagungen und Veranstaltungen von PPP-Lobbygruppierungen, bei denen auch die Aufgaben der Bundeswehr zur Diskussion standen.⁷⁵⁵ Andere wiederum bemerkten, innerhalb der Bundeswehr sei „(...) nicht abzusehen, dass es zumindest qualitativ weiter geht.“⁷⁵⁶ Davon, dass auch in Zukunft nicht mehr militärische Kernaufgaben ausgelagert werden, ist auch ein anderer Experte überzeugt, indem er bis jetzt ebenfalls keinen Anhaltspunkt dafür sieht, dass es zu immer mehr Privatisierungen kommen wird.⁷⁵⁷ Obwohl die Einschätzungen unterschiedlich sind, stimmen die Aussagen darin überein, dass die Privatisierungstendenzen in Deutschland zwar da sind, dass aber die Umsetzung und das Ausmass nicht mit anderen Ländern zu vergleichen ist. Auch derjenige, welcher durchaus vermehrte Outsourcing-Tendenzen ausmacht, bestätigt, dass die Umsetzungsgeschwindigkeit in Deutschland langsamer sei als in anderen Ländern.⁷⁵⁸ Die Erklärung für eine zurückhaltendere Einstellung gegenüber Privatisierungen sieht er in der unterschiedlichen Stellung, der der Staat einnimmt – vor allem im Vergleich zu den USA: „(...) bei den Amerikanern kommt auch noch ein anderes Staatsverständnis zu tragen. (...) zumindest zu den Kontinentaleuropäern [gibt] es da schon ein grosser Unterschied.“⁷⁵⁹

Diese Verschiedenartigkeit besteht nicht wie so oft zitiert darin, dass die USA „neoliberal“ sind und die kontinentaleuropäischen Staaten nicht. Es ist auch nicht völlig zutreffend, dass der Staat innerhalb

⁷⁴⁹ B16-50

⁷⁵⁰ B9-26

⁷⁵¹ B16-50

⁷⁵² B9-22

⁷⁵³ B17-12

⁷⁵⁴ Junge Welt 2009

⁷⁵⁵ B12-46

⁷⁵⁶ B12-2

⁷⁵⁷ B16-70

⁷⁵⁸ B9-22

⁷⁵⁹ B9-78

einer so genannten neoliberalen Ordnungspolitik grundsätzlich eine geringe Stellung einnimmt und möglichst schlank gehalten werden soll. In diesem Sinne greift auch die Aussage eines Interviewpartners zu kurz (siehe Fn 748), indem er die Zunahme an Privatisierungen mit der neoliberalen Grundhaltung verbindet, dass Lösungen des Marktes immer besser sind und der Staat zurückgedrängt werden sollte. Es ist zwar korrekt, dass Markt und Wettbewerb im Wirtschaftsliberalismus die zentralen Elemente darstellen und dass ein möglichst hohes Mass an individueller Selbstbestimmung und – verantwortung verwirklicht werden soll, indem die staatlichen Regulierungen und Eingriffe gering gehalten werden sollen. Dennoch „(...) ist unbestritten, dass es einer staatlichen Rahmenordnung und begrenzter sozialer Absicherung bedarf (...)“⁷⁶⁰, damit der Markt überhaupt funktioniert und verschiedene negative Auswüchse des Marktes ausgeglichen werden können. In diesem Sinne liegen allen heutigen westlichen Staaten neoliberale Wirtschaftsordnungen zu Grunde. Die Differenzen sind dennoch gross und bestehen in der unterschiedlichen *Ausgestaltung* der Ordnungspolitik und damit darin, wie die Rolle und die Aufgaben des Staates gesehen werden.

Die grosse Vielfalt der weltweiten Wirtschaftsordnungen ist auf unterschiedliche historische und gesellschaftliche Gegebenheiten zurückzuführen.⁷⁶¹ Die deutsche Wirtschaftsordnung wurde von den verschiedenen verheerenden Ereignissen des 20. Jahrhunderts geprägt – vor allem mit dem totalen Niedergang auf Grund des Zweiten Weltkriegs. Die deutsche Wirtschaftspolitik wird nach wie vor als „soziale Marktwirtschaft“ umschrieben, obwohl dies laut verschiedenen Vertretern nicht mehr zutrifft und man von einem Wohlfahrts- oder Sozialstaat sprechen müsse⁷⁶² und der Begriff der sozialen Marktwirtschaft eher ein „(wahl-)politisches Schlagwort“⁷⁶³ sei. Positiv konnotiert sorgt ein Wohlfahrtsstaat für ein Existenzminimum, mehrt den Wohlstand, fördert eine gerechte Verteilung und sichert die Individuen gegen verschiedene Lebensrisiken wie Alter, Arbeitslosigkeit, Krankheit etc. ab. Negativ gesprochen kommt es zu einer „Überdehnung sozialstaatlicher Funktionen“.⁷⁶⁴ Von Prollius teilt die deutsche Wirtschaftsgeschichte in fünf Phasen ein. Im nachfolgenden wird am stärksten auf die zweite eingegangen, weil seinerzeit die Basis für das heutige Staatsverständnis – mit Bezug zur Wirtschaftspolitik – gelegt wurde.

- I. Von 1945 bis 1948 herrschte eine so genannte Mangelwirtschaft, die mit strukturellen Problemen zu kämpfen hatte. Insbesondere waren die Bereiche Währung und Verkehrswesen davon betroffen. Die Inflation wurde in allen Belangen sichtbar. 1947/9148 kam mit der von den Alliierten initiierten Währungs- und Wirtschaftsreform die Kehrtwende.⁷⁶⁵ Die Währungsreform war entscheidend für die nachfolgende Wirtschaftspolitik, da sie die Grundlage für eine marktwirtschaftliche Ordnung schuf.⁷⁶⁶

⁷⁶⁰ Willke 2003: 21

⁷⁶¹ Ibid.: 88

⁷⁶² Siehe unter anderem Prollius 2006: 298

⁷⁶³ Peters 2000: 173

⁷⁶⁴ Von Prollius 2006: 101

⁷⁶⁵ Die Sowjetunion lehnte das Reformpaket ab, was die (politische) Teilung Deutschlands zumindest teilweise förderte.

⁷⁶⁶ Lampert/Bossert 2007: 84-85

II. Die Basis für die soziale Marktwirtschaft und erste Tendenzen zur Etablierung eines Sozialstaates wurden in den Jahren 1948 bis 1973 gelegt. Die Leitideen einer sozialen Marktwirtschaft werden in der Literatur vorwiegend mit Müller-Armack und Ludwig Erhard in Verbindung gebracht.⁷⁶⁷ Der Begriff geht auf Alfred Müller-Armack zurück, der nicht nur eine Wirtschafts-, sondern auch eine Gesellschaftskonzeption entwickeln wollte. Wie weiter unten gezeigt wird, unterscheiden sich die Vorstellungen von Müller-Armack und Erhard in verschiedener Hinsicht deutlich. Beide waren aber von den geschichtlichen Ereignissen und Problemen der ersten Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts geprägt und stimmten darin miteinander überein, dass es notwendig war „(...) [die] *Freiheit des Individuums*, [die] *humanen Prinzipien der Aufklärung und liberale Werte als Ausgangspunkt einer neuen menschenwürdigen Ordnung von Gesellschaft und Wirtschaft* (...)“⁷⁶⁸ wiederherzustellen.

Müller-Armacks Idee bestand darin, die Freiheit des Marktes mit sozialem Ausgleich zu verbinden; eine Wirtschaftspolitik sollte um die Komponente der Sozialpolitik ergänzt werden. Er bezeichnete demnach auch die Auffassung als unrichtig, dass „(...) *eine Marktwirtschaft gleichsam schon von sich aus Ersatz für eine Gesellschaftspolitik im Sinne der Gestaltung der sozialen Position und zwischenmenschlichen Beziehungen* [sei].“⁷⁶⁹ Er war der Ansicht, dass eine marktwirtschaftlich geprägte Ordnungspolitik durchaus staatliche Interventionen zulässt, um sozial erwünschte Effekte zu erzielen. Diese sollten jedoch so genannt „marktkonform“ gestaltet sein, sodass die freie Preisbildung auf dem Markt und der Wettbewerb nicht gelähmt werden. In diesem Sinne war er der Ansicht, dass (Einkommens-)Umverteilungen, Subventionen oder Steuererleichterungen vertretbare staatliche Eingriffe sind. Um die erwünschten sozialen Ziele zu erreichen, befürwortete Müller-Armack korporatistische Zusammenarbeitsformen: „*Dem Staat wird also aufgetragen, mit den sogenannten gesellschaftlich relevanten Gruppen zu kooperieren, um die in der pluralistischen Gesellschaft vorhandenen antagonistischen Interessen in einer dem sozialen Frieden dienenden Weise auszugleichen.*“⁷⁷⁰

Ludwig Erhard war an der Umsetzung des Konzepts der sozialen Marktwirtschaft direkt beteiligt, da er von 1949-1963 Bundeswirtschaftsminister und von 1962-1966 Bundeskanzler war. Erhard stimmte Müller-Armacks Idee einer funktionierenden Wettbewerbspolitik zu, war aber grundsätzlich anderer Meinung was die sozialen Aufgaben eines Staates in einer Marktwirtschaft sein sollten. Erhard stand Umverteilungen und stärker ausgebauten Sozialversicherungssystemen kritischer gegenüber, da er von den Individuen Selbstverantwortung forderte. Für ihn musste nicht der Staat für die soziale Komponente einer Marktwirtschaft sorgen, sondern der Wettbewerb selbst treibt die Wirtschaftssubjekte zu mehr Leistung an, senkt die Preise und ermöglicht so mehr Menschen ihre Lebenshaltungskosten niedrig zu halten. Obwohl er immer wieder als Umsetzer der sozialen Marktwirtschaft genannt wird, war er

⁷⁶⁷ Ebenso zu nennen sind: Franz Böhm, Hans Grossmann-Doerth, Walter Eucken, Wilhelm Röpke und Alexander Rüstow

⁷⁶⁸ Von Prollius 2006: 51

⁷⁶⁹ Zitiert in Peters 2000: 166

⁷⁷⁰ Ibid.: 167

mehr der Ordoliberalen⁷⁷¹ als der soziale Marktwirtschaftler. Peters⁷⁷² erklärt die Tatsache, dass Erhard selbst sich nicht stärker vom Ausdruck „soziale Marktwirtschaft“ distanzierte damit, dass es eine politische „*Beschwichtigungsformel*“ gewesen sei und die neue Wirtschaftsordnung in der breiten Bevölkerung damit eher akzeptiert wurde. Damit wurde aber auch gleich postuliert, dass Marktwirtschaft ohne das Attribut im Grunde unsozial sei und erst durch staatliche Eingriffe sozial gemacht werden könne. Obwohl Erhard dafür eintrat, dass weniger Staat und mehr Markt herrschte, sich der Staat auf seine Kernfähigkeiten konzentrierte und für mehr individuelle Freiheiten und Selbstverantwortung eintrat, wurde der Sozialstaat bereits unter seiner Führung auf- und ausgebaut. Zuerst war die Überwindung der Kriegsfolgen dafür verantwortlich – später waren politische und institutionelle Faktoren ausschlaggebend. Verschiedene Gesetze übertrugen dem Staat immer mehr Aufgaben; beispielsweise wurden die bereits unter Bismarck aufgebauten Renten-, Unfall- und Krankenversicherungssysteme weiter ausgebaut. Das von Müller-Armack anvisierte korporatistische System wurde in den ersten Jahren der sozialen Marktwirtschaft realisiert. Die Ordnungspolitik wurde immer mehr zu einer – wie von Prollius beschreibt – „*kollektiven Marktwirtschaft*“⁷⁷³ wo die verschiedensten Gruppierungen die Befriedigung ihrer Interessen in Vereinbarungen aushandelten. Dennoch waren die Jahre nach dem Krieg bis 1966/67 von einem hohen Wirtschaftswachstum geprägt bis dieses auf Grund zyklischer und struktureller Faktoren einbrach. Nach der Ära Erhard, also nach 1967, wurde zuerst eine Wirtschaftspolitik verfolgt, die einen Mix keynesianischer und ordoliberaler Elemente darstellte. Unter dem damaligen sozialdemokratischen Bundeswirtschaftsminister Karl Schiller begann der Staat eine aktive Rolle in der Steuerung der Volkswirtschaft zu übernehmen. Das von ihm lancierte Konjunkturgesetz von 1967 sah drei Instrumente für den Staat vor: Koordinierungs-, Informations- und Interventionsinstrumente, um Rezessionen zu überwinden und Booms abzufedern. Die keynesianische Überlegungen schlugen sich in diesem Plan und seiner Umsetzung nieder, indem die Aufgabe der Finanzpolitik darin gesehen wurde, die ungenutzten Kapazitäten in einer Rezession durch öffentliche Investitionen und Steuersenkungen zu nutzen, um den privaten Konsum anzuregen. Es herrschte die Meinung vor, die Volkswirtschaft global steuern zu können, weshalb sich die Aufgaben immer mehr vom Markt zum Staat verschoben. Von 1968 bis 1973, geprägt von verschiedenen wirtschaftlichen Krisen, kam es zu einem ordnungspolitischen Paradigmenwechsel, indem eine nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik im Sinne des Keynesianismus stärker verfolgt wurde. Diese Politik schlug sich vor allem in einer expansi-

⁷⁷¹ Begriff Ordoliberalismus: „Die von W. Eucken begründete Freiburger Schule vertritt den N. [eoliberalismus] in Form des Ordoliberalismus, der unter Festhalten am Grundsatz des Privateigentums an Produktionsmitteln und an der Privatinitiative eine marktwirtschaftlich orientierte Sozialordnung des Wettbewerbs erstrebt; er bildete eine der Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft. In der vollständigen Konkurrenz wird die diesen Zielen am besten dienende Marktform gesehen; das reine Leistungsprinzip gewährleiste die Durchsetzung sozialer Gerechtigkeit mit Hilfe rechtsstaatlicher Massnahmen“ (dtv 1995: 8).

⁷⁷² Peters 2000: 171

⁷⁷³ Von Prollius 2006: 104

ven Geld- und Fiskalpolitik nieder und förderte den weiteren Ausbau der Sozialsysteme.⁷⁷⁴
Die bereits damals auftretenden Finanzierungsengpässe bestehen bis heute.⁷⁷⁵

- III. Die Jahre 1973 bis 1983 waren von Krisen geprägt – sowohl aussen- als auch innenpolitisch. Das Wirtschaftswachstum fand ein Ende und eine Stagflation setzte ein, indem die Wirtschaft stagnierte, die Inflation stark anstieg und die Arbeitslosenzahlen emporschnellten. 1975 war ein Tiefpunkt erreicht, da zuerst Bund, Länder und Kommunen an ihren geplanten Ausgaben festhielten. Mit der anhaltenden Rezession, Inflation und die nach wie vor hohe Staatsverschuldung endete der Glaube an eine Globalsteuerung der Wirtschaft. Indem die Regierung Schmidt 1976 einen Sparkurs einschlug und die Bundesbank eine neue Geldpolitik verfolgte, konnte das Haushaltsdefizit verringert werden – die Inflation und die hohe Arbeitslosigkeit blieben aber dennoch bestehen. Anfangs der 1980er Jahre, mit der zweiten Ölpreiskrise, war die wirtschaftliche Lage mit derjenigen anfangs der 1950er Jahre zu vergleichen. Eine keynesianische Politik war nicht mehr möglich, der Staat konnte keine Verschuldungen mehr eingehen.
- IV. Mit dem Regierungswechsel 1982 hin zu einer CDU/CSU-FDP-Koalition kehrte man stärker zur sozialen Marktwirtschaft im Sinne Ludwig Erhards zurück. Die Politik bekannte sich wieder zu mehr Marktwirtschaft, indem Eigeninitiative, Wettbewerb und Koordinierung durch den Markt gross geschrieben wurden. Es sollten Anreize für mehr Investitionen geschaffen werden, der Mittelstand steuerlich entlastet und eine monetaristische Geld- und Währungspolitik verfolgt werden. Zudem sollten Regulierungen abgebaut und damit der Staatsanteil zurückgefahren werden. In der Tat konnten die angestrebten Reformen aber nicht konsequent umgesetzt werden und eine Wende, wie sie in den angelsächsischen Ländern erfolgte, wurde nicht eingeleitet. Von Prollius sieht den Grund für die ausbleibende Wende – obschon die Wirtschaft zunächst wuchs und die Inflationsrate sich auf niedrigem Niveau stabilisierte – in den erfolgreich durchgesetzten Forderungen verschiedener Interessensgruppierungen wie Verbände, Parteien oder Teile der Bürokratie. Die meisten Entscheidungen waren von Verhandlungen und Zugeständnissen geprägt.⁷⁷⁶
- V. Der Ausdruck „Reformstau“ wurde von der Gesellschaft für deutsche Sprache zum Wort des Jahres 1997 gewählt. Sowohl die Regierung Kohl als auch die rot-grüne Koalition ab 1998 konnten tief greifende Reformen nicht umsetzen. Die Periode nach der Wiedervereinigung Deutschlands von 1990 bis heute ist von fehlenden durchgreifenden Erneuerungen geprägt. Der Wirtschaftshistoriker Gerold Ambrosius urteilte über den herrschenden Zustand wie folgt: *„Es entwickelte sich eine Protektionismus- und Subventionsmentalität, ein Rentedenken, wobei die Interessenorganisationen immer rücksichtloser ihre spezifischen Vorteile suchen,*

⁷⁷⁴ Ibid.: 169-171

⁷⁷⁵ Wünsche 2001: 111

⁷⁷⁶ Von Prollius 2006: 221

*ohne Rücksicht auf die Effizienz und Flexibilität des Gesamtsystems.*⁷⁷⁷ Viel entscheidender als die externen und hausgemachten strukturellen Probleme werden die Einstellungen der einzelnen Wirtschaftssubjekte taxiert. Die Politik und Gesellschaft sei risikoavers, was sich als besonderes Hindernis für fundamentale Reformen erweise: *„Grundsätzliche Skepsis gegenüber dem marktwirtschaftlichen Modell ist weit verbreitet, weil es im freien Spiel individueller Kräfte das Bestehende ständig in Frage stellt, variiert und zerstört.“*⁷⁷⁸ Die deutsche Wirtschaft hat(te) unzweifelhaft mit verschiedenen Herausforderungen zu kämpfen. Einerseits lastete die Integration des ehemaligen Ostdeutschland schwer, andererseits ging die – auch wirtschaftliche – Globalisierung an Deutschland nicht spurlos vorüber. Bei aller Kritik dürfen aber die vielen Veränderungen nicht unerwähnt bleiben. Deutschland transformierte sich zu einem Regulierungsstaat, indem Staatsunternehmen in AGs umgewandelt und verschiedene ehemalige Monopole dem Wettbewerb ausgesetzt wurden. Die Kritik der „deformierten Marktwirtschaft“ bezieht sich denn auch vorwiegend auf die Sozialversicherungssysteme, auf den Arbeitsmarkt bis hin zum Bildungswesen oder zur Umweltpolitik mit ihrer Ökosteuer.

Bedeutung für die Verwendung von PMCs

Die erwähnten Ausführungen über die Entwicklung der Ordnungspolitik Deutschlands zeigen, dass dem Staat von Beginn an eine tragende Rolle zugeteilt wurde und in verschiedener Hinsicht in das Wirtschaftsgeschehen eingegriffen hatte. Immer mehr Aufgaben wurden vom Staat übernommen, vor allem in Bezug auf sozialpolitische Anliegen. *„Der Vorrang des Ganzen vor dem Individuum, die Überordnung des Staates bzw. der Gesellschaft über den Einzelnen ist in stets unterschiedlichen, aber dennoch grundsätzlich gleich bleibenden Formen postuliert und instrumentalisiert worden.“*⁷⁷⁹ Die Forderung nach einem „starken“ beziehungsweise lenkenden oder intervenierenden Staates und die gesellschaftliche Akzeptanz seiner Aufgabenwahrnehmung können eine Erklärung dafür liefern, weshalb in Deutschland Privatisierungen grundsätzlich kritisch gegenüber gestanden wird. Obwohl zu den Privatisierungen innerhalb des Sicherheitsbereichs keine grosse Literatur besteht, ist es nachvollziehbar, dass diese kritische Grundeinstellung gegenüber mehr Markt auch für sicherheitspolitische Aufgaben gilt. Es könnte gegenteilig argumentiert werden, dass je nach politischer Einstellung die Ansichten darüber auseinandergehen. Auf Grund der Interviews scheint dies jedoch nicht der Fall zu sein: *„Ich denke, dass es da innerhalb der bundesdeutschen politischen Elite doch einen Konsens gibt, zu sagen, (...) wir wollen eben diese Sicherheitsaufgaben in der Hand des Staates behalten. Vielleicht so in low key Bereichen ja, aber nicht mehr.“*⁷⁸⁰ Auch die liberale FDP möchte diejenigen Aufgaben, welche mit dem Staatsmonopol zusammenhängen in den Händen des Staates sehen, obwohl sie ansonsten grundsätzlich für möglichst wenig Staat sei. Ein weiteres Indiz dafür, dass eine überparteiliche Zurückhaltung gegenüber Zusammenarbeiten mit privaten Unternehmungen im Sicherheitssektor be-

⁷⁷⁷ Zitiert in von Prollius 2006: 273

⁷⁷⁸ Ibid.: 275

⁷⁷⁹ Ibid.: 104

⁷⁸⁰ B12-42

steht, kann man darin sehen, dass die bestehenden Kooperationen und Konzepte unter der rot-grünen Koalition Ende der 1990er Jahren etabliert wurden. Der Regierungswechsel zur schwarz-roten Koalition 2005 hat keine neuen bedeutenden Privatisierungsprojekte hervorgebracht.⁷⁸¹ Selbstverständlich gäbe es unterschiedliche Ansichten bezüglich dieser Thematik; diese seien aber innerhalb der Parteien zu finden und nicht *zwischen* ihnen. Es ist festzuhalten, dass Deutschland „(...) *nicht so ohne weiteres dieses neoliberale Wirtschaftskonzept wie in den USA übernommen hat und gesagt hat, Privatisierung, Verschlinkung des Staates ist in jedem Falle positiv.*“⁷⁸² Obwohl es auch in Deutschland zu immer mehr Kooperationen und PPPs kommt, beispielsweise bei der Wasserversorgung, der Strassenreinigung, des Busverkehrs oder Wohnungswesens⁷⁸³, ist die Privatisierungstendenz im Sicherheitssektor nach wie vor gering. Wie gross die Skepsis darüber ist, zeigen die Debatten rund um die JVS Hünfeld. Seit 2005 wird die hessische Justizvollzugsanstalt Hünfeld von der privaten Firma Serco GmbH mitgeleitet. Bei dem ersten teilprivatisierten Gefängnis bleiben alle Eingriffe in die persönliche Freiheit der Gefangenen staatlichen Beamten vorbehalten – das heisst alle Bewachungsaufgaben werden nicht von der privaten Firma übernommen. Serco übernimmt die Instandhaltung, die medizinische Versorgung, die Videoüberwachung, den Betrieb der Küche und Werkstätte, die Reinigungsaufgaben und teilweise die Verwaltung, sowie die psychologische und pädagogische Betreuung der Inhaftierten.⁷⁸⁴ Mit diesem Projekt erhoffte man sich Einsparungen (ca. 15% der Betriebskosten) wie dies in Grossbritannien der Fall war, wo bereits 30% der Gefängnisse mit Unterstützung aus der Privatwirtschaft betrieben werden. Drei Jahre nach Eröffnung der teilprivatisierten Justizvollzugsanstalt haben sich die wirtschaftlichen Erwartungen nicht erfüllt: ein Platz in der JVS Hünfeld koste mehr als in einem staatlichen Gefängnis.⁷⁸⁵ Davon, dass solchen Projekten eher skeptisch oder ablehnend gegenüber gestanden wird, zeugen auch gewisse Titel von Artikeln in den Medien wie „Geiz ist jetzt auch bei Gefängnissen geil“ (Der Stern) oder die Süddeutsche Zeitung sprach 2005 von der „Lidlisierung des Strafvollzugs“.

Kritisch werden Kooperationen im militärischen und polizeilichen Bereich – wie bereits erwähnt – auch von Parlamentariern gesehen.⁷⁸⁶ In den Debatten zum Fall „Libyen“ wird das Thema der inneren und der äusseren Sicherheit miteinander verbunden: es geht um Akteure der inneren Sicherheit, Polizisten, die im Ausland gewisse Dienstleistungen angeboten hatten. In der parlamentarischen Diskussion von April 2008 ist dargelegt worden, und zwar über die Parteigrenzen hinaus, dass Sicherheitsaufgaben vom Staat wahrgenommen werden sollten und dass daran auch festgehalten werde: „(...) *Wir sind nach wie vor der Auffassung, dass Sicherheit eine öffentliche Aufgabe ist, insbesondere wenn sie ins Ausland exportiert werden soll. Das wollen wir nicht privatisieren.*“⁷⁸⁷ Auch die FDP ist der Ansicht, dass die Tätigkeiten „*empörensvalue Dienstpflichtverletzungen*“⁷⁸⁸ darstellten. Abschliessend

⁷⁸¹ B12-2

⁷⁸² B16-54

⁷⁸³ Schmid 2006

⁷⁸⁴ Der Stern 2005

⁷⁸⁵ Süddeutsche Zeitung 31.3.2008

⁷⁸⁶ Siehe dazu die parlamentarischen Diskussionen über den „Fall Libyen“, Seiten 26-28 (MOMENTAN)

⁷⁸⁷ Hans-Peter Bartels (SPD) – Deutscher Bundestag 2008d: 16367

⁷⁸⁸ Hellmut Königshaus (FDP) – Deutscher Bundestag 2008d: 16361

soll hier nochmal auf Michael Hartmanns (SPD) Aussage verwiesen werden, der betonte, dass man darin übereinstimme, dass der Staat wichtig sei und deshalb „*nie wirtschaftlichen Interessen geopfert werden*“ darf.⁷⁸⁹ Neben den Parlamentariern unterschiedlicher Couleur stehen sowohl das Verteidigungsministerium als auch die Bundeswehr Privatisierungstendenzen im Bereich der äusseren Sicherheit äusserst skeptisch gegenüber. Offiziere betrachteten diese zunehmenden Kooperationen mit der Privatwirtschaft mit grossen Vorbehalten und sähen diese Zusammenarbeiten als „*sehr kritisch*“⁷⁹⁰ an. Aus diesem Grunde sei man in diesen Kreisen eher gegen die Verwendung von PMCs mit dem Argument, dass der Staat der einzige Träger des Gewaltmonopols sein könne.⁷⁹¹ Gut zehn Jahre nach den ersten Anfängen von Kooperationen zwischen der Bundeswehr und der Industrie, scheint die „*anfängliche Euphorie*“⁷⁹² nachgelassen zu haben. 2003 wurden erstmals Mitarbeiter der Bundeswehr nach ihrer Meinung bezüglich Privatisierungen befragt. 25% der Befragten befürworteten Privatisierungen in möglichst vielen Bereichen, sodass man sich vermehrt auf die Kernaufgaben konzentrieren könne. Eine relative Mehrheit fürchtete, dass Privatisierungen bei den Serviceaufgaben die Einsatzfähigkeit der Streitkräfte beeinträchtigen könnten, während eine absolute Mehrheit Einsparungen durch PPP anzweifelten. Zwei Jahre später wurden die Befragungen wiederholt, wobei „*[d]ie Skepsis gegenüber Privatisierungen in der Truppe nicht ab-, sondern zugenommen [hat]*.“⁷⁹³ Konkret befragt über den ausgelagerten Fuhrparkservice hielten sich die Befürworter und Gegner in etwa die Waage. Verbessert hätten sich vor allem der technische Zustand und die Zuverlässigkeit der Fahrzeuge, jedoch wurden Unzufriedenheiten bezüglich einer flexiblen Nutzung und der gesamten Organisation geäussert. In diese Diskussion hatte sich 2007 auch der Richter des Bundesverfassungsgerichts Siegfried Bross eingeschaltet. In einem Vortrag hinterfragte er die Privatisierungen öffentlicher Aufgaben und warnte vor allzu weitreichenden Auslagerungen, weil damit der Staat erstens seiner Verantwortung nicht nachkommen könne, die ihm aus dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 des Grundgesetzes erwachse. Zweitens mahnte er davor, dass der Staat durch zu viel PPP Handlungs- und Gestaltungsspielräume verlieren könnte. In diesem Sinne würde nicht mehr die Politik und der Staat, sondern „*demokratisch nicht legitimierte Private*“ würden dann diese Funktionen übernehmen. Auf die Frage, welche Aufgaben an Private übertragen werden können, fasste er zusammen: „*Aus einer verfassungsrechtlichen Gesamtschau: Nicht was den Staat in Frage stellt und seine Souveränität beeinträchtigt oder gar beschränkt. Diese Prüfsteine gelten wegen des staatlichen Gewaltmonopols für die gesamte Gefahrenabwehr und für die elementaren Bereiche der Daseinsvorsorge.*“⁷⁹⁴

Aus den obigen Ausführungen wird klar, dass Deutschland ein Staatsverständnis zu Grunde liegt, das einen starken Staat begrüsst. Privatisierungen und PPP-Konzepten wird vor allem im Sicherheitsbereich sehr kritisch gegenüber gestanden – nicht nur in der Bevölkerung, sondern auch im Parlament, in

⁷⁸⁹ Michael Hartmann (SPD) – Deutscher Bundestag 2008d: 16358

⁷⁹⁰ B12-6

⁷⁹¹ B12-38

⁷⁹² Portugall 2007: 155

⁷⁹³ Ibid.: 153

⁷⁹⁴ Bross 2007

den Ministerien und auch aus richterlichen Kreisen. Es wird damit argumentiert, dass man keine „privatisierte Gewalt, sondern staatliches Gewaltmonopol“⁷⁹⁵ wolle und demnach privaten Militärunternehmen und deren Kooperation kritisch gegenüber steht.

5.1.2.4. Gründe für teilweise Zusammenarbeit

Die Aussagen sowohl der Experten als auch der Literatur weisen darauf hin, dass im Inland verschiedene Kooperationen zwischen der Bundeswehr und privaten Militärunternehmen bestehen (siehe 5.1.1.2). In den Auslandseinsätzen kam und kommt es ebenfalls zu Zusammenarbeitsformen wie beispielsweise die Verpflegung der Soldaten in Afghanistan oder bei den strategischen Transporten. Dabei ist ersichtlich geworden, dass bei einer Einbindung von Privaten in Einsätzen strengere Kriterien zu gelten scheinen, obwohl es kein ausführliches Dokument seitens der Regierung gibt. Grundsätzlich ist man der Meinung, dass private Dienstleister keinen Platz in der Aufgabenerfüllung in Auslandseinsätzen haben. Nichtsdestotrotz werden Private zur Unterstützung beigezogen, auch wenn diese Kooperationen nicht institutionalisiert sind und nur Einzelfälle darstellen. Es ist zu fragen, weshalb es zu diesem Beizug von Privaten kommt. Die Begründungen der Experten lassen auf eine gewisse Diskrepanz zwischen den theoretischen, konzeptionellen Vorstellungen und der Realität schliessen: In Auslandseinsätzen scheint man oft gezwungen zu sein, pragmatische Lösungen für anstehende Probleme zu finden. Ein wichtiger Punkt scheint dabei die Frage nach Kapazitäten und technologischem Know-how zu sein. Die Bundeswehr ist trotz gegenteiliger Aussage des Bundesverteidigungsministeriums laut einem Interviewpartner teilweise ungenügend ausgestattet – sowohl bezüglich Quantität als auch Qualität. Es scheint Lücken zu geben, die man irgendwie füllen muss: „(...) und von daher sind sie im Prinzip gezwungen, egal, ob sie das jetzt als Kernfähigkeit oder nicht eingeordnet haben, das einzukaufen.“⁷⁹⁶ Lange machte in seiner Untersuchung von 2008 auf die fehlenden Kapazitäten aufmerksam und unterbreitete Verbesserungsvorschläge. Seine Ergebnisse sind denn auch ernüchternd: „Auf die drohende Lageverschlechterung in Afghanistan ist die Bundeswehr im Einsatzgebiet materiell nicht vorbereitet. Fähigkeitslücken werden zwar erkannt, wurden bislang aber nicht geschlossen. Unter den Voraussetzungen der derzeitigen Rüstungsplanung (Bundeswehrplan 2008) wären die meisten derzeitigen Mängel, wenn überhaupt, nicht ohne grosse Verzögerung (erst im Verlauf des nächsten Jahrzehnts) zu beheben.“⁷⁹⁷ Interessanterweise findet man in seinem Bericht aber keinen Hinweis darauf, dass mehr private Unternehmen zur Überwindung der fehlenden Kapazitäten beigezogen werden sollen. Petersohn stellte in seiner 2006 erschienenen Studie ebenfalls gewisse Lücken bei den Kapazitäten der Bundeswehr fest.⁷⁹⁸ Laut ihm bestehen bereits Personallücken bei der Einsatzplanung, bei der Sanität und bei den Heeresfliegern. Zudem herrsche ein gewisser Ressourcenmangel bei der Verlegungsfähigkeit und der Aufklärung. Auf Grund der Nachforschungen Petersohns würden beide Aufgabenbereiche so genannte Kernaufgaben tangieren, weshalb eine Zusammenarbeit mit Privaten nicht möglich

⁷⁹⁵ Johannes Jung (SPD) 2008d: 16368

⁷⁹⁶ B12-54

⁷⁹⁷ Lange 2008: 6

⁷⁹⁸ Petersohn 2006

wäre. Dennoch finden solche Kooperationen aus wirtschaftlichen Überlegungen statt, da eine „(...) *sofortige Schließung der Bedarfslücke mit einem hohen finanziellen Aufwand verbunden* [wäre].“⁷⁹⁹ Weiter merkt er an, dass die Bundeswehr ihre Strategie „keine PMCs“ bei mangelnden Ressourcen umstürzt. Petersohn weist aber darauf hin, dass solche Kooperationen quasi Verlegenheitslösungen darstellen und nur vorübergehend sind, um den Mangel rasch zu beheben. Ein anderer Interviewpartner unterstreicht diese Überlegungen in der Praxis und begründet den Einbezug von SALIS mit den gemieteten Antonows damit, dass Deutschland „(...) *eben die strategische Verlegekapazität nicht hat*“⁸⁰⁰ und dass auch in Deutschland ein so genannter „*demand-capability-gap*“⁸⁰¹ herrsche, der zwar – im Gegensatz zu den USA – (noch) nicht überschritten sei. Die grundsätzliche Haltung, dass im Einsatz nicht mit Privaten zusammengearbeitet werden sollte, könne im Einsatz schon mal umgestossen werden. Die Bundeswehr „(...) *wird mit den Einsatzrealitäten konfrontiert* [und] *sie muss halt selber ihre Löcher stopfen*.“⁸⁰² Unter dem Schlagwort des Pragmatismus lassen sich auch die interessanten Aussagen bezüglich den unterschiedlichen Auffassungen verschiedener Ministerien subsumieren. Im Gegensatz zum Verteidigungs- ist das Aussenministerium PMCs weniger kritisch eingestellt. Ein Interviewpartner merkte an, dass zu dieser Thematik seit kurzem verschiedene Rundtischgespräche geführt und dazu auch private Sicherheitsfirmen eingeladen wurden. Es gäbe da eine gewisse „*interministerielle Konkurrenz*“⁸⁰³. Als Beispiel erwähnte der Experte das Begehren des Aussenministeriums, Soldaten für die Botschaftsbewachung einzusetzen. Es herrsche teilweise jedoch die Meinung vor, dass man diese „*bürokratischen Wege*“⁸⁰⁴ nicht gehen wolle und private Lösungen bevorzuge, weil damit die Bedürfnisse schneller gedeckt werden könnten. Der gleiche Interviewpartner war erstaunt, diese eher befürwortende Haltung gegenüber Auslagerungen für gewisse Aufgabenbereiche zu vernehmen, weshalb er anfügte: „*Und das auch so offen zu sagen, fand ich schon (...) wirklich bemerkenswert*.“⁸⁰⁵

Im Einsatz wird die Bundeswehr nicht nur mit teilweise mangelnden Ressourcen, sondern auch mit den immer stärker werdenden Ansprüchen im technischen Bereich konfrontiert. Das Beispiel des Kettenfahrzeugs „Wiesel“, dessen Wartung von der Firma Rheinmetall Landsysteme GmbH (RLS) übernommen wurde, zeige auf, dass die Waffengeräte immer komplizierter werden. Dieser Trend, dass immer spezifischeres Wissen benötigt werde, bestehe weiterhin. Es bestehe je nach dem „(...) *die Notwendigkeit diese Leute mitzunehmen in den Einsatz, weil die eben die Sachen vor Ort warten*.“⁸⁰⁶ Je nach dem sei bereits auch die Bedienung davon betroffen. Ebenfalls mit Bezug auf den Fall „Wiesel“ bestätigt an anderer Stelle ein weiterer Experte, dass „*Flexibilität im konkreten praktischen Handeln*“⁸⁰⁷ gefordert sei, denn das Fahrzeug bei Schäden nach Deutschland zu schicken, sei unmöglich.

⁷⁹⁹ Ibid.: 28

⁸⁰⁰ B9-42

⁸⁰¹ B12-82

⁸⁰² B12-2

⁸⁰³ B17-28

⁸⁰⁴ Ibid.

⁸⁰⁵ B17-52

⁸⁰⁶ B9-38

⁸⁰⁷ B16-62

Daher hätte die Bundeswehr „*keine andere Chance*“⁸⁰⁸ als mit den privaten Herstellerfirmen – auch im Einsatz – zusammen zu arbeiten.

5.1.3. Zusammenhangsanalyse

Die Analyse der Sekundärliteratur und der Experteninterviews hat gezeigt, dass Deutschland gegenüber privaten Sicherheitsunternehmungen grundsätzlich kritisch bis ablehnend eingestellt ist. Obwohl es durchaus zu Kooperationen zwischen der Bundeswehr und privaten Unternehmungen kommt, finden diese in so genannten „low key“ Bereichen statt, wie das Beispiel des ausgelagerten zivilen Fuhrparks zeigt. Die Zurückhaltung gegenüber PPPs nimmt zu, wenn es um Auslandseinsätze der Bundeswehr geht. Auch wenn es hier zu vereinzelten Zusammenarbeiten gekommen ist, sind das Ausnahmefälle, da vorübergehende Lücken bei den Ressourcen gefüllt werden mussten. Eine systematische Kooperation findet bislang nicht statt und die Interviewpartner sind überzeugt, dass die politische Elite in Deutschland nicht bereit ist, Aufgaben des Peacekeepings an private Militärfirmen auszulagern.⁸⁰⁹

5.1.3.1. Rollenkonzept

Das Leitmotiv von Zivilmächten besteht in der Zivilisierung der internationalen Politik, um eine möglichst friedliche politische Ordnung schaffen zu können. Dieses Rollenkonzept orientiert sich unter anderem an den Überlegungen Dieter Senghaas' „Zivilisatorischem Hexagon“, welches folgende sechs Punkte beinhaltet: Entprivatisierung von Gewalt (Gewaltmonopol), Kontrolle des Gewaltmonopols und Herausbildung von Rechtsstaatlichkeit (Verfassungsstaat), Interdependenzen, Affektkontrolle, Demokratische Beteiligung und soziale Gerechtigkeit. Im Zusammenhang mit dem Phänomen privater Militärfirmen sind vor allem die Elemente *Gewaltmonopol*, im Sinne einer Entprivatisierung von Gewalt, und *Rechtsstaatlichkeit* zentral. Wie in Kapitel 4.1.2. ausführlich dargestellt, verfolgen Zivilmächte auch einen eigenen Politikstil, der sich an partnerschaftlichem und kollektivem Handeln orientiert. Obwohl Gewaltanwendungen grundsätzlich kritisch betrachtet werden, sind solche Staaten nicht pazifistisch, weshalb multilateral abgesicherte militärische Massnahmen durchaus ihre Unterstützung finden können.

Den Aussagen der Interviewpartner zufolge ist die Aussen- und Sicherheitspolitik Deutschlands nach wie vor von einer „Kultur der Zurückhaltung“ geprägt, wenn es um militärische Instrumente in der internationalen Politik geht. Die Bundeswehr und ihr Aufgabenspektrum haben sich in den letzten 15 Jahren stark gewandelt, indem sie von einer Bündnis- und Verteidigungsarmee zu einer Interventionsarmee geworden ist und sich mittlerweile stark im internationalen, militärischen Krisenmanagement engagiert. Dennoch besteht ein Konsens, dass sich die deutsche Aussen- und Sicherheitspolitik nach wie vor einer so genannten *Zivilität* verschrieben hat, da grundsätzliche Skepsis gegenüber einer „ge-

⁸⁰⁸ Ibid.

⁸⁰⁹ B16-98

*waltsamen Regelung internationaler Konflikte*⁸¹⁰ besteht. In diesem Sinne setzt sich Deutschland noch immer für die Einhegung und Begrenzung militärischer Gewalt jeglicher Art ein. Demzufolge ist der so genannte Antimilitarismus nach wie vor Bestandteil der deutschen aussen- und sicherheitspolitischen Kultur – auch wenn dieser durch die Beteiligung Deutschlands an Friedensmissionen mit Kampftruppen abgeschwächt wurde. Die ablehnende Haltung Deutschlands gegenüber PMCs lässt sich unter anderem mit dem herrschenden Antimilitarismus erklären, indem Deutschland militärische Gewaltanwendungen in der internationalen Politik grundsätzlich skeptisch betrachtet. Die Wahrscheinlichkeit, dass PMCs – vor allem in PKOs – Gewalt ausüben ist gross, weshalb Deutschland auf Grund seines Rollenkonzepts zu diesen Unternehmungen auf Distanz geht. Auf Grund dessen bestätigt sich, dass diejenigen Staaten, welche militärische Instrumente in der Politik nur schwach bejahen, auch PMCs ablehnen.

Mit dem gesagten ist ein anderes wichtiges Element verbunden. Einsätze der Bundeswehr in Friedensmissionen finden ausschliesslich in multilateralen Bündnissen statt, die immer auf einem Uno-Mandat beruhen – die Teilnahme an den Bombardierungen des ehemaligen Jugoslawiens 1999 ist laut verschiedenen Aussagen ein Einzelfall. Der Multilateralismus ist neben dem Antimilitarismus das zweite wichtige Element der deutschen Aussen- und Sicherheitspolitik. Auf Grund der Geschichte des 20. Jahrhunderts bindet sich Deutschland bewusst in multilaterale Strukturen ein, um Legitimation und Akzeptanz zu erfahren. Obwohl sowohl die Uno als auch die NATO in ihren Missionen mit privaten Unternehmungen zusammenarbeiten, existieren nach wie vor keine systematischen Kooperationen mit privaten Militärfirmen. Indem die Bündnissolidarität für Deutschland einen sehr hohen Stellenwert hat, setzt sie sich in den internationalen Gremien nicht für ausgebaute Kooperationen mit PMCs ein, da die IOs selbst und ihre Partner keine verstärkten Zusammenarbeiten in Erwägung ziehen. Dass die Bündnissolidarität eine oberste Priorität darstellt, ist auch darin zu sehen, dass sich Deutschland nicht weigern würde mit Partnern zusammenzuarbeiten, die PMCs in ihren Verbänden einbeziehen – die Solidarität für das Bündnis steht an erster Stelle. In diesem Sinne bestätigt sich die Annahme, dass solche Staaten, deren Aussen- und Sicherheitspolitik von einem starken Multilateralismus geprägt sind, momentan keine, qualitativ weitergehenden Kooperationen mit PMCs in Friedensmissionen eingehen. Deutschland ist darauf aus, sich in den internationalen Bündnissen zu integrieren und nicht sich auszugrenzen. Deshalb setzen sie sich auch nicht für erweiterte Zusammenarbeiten mit privaten Sicherheitsakteuren ein, da diese Idee innerhalb der IOs politisch nicht durchsetzbar ist.

Deutschland steht voll hinter Schnellen Eingreiftruppen und unterstützt Engagements, einsatzfähige und tatkräftige multilaterale rapid reaction forces aus- beziehungsweise aufzubauen, beispielsweise im Kontext der EU. Indem sich Deutschland sowohl in der NATO Response Force als auch an den von der EU lancierten Battle Groups beteiligt, lehnt Deutschland den Einbezug von PMCs in solchen

⁸¹⁰ Hellmann 2006: 201

Truppen ab. Man ist überzeugt, dass Deutschland dies nicht unterstützen würde. Die Behauptung, dass diejenigen Staaten, welche Schnelle Eingreiftruppen staatlicher Streitkräfte unterstützen, keinen Anlass dazu sehen, dies an Private abzugeben, kann für Deutschland als bestätigt angesehen werden.

Auf Grund dessen kann die Unterhypothese A1 als bestätigt angesehen werden. Diese ging davon aus, dass diejenigen Staaten Kooperationen mit PMCs eher ablehnen, die sich stark für multilaterale Strukturen und Rapid Reaction Forces einsetzen, die aus staatlichen Streitkräften bestehen und militärische Gewaltanwendungen gegenüber grundsätzlich kritisch eingestellt sind. Es hat sich gezeigt, dass Deutschland einerseits diese Prinzipien verfolgt und andererseits die Zusammenarbeit mit PMCs eher ablehnt.

In Bezug zum normativen Rahmen beziehungsweise zur Stellung des Völkerrechts hat sich ein weniger deutliches Bild gezeigt. Es ist klar geworden, dass Deutschland dem Völkerrecht eine grosse Rolle einräumt, indem man sich an Friedensmissionen nur dann beteiligt, wenn diese mit einem Uno-Mandat abgesichert sind. Die Uno, ihre Institutionen und Entscheidungsprozesse sowie die Charta werden als Legitimationsbasis angesehen. Zudem hat Deutschland das Römer Statut, das den ICC begründet, ratifiziert und trägt somit zur Verrechtlichung des Internationalen Strafrechts bei. In diesem Sinne ist für Deutschland die folgende Annahme ebenfalls bestätigt worden: Wenn sich ein Staat stark für das internationale Recht einsetzt, wird er gegenüber PMCs kritisch beziehungsweise ablehnend eingestellt sein, da diesbezüglich bislang keine verbindlichen völkerrechtlichen Regulierungen bestehen. Das Engagement Deutschlands, das Recht im Hinblick auf PMCs zu stärken, kann als mittel eingestuft werden. Es herrschte innerhalb der Regierungen bis 2008 die Meinung vor, dass die bestehenden internationalen und nationalen Regulierungen bezüglich PMCs ausreichend seien. Erst mit den Vorfällen in Libyen hat die Regierung reagiert und prüft verschiedene nationale rechtliche Anpassungen. Auf der internationalen Ebene hat sich Deutschland nicht besonders für detaillierte Kodizes eingesetzt. Die Ausnahme stellt jedoch die Mitarbeit am Montreux Document, das vom IKRK und der Schweiz initiiert wurde, dar. Es gilt abschliessend festzustellen, dass Deutschland seinen eher zurückhaltenden Kurs bezüglich der Stärkung der rechtlichen Lage von PMCs in den letzten Jahren geändert zu haben scheint.

Die Unterhypothese A2 kann nicht definitiv bestätigt werden. Einerseits scheint zwar ein Bezug zu bestehen zwischen der Befürwortung eines starken Völkerrechts und der Ablehnung von PMCs. Andererseits bedeutet ein nur mittleres Engagement bezüglich der aktiven Weiterentwicklung völkerrechtlicher Standards – vor allem in Bezug auf PMCs – anscheinend nicht, dass PMCs eher befürwortet werden. Deutschland setzt sich nicht explizit für mehr internationale Regelungen ein – lehnt die Zusammenarbeit mit PMCs aber deutlich ab. Deshalb werden andere Gründe für ein stärkeres oder schwächeres Bemühen ausschlaggebend sein.

Auf Grund der obigen Ausführungen scheint sich die Hypothese A im Fallbeispiel Deutschland bestätigt zu haben, dass je mehr Elemente ein Staat von einer Zivilmacht hat, desto eher PMCs abgelehnt werden. Diese Staaten befürworten unter anderem ein starkes Gewaltmonopol und eine wirksame Rechtsstaatlichkeit. Beide Elemente lassen sich gegenwärtig mit dem Einsatz privater Militärfirmen nicht in Einklang bringen: Das Gewaltmonopol besagt, dass nur staatliche Institutionen legitimiert sind, Gewaltanwendungen auszuüben und somit PMCs in keine Situation kommen dürfen, in denen sie möglicherweise Aufgaben ausführen, die Zwangscharakter haben. Zudem lässt sich der Anspruch eine profunde Rechtsstaatlichkeit zu verfolgen nicht mit dem Engagement von PMCs vereinbaren, da die rechtlichen Bestimmungen diesbezüglich sowohl international als auch national nach wie vor unterentwickelt sind und es keine klaren Kodizes gibt.

5.1.3.2. Staatsverständnis

Die Grundzüge der deutschen Ordnungspolitik basieren auf dem Konzept der sozialen Marktwirtschaft, obwohl Deutschland heute eher als Wohlfahrts- oder Sozialstaat taxiert wird. Der Entwurf einer sozialmarktwirtschaftlichen Wirtschaftspolitik befürwortet marktwirtschaftliche und wettbewerbliche Instrumente, sieht daneben aber auch sozialpolitische Elemente vor. In diesem Sinne wird die Ordnungspolitik um eine gesellschaftspolitische Komponente ergänzt, indem die Überzeugung herrscht, dass negative Auswüchse des Marktes durch staatliche Eingriffe ausgeglichen werden müssen. Daher wurde vor allem seit dem Zweiten Weltkrieg dem Staat auch eine intervenierende Rolle zugestanden, indem Sozialsysteme auf- und über die Jahre hinweg ausgebaut wurden. Ein „starker“ Staat wurde nicht nur von den Politikern befürwortet, sondern auch von verschiedenen Interessensgruppierungen und der Bevölkerung selbst. Auf Grund dessen hat sich erstens eine Art „kollektive Marktwirtschaft“⁸¹¹ herausgebildet, indem einflussreiche Organisationen ihre Partikularinteressen in Aushandlungen durchzusetzen vermögen. Zweitens ist ein Grossteil der Bevölkerung marktwirtschaftlichen Instrumenten gegenüber grundsätzlich kritisch eingestellt. Privatisierungen staatlicher Aufgaben(bereiche) werden in Deutschland generell mit grosser Skepsis begegnet. Dennoch werden – wie bereits mehrfach erwähnt – auch im Sicherheitsbereich private Akteure zur Aufgabenerfüllung beigezogen. Diese Kooperationen, welche die Bundeswehr eingegangen ist, finden jedoch in so genannten „low key“ Bereichen statt und werden in Zukunft qualitativ vermutlich nicht weiter ausgebaut werden, da ein Grossteil sowohl der Bundeswehr als auch des Verteidigungsministeriums den Privatisierungen kritisch gegenübersteht. Im Bereich der Inneren Sicherheit existiert bereits ein teilprivatisiertes Gefängnis und weitere sind geplant. Die entstandenen Diskussionen im Falle der 2005 eröffneten JVA Hünfeld zeigen jedoch, dass diese Vorhaben nicht einfach so goutiert und als selbstverständlich angesehen werden. Die Öffentlichkeit steht diesen Vorhaben sehr kritisch gegenüber, indem sie von Vorteilen einer Privatisierung überzeugt werden muss. Da die Teilprivatisierung der JVA Hünfeld bisher keine Kostenreduktion gebracht hat, sehen sich zumindest Teile der Gesellschaft in ihrer Skepsis und Kritik

⁸¹¹ Von Prollius 2006: 104

bestätigt. Es herrscht also ein wirtschaftspolitisches Paradigma in Deutschland vor, das einen starken und in bestimmten Bereichen interventionistischen Staat befürwortet. Ein dominierendes wirtschaftspolitisches Paradigma ist gemäss Ulbert zugleich auch ein soziales, da die verfolgten Handlungen und Entscheidungen von den zentralen (politischen) Akteuren unterstützt werden.⁸¹²

Die ökonomische Theorie der „*legal origins theory*“ der Ökonomen Shleifer, La Porta, Glaeser, Vishny und Lopez-da-Silanes, besagt, dass die unterschiedlichen Regulierungsstile der Staaten auf deren Rechtsordnungen zurückzuführen seien. Sie verbinden damit die Ausgestaltung der Ordnungspolitik mit derjenigen der Rechtssatzung. Ihre Analysen zeigten auf, dass so genannte *commo law* Staaten Marktlösungen bevorzugen und dem Staat eine beschränkte Rolle in der Regulierung der Wirtschaft zugestehen, indem staatliche Interventionen in das Wirtschaftsgeschehen eher abgelehnt werden. Deutschland wird der *civil law* Rechtsfamilie zugeordnet. Diese Staaten befürworten ein „*aktivistisches Staatskonzept*“⁸¹³, indem diese danach streben „(...) *to replace such outcomes [social control] with state-desired allocations.*“⁸¹⁴ Es konnte aufgezeigt werden, dass der Staat in der deutschen Wirtschaftspolitik eine starke Rolle spielt und in das Wirtschaftsgeschehen eingreift, um gesellschaftspolitische Ziele zu realisieren. Die Ausführungen der parlamentarischen Debatte vom April 2008 liessen erkennen, dass keine privatisierte Gewalt erwünscht ist, sondern dass das staatliche Gewaltmonopol gestärkt werden muss und dass dieses der parlamentarischen und öffentlichen Kontrolle zu unterstehen hat. Werden Dienstleistungen im Sicherheitsbereich beispielsweise exportiert, soll eine staatliche Kontrolle im Sinne einer Genehmigungspflicht eingerichtet werden. Die Annahme, dass ein in der *civil law* Tradition stehender Staat wie Deutschland Kooperationen mit privaten Militärfirmen eher ablehnend gegenübersteht, kann als bestätigt gelten. Diejenigen Aufgaben, welche mit dem Gewaltmonopol verbunden sind, werden zu den Kernaufgaben des Staates gezählt und sollen nicht dem Markt überlassen werden. Folglich gilt die These von La Porta et al. auch im Sicherheitsbereich, da der *civil law* Staat Deutschland gegenüber einer Auslagerung sicherheitspolitischer Aufgaben kritisch eingestellt ist.

Bereits wurde auf ideelle beziehungsweise ideologische Faktoren verwiesen, die eine Ordnungspolitik ebenfalls beeinflussen. Innerhalb der politischen Philosophie des Liberalismus existiert eine radikale Strömung, die als Libertarismus bezeichnet wird. Der Staat wird dabei als „Hauptaggressor“ von Unfreiheit betrachtet und sollte möglichst zurückgedrängt werden. Radikale Vertreter befürworten sogar eine vollständige Privatisierung von Polizei und Armee sowie der Gerichtsbarkeit, indem sie der Ansicht sind, dass auch hier der Markt spielen und es folglich zu gerechten Entscheidungen kommen würde. In den hier angestellten Untersuchungen gab es keinen einzigen Hinweis darauf, dass sich libertäre Ideen in den deutschen Debatten niederschlugen. Ferner wurde solches Gedankengut auch in keinem einzigen Interview erwähnt oder als Grund für bestehende Privatisierungskonzepte genannt. Es

⁸¹² Ulbert 1997: 85

⁸¹³ Fleiner /Basta Fleiner 2004:251

⁸¹⁴ La Porat / Lopez-da-Silanes / Shleifer 2008: 286

scheint, dass libertäre Überzeugungen in den politischen Prozessen keine Rolle spielten. Diejenige politische Partei, die diese Ansichten am ehesten teilt, ist womöglich die FDP, die selbst eine so genannte libertäre Plattform hat. Es ist aus den Interviews und den gesichteten Dokumenten jedoch zu erkennen, dass selbst die FDP mehr Auslagerungen im Sicherheitssektor kritisch bis gar ablehnend gegenübersteht. Im theoretischen Teil wurde argumentiert, wenn libertäre Ideen in die politischen Entscheidungsprozesse einfließen sollten, könnte erwartet werden, dass sich ein Staat mehr für Privatisierungen im Sicherheitssektor einsetzt. Die ablehnende Haltung Deutschlands gegenüber PMCs kann folglich unter anderem mit dem Fehlen libertärer Überzeugungen innerhalb der politischen Elite begründet werden.

Die (geplanten) Teilprivatisierungen einzelner Vollzugsanstalten in Deutschland zeigen, dass durchaus mit Privaten auch im Bereich der Inneren Sicherheit zusammengearbeitet wird. Dabei werden aber keine hoheitlichen Aufgaben, die allenfalls Zwangscharakter beinhalten könnten, auf private Unternehmungen übertragen. Diese Vorhaben stossen dennoch auf grosse Kritik und sind im Vergleich etwa zu Grossbritannien nicht abgesicherte und systematische Politik und stellen nach wie vor Einzelfälle dar. Laut Ulbert können Ideen ihre Wirkungen auf unterschiedliche Weise entfalten. Insbesondere wenn Ideen *anschlussfähig* sind, das heisst, wenn sie sich in einen „*übergeordneten politischen Diskurs*“⁸¹⁵ einfügen, können sie für das Politikergebnis bestimmend sein. Es wurde in 4.2.3.3 darauf verwiesen, dass Privatisierungen im Innern angeschaut werden müssen, um festzustellen, ob es sich beim Auslagern militärischer Aufgaben um so genannt anschlussfähige Ideen handelt. Privatisierungen der Inneren Sicherheit bestehen in Deutschland zwar, diese sind jedoch nicht systematisch durchgezogen, weshalb auch nicht davon auszugehen ist, dass diese Vorhaben anschlussfähige Ideen sind. Insofern kann die Annahme für Deutschland als bestätigt angesehen werden, indem die ablehnende Haltung Deutschlands gegenüber PMCs unter anderem ihren Ursprung darin hat, dass Privatisierungen der Inneren Sicherheit keine anschlussfähigen Ideen darstellen.

Die Hypothese B kann somit für Deutschland bestätigt werden. Die ablehnende Haltung Deutschlands gegenüber verstärkter Zusammenarbeit mit privaten Sicherheitsdienstleistern sowohl in der Inneren als auch in der Äusseren Sicherheit kann mit einem spezifischen Staatsverständnis erklärt werden. Deutschland befürwortet einen starken, teilweise sogar interventionistischen Staat, der gesellschaftspolitische Ziele mit der Ordnungspolitik verbindet. Indem Deutschland zu den so genannten civil law Staaten gezählt wird, wird auch verdeutlicht, dass das Staatsverständnis eines aktiven Staatshandelns in einer juristisch-historischen Tradition begründet ist, die fort dauert. Aufgaben sowohl der Polizei als auch des Militärs gehören in die Hände des Staates und sind nicht privaten Sicherheitsunter-

⁸¹⁵ Ulbert 1997: 35

nehmungen zu übergeben. Der deutsche Staat hat in diesem Politikfeld einen Auftrag der politischen Elite, diese Aufgaben zu bewahren.

5.1.3.3. DCAF

In den Vorrecherchen hat sich herausgestellt, dass Staaten unterschiedliche parlamentarische Kompetenzen kennen. Dies trifft für alle Politikbereich zu, hat jedoch eine spezielle Bedeutung innerhalb der Aussen- und Sicherheitspolitik. In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass in diesem Politikfeld vor allem die Exekutive eine dominante Stellung innerhalb des Institutionengefüges einnimmt. Demnach geht es um die Frage, wie die Legislativen ihren Kontrollbefugnissen gegenüber den Regierungen nachkommen können und wollen. Die parlamentarischen Kompetenzen bezüglich der Überwachung und Prüfung von PMCs können am Besten im Rahmen der so genannten DCAF, der demokratischen Kontrolle der armed forces, nachvollzogen werden. Obwohl viele Untersuchungen sich auf die nationalen Streitkräfte fokussieren, hat die Wissenschaft den Begriff der „armed forces“ ausgedehnt wonach alle Gruppierungen und Organisationen, welche Gewalt anwenden können, in diesem Konzept zusammengefasst werden können. In diesem Sinne werden auch private Militärunternehmen zu den armed forces gezählt. Die demokratische Kontrolle hat zum Ziel, dass das Primat der Politik tatsächlich umgesetzt wird, indem die armed forces sowohl den politischen Institutionen als auch der Justiz und gesellschaftlichen Gruppierungen untergeordnet sind. Die DCAF des Parlaments setzt sich aus drei Kriterien zusammen: Erstens müssen Parlamente über entsprechende, rechtlich festgelegte Befugnisse (authority) verfügen, um ihre Verantwortung wahrnehmen zu können. Zweitens müssen sie mit adäquaten Ressourcen (ability) ausgestattet sein, um der Überwachungsfunktion gerecht zu werden. Schliesslich ist für eine wirksame Kontrolle auch die Einstellung der Parlamentarier (attitude), überhaupt kontrollieren zu wollen, entscheidend für eine effektive DCAF.

Die Kompetenzen des deutschen Parlaments innerhalb der Sicherheitspolitik und mit Bezug auf die Rolle der Bundeswehr sind dahingehend als relativ gross einzustufen, als Einsätze der Bundeswehr im Ausland vom Parlament vorab gebilligt werden müssen. Obwohl das Parlamentsbeteiligungsgesetz erst seit 2005 besteht, wurde das Parlament in diese Entscheidungen seit Beginn der Auslandsmissionen miteinbezogen. Ferner ist der Verteidigungsausschuss das eigentliche Kontrollorgan des Verteidigungsministers, weshalb ersterer auch alle Entscheidungen der Regierung genauer unter die Lupe nehmen kann.⁸¹⁶ Ein Interviewpartner ist überzeugt, dass ebendieser Ausschuss auch Einsicht in die Verträge mit PMCs haben kann. Da die Beratungen im Verteidigungsausschuss geheim sind, ist diese Aussage nicht abgesichert – theoretisch sollte dies jedoch möglich sein. Die so genannte „power of the purse“ hat der deutsche Bundestag, indem die Haushaltsplanung von ihm verabschiedet werden muss. Das Gesagte lässt darauf schliessen, dass das deutsche Parlament relativ ausgeprägte Kompetenzen in der Sicherheitspolitik zugestanden bekommt. Dem steht jedoch die Tatsache entgegen, dass sowohl die Regierung als auch die Bundeswehr bereits seit längerer Zeit von den Vorfällen rund um die Poli-

⁸¹⁶ B12-26

zeiausbildung in Libyen Kenntnis hatten – und das Parlament darüber nicht informierte. Gerade dies hatte in den parlamentarischen Debatten heftige Kritik am Vorgehen der Regierung ausgelöst, dass in diesem Falle die parlamentarische Kontrolle versagt hätte. Dies zeigt auf, dass die Aussen- und Sicherheitspolitik – oder zumindest gewisse Sachverhalte – eben auch in Deutschland durch die Exekutive massgeblich bestimmt wird.

Eine andere Kompetenz ist im Falle Deutschlands zu erwähnen, die nicht direkt mit der Aussen- und Sicherheitspolitik zu tun hat. Deutschland kann den parlamentarischen Regierungssystemen zugeordnet werden, was bedeutet, dass die Regierung mit dem Parlament in gewisser Weise verbunden und abhängig ist. Im Falle Deutschlands ist vor allem das konstruktive Misstrauensvotum zu nennen, indem die Regierung dem Parlament gegenüber verantwortlich ist. Wenn sich mindestens ein Viertel der Parlamentarier oder eine ebenso grosse Fraktion für einen neuen Bundeskanzler ausspricht, muss der Bundespräsident die ganze Regierung entlassen und den neu gewählten Kanzler bestätigen. Diese Abarberufung kann also nur mit der gleichzeitigen Wahl eines neuen Bundeskanzlers erfolgen. Ein konstruktives Misstrauensvotum war bisher nur zweimal erfolgreich, da es in Deutschland meistens keine Minderheitsregierungen gibt und somit die Hürde relativ gross ist. Kommt ein solches jedoch zustande, sind dem oft tiefgreifende politische Auseinandersetzungen vorausgegangen. Obwohl ausgeprägte parlamentarische Kompetenzen bestehen (Parlamentsbeteiligungsgesetz, Budgethoheit, potentielle Überwachung der Verträge, Möglichkeit eines konstruktiven Misstrauensvotums), gibt es anscheinend nach wie vor Bereiche, die dem Parlament verborgen bleiben. Dennoch könnten die aufgezeigten Kompetenzen zumindest ansatzweise eine Erklärung dafür liefern, warum die deutsche Regierung keine PMCs in grösserem Umfange einstellt. Dabei ist das konstruktive Misstrauensvotum nicht zu unterschätzen, da Regierungen eventuell die Auseinandersetzungen mit einem durchaus heterogenen Parlament (auch wenn keine Minderheitsregierung besteht) meiden, da es zu einer grossen Belastungs- und Bewährungsprobe für die betroffene Regierung kommen könnte.

Was die Ressourcen des deutschen Parlaments betrifft, stellt sich der Sachverhalt weniger deutlich dar. Den Interviews konnte entnommen werden, dass der etablierte Verteidigungsausschuss alle Tätigkeiten des Verteidigungsministers überprüfen und ihn auch zur Rede stellen kann. Sie können ihre Agenden auch selbst bestimmen und ebenso selbständig Experten zu den Themen einladen. Inwiefern sie die benötigten Informationen zu einem spezifischen Politikum erhalten, ist der Autorin nicht klar, da die Ausschüsse meistens hinter verschlossener Türe beraten und deshalb nicht bekannt ist, welche Informationen den Parlamentariern zugänglich waren. Auf Grund dessen was in Erfahrung gebracht werden konnte, scheint Deutschlands Verteidigungsausschuss durchaus gewisse Kompetenzen zu besitzen, indem er zumindest den Verteidigungsminister zu Hearings einladen kann, der aussagen muss. Welche Ressourcen der Ausschuss besitzt – finanzieller und personeller Art – konnte nicht detailliert in Erfahrung gebracht werden. Dessen ungeachtet wird die Kompetenz des deutschen Verteidigungsausschuss als stark eingestuft.

Ein drittes Element konstituiert die DCAF: der Wille der Parlamentarier sich mit dem Thema der PMCs auseinanderzusetzen. Es wurde erwartet, dass je stärker sich die Abgeordneten mit diesem Thema beschäftigen, umso weniger wird die Exekutive sich auf Kooperationen mit privaten Militärfirmen einlassen, da Auseinandersetzungen mit dem Parlament bevorstehen würden. Den Interviewaussagen zufolge besteht weder bei den Abgeordneten noch in der Bevölkerung ein grosses Interesse an privaten Sicherheitsdienstleistern. Es wurde dargelegt, dass das Thema nicht relevant genug sei, damit es auf der politischen Agenda erscheint. Erst mit dem Fall Libyen sind ausführliche parlamentarische Debatten und verschiedene Anträge entstanden, die jedoch bei der Regierung ein Umdenken angestossen haben, weshalb sie nun selbst gewisse rechtliche Grundlagen überprüfen will.

Ob die parlamentarischen Kompetenzen, die Exekutive im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik zu kontrollieren, die Entscheidung der Regierungen beeinflussen, ob sie mit PMCs zusammenarbeiten oder nicht, kann an dieser Stelle nicht abschliessend beantwortet werden. Einerseits kann man sich vorstellen, dass auf Grund der Kompetenzen der Legislative im parlamentarischen Regierungssystem die Regierung sich davor hüten wird, grundsätzliche Debatten mit den Parlamentsmitgliedern auszufechten, da letztere die Exekutive abberufen können. Da zum jetzigen Zeitpunkt kein politischer Konsens darüber besteht, Kooperationen mit privaten Militärfirmen einzugehen, wird die deutsche Regierung auf diesem Gebiet auch nicht vordringen und Initiativen ergreifen. Andererseits hat der Fall Libyen die Grenzen der parlamentarischen Kontrolle – auch im parlamentarischen System – aufgezeigt. Die Regierung und die Bundeswehr hatten schon seit längerer Zeit Kenntnisse über den Vorfall, ohne dass das Parlament eingeweiht wurde respektive es selbst in Erfahrung bringen konnte. Da sehr oft die Parlamentarier über die Medien informiert werden⁸¹⁷, ist an den Ressourcen zur Informationsbeschaffung seitens des deutschen Parlaments zu zweifeln. Zudem fehlte es den deutschen Parlamentariern während Jahren an deutlichem Willen, das Thema der PMCs anzugehen. Die DCAF in Deutschland – mit Fokus auf PMCs – ist eher schwach einzustufen, weil es vor allem am Willen der Parlamentarier fehlte, sich diesem Phänomen anzunehmen. Die Hypothese C muss für den Fall Deutschland verworfen werden: Im Hinblick auf die Verwendung von PMCs ist die DCAF eher schwach – und dennoch lehnte die deutsche Regierung PMCs ab. Daher können die parlamentarischen Kompetenzen vermutlich nicht als Erklärungen für die jeweilige Entscheidung pro oder contra PMC herangezogen werden.

⁸¹⁷ B16-66

5.2. Fallstudie USA

In der zweiten Fallstudie stehen die Einstellungen der USA gegenüber der Zusammenarbeit ihrer Streitkräfte mit PMCs im Zentrum. Es ist bekannt, dass das US-amerikanische Militär in grossem Ausmass mit privaten Militärfirmen kooperiert. Im Zentrum des Interesses stehen auch hier die Begründungen für die umfangreichen Kooperationen und es wird spezifisch danach gefragt, ob die USA die stärkere Einbindung von PMCs in multilateralen Peackeping Operationen befürworten oder ablehnen.

Das Kapitel 5.2.1. gibt einen Überblick über die Aufgaben, die bereits ausgelagert werden und auf welchen rechtlichen Grundlagen und öffentlichen Beschlüssen diese Privatisierungen sich stützen. Es wird auch hier nach Kernaufgaben gefragt, die nicht an PMCs ausgelagert werden können. Der zweite Teil 5.2.2. erörtert die Argumentationslinien, wieso die USA Kooperationen mit PMCs in Auslandseinsätzen befürworten. Die im Analyseraster aufgestellten Hypothesen werden im Kapitel 5.2.3. für den Fall USA im Rahmen einer Zusammenhangsanalyse diskutiert und das Ergebnis der durchgeführten Analyse besprochen.

5.2.1. Grundlagen

5.2.1.1. *Rechtliche Grundlagen*

Es ist bekannt, dass das US-amerikanische Militär stark und systematisch auf die Dienstleistungen der Privatwirtschaft sowohl im Inland als auch in ihren Einsatzgebieten zurückgreift. Während ein Gross- teil der Firmen Aufgaben im Wiederaufbaubereich übernimmt, operieren auch bewaffnete private Sicherheits- und Militärfirmen. Sobald private Unternehmungen Aufgaben übernehmen, die vormals von staatlichen Akteuren ausgeführt wurden, stellt sich die Frage nach den so genannten Kernaufgaben. In den USA werden solche Aufgaben, die nur von staatlichen Akteuren ausgeführt werden können, als „*inherently governmental functions*“ (IGFs) bezeichnet. Es gibt mehrere Bestimmungen, die darlegen was unter solchen Tätigkeiten verstanden wird und welche als Grundlage für die jeweiligen Entscheidungsträger dienen sollten.

– *Policy Letter 92-1*

Bereits 1992 wurde mit diesem Policy Letter das Thema der „*inherently governmental functions*“ aufgenommen, indem eine Liste mit den entsprechenden Aufgaben erstellt wurde und gleichzeitig auch Abgrenzungen vorgenommen wurden, was keine IGFs sind.

– *Federal Acquisition Regulation FAR*

Die 1996 erlassene FAR verbietet Verträge mit Privaten für IGFs abzuschliessen. Interessanterweise wird aus diesem Dokument ebenfalls ersichtlich, dass die einzelnen Behördenstellen entscheiden, ob es sich dabei um eine Kernaufgabe handelt oder nicht. Diese Entscheidung

kann jedoch vom *Office of Management and Budget OMB* untersucht und allenfalls umgestossen werden. Es werden vereinzelte Aufgaben aufgelistet, die als *inherently governmental functions* zu verstehen sind: „(1) *The direct conduct of criminal investigations. (2) The control of prosecutions and performance of adjudicatory functions other than those relating to arbitration (...). (3) The command of military forces, especially the leadership of military personnel who are members of the combat, combat support, or combat service support role. (4) The conduct of foreign relations and the determination of foreign policy (...).*“⁸¹⁸ Im gleichen Dokument sind auch Aufgaben aufgeführt, die nicht unbedingt Kernaufgaben darstellen wie beispielsweise „*Contractors providing special non-law enforcement, security activities that do not directly involve criminal investigations, such as prisoner detention or transport and non-military national security details.*“⁸¹⁹

– *Federal Activities Inventory Reform FAIR Act 1998*

In diesem vom Kongress 1998 verabschiedeten Gesetz werden Kernaufgaben wie folgt definiert: „*The term ‚inherently governmental function‘ means a function that is so intimately related to the public interest as to require performance by Federal Government employees. (...) An inherently governmental function involves, among other things, the interpretation and execution of the laws of the United States so as (...) (ii) to determine, protect, and advance United States economic, political, territorial, property, or other interests by military or diplomatic action, civil or criminal judicial proceedings (...); (iii) to significantly affect the life, liberty, or property of private persons (...).*“⁸²⁰

– *DFARS 2006*

Das Department of Defense hat 2006 für die Anwendung des FAR von Seiten des DODs einen Anhang erlassen, wonach private Unternehmungen auch für Sicherheitsaufgaben beigezogen werden können. Dabei werden verschiedene Definitionen und Sachverhalte festgehalten wie beispielsweise, dass Vertragsnehmer als „*civilians accompanying the U.S. Armed Forces*“ gelten. Interessant sind zwei Abschnitte, wo es um die Anwendung von Gewaltanwendungen geht. Einerseits wird gesagt, dass „*(...) [c]ontractor personnel are only authorized to use deadly force in self-defense.*“⁸²¹ Dies wird hingegen im gleich darauf folgenden Abschnitt relativiert, indem konstatiert wird, dass „*[c]ontractor personnel performing security functions are also authorized to use deadly force when such force reasonably appears necessary to execute their security mission to protect assets/persons, consistent with the terms and conditions contained in their contract or with their job description and terms of employment.*“⁸²² Damit

⁸¹⁸ FAR 1996: 7.503 (c) (1-4)

⁸¹⁹ FAR 1996: 7.503 (d) (19)

⁸²⁰ FAIR Act 1998: Sec.5 (2) (A) & (B)

⁸²¹ DFARS 2006: 252.225-7040 (b) (3) (i)

⁸²² DFARS 2006: 252.225-7040 (b) (3) (ii) (Hervorhebung durch AB)

verbunden wurde erklärt, dass es Sache des zuständigen militärischen Kommandanten vor Ort sei, sicherzustellen, dass PMCs keine IGF übernehmen, die sie nicht ausführen dürfen.⁸²³

– *Circular A-76*

In diesem Dokument hat das OMB 2003 Leitlinien erlassen, die den jeweiligen Behörden helfen sollen zu entscheiden, ob es sich bei einer Aufgabe um eine IGF handelt oder nicht.⁸²⁴

– *Anti-Pinkerton Act*

Dieser Act geht zwar bereits auf das Jahr 1892 zurück, wurde aber 2006 in einem Beschwerdeverfahren als Argumentation herbeigezogen.⁸²⁵ Das Gesetz wurde Ende des 19. Jahrhunderts eingeführt als zahlreiche Streiks ausgebrochen waren. Um diese zu beenden, wurden bewaffnete Gruppierungen angeworben (strikebreakers). Auf Grund dieser Vorfälle wurden folglich Verträge „with organizations that offer quasi-military armed forces for hire, or with their employees, regardless of the contract’s character“⁸²⁶ verboten. Im Beschwerdeverfahren aus dem Jahre 2006 klagte eine Unternehmung, die sich um einen Auftrag des DOD beworben hatte, dass die im Vertrag festgehaltenen Anforderungen und auszuführenden Tätigkeiten gegen den Anti-Pinkerton Act verstießen. Die Beschwerdeführerin warf dem DOD vor, dass die Unternehmung selbst auf Grund der Art der auszuführenden Aufgaben zu „quasi-military armed force“ werden würden. Der leitende Rechnungsprüfer des DOD (comptroller general) lehnte die Beschwerde ab, indem er ausführte, dass „a company which provides guard or protective services does not thereby become a ,quasi-military armed force‘, even if the individual guards are armed.“⁸²⁷ Dabei bezog sich das DOD auf das DFARS und andere Regulierungen des DOD, die einerseits bewaffnete Sicherheitsdienstleistungen erlauben würden und andererseits Eingriffe von PMCs in direktes Kampfgeschehen und Beteiligungen an offensiven Operationen verboten blieben.

– *FAR Department of State*

Weder das State Department noch USAID haben ähnliche Verordnungen erlassen wie das DOD. Jedoch ergänzte das State im März 2008 seine Federal Acquisition Regulation mit einem Zusatz, der demjenigen des DOD sehr ähnlich ist. Im Grundsatz werden PMCs verboten, tödliche Gewalt anzuwenden, ausser zu ihrer Selbstverteidigung. Dies wird aber im nächsten Abschnitt in ähnlicher Weise eingeschränkt, indem „[c]ontractor personnel performing security functions are also authorized to use deadly force when use of such force reasonably appears necessary to execute their security mission to protect assets/persons, consistent with the terms and conditions contained in the contract or with their job description and terms of employment.“⁸²⁸

⁸²³ CRS August 25 2008: 33

⁸²⁴ OMB 2003

⁸²⁵ Siehe GAO August 18, 2006

⁸²⁶ CRS August 25 2008: 34

⁸²⁷ Ibid.

⁸²⁸ FAR 2008: 52.225-19 502 (b) (3) (ii)

5.2.1.2. Aufgaben

Unternehmungen sind vorwiegend sowohl im Irak als auch in Afghanistan im Auftrag der US-Streitkräfte beschäftigt, wobei unterschiedlichste Aufgaben wahrgenommen werden. Dieses grosse Aufgabenspektrum stellt ein Problem für fundierte Analysen in Bezug auf PMCs dar. Es gilt stark zu differenzieren, da ein Grossteil der Unternehmungen – wie Halliburton oder KBR – Bau- und Ingenieurfirmen sind und daher nicht als PMC bezeichnet werden können. Gleichwohl bieten diverse dieser Firmen gewisse Dienstleistungen an, die für die Einsätze und Einsatzorte kritisch sein können. Die Einbindung privater Firmen in der Aussen- und Sicherheitspolitik ist für die USA nichts Neues; die ersten Kooperationen finden sich bereits im amerikanischen Bürgerkrieg, wo Private die Verpflegung und die medizinische Versorgung der Soldaten übernommen hatten.⁸²⁹ Auch im Zweiten Weltkrieg und im Vietnamkrieg arbeiteten private Unternehmungen für das US-amerikanische Militär.⁸³⁰ Zwei Faktoren haben sich jedoch in den letzten Jahren – vor allem seit der Irak-Intervention 2003 – verändert: Erstens hat der Beizug Privater in den letzten Jahren ein Ausmass angenommen, das selbst für die USA neu ist und zweitens werden auch immer mehr Sicherheitsaufgaben von Privaten ausgeführt.⁸³¹ Diese Veränderungen hielt der *Congressional Research Service* (CRS) 2008 in einem Bericht wie folgt fest: „(...) *this is apparently the first time that the United States has depended so extensively on contractors to provide security in a hostile environment.*“⁸³² Das seit 2003 andauernde militärische Engagement im Irak – und zu einem geringeren Ausmass in Afghanistan – ist für die USA eine einschneidende Erfahrung und kann nicht mit den Einsätzen der 1990er Jahre (beispielsweise auf dem Balkan) verglichen werden. In Bezug auf die Verwendung von Sicherheitsdienstleistern unterscheidet sich der Irak-Krieg ebenfalls von den bisherigen Interventionen. Für eine Analyse stellt vor allem das breite Aufgabenspektrum eine grosse Herausforderung dar und verunmöglicht praktisch eine übersichtliche und vor allem abschliessende Darstellung, wie das folgende Zitat zeigt: „*Contractors provide a range of services – including but not limited to – interpretation/translation, security, weapon systems maintenance, intelligence analysis, facility operations support, and road construction – that relate to practically every facet of U.S. efforts in Iraq and Afghanistan.*“⁸³³ Auf Grund dessen wird zusehends zwischen *bewaffneten* und *unbewaffneten* privaten Akteuren unterschieden. Im Fokus dieser Arbeit stehen diejenigen Unternehmungen, die so genannte „security functions“ übernehmen und somit zu derjenigen Kategorie gezählt werden, die *bewaffnet* sind und ihre Dienste in “(...) *combat, peacekeeping, humanitarian and training operations*“⁸³⁴ anbieten. Mit dieser Eingrenzung stellt sich jedoch ein weiteres Definitionsproblem, da sowohl in der Literatur als auch in Interviews nach wie vor diskutiert wird, was unter solchen Tätigkeiten denn genau zu verstehen ist. Im *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2008* findet sich eine Begriffsbestimmung wonach folgende Aufgaben darunter fallen: “(...) (A) *Guarding of personnel, facilities, or property of a Federal agency, the contractor or*

⁸²⁹ Lipsit 2005: 2

⁸³⁰ B3-23

⁸³¹ Commission on Wartime Contracting 2009: 21

⁸³² CRS August 25 2008: Summary; GAO October 2008: 1

⁸³³ GAO October 2008: 1

⁸³⁴ CRS May 2008: 2

subcontractor, or a third party. (B) Any other activity for which personnel are required to carry weapons in the performance of their duties.”⁸³⁵ Obwohl der Versuch unternommen wurde, so genannte Sicherheitsaufgaben zu definieren, bleibt der Begriff ziemlich unscharf und lässt viel Raum für Interpretationen.

Bevor spezifisch auf die Sicherheitsfirmen eingegangen wird, erfolgt an dieser Stelle ein kurzer Überblick über das Ausmass der Beteiligung der Privatindustrie in Konfliktgebieten, speziell im Irak. Der Inhalt und Umfang der Aufgabenerfüllung variiert je nach zuständigem Departement stark. Bei letzteren handelt es sich um das Department of Defense (DOD), das Department of State und die United States Agency for International Development (USAID). Das Government Accountability Office (GAO) wurde dazu aufgefordert, eine Studie durchzuführen, um mehr über die Vertragsvergabe der drei Akteure herauszufinden. Die Studie deckt den Zeitraum für das Jahr 2007 und das erste Halbjahr 2008 ab. Demnach haben alle drei staatlichen Agenturen zusammen knapp 44 Milliarden US\$ für gut 56'000 abgeschlossene Verträge ausgegeben, wobei dreiviertel im Zusammenhang mit dem Engagement im Irak stehen. Die Gesamtanzahl der beschäftigten Arbeitnehmer konnte das GAO nicht abschliessend erfassen, weil die dafür notwendigen Informationen nicht systematisch erhoben werden.⁸³⁶ Das DOD ist mit Abstand der grösste Auftraggeber, das für zirka 90% der Ausgaben verantwortlich zeichnet und die meisten Verträge abschliesst und zwar viermal mehr für den Krieg im Irak als für die Intervention in Afghanistan.⁸³⁷ Über die genaue Anzahl der *contractors* selbst konnte das DOD nur ungesicherte Angaben liefern, bestätigte im April 2008 jedoch die Anzahl von 197'718 Vertragsangestellte. Hinzu kämen ungefähr 25'000 Arbeitnehmer, die mit einem „security contract“ arbeiteten.⁸³⁸ Das GAO berichtet weiter, dass das DOD erst im Laufe der Untersuchungen ein System eingeführt hatte, das die genauen Zahlen erfassen sollte. Auf Grund des Fehlens eines präzisen Erfassungsmechanismus konstatiert die Untersuchungsbehörde, dass alle Zahlen – auch diejenigen vom State und von USAID – unpräzise sind und die tatsächlichen Daten mit grösster Wahrscheinlichkeit deutlich höher liegen als angegeben. Auch wenn die Angaben unvollständig sind, wird ersichtlich, dass die security contractors einen Bruchteil derjenigen ausmachen, die Wiederaufbau- und Unterstützungsarbeiten verrichten. Die schiere Anzahl der abgeschlossenen Verträge und des zugezogenen Personals ist ausserordentlich, weshalb Lipsit⁸³⁹ sogar davon spricht, dass die Army nun aus drei Komponenten bestehen: den Aktiven, den Reservisten und den *contractors*. Die Privaten könnten daher nicht mehr nur als „force multipliers“⁸⁴⁰ betrachtet werden, sondern müssten bereits als Bestandteil des Militärs angesehen werden. Die einzelnen Teilstreitkräfte (Heer, Luftstreitkräfte und Marine) greifen unterschiedlich intensiv auf private Dienstleister zurück und haben für die Vertragsvergabe jeweils verschiedene Mechanismen entworfen. Das Heer beispielsweise unterscheidet in seiner Terminologie zwischen zwei Arten von Kontraktoren: die „system contractors“, welche sowohl in Friedens- als auch in Kriegszei-

⁸³⁵ Act 2008: Section 864 (5)

⁸³⁶ GAO October 2008: 5

⁸³⁷ B3-67

⁸³⁸ GAO October 2008: 6

⁸³⁹ Lipsit 2005: iii

⁸⁴⁰ CRS May 28 2004: 14

ten Waffensysteme unterhalten und deren Betrieb unterstützen, wobei ihre Aufgaben sehr klar definiert sind. Die zweite Kategorie von Privaten sind die so genannten „*contingency contractors*“, die diverse Unterstützungsaufgaben *während* militärischen Operationen ausführen, wobei ihre Tätigkeiten eher allgemein gefasst sind. Bei dieser zweiten Gruppe werden die Unternehmungen nochmals unterteilt und zwar anhand des Zeitpunkts des Vertragsabschlusses: Mit denjenigen, die im so genannten LOGCAP-Rahmen eingebunden sind, werden die Verträge vor dem Einsatz abgeschlossen und deren Engagements erscheinen in der offiziellen Planung. Etwas anderes sind die „*operation-specific contractors*“, die ebenfalls einen Grossteil der LOGCAP Aufgaben übernehmen können. Der Unterschied besteht darin, dass deren Verträge erst *im* Einsatz abgeschlossen werden und man damit auf unvorhergesehene Umstände reagiert.⁸⁴¹ Die LOGCAPs sind eine Eigenart der USA. Das *Logistics Civil Augmentation Program* (LOGCAP) wurde 1985 von der Army eingeführt und soll die Kooperation mit zivilen Unternehmungen regeln, die für das DOD Support-Aufgaben „*during war time situations*“⁸⁴² ausführen. Bisher wurden vier so genannte LOGCAPs abgeschlossen, die über mehrere Jahre laufen. Die erste Vergabe erfolgte 1992 mit einer Laufzeit von fünf Jahren an KBR. Das zweite LOGCAP wurde 1997 für vier Jahre DynCorp zugesprochen und 2001 machte für den LOGCAP III Halliburton/KBR das Rennen. Diese dritte Vergabe rief enorme Kritik hervor, da das Aufgabenspektrum (und damit die Kosten) massiv anstiegen. Auf Grund dessen wurde für LOGCAP IV ein anderer Mechanismus gewählt, indem erstens nicht mehr nur ein Unternehmen berücksichtigt wurde, sondern mehrere und zweitens die Unternehmungen sich für die jeweils später ausgeschriebenen Aufgaben nochmals bewerben müssen. Die LOGCAP IV-Ausschreibung gewannen DynCorp International LLC, Fluor Intercontinental, Inc. und KBR.⁸⁴³ Der erste Auftrag wurde im September 2008 Fluor Intercontinental, Inc. zugesprochen. Die im Army Budget aufgelisteten Aufgaben, die im Rahmen eines LOGCAP durchgeführt werden, sind folgende: “*Base life support services provide a full spectrum of services, including food service, power generation, electrical distribution, facilities management, dining facility operations, pest management, hazardous and non-hazardous waste management, latrines, water systems, billeting management, fire fighting and fire protection services, and laundry service operations*”.⁸⁴⁴ Es ist klar, dass diese Aufgaben nicht zu den Kritischen gezählt werden können, da sie vorwiegend unbewaffnet ausgeführt werden. Es können dennoch zwei problematische Sachverhalte identifiziert werden: Erstens arbeiten diese Firmen ihrerseits wieder mit Subunternehmen zusammen, die allenfalls Sicherheitsaufgaben übernehmen und zweitens hat LOGCAP III gezeigt, dass mit DynCorp ein durchaus vielschichtiges Unternehmen beteiligt war, das unter anderem auch Mitglied bei der IPOA ist. Eine Vermischung der Linie „Unterstützungs-/Sicherheitsaufgaben“ und „unbewaffnet/bewaffnet“ ist potentiell gegeben.

Die Angaben vom State Departement sind laut GAO noch unzuverlässiger als diejenigen vom DOD, da keine systematische Auflistung ihrer Vertragsnehmer existiert. Auch hier würden die angegebenen

⁸⁴¹ Fortner / Jaeckle 1998

⁸⁴² Army 1985: i

⁸⁴³ CRS August 15 2008: 3-5

⁸⁴⁴ Army 2008

Daten unterhalb dessen liegen, was wirklich ausgelagert wurde. Das State gab an, dass sie zirka 7'000 contractors beschäftigen, wobei 90% davon im Irak tätig seien. Die Aufgabenbereiche, die das State an Private übertragen hat, sind ebenfalls sehr vielfältig, indem eine unpräzise Formulierung gewählt wurde, wonach verschiedene Dienstleistungen erbracht würden, die von Bauarbeiten bis zur Vernichtung von Mohnanbau reichten. Obwohl dem State keine verlässlichen Angaben vorliegen, wurde angegeben, dass es sich bei 73% der Aufgaben, die im Auftrag des State erledigt würden, um so genannte Sicherheitsaufgaben handelt und die Dienstleister somit bewaffnet sind.⁸⁴⁵

Auch USAID arbeitet mit privaten Unternehmungen zusammen, konnte aber ebenfalls keine kompletten und gesicherten Daten liefern, weshalb auch diese Zahl von 6'000 Auftragnehmer mit Vorsicht zu genießen ist. Bezüglich des Einsatzortes ist es bei USAID ausgeglichener, indem etwa gleich viele in Afghanistan und im Irak arbeiten. Ihre Arbeitsbereiche sind jedoch ebenso divers wie bei den anderen beiden Agenturen: Es geht um die Errichtung von Infrastruktur, um die Unterstützung lokaler Behörden bei Governance-Tätigkeiten aber auch um Sicherheitsaufgaben. Es zeigte sich jedoch ein spezifischer Unterschied: Im Gegensatz zu den beiden anderen Agenturen führen alle gemeldeten contractors, die in Afghanistan arbeiten, so genannte Sicherheitsaufgaben aus.⁸⁴⁶

„Security Functions“

Wie bereits erwähnt, ist der Begriff der „Sicherheitsaufgaben“ unscharf. Der CRS hat auf Grund der bestehenden Diskussionen vier Aufgabenkategorien definiert, die von bewaffneten contractors ausgeführt werden: *static security*, *convoy security*, *security escorts* und *personal security details*.⁸⁴⁷ Die Absicht dieses Abschnitts besteht darin, eine Übersicht zu geben, worum es bei Sicherheitsaufgaben geht und welche staatliche Agentur diese auslagert. Dabei konzentrieren sich die Ausführungen auf den Irak, der in mancherlei Hinsicht ein aussergewöhnliches militärisches Engagement darstellt. Vor allem die Vorfälle mit Blackwater im September 2007, deren Mitarbeiter 17 irakische Zivilisten erschossen hatten, wird auch aus Sicht der USA als „watershed event“⁸⁴⁸ bezeichnet. Schätzungen zufolge sind im Irak um die 50 private Sicherheits- und Militärfirmen aktiv, die zirka 25'000 Angestellte beschäftigen – wobei die lokalen Firmen und Arbeitnehmer nicht mitgezählt sind. Die Auftraggeber ihrerseits sind sehr divers, indem Regierungen, private Firmen, Internationale Organisationen und die Uno private PMCs für Sicherheitsaufgaben anstellen. Auf der Seite der USA werden hier das DOD und das State Department zur Veranschaulichung herausgegriffen.

Das DOD engagiert PMCs für umfassende Tätigkeitsbereiche. Während EOD beispielsweise für die Sicherheit der Militärbasis in Bagdad zuständig ist (Einzäunung und interne Sicherheit), koordiniert Aegis Defence Services Ltd. diejenigen PMCs, die sich im Irak fortbewegen. Die gleiche Firma sammelt zudem Informationen und erfasst Daten, um Analysen über die Sicherheitslage im Irak zu erstel-

⁸⁴⁵ GAO October 2008: 29-34

⁸⁴⁶ Ibid.: 34-38

⁸⁴⁷ CRS August 25 2008: 3

⁸⁴⁸ Ibid.: 42

len. Andere Unternehmungen wiederum bewachen und beschützen offizielle Personen der USA. Die meisten der erbrachten Dienstleistungen werden von *bewaffneten* Angestellten ausgeführt.

Das State Department verwendet für die Bewachung ihrer US-Botschaften und deren Mitarbeiter seit über 20 Jahren private Firmen. 2004 wurde in Bagdad die grösste US-Botschaft errichtet und man vergab den Auftrag, die Botschaft und ihre Mitarbeitende zu beschützen, an Blackwater. 2005 systematisierte das State Department das Ausschreibungsverfahren für private Unternehmungen, welche Sicherheitsdienstleistungen anbieten, indem die Ausschreibungen *Worldwide Personal Protective Services II (WPPS II)* gestartet wurden. Diese gewannen drei Firmen, die nun für das State Department Bodyguardaufgaben übernehmen und für die Sicherheit von Gebäuden und Infrastruktur zuständig sind: Blackwater Worldwide, DynCorp International LLC und Triple Canopy, Inc.⁸⁴⁹ Der Vertrag von Blackwater wurde im April 2008 nochmals für ein Jahr verlängert, obwohl es heftige Kritik deswegen gab, weil die Vorfälle von September 2007 noch immer vom FBI untersucht werden. Im Januar 2009 hat das State Department jedoch bekannt gegeben, dass der Vertrag, wenn er im Mai 2009 ausläuft, nicht erneuert werde, da die irakische Regierung verlauten liess, Blackwater keine neue Lizenz auszustellen.⁸⁵⁰ Ein anderes, medienbekanntes Beispiel involvierte die Firma CACI International, deren Mitarbeiter im irakischen Gefängnis Abu Ghraib Verhöre durchführten und bei Bekanntwerden der Misshandlungsvorfälle von 2004 ebenfalls ins Visier der Untersuchungen gerieten. CACI kam über einen Vertrag zu diesen Aufgaben, der bereits seit 1998 bestand und wo es ursprünglich darum ging, Inventurkontrollen bei der Army durchzuführen weshalb die Washington Post titelte: „*CACI Contract: From Supplies to Interrogation*“.⁸⁵¹ Es scheint undurchsichtig zu sein, weshalb CACI Verhöraufgaben übernehmen konnte, obwohl dies im ursprünglich abgeschlossenen Vertrag anscheinend nicht vorgesehen war. Ebenso verwirrend erscheint für die Aussenwelt die Tatsache zu sein, dass das Department of the Interior für den Vertrag zuständig war – auch dann noch als die Mitarbeiter Befragungen im Irak durchführten. Es ist lediglich bekannt, dass es diesbezüglich einen Outsourcing Vertrag zwischen dem Innenministerium und der Army gegeben hat.

Peacekeeping Operations

Die Antwort auf die Frage, ob die USA die Beteiligung von PMCs in Peacekeeping Missionen befürworten, muss differenziert ausfallen. Obwohl in den vorangehend aufgelisteten Dokumenten darauf verwiesen wird, dass die US-Truppen in ihren diversesten Aufträgen („Kriegsinterventionen“ aber auch in humanitären oder Peacekeeping Missionen) von privaten Unternehmungen unterstützt werden, ist nicht eindeutig, was damit gemeint ist und in welchem Umfang private Unternehmungen die Truppen unterstützen.

⁸⁴⁹ Alle Angaben entstammen CRS August 25 2008: 7

⁸⁵⁰ CNN 2009. Private Sicherheitsunternehmungen benötigen seit 2004 eine Lizenz, die von den irakischen Behörden ausgestellt werden. Im so genannten „Memorandum 17“ (abrufbar unter http://www.trade.gov/static/iraq_memo17.pdf, Zugriff 04.08.2009) werden die diesbezüglichen Bestimmungen festgehalten, wonach diese Firmen eigentlich bloss Abschreckungs- und Schutzfunktionen ausüben dürfen. Aktive militärische oder polizeiliche Aktivitäten sind verboten; sollte dennoch gegen diese Regulierungen verstossen werden, werden die Täter gemäss des Zivil- und Strafrechts ihrer *Herkunftsländer* bestraft. Diese Bestimmung rief Kritik hervor, da befürchtet wurde, dass mit dieser Regulierung den privaten Sicherheitsfirmen eine gewisse Immunität verliehen würde (siehe beispielsweise Der Spiegel 2007).

⁸⁵¹ Washington Post 2004

Oft werden die verschiedenen Aktivitäten unter dem Label „stability operations“ zusammengefasst, die das Aufgabenspektrum von Sicherheitsaufgaben bis zu Tätigkeiten des „nation-building“ umfassen. Zudem wird in manchen Dokumenten weiter zwischen „contingency contracting“ und „emergency contracting“⁸⁵² unterschieden, wobei in die erste Kategorie vorwiegend Aufgaben fallen, die bei Katastrophen (beispielsweise Hurricane Katrina) anstehen. Die anderen deckt die militärischen, humanitären und Peacekeeping Bereiche ab. In der neuen Generation von Peacekeeping Missionen, die als „multidimensional“ gelten, werden äusserst diverse Aufgaben ausgeführt. Zum ursprünglichen Auftrag des Überwachens von Waffenstillstandsabkommen sind folgende Tätigkeiten dazu gekommen: „(...) provide operational support to national law enforcement agencies; provide security at key government installations, ports and other vital infrastructure; establish the necessary security conditions for the free flow of people, goods and humanitarian assistance; and provide humanitarian mine action assistance.“⁸⁵³ Die folgenden Überlegungen zeigen, dass es übersichtlicher ist, die Einstellung der USA bezüglich des Einbezugs von PMCs zur Erfüllung von Peacekeepingaufgaben darzustellen, indem der organisatorische Rahmen betrachtet wird. Es können vier Kategorien von Operationen unterschieden werden: Erstens agieren die USA quasi-unilateral ohne Uno-Mandat, wie beispielsweise bezüglich der Intervention „Operation Iraqi Freedom“ im Irak („Multi-National Force – Iraq“). Zweitens sind die USA militärisch zwar mit einem Uno-Mandat im Rücken aktiv, unterstehen jedoch nicht einem multilateralen, sondern einem „eigenen“ US-amerikanischen Kommando. Dies ist der Fall bei „Operation Enduring Freedom“ in Afghanistan, die zwar auf einem Uno-Mandat basiert, aber von den USA geführt wird. Drittens leisten die USA auch einen Beitrag zu NATO-geführten, mit einem Uno-Mandat versehenen Operationen, wie diejenige der „ISAF“ in Afghanistan.⁸⁵⁴ Schliesslich beteiligen sich die USA auch an einzelnen Uno-Peacekeeping-Missionen, die einem Uno-Kommando unterstehen, beispielsweise in Haiti. Die Zahlen zeigen jedoch deutlich, wo die USA ihre Präferenzen setzen: Gemäss dem monatlichen Bericht des DPKO liegen die USA auf Platz 66, was die Truppenbeteiligung an Uno-Friedensmissionen anbetrifft, da die USA lediglich 97 (sic!) Soldaten und Polizisten für Uno-Peacekeeping-Missionen zur Verfügung stellten.⁸⁵⁵ Der US-amerikanische Beitrag zu NATO-geführten Operationen, beispielweise zur ISAF (US-Truppenkontingent zwischen 20'000 und 30'000 Soldaten) oder zur KFOR (zirka 1'500 Soldaten), ist eindeutig grösser⁸⁵⁶, steht aber dennoch in keinem Verhältnis beispielsweise zur „Multi-National Force – Iraq“ wo annähernd 160'000 Soldaten beteiligt sind.⁸⁵⁷

In der vorliegenden Arbeit geht es um robuste Peacekeeping Missionen, die *mit oder ohne* Internationaler Organisation wie der Uno oder NATO durchgeführt werden. Auf Grund der Aussagen der Interviewpartner ist festzustellen, dass die USA eine unterschiedliche Politik bezüglich des Einbezugs von

⁸⁵² CRS June 2009: 11

⁸⁵³ DPKO 2008: 24

⁸⁵⁴ CRS May 2006

⁸⁵⁵ DPKO 2009

⁸⁵⁶ NATO 2009a und NATO 2009b; DoD Januar 2009: 28

⁸⁵⁷ GlobalSecurity 2009

PMCs in PKOs haben. Obwohl private Unternehmungen sowohl in Uno-Missionen⁸⁵⁸ als auch in den US-unilateralen eingesetzt werden, ist die Zurückhaltung, im multilateralen Engagement mit Privaten zusammenzuarbeiten grösser. Der Grund liegt darin, dass die USA gegenüber PMCs anscheinend eine andere Haltung einnehmen als die internationale Staatengemeinschaft im Generellen, sprich, dass die USA PMCs eher für Aufgaben an vorderster Linie einsetzen und somit in der Zusammenarbeit diesen Unternehmungen weiter gehen als es ein internationale Konsens erlauben würde.⁸⁵⁹

Die IPOA teilt die Firmen – die so genannten „*peace & stability operations industry*“ beziehungsweise „*contingency contractors*“ – in drei Kategorien ein: LSCs (Logistics & Support Companies), PSCs (Private Security Companies) und SSR&Ds (Security Sector Reform & Development Companies).⁸⁶⁰

Die Firma MPRI beispielsweise führt Aufgaben aus dem ersten und dem dritten Bereich aus. Im Bereich Logistik erbringen sie unter anderem Software-Support, erstellen Pläne für den Transport von US-Truppen oder formulieren und evaluieren zukünftige Waffensysteme. Sie sind aber auch im SSR tätig, indem sie „(...) *develops appropriate civil-military divisions and relations, professionalizes and democratizes the armed forces, law enforcement and intelligence, and builds the institutions that govern and hold security sector actors accountable.*“⁸⁶¹ Blackwater Worldwide sind eine *Private Security Company*, indem sie Sicherheitsaufgaben ausführten, wie beispielsweise die bewaffnete Bewachung und den Schutz von Gebäuden und Personen im Irak. DynCorp kann als drittes Beispiel genannt werden, weil sie explizit Peacekeeping Aufgaben in Uno-Missionen übernehmen und nicht nur die USA in ihren anderen Einsätzen unterstützen. Ein anschauliches Beispiel stellen die Kontingente von Polizisten dar, die die USA für Uno-Missionen zur Verfügung stellen. Diese Polizisten werden unter anderem von PAE, MPRI oder von DynCorp rekrutiert, geschult und eingesetzt (beispielsweise in Haiti MINUSTAH).⁸⁶² Zudem arbeiten DynCorp, Northrop Grumman Corp. und KBR Inc. in Somalia für die dortige AU-Friedensmission, indem sie gewisse Stützpunkte bewirtschaften oder aber auch die dort stationierten Peacekeeper ausbilden. Bezahlt werden diese Unternehmungen vom Aussenministerium der USA.⁸⁶³ Bereits Ende 1999 haben die USA innerhalb der Peacekeeping Mission INTERFET DynCorp (auf der Grundlage eines LOGCAP Vertrags) damit beauftragt, Helikopter zur Verfügung zu stellen, da es keine freie Kapazitäten weder bei den australischen noch bei den US-amerikanischen Truppen gab.⁸⁶⁴ Auf die Gründe, weshalb die USA diese Aufgaben auslagern, wird weiter unten eingegangen. Die Uno ihrerseits akzeptierte diese „privaten“ Polizeikräfte, weil die USA darauf beharren, dass sie keine Alternativen dazu hätten. In diesem Sinne billigen die Uno diese Lösung, indem „(...) *the UN tried to fight it for a long time and then just give up.*“⁸⁶⁵

Obwohl PMCs längst in Peacekeeping Operationen – in unterschiedlichster Weise und Ausmass – eingesetzt werden, erachten die befragten Experten eine vollständige Auslagerung von Aufgaben in

⁸⁵⁸ Vergleiche die Ausführungen unter 3.1.

⁸⁵⁹ B7-8

⁸⁶⁰ IPOA 2008: 4

⁸⁶¹ MPRI 2009

⁸⁶² State 2009

⁸⁶³ B7-28; B11-4; B11-8; B11-12; CorpWatch 2007

⁸⁶⁴ Mattox/Guinn 2000

⁸⁶⁵ B11-36

Friedensmissionen an private Unternehmungen als unrealistisch. Weder ist das ein Thema im Kongress noch wäre es innerhalb der Uno bzw. des DPKOs durchsetzbar, indem es als ein „*non-starter without even considering it*“⁸⁶⁶ taxiert wird. Zudem sei es auch unvorstellbar, dass *rapid reaction forces* vollständig an PMCs ausgelagert würden, wobei man sich eine *Beteiligung* von PMCs an solchen Schnellen Eingreiftruppen vorstellen kann.⁸⁶⁷

Es bleibt festzuhalten, dass die USA private Militärunternehmen durchaus mit den unterschiedlichsten Peacekeeping Aufgaben betrauen. Bei der Verwendung von PMCs scheinen die USA jedoch einen Unterschied zu machen zwischen den „eigenen“ quasi-unilateralen so genannten „*stability operations*“ und den Uno-Friedensmissionen. Generell sind die USA in multilateralen Operationen wenig eingebunden, kooperieren jedoch auch dort mit privaten Kräften. Sowohl das Ausmass als auch das Aufgabenspektrum sind jedoch bei den unilateralen Missionen deutlich grösser, was unter anderem darauf zurückgeführt wird, dass die USA eine andere Politik im Umgang mit PMCs haben, als es ein internationaler Konsens erlauben würde.

5.2.1.3. Einstellungen gegenüber PMCs

Es ist ersichtlich geworden, dass die USA gegenüber der Verwendung privater Unternehmungen grundsätzlich positiv eingestellt sind. Im Circular A-76 ist die grundlegende Einstellung festgehalten: „*The longstanding policy of the federal government has been to rely on the private sector for needed commercial services. To ensure that the American people receive maximum value for their tax dollars, commercial activities should be subject to the forces of competition (...)*“⁸⁶⁸ Auch das GAO verweist in seinen Berichten auf die „*benefits of using contractors*“⁸⁶⁹. Schliesslich hat der Kongress den Beizug von unbewaffneten Zivilisten zur Unterstützung des Militärs seit langem und wiederholt gutgeheissen.⁸⁷⁰ Seit dem Irak-Krieg von 2003 ist deutlich geworden, dass nicht nur solche Firmen die Truppen unterstützen, die Support-Funktionen wie die Verpflegung, das Unterkunftswesen oder logistische Aufgaben übernehmen, sondern auch bewaffnete Tätigkeiten ausführen. Während den letzten Jahren des militärischen Engagements im Nahen und Mittleren Osten ist die Anzahl von PMCs stark angestiegen und damit sind auch die Aufgabenbereiche vergrössert worden. Wie weiter oben aufgezeigt wurde, existieren Gesetze, Verordnungen und Erlasse seitens der einzelnen Departemente, die die Politik zu diesem Sachverhalt durchaus festlegen und auch bestimmen, was in den USA unter „*inherently governmental functions*“ verstanden wird beziehungsweise was ausgelagert werden kann und was nicht. Diese verschiedenen Regulierungen veranlassten denn auch einen Interviewpartner zur folgenden Aussage: „*So, there, you can say that there is some stable (...) consensus on what should*

⁸⁶⁶ B15-4

⁸⁶⁷ B7-28

⁸⁶⁸ Circular A-76: 4. Policy (Hervorhebung durch AB)

⁸⁶⁹ GAO October 2008: 1

⁸⁷⁰ CRS August 25 2008: Introduction

and shouldn't be outsourced (...).⁸⁷¹ Dennoch erscheinen die Regulierungen nicht so eindeutig und kohärent zu sein, wie das auf den ersten Anblick den Eindruck erweckt. So heisst es in den FARs sowohl des DOD als auch des State, dass tödliche Gewaltanwendungen für Vertragspartner nicht erlaubt sind. Nachfolgende Abschnitte heben jedoch gerade dieses Verbot wieder auf, indem festgehalten wird, dass diese Art von Gewaltanwendung dann gerechtfertigt ist, wenn sie der zur Erfüllung der im Vertrag festgehaltenen Aufgaben dient. Diese Relativierungen verwässern die bestehenden Regulierungen, weshalb schliesslich nicht ganz klar zu sein scheint, was nun ausgelagert werden kann und was nicht. Diese Verunsicherung zeigt sich auch in den vielen Diskussionen und Auseinandersetzungen, die es nach wie vor um die IGFs zu geben scheint⁸⁷², was die *National Defense University* im Juni 2008 dazu veranlasste, eine Konferenz zum Thema „*Inherently Governmental Functions and Private Security Contractors*“ abzuhalten. Obwohl nach den Vorfällen um Blackwater im September 2007 die Diskussionen um Kontrollen, Verantwortlichkeiten und Verwendungen von PMCs stark zugenommen haben – nicht nur in der Presse, sondern auch im Kongress –, scheinen verschiedenste Akteure gegenüber den privaten Sicherheits- und Militärfirmen prinzipiell positiv eingestellt zu sein. Gemäss einem Interviewpartner sind auch grosse Teile des Militärs mit den Aufgabenerfüllungen von Privaten zufrieden – vor allem im LOGCAP-Bereich, wo es vorwiegend um technische und logistische Unterstützungsaktivitäten geht, die meistens unbewaffnet ausgeführt werden können. Gewisse Bedenken werden ihrerseits bezüglich den „security functions“ geäussert: „(...) *security protection activity (...)* [this] *one is the one that is problematic.*“⁸⁷³ Das grösste Problem wird darin gesehen, dass die PMCs zu wenig in die militärischen Strukturen und Abläufe miteinbezogen sind. Das Aussenministerium geht sogar noch einen Schritt weiter und spricht seine Unterstützung auch für diejenigen Unternehmungen aus, die ebenfalls Sicherheitsaufgaben wahrnehmen. In diesem Sinne würdigte Gregory Starr vom State Department im April 2008 die Arbeit von Blackwater im Irak wie folgt: „*Essentially I think they do a very good job.*“⁸⁷⁴

Ein Interviewpartner begründete diese positive Einstellung damit, dass die Erfahrungen des Bezugs von PMCs seit dem Golfkrieg anfangs der 1990er Jahre sehr gut waren. Die LOGCAPs zeigten, dass es durchaus möglich war, erfolgreich mit privaten Firmen zusammenzuarbeiten: „(...) *once LOGCAP was in place, they demonstrated that it could in fact, (...), successfully support the deployed force in a war fighting situation or a peacekeeping situation. (...)* *And for most part it worked well.*“⁸⁷⁵ Diese vorteilhaften Erfahrungen hätten dazu geführt, dass immer mehr private Firmen mit derartigen Aufgaben betraut worden seien „(...) [a]nd, *we just pushed that as hard as we can and we're still pushing it.*“⁸⁷⁶ In diesem Sinne wird angenommen, dass die Auslagerungstendenzen trotz der letzten öffentlich gewordenen Skandale nicht zurückgehen werden. Verschiedene Aussagen der Interviewpartner lassen

⁸⁷¹ B5-54

⁸⁷² B3-11; B5-54

⁸⁷³ B5-30

⁸⁷⁴ Starr 2008

⁸⁷⁵ B5-26

⁸⁷⁶ Ibid.

darauf schliessen, dass sogar noch mehr mit privaten Sicherheits- und Militärfirmen zusammen gearbeitet wird, indem die Auslagerungen in gewissen (militärischen) Bereichen „aggressively“⁸⁷⁷ zunehmen werden. Dabei wird erwartet, dass vorwiegend in der Informationstechnologie externe Experten beigezogen werden, die die rasanten Entwicklungen besser bewältigen können als in-house Personal. Die zunehmende Komplexität der Kriegsführung liefert nur eine Teilantwort auf den starken Beizug von PMCs. Ein anderer Grund – auf den später ausführlich eingegangen wird – sind fehlende Kapazitäten, um bestimmte Aufgaben zu erledigen.

5.2.2. Argumentationslinien

„Ideology matters greatly in the formulation of national security policy.“⁸⁷⁸

5.2.2.1. Leadership

Um die Verwendung von PMCs als Instrumente der Aussenpolitik erklären zu können, ist es hilfreich, auf einige Grundsätze und –linien der US-amerikanischen Aussenpolitik zurückzugreifen. Es lassen sich zentrale Elemente identifizieren, die sich wie ein roter Faden durch die mehr als 200-jährige Geschichte ziehen. Teilweise stehen sie in einem gewissen Widerspruch zueinander und hatten daher je nach Konstellationen mehr oder weniger grosse Spannungen ausgelöst. In Bezug auf potentielle Kooperationsformen existieren Strategien, die die ganze Bandbreite von *Isolationismus* bis *Internationalismus* abdecken. Hinsichtlich der Handlungsmotivationen finden sich Orientierungen, die zwischen den Polen *Idealismus* und *Realismus* oszillieren.⁸⁷⁹ Diese vier aussenpolitischen Traditionen treten zeitweise alleine, jedoch auch in Kombination auf, indem beispielsweise das eine mit dem anderen begründet wird. Im 20. Jahrhundert stand in bestimmten Perioden die eine oder andere Tradition im Vordergrund, was dazu führte, dass die amerikanische Aussenpolitik in verschiedenen Phasen sehr unterschiedliche Züge annahm. Die letzte einschneidende Phase begann mit den Terroranschlägen vom 11. September 2001, die sowohl die Innen- als auch Aussenpolitik der USA ausserordentlich beeinflussten. Auf Grund der darauffolgenden militärischen Interventionen in Afghanistan und im Irak erlebte die Industrie der privaten Sicherheits- und Militärfirmen einen enormen Boom.

Bei den nachfolgenden Ausführungen geht es darum, gewisse Kernelemente amerikanischer Aussenpolitik darzulegen, indem auf einzelne Präsidentschaften detaillierter eingegangen wird. In einem zweiten Schritt wird der Frage nachgegangen, ob die Aussenpolitik George W. Bushs nach dem 9-11 grundlegend anders ausgestaltet war als die Vorgänger-Administrationen und wenn ja, inwiefern und welche Bedeutung dies für die Kooperation mit PMCs hatte.

⁸⁷⁷ B5-18. Im Übrigen nähmen Auslagerungen und Privatisierungen auch in anderen Sektoren zu, nicht nur im Sicherheitsbereich (B11-20)

⁸⁷⁸ Offner 2007: 40

⁸⁷⁹ Kirste 1998: 63-67

Überblick amerikanischer Aussenpolitiken einzelner Präsidentschaften des 20. Jahrhunderts

Einführung

Die Nationalen Sicherheitsstrategien NSS (*The National Security Strategy of the United States*) und die QDR (*Quadrennial Defense Review*) stellen die Grundlagen der amerikanischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik dar.⁸⁸⁰ Obwohl die beiden Dokumente vor allem auf verteidigungspolitische und militärische Sachverhalte fokussieren, erläutern sie auch die prinzipiellen Handlungsorientierungen und die zu verwendenden aussenpolitischen Instrumente. Seit 1986 beziehungsweise 1997 ist die amerikanische Regierung verpflichtet, in Vierjahresabständen eine NSS und ein QDR dem Kongress vorzulegen.⁸⁸¹ Die NSS von 2006 unterscheidet sich in ihren Grundsätzen von derjenigen aus dem Jahre 2002 nicht besonders.⁸⁸² Letztere ist klar von den Ereignissen des 9-11 geprägt und den daraus resultierenden politischen und militärischen Konsequenzen, welche im Dokument von 2006 erneut betont werden. Die NSS 2006 steht nach wie vor im Zeichen des Kampfes gegen den globalen Terrorismus, indem die USA demokratische Institutionen und Regierungen in allen Staaten fördern und unterstützen wollen, um Tyrannen zu beenden: „*The United States must defend liberty and justice because these principles are right and true for all people everywhere.*“⁸⁸³ Diese bereits in der NSS 2002 festgehaltene Zielvorstellung zeigt auf, dass die Bush-Regierung eine ideologisch orientierte Aussenpolitik verfolgte und beabsichtigte „(...) *to combine American principles and power to effect American goals under the rubric of a new ‚American internationalism‘.*“⁸⁸⁴ Es existieren zahlreiche Gründe, weshalb es einen Boom der PMCs gab. Einen Zusammenhang ist jedoch nicht zu verneinen: Der von 2003 an geführte Irak-Krieg hat die Anzahl PMCs massiv ansteigen lassen. Es muss nun die Frage gestellt werden, ob die Administration Bush eine besondere Aussenpolitik verfolgt hatte oder ob die Ziele, Vorgehensweisen und Instrumente in der Tradition amerikanischer Aussenpolitiken des 20. Jahrhunderts standen und somit dem Rollenkonzept beziehungsweise der politischen Kultur inhärent sind. Ein Element, das Jahrzehnte und die verschiedensten Präsidentschaften überdauerte, war die Betonung eines gewissen *Exzeptionalismus* der amerikanischen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft gegenüber anderen Staaten. Obwohl der Ausspruch des englischen Puritaners John Winthrop einige Jahrhunderte zurückliegt, ist er dennoch bezeichnend. Im Jahre 1630 ermahnte der erste Gouverneur der Massachusetts Bay in einer Predigt die Siedler seiner Kolonie, eine Gesellschaft zu gestalten als wären sie „*a city upon a hill*“.⁸⁸⁵ Damit drückte er die Überzeugung aus, dass die Siedler der Neuen Welt eine exzeptionelle und vorbildliche Gesellschaft errichten werden, die sich in möglichst viele Teile der Welt ausbreiten sollte. Dieses Vorhaben war nicht nur ein Wunschgedanke, sondern wurde als Bestimmung beziehungsweise als Schicksal (*destiny*) für die entstehende amerikanische Gesellschaft gesehen und wird auch als Erklärung für die territoriale Ausdehnung auf dem amerikanischen Kontinent selbst he-

⁸⁸⁰ Fitschen 2006: 49

⁸⁸¹ Siehe United States Code TITLE 50, CHAPTER 15, SUBCHAPTER I, § 404a (NSS); United States Code TITLE 10, Subtitle A, PART I, CHAPTER 2, § 118 (QDR)

⁸⁸² Strutynski 2009

⁸⁸³ NSS 2006: 2

⁸⁸⁴ Offner 2007: 1

⁸⁸⁵ Mass.gov 2009

rangezogen („*errand into the wilderness*“⁸⁸⁶). Expansion bedeutete nicht nur die Verbreitung der eigenen Wertvorstellungen, sondern galt auch als förderlich für mehr Wohlstand und Sicherheit.⁸⁸⁷ Es waren vorwiegend die folgenden zwei Faktoren, die die Vorstellung prägten, besonders zu sein: Erstens existierten in der „neuen Nation“ keine tradierten Identitätsvorstellungen, die auf einer gemeinsamen Kultur, Religion oder sozialen Ordnung aufbauten. Zweitens waren es gerade die Motivationen zur Auswanderung, die die Gestaltung des neuen Lebens der Siedler bestimmten, indem die spezifische amerikanische Lebensführung und die damit einhergehende Abgrenzung zum „alten“ Kontinent Europa betont wurden. Diese Überzeugung der Einzigartigkeit des neuen amerikanischen Modells weise eine „*erstaunliche Kontinuität*“ auf und kommt daher immer wieder zum Vorschein.⁸⁸⁸ Wie zu sehen sein wird, finden sich in etlichen Administrationen unterschiedlicher Parteicouleur Argumentationslinien, die den Vorbildcharakter des amerikanischen Systems hervorheben und das sich in ihren Aussenpolitiken niederschlug.

Das Begriffspaar Isolationismus – Internationalismus erscheint auf den ersten Blick gegensätzlich zu sein. Dies greift zu kurz, denn es ging bei beiden Strategien um die Verteidigung der gleichen Werte, einfach in verschiedenen Perioden.⁸⁸⁹ Die unterschiedliche Schwerpunktlegung kann am Besten anhand der 1823 aufgestellten Monroe-Doktrin gezeigt werden. In den ersten beiden Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts verfestigte sich die junge Republik USA und gewann auf Grund ihrer (wirtschaftlichen) Erfolge an Selbstvertrauen. Dementsprechend bekräftigte die Doktrin im Grundsatz die Prinzipien der nationalen Souveränität und damit einhergehend die Nichteinmischung – vorwiegend an die Adresse der europäischen Kolonialisten mit Blick auf die südamerikanischen Staaten gerichtet. Erstens wurde proklamiert, dass erneute Kolonialisierungsversuche europäischer Mächte auf dem gesamten amerikanischen Kontinent nicht mehr toleriert würden. Zweitens würden sich die USA – *quid pro quo* – nicht in europäische Angelegenheiten einmischen und drittens würde jeglicher Versuch der europäischen Mächte, ihre Ordnungen auf die neue Welt zu übertragen als direkter Angriff auf die amerikanische Sicherheit verstanden und man würde darauf militärisch reagieren.⁸⁹⁰ Damit wurde eine klare Grenze zwischen der alten und der neuen Welt gezogen und demonstriert, dass die USA sich emanzipiert hatten. Es sind unverkennbar isolationistische Überzeugungen zu erkennen, indem sich die USA klar von Europa distanziert und ihnen aber auch Nicht-Einmischung seitens der USA garantierte. In den nachfolgenden Jahrzehnten bekam die Doktrin eine neue Dimension, eher internationalistische Züge, indem die USA sich selbst die Rolle des Ordnungshüters für den ganzen amerikanischen Kontinent zuschrieb und die europäischen Übergriffe verurteilten. Die USA intervenierten in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts immer wieder in südamerikanischen und karibischen Staaten vorwiegend mit der Begründung, dass die Europäer sich nicht in Angelegenheiten auf dem amerikanischen Kontinent ein-

⁸⁸⁶ Vorländer 2007: 26. In der Literatur findet sich für das Sendungsbewusstsein der Begriff „*manifest destiny*“ (Vorländer 2007: 27; Offner 2007: 2).

⁸⁸⁷ Offner 2007: 2

⁸⁸⁸ Vorländer 2007: 26; Offner 2007: 40

⁸⁸⁹ Deudney/Meiser 2008: 35

⁸⁹⁰ The Monroe Doctrin, December 2 1823 (US Historical Documents, <http://www.law.ou.edu/ushistory/monrodoc.shtml>, Zugriff 22.4.2009)

zumischen hätten. Die kubanische Intervention und Besetzung einzelner Gebiete auf der Insel nach dem Sieg im spanisch-amerikanischen Krieg von 1898 verdeutlichte ein erstes Mal, dass die USA die Monroe-Doktrin für ihre eigenen nationalen Interessen auslegten. Die Intervention wurde damit begründet, dass der kubanische Aufstand direkt die amerikanischen Interessen tangiere und die europäischen Kolonialisten zurückgedrängt werden müssen. Kuba blieb jedoch bis 1922 quasi ein amerikanisches Protektorat. Ähnlich verhielt es sich mit anderen südamerikanischen Staaten wie Panama, der Dominikanischen Republik oder Nicaragua.⁸⁹¹

In der Folge werden einzelne Schwerpunkte amerikanischer Aussenpolitiken verschiedener Präsidenten diskutiert. Eine umfangreiche und abschliessende Darstellung der jeweiligen Politiken wird hier nicht angestrebt und würde den Rahmen sprengen. Vielmehr geht es darum, wichtige Entwicklungsschritte aufzuzeigen und einzelne Aspekte, die auch für die gegenwärtige Politik entscheidend sind, herauszuarbeiten.

Woodrow Wilson war derjenige Präsident, der einen entscheidenden Einfluss auf die amerikanische Aussenpolitik im 20. Jahrhundert gehabt hatte und dessen Leitlinien sich in nachfolgenden Aussenpolitiken niedergeschlagen haben. Auf Grund seiner Rede zum Kongress vom 3. April 1917, in der er seine Überzeugungen darlegte, warum die USA in den Ersten Weltkrieg eingreifen sollten, orientierten sich nachfolgende Präsidenten an seinen dargelegten Gründen. Es waren vorwiegend ideologisch begründete Argumentationen, um von der bis anhin verfolgten Neutralitätspolitik abzuweichen und zur Interventionspolitik überzugehen. Die USA fühlten sich unter anderem verpflichtet, ihre Wertvorstellungen zu verteidigen und auch anderen aufzuerlegen – auch dem deutschen Volk. Aus seiner Rede kommt einerseits hervor, dass die USA sich für Frieden und Demokratie einsetzen und dass sie die Herausforderung dieser Konfrontation annehmen müssen: *„We are now about to accept gage of battle with this natural foe to liberty and shall, if necessary, spend the whole force of the nation to check and nullify its pretensions and its power. (...) The world must be made safe for democracy. (...) We are but one of the champions of the rights of mankind. We shall be satisfied when those rights have been made as secure as the faith and the freedom of nations can make them.“*⁸⁹² Die Jahre vor dem Kriegseintritt der USA im Jahre 1917 waren von Neutralität geprägt gewesen. Wilson beabsichtigte beim Ausbruch des Ersten Weltkrieges, sich nicht in das Kräftemessen der europäischen Mächte einzumischen, da einerseits nationale Interessen nicht auf dem Spiel standen und andererseits Interventionen in europäische Angelegenheiten nicht den aussenpolitischen Traditionen entsprachen. Die Rolle der USA wurde vielmehr als diejenige eines Mediators gesehen. Während der Krieg andauerte, wurde die USA immer mehr von den Kriegsgeschehnissen tangiert, indem der amerikanische Handel einerseits von den gegenseitigen britischen und deutschen Blockaden beeinträchtigt wurde und andererseits amerikanische Staatsbürger bei Angriffen auf Schiffe ums Leben kamen. Diese Vorkommnisse veranlassten Wilson, aktiver zu handeln. Er unternahm verschiedene Friedensbemühungen, indem er unterschiedliche Kon-

⁸⁹¹ Belton 2007: 50-52; Berg 2003

⁸⁹² Wilson 1917

zeptionen erarbeitete, denen allen die Vorstellung gemeinsam war, eine „League of Nations“ zu gründen, in der sich alle Nationen zu alternativen Konfliktaustragungen als Krieg verpflichten. Neben diplomatischen Bemühungen unterstützte Wilson die Konfliktparteien auch mit finanzpolitischen Instrumenten, indem er den amerikanischen Banken erlaubte, Kredite zu vergeben – unter anderem deshalb, damit die Kriegsparteien nach wie vor amerikanische Produkte kaufen konnten. Obwohl seine Aktionen rechtlich gesehen legal waren, waren sie nicht wirklich neutral.⁸⁹³ Die Absicht, einen „Frieden ohne Sieger“ herzustellen, wurde mit der Ankündigung Deutschlands auch neutrale Schiffe anzugreifen und der darauf folgenden Zerstörung dreier amerikanischer Schiffe durch die deutsche Marine, aufgegeben. Die USA stellten sich auf die Seite der Alliierten, obwohl dies über die Jahre hinweg vermieden beziehungsweise abgelehnt wurde. Wilson hatte einen entscheidenden Einfluss auf die Friedensverhandlungen in Versailles, die im Januar 1919 begannen. Von Beginn an konnte Wilson seine Idee eines Völkerbundes, bei der die USA die Führung übernehmen sollten, in die Verhandlungen miteinbringen. Der Völkerbund nahm am 10. Januar 1920 seine Arbeit auf – ohne dass die USA jemals Mitglied wurden.⁸⁹⁴ Die Gründe für die Nicht-Mitgliedschaft werden auf das Versagen Wilsons zurückgeführt, den Kongress für seine Idee eines Völkerbundes zu überzeugen. Der republikanische Senator Lodge verstand es, einen Grossteil seiner Parteikollegen (und einige Demokraten) dafür zu gewinnen, die amerikanische Mitgliedschaft im Völkerbund abzulehnen. Seit der Gründung der USA sei man dem Rat und der Empfehlung Washingtons und Jeffersons gefolgt, sich nicht in internationale Allianzen einbinden zu lassen.⁸⁹⁵ Mit dieser Grundhaltung verbunden war der Stein des Anstosses Artikel 10 des Gründungsvertrags, der den kollektiven Sicherheitscharakter des Völkerbundes beinhaltete und somit die Staaten der gegenseitigen militärischen Unterstützung verpflichtete. Lodge forderte dahingehende Veränderungen des Artikels 10, dass der amerikanische Kongress die einzige Instanz sei, die über den Einsatz des amerikanischen Militärs entscheiden könne. Wilson erklärte die gemachten Änderungsvorschläge des Kongress’ für inakzeptabel, da eine Veränderung des Artikels 10 einer „nullification of the Treaty“⁸⁹⁶ gleichkäme. Die notwendige Zweidrittelmehrheit im Senat für Völkerrechtsverträge wurde bei weitem nicht erreicht, sodass die USA nie Mitglied im Völkerbund wurden.⁸⁹⁷

Die Motivationen für einen Kriegseintritt der USA basierten auf Veränderungen der aussenpolitischen Grundeinstellungen Wilsons. Die Abkehr einer Aussenpolitik, welche von Neutralität beziehungsweise von isolationistischen Tendenzen geprägt war, hin zu einer interventionistischen Politik kann unter anderem mit verschiedenen Facetten des nationalen Interessens begründet werden. Die wirtschaftlichen Konsequenzen der immer restriktiver werdenden Handelsbeziehungen, amerikanische Opfer und schliesslich die Versenkung amerikanischer Schiffe führten zur Überzeugung Wilsons, dass „(...) *the war has shown that isolation was no longer an option: ,we are participants, whether we would or not,*

⁸⁹³ LaFeber 2008: 52-53

⁸⁹⁴ Thompson 2007: 214-220

⁸⁹⁵ LaFeber 2008: 54

⁸⁹⁶ Thompson 2007: 220

⁸⁹⁷ Berndt 2004

in the life of the world'.⁸⁹⁸ Das Eingreifen in den Krieg und vor allem die vorgebrachten Friedensentwürfe können auch mit dem Glauben an die Tugendhaftigkeit und Fähigkeiten der eigenen Nation erklärt werden. Wilson teilte die Auffassung, dass die USA eine *ausserordentliche* gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Einheit darstellten und dass sie auf Grund dessen eine Verpflichtung hätten, sich in die Weltgeschehnisse einzubringen: „(...) *he believed in the nation's historic mission to lead the world on to a higher plane*“.⁸⁹⁹ Wilson war als Präsident nicht nur mit den Geschehnissen des Ersten Weltkriegs konfrontiert, sondern musste auch Stellung gegenüber zunehmenden Revolutionen beziehen.⁹⁰⁰ Während seiner Amtszeit intervenierte auch er auf dem amerikanischen Kontinent und rechtfertigte die militärischen Einmischungen in Haiti, Santo Domingo, Nicaragua und zweimal in Mexiko auf der Grundlage der Monroe-Doktrin. Wilsons Politik wird oft als paradox bezeichnet – gerade derjenige Präsident, der das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die Einbindung von Nationen in einem Völkerbund propagierte, intervenierte in etlichen Staaten Mittel- und Südamerikas. Diese Einmischungen waren weniger von hegemonialen Machtinteressen geprägt als von einem Auftrag, den die USA erfüllen mussten: „*Tatsächlich aber hatte in seiner [Wilson, ab] Regierungszeit (von 1913 bis 1921) der missionarische Impuls in der US-Außenpolitik die Oberhand gewonnen*“.⁹⁰¹ Das Erbe Wilsons ist für die amerikanische Aussenpolitik beträchtlich. Fast hundert Jahre nach seiner Herrschaft ist der Gedanke nach wie vor massgebend, dass die USA eine besondere Verantwortung in der Weltpolitik haben, ihre Prinzipien aufrecht zu erhalten und dafür einzustehen. „(...) [W]hereas the mission had traditionally been viewed as an exemplary one, Wilson transformed it into the justification for an active and extensive involvement in world politics“.⁹⁰²

Zahlreiche nachfolgende Präsidenten waren von Wilson und seinen ideologischen Grundüberzeugungen beeinflusst. Sowohl Franklin D. Roosevelt (FDR) als auch Harry Truman, deren Amtszeiten von den Geschehnissen des Zweiten Weltkriegs geprägt waren und die die Nachkriegsordnung ausrichten mussten, verkörperten den so genannten Wilsonianismus. Ähnlich wie die frühen Jahre des Präsidenten Wilson waren die 1930er Jahre unter FDR von einer eher isolationistischen Politik geprägt. Roosevelt musste sich der massiven Wirtschaftskrise annehmen und war der Ansicht, dass dies am Besten innenpolitisch zu bewerkstelligen sei und nicht etwa durch internationale Kooperationen. Diese Politik wurde vom Kongress unterstützt, der ebenfalls die innenpolitische Krise als wichtiger erachtete, als sich mit aussenpolitischen Fragen zu beschäftigen.⁹⁰³ Konkret verabschiedete der Kongress in den 1930er Jahren verschiedene Neutralitätsgesetze, die unter anderem den Handel mit Waffen und später mit Kriegsmaterial verboten. Diese Gesetzgebungen waren eine Reaktion auf die Politik Theodore Roosevelts und Wilsons, da die Öffentlichkeit und eine Mehrheit der Politiker der Meinung waren, die Verwicklung der USA in Kriege, vor allem in den Ersten Weltkrieg, wäre mit einer isolationistischen

⁸⁹⁸ Thompson 2007: 216

⁸⁹⁹ Ibid.: 212

⁹⁰⁰ LaFeber 2008: 53

⁹⁰¹ Berg 2003

⁹⁰² Thompson 2007: 221

⁹⁰³ LaFeber 2008: 56

Politik vermeidbar gewesen.⁹⁰⁴ In diesem Sinne stand FDR in den 1930er Jahren für eine Neutralitätspolitik der USA ein, die nach der Münchner Konferenz von 1938 jedoch in eine aktivere Politik umschlug, indem Kriegsmaterial an Frankreich und Grossbritannien geliefert wurde, da dies für die amerikanische nationale Sicherheit als zentral angesehen wurde. Die Zeit bevor die USA 1941 in den Krieg eintraten, versuchte FDR über handels- und finanzpolitische Instrumente den Lauf der Dinge zu beeinflussen. Der Kriegseintritt der USA erfolgte auf Grund des japanischen Angriffs auf die Militärbasis Pearl Harbor in Hawaii. Die USA hatten Japan zuvor den Ölhahn zugedreht, nachdem Japan das französische Indochina eingenommen hatte und in China einmarschiert war. Die USA lehnten die japanischen Versuche zu einer Regionalmacht aufzusteigen ab und verurteilten ihre Politik dementsprechend. Nach dem Angriff auf Pearl Harbor überschlugen sich die Ereignisse: Zuerst erklärte der Kongress am 7. Dezember 1941 den Japanern den Krieg, worauf vier Tage später Deutschland den USA den Krieg erklärte.

Ähnlich wie bei Wilson waren es nicht imperialistische Beweggründe, die Roosevelt dazu bewegten, in den Krieg zu ziehen. Vielmehr stand die Verantwortung im Vordergrund, die „vier Freiheiten“ (Meinungsausserung, Religion, *freedom from fear and want*) zu verteidigen. Er war auch derjenige, der erstmals die Welt in zwei Kategorien teilte: die demokratischen, freiheitsliebenden, anti-imperialistischen Staaten versus die „evil Axis“ von totalitären und machthungrigen Staaten.⁹⁰⁵ Nicht nur die Argumentationslinien glichen denjenigen Wilsons, sondern auch die Vorstellungen einer Weltordnung nach dem totalen Krieg der 1940er Jahre. FDR setzte sich mit der Forderung nach einer Organisation von Vereinten Nationen für eine multilaterale Weltordnung ein, um zukünftige Aggressionen eindämmen zu können. Auch finanzpolitisch setzte er auf eine weltweite Zusammenarbeit und unterstützte die Errichtung der Bretton Woods Systeme. Diese ideologischen Forderungen müssen jedoch in den Kontext der Situation gesetzt werden, wie sich die Lage am Ende des Zweiten Weltkrieg darstellte: Während ein Grossteil der Infrastruktur und Wirtschaft Europas zerstört war, erlebten die USA ein Wirtschaftswunder, indem die Industrieproduktion um 90% anstieg. Amerika realisierte, was dies bedeutete: „(...) *they no longer needed to fear becoming politically involved with the world because now, they believed, they finally held the raw power to control and run that world.*“⁹⁰⁶ Die amerikanische politische Elite war sich einig, dass die USA nach dem Ende des Krieges die Rolle des Weltleaders übernehmen werden. Sie beabsichtigten ein Modell zu errichten, das aus offenen, wirtschaftlich entwickelten (kapitalistischen) und dekolonialisierten Staaten bestehen sollte.

Die nachfolgende Zeit des Kalten Krieges war geprägt von der Ablehnung des Kommunismus und der diesen Prinzipien folgenden Regimes. Eine entscheidende Grundlage wurde mit der Truman-Doktrin gelegt. 1947 entzog Grossbritannien der westlich orientieren Regierung Griechenlands seine Unterstützung worauf die griechische kommunistische Partei den Bürgerkrieg gewann. Die USA sahen darin

⁹⁰⁴ Dittgen 2007: 397

⁹⁰⁵ Offner 2007: 3

⁹⁰⁶ LaFeber 2008: 58

nicht nur für die Türkei eine Gefahr, sondern für den ganzen Mittleren Osten, weshalb Truman aufrief, dass die USA sich mehr engagieren müsse⁹⁰⁷: „*I believe that it must be the policy of the United States to support free peoples who are resisting attempted subjugation by armed minorities or by outside pressures.*“⁹⁰⁸ Damit wandte sich Truman ebenfalls von der bis zum Zweiten Weltkrieg geltenden Tradition ab, dass die USA sich möglichst nicht in Konflikte einmischen sollten. Er bekräftigte die Überzeugung, demokratischen Staaten politische, militärische und wirtschaftliche Unterstützung zu gewährleisten, um sie gegen autoritäre Strömungen zu schützen.⁹⁰⁹ Die veränderte Einstellung der USA kann als Reaktion auf die sowjetrussischen Aktivitäten in Osteuropa, namentlich die manipulierten Wahlen in Ungarn und Polen 1947, den Coup in der Tschechoslowakei und die Berliner-Blockade von 1948 gesehen werden. Mit der Gründung der NATO 1949 bestätigten die USA ihre selbst auferlegte Verpflichtung, die kommunistischen totalitären Kräfte wenn nötig auch militärisch zu bekämpfen und die westeuropäischen Alliierten vor dem kommunistischen Block aus dem Osten zu beschützen. Das Engagement der Amerikaner wurde von einigen europäischen Staaten begrüßt, allen voran von den Briten, die die amerikanische Diplomatie und militärische Unterstützung angenommen hatten. Die USA wurden vorwiegend in Grossbritannien quasi als „*empire by invitation*“⁹¹⁰ wahrgenommen und folglich auch als „Schutzmacht“ akzeptiert. 1949 war das entscheidende Jahr für Europa als der Kontinent endgültig geteilt wurde und die Situation in Form einer „militärischen Stabilität“ besiegelt schien. Die von Truman eingeläutete Eindämmungspolitik (*containment*) wurde mit den Ereignissen in China und Korea noch verstärkt und schlug sich in der berühmten NSC-68 (*National Security Council Report*) aus dem Jahre 1950 nieder. In diesem Bericht machte Truman klar, dass die Eindämmungspolitik verstärkt mit militärischen anstelle diplomatischer Mitteln geführt werden müsse, da zu befürchten war, dass die kommunistischen Staaten den USA vor allem militärisch gefährlich werden könnten: „*The Kremlin design seeks to impose order among nations by means which would destroy our free and democratic system. (...) the Kremlin seeks to bring the free world under its dominion by the methods of the cold war. The preferred technique is to subvert by infiltration and intimidation. (...) the Soviet Union is seeking to create overwhelming military force, in order to back up infiltration with intimidation.*“⁹¹¹ Der Sieg des Kommunisten Mao 1949 im chinesischen Bürgerkrieg und die Erfahrungen im Koreakrieg legten den Grundstein erstens für eine Verschiebung von einer eher diplomatischen zu einer militärisch dominierten Eindämmungspolitik. Zweitens gelten die zwei Ereignisse als wegweisend für die späteren Interventionen der USA auch in der Dritten Welt, vornehmlich in Vietnam.⁹¹² Die amerikanische Intervention in Vietnam kann weder wirtschaftlich noch aus nationalen Interessen begründet werden. In der ersten Phase spielte die allgemeine Lage in Asien eine Rolle, indem die USA von 1950-1954 den Franzosen unter die Arme griffen, kommunistische Tendenzen zurückzudrängen, um einen Domino-Effekt zu verhindern. 1954 wurde Vietnam in einen Nord- und einen Südteil auf-

⁹⁰⁷ Saull 2008: 72

⁹⁰⁸ Truman 1947: 4

⁹⁰⁹ State 2009a

⁹¹⁰ Lundestad, Geir 1998 – zitiert in Saull 2008: 75

⁹¹¹ NSC-68, Section VII. A. and B. (<http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/nsc68.htm>, Zugriff 23.4.2009)

⁹¹² Kurth 2007: 58-62

gespalten und die USA unterstützten die Errichtung eines westlich orientierten, anti-kommunistischen Südvietnams. Das militärische US-Engagement steigerte sich schleichend, nachdem 1960 die nordvietnamesische National Liberation Front (NLF) Südvietnam angegriffen hatte. Auf Grund des Unvermögens Südvietnams, gegen die NLF anzukämpfen, sahen sich die USA 1965 zwei Optionen gegenüber: abziehen oder sich verstärkt engagieren. Die erste Möglichkeit schien keine realistische zu sein, da ein Abzug der Reputation der USA in der Welt massiv geschadet hätte und ihr Kampf gegen den Kommunismus nicht ernst genommen worden wäre.⁹¹³ Bekanntlich hatte sich die USA für eine verstärkte militärische Intervention entschlossen. Die USA blieben während Jahren in diesem Krieg gefangen, erlitten massive Verluste und konnten sich erst 1972, mit dem Bombardement Nordvietnams, langsam aus der Affaire ziehen. Das 1973 unterzeichnete Friedensabkommen zwischen den beiden Vietnams hielt nur zwei Jahre – 1975 nahm Nordvietnam endgültig den Süden ein und unterwarf es dem Kommunismus.⁹¹⁴ Eine erneute Invasion wurde vom Kongress deutlich abgelehnt. Der Vietnamkrieg war eine einschneidende Erfahrung, auf Grund dessen Präsident Jimmy Carter nach dem Motto „no more Vietnams“ regierte. Nichtsdestotrotz intervenierte auch er militärisch sowohl in Nicaragua 1979 als auch in El Salvador 1980.

Die 1980er Jahre waren von der Präsidentschaft Ronald Reagans und vom Ende des Kalten Krieges geprägt. Was die Jahrzehnte lange Konfrontation wirklich beendete, ist nicht eindeutig. Unverkennbar ist jedoch, dass sich die Politiken Reagans in den zwei Amtsperioden stark unterschieden.⁹¹⁵ In den ersten Jahren seiner Präsidentschaft verstärkte er den Druck auf die Sowjetunion, indem er die militärische Aufrüstung weiter vorantrieb. Entscheidend war die Strategische Verteidigungsinitiative (SDI), mit der ein umfassender, weltraumgestützter Raketenabwehrschirm hätte errichtet werden sollen. Mit dieser Initiative zeigte sich seine ablehnende Haltung gegenüber abrüstungspolitischen Massnahmen und demonstrierte damit einen Dialogverzicht. Drei Faktoren führten zur Abkehr dieser Politik nach 1984. Erstens entstanden starke amerikanische Friedensbewegungen, die sich dafür einsetzten, Nuklearwaffen einzufrieren. Diese Gruppierungen konnten vor allem das Repräsentantenhaus beeinflussen, das schliesslich auch eine entsprechende Resolution verabschiedete (*Freeze-Resolution*). Zweitens drängten die europäischen NATO-Verbündeten zu einer kompromissorientierten Haltung bei den INF-Verhandlungen (*Intermediate Range Nuclear Forces*). Drittens stellte sich der Kongress gegen die stetig ansteigenden Verteidigungsausgaben. Auf Grund des erhöhten Drucks veränderte Reagan seine Politik gegenüber der Sowjetunion und verfolgte ab Mitte der 1980er Jahre eine Entspannungspolitik, die eigentlich seit den 1950er Jahren die amerikanische Aussenpolitik dominiert hatte.⁹¹⁶ Die ablehnende Haltung der Reagan-Administration gegenüber dem Kommunismus kam in seiner Rede vor dem Repräsentantenhaus von 1982 deutlich zum Ausdruck. Der Name, der der Rede gegeben wurde – „*Evil Empire Speech*“ – macht deutlich, dass die Sowjetunion als das Reich des Bösen abgestempelt

⁹¹³ Saull 2007: 81

⁹¹⁴ Kurth 2007: 69-71

⁹¹⁵ Saull 2007: 84

⁹¹⁶ Czempiel/Witzel 1995: 377-386

war. Wie bereits seine Vorgänger war er getrieben von der Verbreitung und dem Schutz von Demokratien auf der Welt und vom Zurückdrängen des Kommunismus: „*And one of the simple but overwhelming facts of our time is this: of all the millions of refugees we've seen in the modern world, their flight is always away from, not toward the Communist world.*“⁹¹⁷ Die ideologische Basis für Reagans Sicherheitspolitik umfasste mindestens folgende fünf Punkte⁹¹⁸: Erstens wurde die Sowjetunion als illegitime, gottlose Gesellschaft angeschaut. Zweitens beabsichtigten die UdSSR territorial zu expandieren, was für die USA inakzeptabel war. Drittens war Reagan der Ansicht, dass Appeasement-Politik erfolglos sei und man daher viertens eine Politik der „supremacy“ verfolgen müsse. Die Präsidentschaft Reagans wird zu den konservativsten gezählt⁹¹⁹, was sich auch in der Zusammensetzung der Administration zeigte, die aus so genannt Neokonservativen bestand. Im Gegensatz zu den „traditionellen“ Konservativen, wie Nixon und Kissinger, beurteilten sie die Sowjetunion nicht als rationalen Akteur, sondern bezeichneten ihren Kontrahenten als „(...) *an aggressive, even reckless, great power driven more by ideological compulsions than by interest calculations*“⁹²⁰. Um diesen schwer einzuschätzenden Gegner in Schach halten zu können, verfolgten sie eine Politik der Aufrüstung mit dem Ziel, in Sachen Nuklearwaffen gegenüber der Sowjetunion immer die Oberhand zu haben, um somit auch befähigt zu sein, wenn nötig einen präemptiven Angriff zu lancieren. Daraus ergab sich fünftens die Einstellung, dass Rüstungskontrollen die nationale Sicherheit geschwächt hätten.

Die amerikanische Sicherheitspolitik änderte sich nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion entscheidend, da sich die weltpolitische Lage mit dem Ende des Kalten Krieges schlagartig veränderte. Die Zeit von 1989 bis 2001 könne am Akkuratesten als „*era of globalization*“⁹²¹ bezeichnet werden. Die 1990er Jahre waren – sowohl bei Bush als auch bei Clinton – mehrheitlich von der Suche nach neuen aussenpolitischen Strategien geprägt, die auf die neuen Bedrohungen, Herausforderungen und Verantwortungen Antworten geben konnten. Im Zentrum stand die Frage, ob die USA nach wie vor eine führende Rolle in der Weltpolitik übernehmen sollte und wenn ja zu welchen Bedingungen.⁹²² Die neue Situation war von gegensätzlichen Phänomenen geprägt. Auf der einen Seite herrschte eine gewisse Euphorie über das Ende des Kalten Krieges und ein Hochgefühl, da der Kommunismus besiegt war. Diese veränderte Lage wurde als Chance wahrgenommen, eine demokratischere und auf Kooperationen beruhende Weltordnung zu schaffen. Auf der anderen Seite existierten etliche Unsicherheitsfaktoren: Die während Jahrzehnten bestehende, bekannte Bedrohungslage inklusive Antagonisten bestand nach dem Ende des Kalten Krieges nicht mehr. Vielmehr mussten sich die Politiker neuen, so genannten „*borderless threats*“⁹²³ annehmen, wie beispielsweise Umweltproblemen, internationalem Terrorismus oder auseinanderfallenden Staaten. Diese gegenteiligen Entwicklungen – Integ-

⁹¹⁷ Reagan 1982 (<http://www.fordham.edu/halsall/mod/1982reagan1.html>, Zugriff 23.4.2009)

⁹¹⁸ Offner 2007: 27

⁹¹⁹ Czempiel / Witzel 1995: 377

⁹²⁰ Kurth 2007: 75

⁹²¹ Kurth zitiert in Kurth 2007: 81

⁹²² Fischer 2008: 133; Dumbrell 2008: 89

⁹²³ Dumbrell 2008: 89

ration und Des-Integration – standen auf der Agenda der Aussenpolitik beider Präsidenten. In den geführten Debatten wurden alle möglichen Varianten angesprochen: Die Verfolgung eines verstärkten Internationalismus, indem die USA die politische Ordnung nach ihren Vorstellungen gestalten sollten, bis zu einer eher isolationistischen Strategie, um die erheblichen Risiken zu minimieren, die mit einem umfangreichen internationalen Engagement entstehen konnten. Beiden Administrationen gemeinsam war die Absicht, die Welt durch liberale Handelsbeziehungen stärker zu integrieren, indem die Überzeugung herrschte, dass „*geoeconomics increasingly drives geopolitics*“⁹²⁴. Auf Grund dessen setzte sich Bush senior für die Integration der Sowjetunion in die Staatengemeinschaft ein und förderte deren Eingliederung in die weltpolitischen Handels- und Finanzsysteme.⁹²⁵ Seine Vorstellungen einer neuen Welt präsentierte er in einer Rede („*New World Order*“) am 11. September 1990 vor dem Kongress. Demnach werde eine neue Ära eingeläutet, in der die Welt frei von Terror sein werde, das Recht an Bedeutung gewinnen sollte und die Bemühungen um Frieden im Zentrum stehen werden, sodass alle Erdteile an Wohlstand gewinnen könnten. Neben diesen Zielvorstellungen sprach sich Bush für eine globale Rolle der USA aus, die nur dann wahrgenommen werden könne, wenn die innenpolitischen Voraussetzungen⁹²⁶ dafür gegeben sind: „*Our ability to function effectively as a great power depends on how we conduct ourselves at home. (...) determine whether we can help our friends and stand up to our foes.*“⁹²⁷ Die weiteren Ausführungen über die Rolle der USA zeigen deutlich, dass sich die USA durchaus bewusst waren, dass sie nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion die alleinige Macht darstellten – sowohl wirtschaftlich als auch militärisch: „*Recent events have surely proven that there is no substitute for American leadership. In the face of tyranny, let no one doubt American credibility and reliability. Let no one doubt our staying power.*“⁹²⁸ Seine Vorstellung, eine neue Weltordnung zu schaffen, die frei von Terror war und massgeblich von den USA gestaltet wurde, wurde mit der Kuwait-Invasion Saddam Husseins auf die Probe gestellt. Zu Beginn der Krise am persischen Golf verhielt sich Bush vorsichtig und zurückhaltend. Als bald der Irak tatsächlich in Kuwait einmarschiert war, zog er eine militärische Lösung in Betracht. Bush erreichte die Verabschiedung einer entsprechenden Uno-Resolution und konnte eine Koalition von 34 Nationen formieren, die den Kuwait von irakischen Truppen befreite. Sein Vorgehen gegenüber dem Irak wurde als multilateral und wohlüberlegt bewertet. Die Gründe für diese Intervention waren einerseits unverkennbar wirtschaftlicher Natur, da befürchtet wurde, dass Saddam Hussein auch Saudi-Arabien angreifen könnte und damit gegen 40% des weltweiten Erdöls besessen hätte und ihm somit erlaubt hätten, die Ölpreise zu diktieren.⁹²⁹ Auf der anderen Seite fühlten sich die USA verpflichtet, die internationalen Werte und Rechte, wie beispielsweise die Souveränität aller Staaten oder das Interventionsverbot, aufrechtzuerhalten.⁹³⁰ Saddam Hussein hatte angeblich nicht mit einem militärischen Vorgehen der USA gerechnet, da er an-

⁹²⁴ Ornstein 1994 zitiert in Dumbrell 2008: 89

⁹²⁵ Offner 2007: 30-31

⁹²⁶ Damit sprach Bush vor allem das horrende Budgetdefizit an, das unter Reagan entstanden ist.

⁹²⁷ Bush 1990

⁹²⁸ Ibid.

⁹²⁹ Fischer 2008: 135

⁹³⁰ Offner 2007: 31

nahm, dass die verheerenden Erfahrungen in Vietnam nach wie vor zu präsent seien. Dieses Trauma wurde jedoch mit dem Golfkrieg von 1991 überwunden, indem Bush erklärte, dass das Gespenst von Vietnam in der Wüste der arabischen Halbinsel verbrannt wurde.⁹³¹ Dieses schliesslich entschlossene Vorgehen war im Fall von China und Somalia jedoch nicht gegeben. Die Bush-Regierung wusste nicht, wie mit den Vorfällen des Massakers an chinesischen Studenten auf dem Tian'anmen-Platz umzugehen und auch gegenüber dem Bürgerkrieg in Somalia, der nach dem Sturz Barres (welcher von den USA unterstützt wurde) ausbrach, hatten die USA keine Strategie. In einer seiner letzten Reden machte Bush deutlich, dass die USA zwar führenden Einfluss auf die Neugestaltung einer Weltordnung haben werden, dass sie dies aber nicht alleine tun und auch nicht den Weltpolizisten spielen konnten. Dennoch entschloss sich Bush, nachdem er die Präsidentschaftswahlen 1992 verloren hatte, in Somalia militärisch einzugreifen, nachdem die Uno eine dementsprechende Resolution verabschiedet hatte.⁹³²

Der nachfolgende Präsident Clinton wollte sich vermehrt auf innenpolitische Themen konzentrieren, weshalb er auch darauf abzielte, das Engagement der USA in der Weltpolitik zu begrenzen, indem die Rolle der USA von Fall zu Fall beurteilt werden müsse. Im Zentrum seiner Aussenpolitik standen die Wirtschaft und die Förderung von Kooperationen demokratischer Staaten, ganz im Sinne Wilsons. Ideologisch ging es nicht mehr um den Kampf gegen den Kommunismus, sondern man verfolgte eine Politik der „*democratic enlargement*“⁹³³, in deren Zentrum die Verbreitung demokratischer, marktwirtschaftlicher Systeme stand. „*Clinton held that economic security was the first pillar of U.S. foreign policy; the second and third pillar were streamlining the military and promoting democratic values.*“⁹³⁴ Er war überzeugt, dass wirtschaftliche Einbindungen, grössere Wohlfahrt und technologischer Fortschritt die Welt friedlicher machen würden. Unter seiner Amtszeit wurde die NAFTA gegründet, die Transformation des GATT in die WTO abgeschlossen und er setzte sich dafür ein, Russland in letztere aufzunehmen und führte umfangreiche Handelsbeziehungen mit Vietnam und China ein.⁹³⁵ Die Administration Clinton war in den 1990er Jahren, ähnlich wie sein Vorgänger Bush, von einer gewissen Zuversicht geprägt, die jedoch gepaart war mit einer vorsichtigen Haltung gegenüber Interventionen. Es bestand die Absicht eine weltweite „*family of nations*“⁹³⁶ zu gründen, wobei gewisse Staaten, die so genannten „*rogue states*“ wie beispielsweise Irak, Iran, Kuba, Nordkorea oder Libyen aus dieser Familie von vornherein ausgeschlossen wurden.⁹³⁷ Die USA sahen sich gerade in der Wirtschaftspolitik und bei der Neuordnung der Welt zwar in der Rolle des Leaders, waren gegenüber militärischen Interventionen jedoch ebenso vorsichtig wie unter seinem Vorgänger Bush. Die „geerbte“ Intervention in Somalia und die desaströsen Vorkommnisse warfen einen langen Schatten auf die Aus-

⁹³¹ NYT 1991

⁹³² Dumbrell 2008: 95

⁹³³ Ein Begriff, welcher vom damaligen National Security Advisor Tony Lake eingeführt wurde (zitiert in Dumbrell 2008: 94). Unter Clinton wurden verschiedene Begriffe für die verfolgte Aussenpolitik verwendet: „assertive humanitarianism“, „selective engagement“, „democratic enlargement“ oder „assertive multilateralism“.

⁹³⁴ Offner 2007: 34

⁹³⁵ Kennedy-Pipe 2008: 402

⁹³⁶ CNN 1996

⁹³⁷ Dumbrell 2008: 94

senpolitik Clintons. Dennoch intervenierten die USA militärisch in den 1990er Jahren: in Bosnien, Haiti, Afghanistan und Sudan, mehrmals in Irak und schliesslich 1999 in Ex-Jugoslawien. Die europäischen Fälle wurden im multilateralen Rahmen mit der NATO ausgeführt, während die Angriffe auf Afghanistan und Sudan Erwidern auf den aufstrebenden Terrorismus waren. Nachdem US-amerikanische Botschaften in Ostafrika und das Kriegsschiff *USS Cole* angegriffen wurden und Amerikaner ums Leben kamen, griff Clinton beide Staaten an, um die terroristischen Drahtzieher auszuschalten. Während der Administration Clinton kam es zu eher kleineren Interventionen, was die reservierte Einstellung gegenüber militärischen Engagements zeigte.

Die Aussenpolitik der USA in den 1990er Jahren war geprägt von der Suche nach der eigenen Position und Rolle in der neuen Weltordnung und welche aussenpolitischen Schwerpunkte zu setzen waren. Beide Präsidenten haben die Wirtschaft, deren Vernetzung und die Verbreitung demokratischer Systeme betont und waren gegenüber Interventionen zurückhaltend. Dennoch beabsichtigten sie einen gewissen Internationalismus aufrecht zu erhalten – durchaus im multilateralen Rahmen – und sich nicht klammheimlich aus dem Staub zu machen („*folding the tent and quietly stealing away*“⁹³⁸). Obwohl es auf den ersten Anblick nicht so aussah, sprachen sich dennoch beide Administrationen für eine Leadership der USA aus und: „*Between them, Bush and Clinton, for good or ill, preserved American global hegemony* (...).“⁹³⁹

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 traumatisierten die USA und beeinflussten nicht nur deren Innen- und Aussenpolitik, sondern die Weltpolitik im Allgemeinen. Während den ersten paar Monaten im Amt spielte die Aussenpolitik für die Administration Bush – wie in seiner Wahlkampagne angekündigt – eine marginale Rolle. Er konzentrierte sich auf verschiedene Politikfelder im Rahmen der public policy und ging Reformen im Bildungswesen, im Sozialversicherungs- und Wohlfahrtsstaatsbereich oder in der Steuerpolitik an. Auf seiner begrenzten Aussenpolitikagenda standen vorwiegend zwei Thematiken: der beschleunigte Aufbau eines umfangreichen Raketenabwehrsystems (*National Missile Defense NMD*⁹⁴⁰) und die Transformation des Militärs. Ersteres bedeutete den Rücktritt vom seit 1972 bestehenden ABM-Vertrag (*Anti-Ballistic Missiles*), der unter anderem den Aufbau von Raketenabwehrsystemen verbot. Das Militär sollte gemäss Bush in eine moderne, starke und leistungsfähige Armee umgewandelt werden. Neben diesen eher programmatischen Elementen nahm Bush durchaus Stellung bezüglich Nordkoreas, des Israelisch-Palästinensischen Konflikts oder Chinas. Diese aussenpolitischen Standpunkte waren jedoch nicht das Ergebnis einer wohlüberlegten Strategie, sondern eher Ausdruck davon, was die Administration Bush *nicht* wollte, ohne dabei Alternativen zu präsentieren. So liess Bush 2002 verlauten, dass die Palästinenser zuerst selbst eine verantwortungsbewusste palästinensische Behörde schaffen müssten, bevor weiter verhandelt werde.⁹⁴¹

⁹³⁸ Hunter 1992 zitiert in Dumbrell 2008: 91

⁹³⁹ Dumbrell 2008: 103

⁹⁴⁰ Dieses Programm wurde 1999 mit dem *National Missile Defense Act* ins Leben gerufen, nachdem Clinton 1993 die SDI abgeschafft hatte, weil sie technisch und finanziell nicht zu realisieren war. Siehe dazu Krause 2003.

⁹⁴¹ Moens 2007: 379-380

Die Terroranschläge des 9-11 veränderten nicht so sehr die Grundeinstellungen Bushs und seiner Administration, krepelten aber die politische Agenda völlig um. Die Aussen- und Sicherheitspolitik waren nun oberste Priorität. Kurz nach den Anschlägen sprach Bush vom „War on Terror“, den die USA nun führen müssten. Anfänglich wurde dem globalen Terrorismus und denjenigen Staaten den Kampf angesagt, welche die Terroristen schützten oder sogar förderten. Am 7. Oktober 2001 starteten die USA (mit Unterstützung der afghanischen Nordallianz) eine militärische Offensive gegen Afghanistan, da angenommen wurde, dass der Führer der transnationalen Terrorgruppe al-Qaida, Osama bin Laden, von den herrschenden Taliban geschützt werde. Diese Intervention stützte sich auf die UN-Resolution 1368, die am 12. September 2001 verabschiedet wurde und die Terroranschläge auf die USA als Bedrohung für den Weltfrieden bewertet hatte. Innerhalb weniger Wochen wurden die Taliban am 13. November 2001 aus der Hauptstadt Kabul vertrieben.⁹⁴² Osama bin Laden ist jedoch bis zum jetzigen Zeitpunkt auf freiem Fuss. Die Rechtfertigung für den „Globalen Krieg gegen den Terror“ basierte anfänglich auf dem Argument, gegen den internationalen Terrorismus anzukämpfen. Ein paar Monate später wurden den Begründungen zwei andere Elemente hinzugefügt: Massenvernichtungswaffen und die Schurkenstaaten.⁹⁴³ In der „*State of the Union Address*“ vom Januar 2002 verknüpfte Bush erstmals seine Argumentationslinien, wonach der Kampf nicht nur terroristischen Organisationen gelte, sondern auch denjenigen Staaten, die Terroristen mit Massenvernichtungswaffen versorgen.⁹⁴⁴ Explizit erwähnte der Präsident Nordkorea, Iran und Irak und verband damit den Anti-Terrorismus-Kurs mit dem bereits unter Clinton begonnenen „rogue state“-Diskurs, führte jedoch eine neue Terminologie ein und nannte die Schurkenstaaten nun „*axis of the evil*“: „*The new threat assessment combined the most hostile rouge states (...) with the most devastating means (...), and the most hostile actors.*“⁹⁴⁵ Ein weiteres Element der so genannten Bush-Doktrin wurde in einer Rede vom 1. Juni 2002 offenkundig: Präemptives militärisches Vorgehen sowohl gegen Terroristen als auch gegen Schurkenstaaten, die nach Massenvernichtungswaffen strebten, wurde explizit als zulässiges aussenpolitisches Instrument angesehen, um künftige Terroranschläge zu verhindern.⁹⁴⁶ Diese Überzeugungen wurden in der *National Security Strategy* von 2002 festgehalten und somit praktisch zum Dogma erklärt.⁹⁴⁷ Die Terroranschläge lösten neben Debatten und Diskursen auch eine Vielzahl von effektiven Politiken aus. Erstens wurde der *USA PATRIOT Act*⁹⁴⁸ verabschiedet, der unter anderem Hausdurchsuchungen erlaubte, ohne dass die Betroffenen informiert werden, der CIA auch Vollmachten im Inland gab und die Einreise von Personen über Luft, Land und Wasser neu regelte. Um die Aktivitäten der verschiedenen Behörden zu koordinieren, wurde ein neues Departement geschaffen, das *Department of Homeland Security*. Zweitens baute die Bush-Administration ein umfangreiches globales Netzwerk

⁹⁴² Khalatbari 2007: 20

⁹⁴³ Rudolf 2005: 8

⁹⁴⁴ Bush 2002

⁹⁴⁵ Moens 2007: 381

⁹⁴⁶ Bush 2002a; Rudolf 2005: 21

⁹⁴⁷ Kennedy-Pipe 2008: 407

⁹⁴⁸ Der USA PATRIOT Act (*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act*) wurde am 25.10.2001 vom Kongress verabschiedet. Der umfassende Gesetzestext findet man unter "H.R. 3162 USA PATRIOT Act".

auf, das offene und verdeckte geheimdienstliche Ermittlungen und Aktionen durchführte.⁹⁴⁹ Drittens kam es als direkte Folge zur Invasion des Iraks. Die Begründungen für den Krieg waren vielschichtig, nicht immer explizit und veränderten sich über die Zeit. Offiziell wurde die Intervention damit gerechtfertigt – und dazu auch die Uno als Legitimierungsrahmen verwendet –, dass der Irak erstens Massenvernichtungswaffen besitze oder die Fähigkeiten habe, diese zu produzieren und zweitens starke Verbindungen zur al-Qaida bestünden. Die Vereinten Nationen forderten den Irak auf, die Waffen der Uno zu übergeben und Inspektionen zuzulassen. Die Kontrollen waren noch nicht abgeschlossen als Colin Powell, damaliger Aussenminister, geheimdienstliche Beweise vorlegte, dass der Irak tatsächlich Massenvernichtungswaffen besitze. Am 19. März 2003 marschierten die USA ohne ein Uno-Mandat, dafür mit einer so genannten „Koalition der Willigen“, in den Irak ein und am 1. Mai 2003 verkündete Bush die Mission für vollendet. Wie allgemein bekannt, war die Intervention im Irak damit längst nicht beendet. Im Laufe der Entwicklungen, unter anderem weil die Uno keine Beweise für Massenvernichtungswaffen im Irak fand, ging die Bush-Administration zu einer neuen Begründung über, indem vorgebracht wurde, dass einer der Gründe die Befreiung des irakischen Volkes von einem brutalen Diktator und die Errichtung eines demokratischen Staates gewesen sei.⁹⁵⁰

Traditionslinien oder Neuausrichtungen?

Die vorangehenden Ausführungen über die verschiedenen Aussenpolitiken der USA haben Gemeinsamkeiten aufgezeigt. Die Aussenpolitik George W. Bushs wurde von Kommentatoren als „Revolution“ bezeichnet.⁹⁵¹ Die Schwerpunkte, Instrumente und Strategien der Ära Bush als neu zu bezeichnen, wäre zu undifferenziert. Gewisse Prinzipien stehen zweifelsohne in der amerikanischen aussenpolitischen Tradition. Der Unterschied zu den Vorgängeradministrationen Clinton und zu jener seines Vaters von 1989 bis 1993 liegt in der stärkeren Betonung einzelner Maximen und Handlungsstrategien.

Traditionen – Exceptionalism, Mission und Leadership

Es sind vor allem drei Elemente, die das Selbstverständnis der USA seit ihrer Gründung prägen. Erstens herrscht die Überzeugung vor, dass die USA exzeptionell sind. Zweitens entwickelte sich – auf der Einzigartigkeit aufbauend – eine Art Missionsgedanke und drittens wuchs vor allem seit dem 20. Jahrhundert die Überzeugung, in der Weltpolitik die Führung (leadership) als ordnende Kraft zu übernehmen. Die drei Elemente spielen ineinander hinein und führen zu einem spezifischen Rollenverständnis, das die Aussenpolitiken seit dem Ersten Weltkrieg mitbestimmten. Die „herausragende Position“⁹⁵² im internationalen System wird nicht nur von den USA selbst propagiert, sondern auch von den anderen Akteuren als solche wahrgenommen. Die ausserordentliche Stellung der USA in der Weltpolitik wird auf den erreichten Erfolg zurückgeführt, der sich auf Grund der technologischen,

⁹⁴⁹ Moens 2007: 382

⁹⁵⁰ Offner 2007: 39

⁹⁵¹ Beispielsweise Moens 2007: 383; Offner 2007: 41; Gordon 2006; Daalder/Lindsay 2003

⁹⁵² Rudolf 2008: 1

wirtschaftlichen und militärischen Ressourcen eingestellt hat. Gemäss Deudney/Meiser⁹⁵³ sind die USA nach wie vor die erfolgreichste existierende Grossmacht, sowohl im militärischen als auch im wirtschaftlichen Sinne, zumal ihre Wirtschaftsleistung grösser ist als diejenige der zwei darauf folgenden Staaten zusammen. Das Verständnis der USA, eine gestaltende und stabilisierende Rolle in der Weltpolitik einzunehmen, ist derart tief verwurzelt, dass keiner der beiden Präsidentschaftskandidaten im Wahlkampf 2008, McCain und Obama, diese Leadership in Frage stellte und auch nicht begründeten worauf dieses Selbstverständnis beruht.⁹⁵⁴ Die Ursprünge des *exceptionalism* werden auf die Wertvorstellungen und Institutionen der liberalen Ordnung zurückgeführt, die die Basis für die Gestaltung der Neuen Welt darstellte. Werte wie Freiheit, Gleichheit, Individualismus, Verfolgung der Menschenrechte und des Rechtsstaatlichkeitsprinzip sowie die Sicherung des Privateigentums standen im Zentrum bei der Gründung der liberalen Republik USA am Ende des 18. Jahrhunderts.⁹⁵⁵ Mit dem Ersten Weltkrieg sahen sich die USA plötzlich damit konfrontiert, ihr liberales politisches Projekt verteidigen zu müssen. Wilsons Vorschlag, einen Völkerbund zu schaffen, entsprang der Überzeugung, dass eine Welt, die aus möglichst vielen liberalen, marktwirtschaftlich orientierten Demokratien bestehe, friedensfördernd war.⁹⁵⁶ Damit war der Grundstein für die *Leadership*-Rolle der USA in der Weltpolitik gelegt, indem die Förderung demokratischer und marktwirtschaftlicher Prinzipien auf ihre aussenpolitische Agenda gesetzt und somit eine „*liberal one-world vision*“⁹⁵⁷ verfolgt wurde. Die meisten nachfolgenden Präsidentschaften reihten sich in diese Tradition ein, indem die Etablierung einer derartigen Weltordnung nicht nur den eigenen Wertvorstellungen entspräche, sondern auch im amerikanischen Sicherheitsinteresse läge.⁹⁵⁸ Damit verbunden betonten Präsidenten des 20. Jahrhunderts in unterschiedlicher Weise, dass die USA auf Grund ihres Exzeptionalismus, ihrer Ressourcen und ihrer Position eine besondere Verantwortung (*mission*) hätten, weltweit gegen nationalistische und autokratische Nationen vorzugehen und liberale, demokratische und marktwirtschaftliche Systeme zu fördern habe.⁹⁵⁹ Zeugnisse dafür lassen sich immer wieder in markigen Aussagen verschiedener Präsidenten finden. So sprach Roosevelt während des Zweiten Weltkriegs davon, dass die USA „*the great arsenal of democracy*“⁹⁶⁰ werden müssten und bezeichnete totalitäre Staaten bereits als „Achse des Bösen“. Im Zentrum seiner Aussenpolitik stand die Forderung nach mehr Freiheiten für alle Völker und folgte der Tradition Wilsons, indem er die Schaffung der Vereinten Nationen vorantrieb. Die enorme Zerstörung des europäischen Kontinents „(...) reinforced Americans' sense of exceptionalism, their duty or destiny to lead the world, and the presumption that all people aspired to their political-economic system (...).“⁹⁶¹ Die Zeit nach 1945 war vom Aufstreben der kommunistischen UdSSR geprägt, auf die sich die nachfolgenden Administrationen konzentrierten. Präsident Truman, der Wilson und die Vorstel-

⁹⁵³ Deudney/Meiser 2008: 25; 28

⁹⁵⁴ Rudolf 2008: 1

⁹⁵⁵ Siehe dazu ausführlicher Kapitel 5.2.2.3.

⁹⁵⁶ Deudney/Meiser 2008: 31-39

⁹⁵⁷ Ibid. 2008: 38

⁹⁵⁸ Rudolf 2005: 26

⁹⁵⁹ Offner 2007: 14

⁹⁶⁰ Roosevelt, Franklin Delano: Speech delivered 29 December 1940, <http://www.americanrhetoric.com/speeches/fdrarsenalofdemocracy.html> (Zugriff 17.5.2009)

⁹⁶¹ Offner 2007: 4

lung eines Völkerbundes seit jeher bewunderte, teilte die Welt in seiner Doktrin in freie versus totalitäre Staaten und ermahnte, dass es im Kampf gegen den Kommunismus um die Verteidigung der gesamten freien Welt ginge. Die nachfolgenden Administrationen folgten dieser Ideologie-geleiteten Aussenpolitik, indem etwa Eisenhower bekräftigte, dass „*destiny has laid upon our country responsibility for the free world's leadership*“ und Kennedy betonte, dass die USA keine Mühen scheuen würden, um „*survival and success of liberty*“ zu garantieren.⁹⁶² Nixon, Ford und Carter folgten dem liberalen Internationalismus und betonten jeder auf seine Weise die Einmaligkeit der USA, die sie auf Grund ihrer moralischen Prinzipien zu aktivem Gestalten der Welt befähige und verantwortete. Reagan schliesslich verwendete den berühmten Satz des Puritaners John Winthrop aus dem 17. Jahrhundert, um seine Sicht Amerikas zu verdeutlichen, dass die USA „*a shining city upon a hill*“⁹⁶³ seien, die auf Grund ihrer Merkmale zuoberst auf einem Felsen stünden. Das Ende des Kalten Krieges und der Sieg über den Kommunismus führte zu der bekannten Aussage Francis Fukuyamas, dass das „Ende der Geschichte“ erreicht sei, indem das Konzept der liberalen Demokratie sich durchgesetzt habe. In seinen Augen gab es keinen Zweifel, dass „(...) *all nations would conform to the American model because the globalism of Western liberalism was inevitable*.“⁹⁶⁴ Clinton, welcher sich selbst als Wilsonianer bezeichnete, wandte sich der Ausdehnung demokratischer, *marktwirtschaftlicher* Staaten zu und propagierte globale integrative Institutionen. Obwohl Clinton keinem gefährlichen Gegner zu begegnen hatte wie seine Vorgänger, teilte auch er die Staatenwelt in gute und böse, indem er den Begriff der „*rogue states*“ einführte. Im Unterschied zu früheren Administrationen sah er militärische Mittel, um gegen diese Staaten anzukommen, nicht unbedingt als zentral, sondern bekannte sich eher zu multilateralen, institutionalisierten Vorgehensweisen.⁹⁶⁵ Zusammenfassend lässt sich sagen, dass: „*Clinton maintained American internationalism by reaching out for markets, signing more than 230 free trade agreements, and promoting democracy around the globe.*“⁹⁶⁶

Spezifische Leitprinzipien unter George W. Bush?

Auf Grund seines Wahlkampfes wurde erwartet, dass die Aussenpolitik George W. Bushs nicht dem liberalen Internationalismus eines Bill Clinton folgen wird. Dies bestätigte sich auch in den ersten Monaten nach Amtsantritt, dass er eine „*compassionate*“ Innenpolitik betreiben und sich in der Aussenpolitik „*humble*“ verhalten wolle.⁹⁶⁷ Der 9-11 krepelte die Agenda des 43. Präsidenten der USA massiv um. In den zahlreichen Publikationen, Zeitungsartikeln und Analysen, die sich mit den Inhalten und dem Politikstil beschäftigten, wurde der Administration unter anderem vorgeworfen sie betreibe eine imperiale Herrschaft, verhalte sich unilateral, missachte mit der aufgestellten Präemptions-Doktrin internationales Recht und reisse die Macht an sich, indem sich der Präsident als Kriegspräsi-

⁹⁶² Ibid.: 16

⁹⁶³ Reagan, Ronald 1989: Farewell Address to the Nation, January 11, 1989, http://www.ronaldreagan.com/sp_21.html (Zugriff 27.4.2009)

⁹⁶⁴ Offner 2007: 33

⁹⁶⁵ Ibid.: 36

⁹⁶⁶ Zyla 2007:372

⁹⁶⁷ Ausgeführt in einer *Presidential Debate, October 12, 2000* (siehe http://www.pbs.org/newshour/bb/politics/july-dec00/for-policy_10-12.html, Zugriff 28.4.2009)

dentem bezeichnete.⁹⁶⁸ Ob die damit verbundene „Revolution“ tatsächlich stattgefunden hat, ist dennoch zu hinterfragen: Hat die Administration unter George W. Bush eine neue Aussenpolitik geprägt oder steht sie nicht vielmehr doch in einer gewissen Tradition amerikanischer Aussenpolitik? Einige Kommentatoren kommen zum Schluss, dass eine Mehrheit der Politiken und Instrumente tatsächlich nicht neu sind, sondern dass sie neu aufbereitet, den weltpolitischen Umständen angepasst und vor allem stärker betont wurden als andere Präsidenten dies getan hatten. Folgendes Zitat bringt es auf den Punkt:

*„ (...) , George W. Bush's response to 9/11 did not mark some radical departure from the past. Following in the footsteps of his predecessors, Bush merely exploited the process whereby the imperial presidency and our obsessions with national security feed on one another. The essence of the Bush Doctrine can be distilled into a single phrase: 'more still' – more emphasis on accruing military power, more authority to the president to employ that power, more diligent efforts to impose American will on the world beyond our borders.“*⁹⁶⁹

Rudolf nennt vier Prinzipien, die die Politik Bushs leiteten, die nicht wirklich neu sind, jedoch im Gegensatz zu gewissen Vorgänger-Administrationen akzentuiert waren.⁹⁷⁰ Erstens beabsichtigte Bush, „die amerikanische Suprematie“⁹⁷¹ zu bewahren. Wie bereits weiter oben aufgezeigt, übernahmen die USA ab dem Ersten und sicher nach dem Zweiten Weltkrieg eine gewisse *Leadership-Rolle*, die von Präsidenten über Generationen und Parteigrenzen hinweg verfolgt wurde und die USA als „*indispensable nation*“⁹⁷² gesehen wurde. Dieses aussenpolitische Rollenbild wurde nicht in Frage gestellt; die Unterschiede zeigten sich aber in den eingesetzten Instrumenten mit der die Führungsmacht bewahrt wurde. Die Erhaltung der Vormachtstellung wurde im Kalten Krieg über militärische Macht definiert, während für Clinton diplomatische Strategien und eine marktwirtschaftlich orientierte Wirtschaftspolitik im Vordergrund standen. Bush Jr. wandte sich von der Vorstellung seines Vorgängers ab, indem er erneut die militärische Überlegenheit als Garantie für die Vormachtstellung in der Welt betonte: „*Competition between great nations is inevitable, but armed conflict in our world is not. More and more, civilized nations find ourselves on the same side -- united by common dangers of terrorist violence and chaos. America has, and intends to keep, military strengths beyond challenge (...) thereby, making the destabilizing arms races of other eras pointless, and limiting rivalries to trade and other pursuits of peace.“*⁹⁷³ Man war davon überzeugt, dass mit einer amerikanischen militärischen Suprematie, Rivalitäten von Grossmächten verhindert werden könnten und dass die Überlegenheit der USA ein Garant für den Weltfrieden ist. Dies hatte auch innenpolitisch Konsequenzen, indem Militärreformen

⁹⁶⁸ Bush wurde wegen seiner Konzentration auf die Innenpolitik zuerst als „post-imperial“ Präsident bezeichnet. Jahre später kam Arthur M. Schlesinger, Jr., zum Schluss: „Wir Präsidentschaftsexperten haben nicht mit Osama bin Laden gerechnet, der zweifellos die imperiale Präsidentschaft wieder neu begründet hat“ (zitiert in Rudolf 2005: 11).

⁹⁶⁹ Bacevich 2007: ix-x

⁹⁷⁰ Rudolf 2005: 15-31

⁹⁷¹ Rudolf 2005: 15

⁹⁷² Clinton, Bill 1997: Second Inaugural Address, January 20, 1997

⁹⁷³ Bush 2002a (Hervorhebung durch AB)

eingeleitet wurden, die einen massiven Anstieg des Verteidigungsbudgets zur Folge hatten, was von den Administrationen Bush Sen. und Clinton reduziert worden war.⁹⁷⁴

Wie sich die USA die Erhaltung der militärischen Suprematie vorstellt, ist in der NSS 2002 näher dargestellt, indem eine präemptive Strategie dafür sorgen werde: „*Our forces will be strong enough to dissuade potential adversaries from pursuing a military build-up in hopes of surpassing, or equaling, the power of the United States.*“⁹⁷⁵ Diese Präemptions-Strategie, auch als Bush-Doktrin bekannt, gilt als zweites bestimmendes Merkmal der Bush-Regierung.⁹⁷⁶ Die Diskussionen rund um diese Strategie entstanden deshalb, weil die Bedeutung von „präemptiv“ unter Bush ziemlich umgedeutet wurde und die verwendete Definition von *präemptiv* eher derjenigen von *präventiv* entspricht. *Präemptiv* vorzugehen heisst, sich gegen einen *unmittelbar* bevorstehenden Angriff zu wehren. *Präventiv* zu agieren bedeutet hingegen, eine Situation zu entschärfen, auch wenn diese in der Zukunft nur potentiell gefährlich werden könnte.⁹⁷⁷ Der Zeitpunkt und die Wahrscheinlichkeit spielen in der Unterscheidung der beiden Ausdrücke eine wichtige Rolle, da Präventivkriege gemäss Völkerrecht verboten sind.⁹⁷⁸ Die US-Regierung unter Bush habe die Definition von präemptiven Aktionen derart weit gedehnt, dass sie faktisch präventive darstellten. Begründet wurde diese Sinnentleerung damit, dass die entsprechenden Strategien auf die aktuellen Gegner angepasst werden müssten. In diesem Zusammenhang definierte Bush auch die Abschreckungslogik neu, indem er betonte, dass die Gegner nicht erst am Einsatz von Massenvernichtungswaffen gehindert werden müssen, sondern bereits von der Herstellung dieser Waffen abgehalten werden müssen.⁹⁷⁹

Drittens geht es um die Frage eines weiteren Instruments der Aussenbeziehungen: multilaterale Einbindungen. Die USA sind nicht – entgegen einer oft angenommenen Meinung – einfach unilateral, sondern haben eine eigene Vorstellung von Multilateralismus, die als selektiv oder instrumentell bezeichnet werden kann: „*[w]e cannot be involved in every problem...our engagement must be selective, focusing on the challenges that are most important [to] our own interests.*“⁹⁸⁰ Die USA sind multilateral sehr stark eingebunden, indem sie mittlerweile um 600 internationale Verträge unterzeichnet haben.⁹⁸¹ Wilson und später Roosevelt haben multilaterale Institutionen gegründet und standen dafür ein (Völkerbund, Uno, Bretton Woods etc.). Auch die nachfolgenden Präsidenten haben sich für einen Multilateralismus ausgesprochen, so beispielsweise Clinton, der vor allem im Wirtschaftsbereich, sich aber auch sicherheitspolitisch für engere Zusammenarbeiten engagierte (NATO-Kooperationen mit Russland und eine Heranführungsstrategie der ehemaligen osteuropäischen Staaten⁹⁸²). Diese Tendenz, internationale Kooperationen zu unterstützen, kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Initiativen nicht einer idealistischen Grundhaltung entsprangen, sondern sicherheitspolitische oder wirt-

⁹⁷⁴ Offner 2005: 15-18

⁹⁷⁵ The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, p. 30

⁹⁷⁶ Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass auch Clinton Militärschläge zu Abschreckungszwecken gegen Afghanistan und Sudan durchgeführt hatte.

⁹⁷⁷ Gray 2007: 8-14

⁹⁷⁸ Artikel 51 der Uno-Charta beschränkt das Selbstverteidigungsrecht darauf, dass ein bewaffneter Konflikt *vorliegt*.

⁹⁷⁹ Rudolf 2005: 22

⁹⁸⁰ Kirste 1998: 114

⁹⁸¹ Rudolf 2005: 19

⁹⁸² Dumbrell 2008: 100; Zyla 2007: 371

schaftliche Interessen dafür ausschlaggebend waren. Hinzu kommt, dass schon immer solche Mechanismen und Institutionen bevorzugt wurden, bei denen die USA die Entscheidungen beeinflussen können. Fehl/Thimm betonen, dass die USA verschiedene Abkommen nicht ratifizierten, weil sie ihre Positionen nicht durchsetzen konnten.⁹⁸³ Ein bekanntes Beispiel dafür ist die Nicht-Ratifizierung des Römer Statuts zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs (ICC).⁹⁸⁴ Obwohl den USA verschiedene Konzessionen gemacht wurden, konnten sie keine supranationale Instanz akzeptieren, die gegebenenfalls amerikanische Staatsbürger aburteilt. Es werden verschiedene Gründe für diesen instrumentellen Multilateralismus angeführt: erstens der Führungsanspruch und die damit verbundene Machfülle der USA; zweitens die politische Kultur des Exzeptionalismus, auf Grund dessen die USA ein Selbstverständnis entwickelt haben, das ihnen eine besondere Rolle zuweist und drittens gewisse strukturelle Gegebenheiten des innenpolitischen Systems.⁹⁸⁵ Gerade letzteres wird durch Fehl/Thimm unterstrichen, denn im amerikanischen System existieren viele Möglichkeiten, internationale Verträge zu torpedieren.⁹⁸⁶ Die Administration George W. Bush verstärkte diese Instrumentalität des Multilateralismus. Er lehnte schliesslich nicht nur den ICC, das Kyoto-Protokoll und die Ottawa-Konvention ab, sondern führte auch die Irak-Invasion ohne völkerrechtliche Legitimation durch. Dass er eine sogenannte „Koalition der Willigen“ schuf, ist für Rudolf kennzeichnend: *„Die Kooperation mit anderen Staaten geschieht vor allem im Rahmen flexibler, zweckgebundener Ad-hoc-Koalitionen und funktionalen Gremien (...)“*.⁹⁸⁷

Viertens setzte die Bush-Administration die Förderung von Demokratie und Wohlstand auf ihre Agenda, womit sich Bush selbst in der Tradition Wilsons sah. Es wurde bereits weiter oben aufgezeigt, dass die Verbreitung „amerikanischer Werte“ ein Ziel verschiedener Präsidenten war, da eine von demokratischen Staaten dominierte Weltordnung vor allem den amerikanischen Wertvorstellungen entsprach, aber auch als Garantie für ihre Sicherheit angesehen wurde. Unter der Ära Bush konzentrierte man sich nach dem 9-11 vor allem auf die Demokratieförderung im Nahen und Mittleren Osten, da autoritäre arabische Staaten als Brutstätten für fundamentalistischen Terrorismus angesehen wurden. Es ist klar, dass es ihm nicht nur um die Demokratieförderung per se ging, sondern dass damit eine zusätzliche Argumentationslinie für die Irak-Intervention geschaffen werden konnte.⁹⁸⁸ Dass in der Bush-Administration die Absicht bestand, *„freedom, democracy, and free enterprise“* in der Welt zu verbreiten, ist nicht ausserordentlich. Was die Präsidentschaft Bush aber speziell machte, liegt in der ideologischen Basis, die seine Aussenpolitik leitete: der Neokonservatismus. Verschiedene Personen in der Regierung Bush sind dieser Richtung zuzuordnen und hatten somit bestimmenden Einfluss auf die Politiken gehabt. Zu nennen sind Dick Cheney (ehem. Vizepräsident), Donald Rumsfeld & Paul Wolfowitz (ehem. Verteidigungsminister bzw. Stellvertreter), Richard Armitage (ehem. stv. Ausenminister) und die ehemaligen Botschafter bei der Uno John Bolton sowie Zalmay Khalilzad, der

⁹⁸³ Oder indem sie ihre Mitgliedschaft unter gewisse Vorbehalte stellten (Kirste 1998: 458).

⁹⁸⁴ Fehl/Thimm 2008: 8

⁹⁸⁵ Rudolf 2005: 18

⁹⁸⁶ Fehl/Thimm 2008: 15

⁹⁸⁷ Rudolf 2005: 19

⁹⁸⁸ Ibid.: 27

Posten in Afghanistan, im Irak und bei den Vereinten Nationen innehatte.⁹⁸⁹ Die islamische Welt wurde von verschiedenen Vertretern als die neue Bedrohung für die westliche Staatenwelt angesehen, weshalb die „gefährlichen“ Staaten demokratisiert werden müssten. Nach dem Ende des Kalten Krieges entstand ein starker Anti-Islamismus, der folglich die ideologische Ausrichtung der Neokonservativen bestimmte. *„Die Verbreitung der ‚amerikanischen Werte‘ Demokratie und Freiheit wird sowohl als eine politische Bestimmung als auch eine moralische Mission Amerikas betrachtet, die, wenn nötig auch unter Androhung und Anwendung von militärischer Gewalt, zu erreichen ist.“*⁹⁹⁰ Dahinter steht ebenfalls die Überzeugung, dass dies im amerikanischen Sicherheitsinteresse sei, da davon ausgegangen wird, dass Demokratien gegeneinander keine Kriege führen. Die Strömung der Neokonservativen ist jedoch ebenfalls nichts Neues. Erste Vertreter lassen sich bereits in den 1930er Jahren finden. Die Wurzeln sind liberaler Natur worauf sich auch der spätere Anti-Kommunismus zurückführen lässt.⁹⁹¹ Die Neokonservativen entwickelten sich in verschiedene Richtungen, weshalb es linke, liberale aber auch konservative Vertreter gibt. Ihnen gemeinsam war stets ein radikaler Anti-Kommunismus. Zwei Ideen gelten als Basis für diese Ideologie: Die Zurückbesinnung auf „republikanische Werte“, indem ein an Demokratie und Freiheit orientiertes republikanisches Regierungssystem erhalten und gestärkt werden müsse. Daraus ableitend entstand das Selbstverständnis, dass die amerikanische Gesellschaft und Politik allen anderen Formen überlegen sei.⁹⁹² Erste Neokonservative hatten massgeblichen Einfluss auf die Aussenpolitik Präsident Reagans, dessen Anti-Kommunismus werteorientiert und „moralisch“ war.⁹⁹³ Die Politik Bushs unterscheidet sich von anderen Aussenpolitiken, die ebenfalls Demokratieförderung als wesentlich betrachteten, erstens in der Betonung militärischer Mittel zur Durchsetzung der Ziele und zweitens in der „überzeichn[e]te[n] Bedrohungswahrnehmung“⁹⁹⁴, die in den 1990er Jahren von einem Anti-Kommunismus in einen radikalen Anti-Islamismus umschlug.⁹⁹⁵

Es konnte aufgezeigt werden, dass verschiedene Prinzipien die Aussenpolitiken unterschiedlicher Generationen und Präsidenten geleitet haben. Mit der Ära Bush haben sich einzelne Aspekte akzentuiert, die in vorangehenden Administrationen nicht als prioritär angesehen wurden. Die herausstehenden Grundzüge Exzeptionalismus, Leadership, eine gewisse Mission und die Anwendung militärischer Gewalt bilden jedoch Konstanten in der amerikanischen Aussenpolitik:

*„Americans have always been imbued with a sense of exceptionalism and mission, and their leaders have often summoned them to make the world safe for democracy or promote freedom globally. Presidents have also proposed that the United States become the ‘great arsenal of democracy’, establish a permanent preponderance of power (...).“*⁹⁹⁶

⁹⁸⁹ Reichwein 2008: 18

⁹⁹⁰ Ibid.: 1 (Hervorhebung im Original)

⁹⁹¹ Anfänglich unterstützten auch trotzkistische Gruppierungen die neokonservative Strömung; diese waren im Unterschied zu den liberalen Kräften zwar kommunistisch orientiert, lehnten aber den Stalinismus ab.

⁹⁹² Deudney/Meiser 2008: 25

⁹⁹³ Reichwein 2008: 7

⁹⁹⁴ Ibid.: 7

⁹⁹⁵ Kennedy-Pipe 2008: 418; Czempiel 2004: 16

⁹⁹⁶ Offner 2007: 40

Bedeutung für die Verwendung von PMCs: Leadership und Kapazitäten

Die vorangehende Analyse hat aufgezeigt, dass die USA eine Rolle in der Weltpolitik einnehmen, die einmalig ist. Sie kann auf Grund ihrer ökonomischen, technologischen und wirtschaftlichen Ressourcen nach wie vor als Supermacht bezeichnet werden, da sie in der Lage ist, weltpolitische Angelegenheiten massgeblich zu beeinflussen.⁹⁹⁷ Ebenso herausragend ist ihre Position bezüglich ihrer militärischen Mittel; die USA wenden fast genau so viele finanzielle Ressourcen für ihre Armee auf wie der Rest der Welt zusammen⁹⁹⁸ und weltweit sind zirka 350'000 Soldaten stationiert.⁹⁹⁹ Es sind drei Merkmale, die die internationale Rolle der USA prägen. Erstens erheben die Vereinigten Staaten mindestens seit den beiden Weltkriegen im 20. Jahrhundert einen Anspruch auf eine Führungsrolle in der Weltpolitik. Zweitens ist die Verwendung militärischer Mittel in allen Administrationen – zumindest – eine Option gewesen. Daraus folgt drittens, dass die USA militärische Interventionen auf Grund eines Mix' ideologischer Überzeugungen und ökonomischer sowie sicherheitspolitischer Interessen geführt haben. Mit den Terroranschlägen des 11. September 2001 wurden zwei militärische Interventionen begonnen, die massive Truppenstärke abverlang(t)en. Im Irak-Krieg sind nach wie vor um die 140'000 Soldaten stationiert¹⁰⁰⁰, während die Zahl in Afghanistan nach Aufstockung bei rund 50'000 Soldaten liegen wird.¹⁰⁰¹ Ein kurzfristiges Hoch wurde 2004 erreicht, als bis zu 333'000 Truppen im Ausland ihren Dienst taten, indem 26 der 33 Kampfeinheiten der Bodentruppen im Ausland stationiert waren.¹⁰⁰² Beide Interventionen sind Folgen der Terroranschläge und der darauffolgenden aussenpolitischen Strategie, den internationalen Terrorismus mit militärischen Mitteln zu bekämpfen. Ein Hauptargument für die enorm starke Einbindung privater Unternehmungen im Allgemeinen und die Verwendung bewaffneter privater Sicherheits- und Militärfirmen wird in den fehlenden Kapazitäten für diese Engagements gesehen: „(...) *the US has a huge capacity problem. (...) we're far, far overcommitted.*“¹⁰⁰³ Es wird folglich damit argumentiert, dass die militärischen Kapazitäten nicht ausreichend für die aktuellen weltweiten Engagements sind, weshalb auf private Dienstleister zurückgegriffen werde. Es wird weiter ausgeführt, dass „[w]e *don't have the capabilities inhouse to do what would have been done inhouse twenty years ago. And so we have no choice.*“¹⁰⁰⁴

Auf Grund dessen wird man auch in Zukunft PMC-Mitarbeiter einbeziehen müssen, denn erstens würde es eine Weile dauern, bis der fehlende Personalbestand wieder aufgebaut wäre und zweitens müssten rechtliche Anpassungen gemacht werden, sodass „(...) *the quick fix is just hire contractors.*“¹⁰⁰⁵

Die Politik Präsident Bushs hat die Frage aufgeworfen, ob die USA „imperial überdehnt“ seien. Auf Grund der massiven Militärausgaben bei gleichzeitigen Steuersenkungen wurde diskutiert, ob der

⁹⁹⁷ List 2006: 107

⁹⁹⁸ Vergleiche Informationen vom *The Center for Arms Control and Non-Proliferation 2008*, http://www.armscontrolcenter.org/policy/securityspending/articles/fy09_dod_request_global/ (Zugriff 29.4.2009)

⁹⁹⁹ Gentile 2006

¹⁰⁰⁰ Los Angeles Times 2009

¹⁰⁰¹ BBC News 2009

¹⁰⁰² Petersohn 2006: 27

¹⁰⁰³ B11-2

¹⁰⁰⁴ B5-2

¹⁰⁰⁵ B11-56

Stern der USA am Sinken sei. Rudolf verneint diese Prognosen im wirtschaftspolitischen Bereich – „[m]ilitärisch dagegen ist Irak längst ein Fall von ‚imperialer Überdehnung‘“¹⁰⁰⁶, da vor allem die Bodentruppen auf Grund des Irak-Kriegs massiv überbeansprucht sind. Während die meisten europäischen Armeen eine maximale Einsatzdauer von ungefähr sechs Monaten kennen (Deutschland mit max. sieben Monaten), verbleiben die US-amerikanischen Soldaten oft bis zu einem Jahr im Einsatz.¹⁰⁰⁷ An dieser Stelle muss gefragt werden, warum diese fehlenden Kapazitäten existieren und warum bisher die Deckung dieser nicht angegangen wurde. Aus den Interviews sind vor allem zwei Argumente zu erkennen: der fehlende politische Wille und die durchgeführten Transformationen des Militärs im Allgemeinen. Erstens fehle es an der Unterstützung der amerikanischen Öffentlichkeit, diese Interventionen mit eigenen Soldaten zu bestreiten. Die Zustimmung der US-Bürger für den Irak-Krieg ist Ende 2008 auf ein Rekordtief gesunken, wonach 2/3 der Amerikaner mittlerweile gegen den Krieg am Golf sind, während die Zustimmung für einen Abzug der Truppen bis 2010 gar von 74% begrüßt wird.¹⁰⁰⁸ Weil die Forderung nach mehr Einbezug von Reservisten¹⁰⁰⁹ für Kongressabgeordnete mit hohen politischen Kosten verbunden wäre, ist es einfacher, die fehlenden Kapazitäten auszulagern. Deswegen ist ein Interviewpartner überzeugt: „(...) *it appears to reduce electoral costs of the engagement in military activities.*“¹⁰¹⁰ Diese Einschätzung teilt ein anderer Experte: „*It’s very hard to do this with tax dollars. (...) it’s just simply much easier to do it if you just give this to a private company and make them stand up people and send them over.*“¹⁰¹¹ Dies unterstreicht ein weiterer Gesprächspartner und fasst die politische Situation wie folgt zusammen: „*We all haven’t the capacity right now, because the will is missing. Capacity though reflects political will (...).*“¹⁰¹² Ein weiterer Experte bestätigt diese Haltung und verweist auf eine Operation des State Department in Afrika. Für diese Mission hätte der Kongress keinesfalls den Einsatz amerikanischer Soldaten zugelassen.¹⁰¹³

Zweitens hängen die heutigen Entwicklungen mit der Transformation des Militärs zusammen, die nach dem Ende des Vietnamkriegs einsetzte. Die Armee wurde zahlenmässig massiv nach unten gefahren und setzte auf die Reservisten. Die dahinterstehende Absicht war, dass man höhere Hürden für militärische Interventionen einbauen wollte: Beabsichtigt die jeweilige Administration dies, muss sie auf die Reservisten zurückgreifen, was wiederum eine breite Unterstützung der Öffentlichkeit erfordert.¹⁰¹⁴ Die Neugestaltung der Armee wurde von den Interviewpartnern ebenfalls als Argument angeführt, weshalb vermehrt PMCs eingesetzt werden. Zwei Elemente sind dabei zentral. Einerseits wurde die amerikanische Bevölkerung weitestgehend vom Krieg entfremdet, indem 1973 die Wehrpflicht endgültig abgeschafft wurde. Dies erweiterte den Spielraum für die Politiker: „*The White House had*

¹⁰⁰⁶ Rudolf 2006: 15

¹⁰⁰⁷ Petersohn 2006: 27

¹⁰⁰⁸ GfK Roper Public Affairs & Media. April 16-20, 2009, <http://www.pollingreport.com/iraq.htm> (Zugriff 29.4.2009).

¹⁰⁰⁹ Camm/Greenfield 2005: 36 bzw. 175. Bezüglich des Ausmass: „*Bis April 2004 sind 150'000 Reservisten der Army einberufen worden. (...) Die Nationalgarde und Reserve mussten, obwohl um 48% reduziert, dreizehn Mal mehr Einsatztage im Jahr absolvieren*“ (Petersohn 2006: 27).

¹⁰¹⁰ B7-12

¹⁰¹¹ B11-44. Obwohl die PMCs auch mit öffentlichen Geldern finanziert werden, wies der Interviewpartner mit seiner Aussage daraufhin, dass es schwieriger sei, solche Missionen mit den staatlichen Streitkräften durchzuführen.

¹⁰¹² B15-48; B15-16

¹⁰¹³ B11-4

¹⁰¹⁴ B5-26

greater freedom to go to war, the White House and the Pentagon had greater freedom to fight wars as they saw fit (...). At the dawn of the twenty-first century, America's wars resembled the wars of seventeenth-century monarchs, where kings made the decision to go to war, a small professional army fought them, and the people were uninvolved."¹⁰¹⁵ Andererseits setzte anfangs der 1990er Jahre die so genannte *Revolution in Military Affairs* (RMA) ein. Die Armee wurde in eine professionelle, freiwillige Berufsarmee umgestaltet, die sich die technologischen Entwicklungen zu Eigen machte. Das Hauptziel der Veränderungen zielte darauf ab „[to] *substitute technology for manpower*.“¹⁰¹⁶ Man setzte auf die neuen Technologien, wobei „network-centric warfare“ als ein Stichwort der Neuausrichtung genannt werden kann. Grundsätzlich beabsichtigte man den „fog of war“ immer mehr zu lichten, sodass „*The Army was going to do more with less*.“¹⁰¹⁷ Diese Tendenz wird von einem Interviewpartner bestätigt, indem er hervorhebt, dass viel Geld in die neuen Technologien investiert wurden und der Personalbestand zurückgefahren wurde, indem die Dollars „(...) *not going to the men, it was going to the machine* (...).“¹⁰¹⁸ Diese nun professionelle, spezialisierte und hoch technologisierte Armee stellt sich nicht gegen private Sicherheits- und Militärfirmen, die bestimmte Aufgaben übernehmen, weil sich die Armee somit vor allem auf die Hauptaufgaben konzentrieren könne: „(...) *it allows military commanders to focus on the issues that concern them most. And those issues tend not to be associated with support activities*.“¹⁰¹⁹ Hinzu kommt, dass es – laut Interviewpartnern – etliche Aufgaben gibt, um die sich professionelle Armeemitglieder nicht reißen. Genannt wurden unter anderem Bewachungsaufgaben und Aufträge im Peacekeepingbereich.¹⁰²⁰ „*They're [professional military, ab] perfectly happy for you to take on the roles they don't want to do*.“¹⁰²¹ Ein weiterer Interviewpartner bezeichnet diejenigen Aufgaben, die vom Militär an PMCs übergeben werden als „*crappy tasks*“¹⁰²². Jedoch schwindet die Akzeptanz von PMCs durch das Militär in denjenigen Bereichen, wo die Profis speziell ausgebildet worden sind und es somit auch mit einer Art Berufsethos zu tun hat. Sie seien jahrelang dafür ausgebildet worden „*to see the enemy*“¹⁰²³ und hätten dafür Spezialkompetenzen erworben. Sobald es folglich um ihre fachlichen Kernfähigkeiten geht und sie die Aufgaben mit PMCs teilen müssen, dreht die Akzeptanz in Ablehnung. Der Boom der PMCs ist folglich eine Konsequenz folgender zwei Fakten: einerseits eine verkleinerte Armee, die beim Führen eines derart grossen Engagements Schwierigkeiten begegnet und andererseits der fehlende politische Wille, noch mehr Reservisten einzuberufen oder längerfristig die Armee wieder aufzustocken.

Als letzter Punkt kann die fehlende Einbindung des Irak-Kriegs in multilaterale Strukturen als Erklärung herangezogen werden. Es wurde bereits erwähnt, dass diese Operation ohne die Uno oder die NATO durchgeführt wurde, sondern in einer Art „selektiven Multilateralismus“ eine Koalition der

¹⁰¹⁵ Lewis 2007: xix

¹⁰¹⁶ Ibid.: 32

¹⁰¹⁷ Ibid.: 387

¹⁰¹⁸ B11-20

¹⁰¹⁹ B5-2

¹⁰²⁰ B3-2; „*Soldiers don't like to do peacekeeping in general*.“ (B15-28).

¹⁰²¹ B15-28

¹⁰²² B3-7

¹⁰²³ B15-28

Willigen zusammengestellt wurde. Indem die USA in dieser Konstellation die Führung übernommen hatten und die Ziele sowie die Bedingungen diktieren konnten, war es für sie auch einfach PMCs einzubinden. Eine auf einem Uno-Mandat basierenden Mission hätte möglicherweise eine derart starke Beteiligung des Privatsektors verunmöglicht.

5.2.2.2. *Institutionelles Spannungsverhältnis: Kongress & Exekutive*

Private Sicherheitsdienstleister werden – nach dem neusten Verständnis des Prinzips der Demokratischen Kontrolle der Streitkräfte (DCAF) – auch zu den „armed forces“ gezählt, die den demokratisch gewählten Organen und der Justizbehörden unterstehen. Daraus folgt, dass in funktionierenden Demokratien die gewählten Parlamentarier den Auftrag haben, die *armed forces* im weitesten Sinne, zu überwachen und zu kontrollieren. In der Fallanalyse USA wird der DCAF deshalb ein spezifisches Unterkapitel gewidmet, weil untersucht werden muss, ob die Verwendung von PMCs in internationalen Einsätzen eine einheitliche und vom Kongress abgesegnete Politik darstellt oder ob dies vor allem von der Exekutive verfolgt wird.

Es stellt sich also die Frage, welche Kompetenzen der amerikanische Kongress in der Aussen- und Sicherheitspolitik *im Allgemeinen* hat, welche Spannungsfelder in Verbindung mit der Exekutive bestehen, welche Konsequenzen dies für die Gestaltung der Aussenpolitik und schliesslich für die Verwendung von PMCs hat.

Kompetenzen und Institutionen des Kongresses

Der Kongress besteht aus zwei – mehrheitlich – gleichberechtigten Kammern, nämlich aus dem Repräsentantenhaus und dem Senat. Die drei wichtigsten Kompetenzen des Kongresses liegen erstens in der Gesetzgebung, wo er die Initiativmacht besitzt; zweitens in der Verabschiedung des Haushaltes, der so genannten *power of the purse* und drittens in der Kontrolle der Exekutive.¹⁰²⁴ Mit letzterem Auftrag ist auch das Recht verbunden, gegen den Präsidenten und seinen Mitarbeiterstab Impeachment-Verfahren einzuleiten, das jedoch nur auf Grund strafrechtlicher Handlungen eröffnet werden kann und es somit kein politisches Instrument im eigentlichen Sinne darstellt. Zudem hat der Kongress das alleinige Recht, Kriege zu erklären, obwohl dies im letzten Jahrhundert stets an Bedeutung verloren hatte.¹⁰²⁵

Der Gesetzgebungsprozess wird mit einer Gesetzesinitiative eröffnet, die durch ein Kongressmitglied in das Verfahren eingebracht wird. Die Exekutive kann zwar ebenfalls Gesetzesvorschläge machen, diese müssen jedoch formell von einem Kongressmitglied eingebracht werden. Im legislativen Prozess spielen Ausschüsse und Unterausschüsse bedeutende Rollen, weil jeder Erlass in einem Sachausschuss behandelt wird. Öffentliche Hearings sind ein wichtiger Bestandteil bei der Erarbeitung des Gesetzestextes, indem die verschiedensten Interessensgruppierungen und auch Exekutivmitglieder befragt

¹⁰²⁴ Lösche 2008

¹⁰²⁵ Haas/Steffani/Welz 2007: 106-107

werden. Dem Gesetz müssen beide Kammern zustimmen; gelingt es ihnen nicht zu einer gemeinsamen Lösung zu kommen, wird ein ad hoc Vermittlungsausschuss eingerichtet, ein so genanntes *Conference Committee*. Das Gesetz tritt erst mit der Unterzeichnung des Präsidenten in Kraft. Das Kernelement der Macht und Kontrolle des Kongresses ist aber die Kompetenz, den Haushalt zu verabschieden. Die Haushaltsbewilligung ist für jedes Parlament ein wichtiges Instrument, da mit der Zuweisung finanzieller Mittel politische Agenden bestimmt und damit Prioritäten gesetzt werden. Dieser Prozess läuft in zwei Phasen ab, wonach zuerst eine bestimmte Geldsumme zwar autorisiert wird, die in einem zweiten Schritt aber noch zugewiesen werden muss. Dieses Verfahren ist nach wie vor äusserst komplex und dauert meistens bis ins entsprechende nächste Jahr an.¹⁰²⁶ Verschiedene Präsidenten haben dieses Exklusiv-Recht des Kongresses versucht zu unterwandern, indem sie zugewiesene Mittel einfach nicht ausgegeben hatten. Dies wurde mit dem *Budget and Impoundment Control Act* von 1974 unterbunden, indem der Präsident den Kongress darüber informieren muss, wenn er beabsichtigt bewilligte Budgets nicht auszugeben. Dies kann der Kongress mit einfacher Mehrheit ablehnen.¹⁰²⁷

Um das tägliche Geschäft der Exekutive – die Ausführung der Gesetze – zu überprüfen, hat der Kongress neben der Verabschiedung von Gesetzen, weitere Untersuchungs-, Kontroll- und Informationsmöglichkeiten. Ihm steht praktisch frei so viele Untersuchungen durchzuführen wie er will. In permanenten Ständigen Ausschüssen, oder extra für bestimmte Ereignisse eingerichtete Sonderausschüsse, werden erstens Kontrollen der Ausführung von Regierungsprogrammen durchgeführt, zweitens potentielle Gesetzesverletzungen durch die Regierung untersucht und drittens Informationen beschafft. Die Abgeordneten haben die Kompetenz, Personen vorzuladen und diese zu befragen sowie die Herausgabe von Dokumenten zu fordern. Kommen die entsprechenden Personen der jeweiligen Aufforderung nicht nach, ist der Kongress befugt diese anzuklagen. Bezüglich der Herausgabe von Dokumenten und der Vorladung des Präsidenten oder Personen aus seinem Mitarbeiterstab beruft sich die Exekutive gerne auf das – rechtlich unklare – *executive privilege*. Es wird betont, dass verschiedene Informationen aus der Administration nicht für einen grösseren Kreis bestimmt und somit nicht für die Öffentlichkeit gedacht seien. Meistens endet diese Kontroverse in einem politischen Kompromiss, da beide Seiten aus unterschiedlichen Gründen nicht in einen politischen Konflikt hineingezogen werden wollen. Wichtig für die Arbeit der Parlamentarier sind zudem die verschiedenen Mitarbeiterstäbe und Dienste, die vor allem die Informationsbeschaffung erleichtern. Jeder Kongressabgeordnete kann auf einen Mitarbeiterstab zurückgreifen, der bis zu 70 Personen umfassen kann. Zudem existieren für jeden (Unter-)Ausschuss Expertenabteilungen, die den Kongress bei seiner täglichen Arbeit unterstützen.¹⁰²⁸

Folgende drei Institutionen stehen dem Kongress bei der Ausführung seiner Aufgaben zur Seite. Um eines der wichtigsten Rechte des Kongresses, *the power of the purse*, kompetent auszuführen, wurde

¹⁰²⁶ Shell 2004: 213-217

¹⁰²⁷ Lösche 2008

¹⁰²⁸ Shell 2004: 221-223

1974 mit dem Congressional Budget and Impoundment Control Act das *Congressional Budget Office* (CBO) gegründet, welches als Pendant zum *Office of Management and Budget* (OMB) zu verstehen ist.¹⁰²⁹ Das CBO soll den Kongressabgeordneten unabhängige und informative Analysen bereitstellen, sodass eine effektive Kontrolle der Budgetvorschläge der Exekutive und der tatsächlichen Ausgaben überhaupt möglich ist.¹⁰³⁰ Zweitens spielt das *U.S. Government Accountability Office* (GAO) eine äusserst wichtige Rolle für den Kongress. Das GAO ist eine Art Bundesrechnungshof der USA und wird vom so genannten Comptroller General geleitet, der vom Präsidenten mit Zustimmung des Senats für 15 Jahre bestimmt wird. Es wurde bereits 1921 eingerichtet, um die Finanzen zu überwachen¹⁰³¹ und wurde stets ausgebaut und zählt heute ungefähr 3000 Mitarbeiter.¹⁰³² Er ist eine unabhängige Institution, gilt aber als „watchdog“ des Kongresses, indem die Analysen und Berichte der Legislative helfen, seinen Aufgaben zur Überwachung der Ausgaben durch die Exekutive nachzukommen. Das GAO eröffnet Untersuchungen entweder auf Grund eines Gesetzesauftrags oder auf Antrag eines Ausschusses des Kongresses. Anlass zur Diskussion gab es immer wieder, weil das GAO nicht nur die Ausgaben überprüft, sondern teilweise auch die Regierungsprogramme auf ihre Effizienz und Effektivität hin untersucht.¹⁰³³ Die abgegebenen Empfehlungen sind rechtlich nicht bindend, haben aber durch ihre Veröffentlichungen und damit Medienwirksamkeit ein gewisses Gewicht.

Eine äusserst wichtige Einrichtung ist schliesslich der seit 1914 bestehende *Congressional Research Service* (CRS) der Library of Congress, der Anfragen von Kongressmitgliedern bearbeitet und dazu Expertisen abgibt. Er ist unparteiisch und unabhängig und darf deshalb auch keine Empfehlungen abgeben, jedoch Vor- und Nachteile aufzeigen. Regelmässig fasst der CRS Gesetzesvorlagen zusammen und untersucht für den Kongress wichtige Geschäfte.¹⁰³⁴

Die rechtlichen Kontrollkompetenzen des Kongress‘ gegenüber der Exekutive sind wirkungslos, wenn die Abgeordneten nicht mit genügend Ressourcen ausgestattet sind. Das wichtigste Element für den Kongress, die Tätigkeiten der Exekutive zu überprüfen, besteht in der Informiertheit sprich, dass die Abgeordneten Zugang zu verlässlichen Informationen haben. Jeder Parlamentarier hat einen eigenen Mitarbeiterstab in Washington und Büros in den Wahlkreisen, die den Abgeordneten Informationen zu den verschiedenen Politikfeldern beschaffen und verarbeiten beziehungsweise Statements vorbereiten. Zwei zentrale Einrichtungen sind für den Kongress äusserst bedeutungsvoll. Erstens besteht mit dem CRS eine Institution, die Anfragen aus dem Kongress ausführlich und neutral beantworten. Diese Dienstleistung wird rege in Anspruch genommen, indem pro Tag zirka 2000 Anfragen den CRS und seine 700 Mitarbeiter erreichen und der zu einem „*unentbehrlichen Instrument kongressionaler Ar-*

¹⁰²⁹ OMB Office of Management und Budget, hilft dem Präsidenten den Haushaltsplan zu entwerfen und formulieren, der dann vom Kongress verabschiedet wird. Zudem kann es als eine Art „Clearing-Stelle“ bezeichnet werden, indem alle Gesetzesvorschläge aus der Administration mit den Programmen des Präsidenten auf Kohärenz überprüft werden (Jäger 2007: 149).

¹⁰³⁰ CBO 2009

¹⁰³¹ Shell 2004: 224

¹⁰³² Lösche 2008

¹⁰³³ GAO 2009

¹⁰³⁴ CRS 2006: 4-6. Den heutigen Namen erhielt er 1970 mit dem so genannten „Legislative Reorganization Act“.

beit“¹⁰³⁵ geworden ist. Zweitens ist das GAO eine äusserst wichtige Einrichtung für den Kongress, indem er die Regierungstätigkeiten auf verschiedenste Art und Weise kontrolliert und überprüft, was ihm auch die Bezeichnungen des „*the investigative arm of Congress*“ und des „*congressional watchdog*“ eingebracht hatte.¹⁰³⁶ Mit Bezug auf die PMCs hat das GAO verschiedene Untersuchungen durchgeführt, insbesondere auch im Hinblick auf die Kosten, weil die Bush-Regierung die Verwendung von PMCs damit begründete, dass diese Lösung kostengünstiger sei. Das GAO hat zu diesem Thema entsprechende Berichte verfasst, in dem unter anderem aufgezeigt wurde, dass das DOD gar keinen Mechanismus kennt, die von den PMCs in Rechnung gestellten Kosten zu überprüfen.¹⁰³⁷ Schliesslich ist die Möglichkeit, verschiedenste Experten einzuladen, nicht zu unterschätzen. Einerseits steht den Parlamentariern offen, Experten von diversesten Think Tanks einzuladen und sie zu den entsprechenden Themen zu befragen. Andererseits scheint die Kompetenz Befragungen abzuhalten, eine präventive Wirkung auf gewisse Mitarbeiter der Exekutive zu haben, denn ein Interviewpartner bemerkte, dass das Aussagen für Einzelne peinlich sein könnten, weshalb „(...) *they try clean things up beforehand.*“¹⁰³⁸

Kompetenzen des Präsidenten

Das Amt des Präsidenten löst immer wieder grosse Debatten aus, vorwiegend bezüglich seiner Stellung im Institutionengefüge und seines Verhältnisses zum Kongress. Dies ist nicht nur mit der jeweiligen Persönlichkeit, dem Führungsstil oder der Politik zu begründen, sondern hängt auch damit zusammen, dass das Präsidentenamt die einzige Institution ist, die von der gesamten Nation gewählt wird und demnach „(...) *ein die nationale Identität (mit)stiftendes Symbol dar[stellt] (...).*“¹⁰³⁹ Der Präsident sieht sich zwei Herausforderungen gegenüber: Einerseits muss er für seine Anliegen im Kongress werben – auch wenn er in einem so genannten „unified government“ regieren kann¹⁰⁴⁰ –, andererseits muss er die einzelnen Behörden und Agenturen *innerhalb* der Administration zusammenhalten. Die Exekutive ist sehr fragmentiert, indem die politischen Tagesgeschäfte und Verantwortlichkeiten auf mehrere Behörden verteilt sind und sich teilweise auch überschneiden. Auf Grund dessen herrscht oft ein verbissener Konkurrenzkampf um Zuständigkeiten und Autoritäten zwischen den einzelnen Behörden und Abteilungen, weshalb das Zusammenhalten der eigenen Regierung für den Präsidenten oft ein schwieriges Unterfangen darstellt.¹⁰⁴¹

Dem Präsidenten wird eine wichtige Kompetenz im Gesetzgebungsprozess zugestanden, da kein Gesetz in Kraft treten kann, ohne dass es vom Präsidenten unterzeichnet wurde. Damit hängt automatisch die Macht des präsidentiellen Vetos zusammen: Wenn der Erlass auf Ablehnung stösst, hat der Präsi-

¹⁰³⁵ Shell 2004: 209; CRS 2006: 41

¹⁰³⁶ GAO 2009

¹⁰³⁷ GAO July 2005: 30

¹⁰³⁸ B15-60

¹⁰³⁹ Lösche 2008a

¹⁰⁴⁰ Ein „unified government“ existiert dann, wenn beide Häuser des Kongresses von der gleichen Partei wie die des Präsidenten dominiert sind.

¹⁰⁴¹ Lösche 2008a

dent die Möglichkeit innerhalb von zehn Tagen ein Veto einzulegen, das nachfolgend nur mit einer Zweidrittelmehrheit beider Häuser überstimmt werden kann. Neben dem „normalen“ Veto existiert das so genannte „pocket veto“: Verlagt der Kongress seine Beratungen innerhalb dieser Zehntagesfrist *und* der Präsident hat jenes weder unterzeichnet noch abgelehnt, dann tritt das Gesetz nicht in Kraft. Der Präsident kann die Gesetze nur als Ganzes annehmen oder ablehnen: ihm steht also kein *line item veto* zu, indem es ihm untersagt ist, nur bestimmte Teile eines Gesetzes abzulehnen. Um die Gefahr eines Vetos zu schmälern, bemüht sich der Kongress die Gesetzesvorlagen so zu gestalten, dass ein oder mehrere Punkte der Politik des Präsidenten derart entsprechen, sodass er aus Eigeninteressen kein Veto einlegt.¹⁰⁴² Seit der Ära Monroe (1817-1823) wird immer wieder der Versuch unternommen, diese als Einschränkung präsidentialer Kompetenz empfundene Regelung zu unterwandern. Das dazu verwendete Instrument sind die so genannten *signing statements*. Bei der Unterzeichnung eines Gesetzes kann der Präsident Kommentare abgeben, die sehr unterschiedlicher Natur sein können: von einem generellen Kommentar bezüglich des neuen Gesetzes bis zu Ausführungen, wie die Administration dieses Gesetz in Zukunft auslegen und schliesslich anwenden wird. In diesem Zusammenhang geht es oft darum, dass sich die Administration dazu bekennt, dass verschiedene Aspekte des Gesetzes abgelehnt würden, weil diese gegen die Verfassung verstiesse. Die bewusste Nichtbefolgung – oder Uminterpretation – bestimmter Aspekte des unterzeichneten Gesetzes wird also damit begründet, dass eine spezifische Bestimmung in der Verfassung verletzt würde, für deren Einhaltung der Präsident aber verantwortlich ist und er sich somit im Recht sieht, das Gesetz „verfassungskonform“ anzuwenden. Dieses Instrument ist nicht in der Verfassung vorgesehen, aber es erfreut sich dennoch einer langen Tradition. Die *signing statements* haben jedoch erst in den letzten Jahrzehnten und speziell seit der Präsidentschaft Reagan zu Kontroversen geführt, da die präsidentialen Stellungnahmen immer öfter als *line item veto* missbraucht wurden, indem nicht das *ganze* Gesetz mit dem Veto abgelehnt, sondern bloss einzelne Teile für ungültig erklärt wurden. Rechtlich gesehen sind diese *signing statements* nicht bindend – das unterzeichnete Gesetz wird *ohne* die Erklärungen rechtskräftig.¹⁰⁴³ Der Oberste Gerichtshof der USA hat im Urteil *Clinton v. New York* erklärt, dass dieses *line item veto* gegen die Verfassung verstosse, da damit der rechtmässige Prozess einer Gesetzesverabschiedung nicht eingehalten, die Gewaltenteilung – zwischen Legislative und Exekutive – diskreditiert und die Rolle des Kongresses ausgehöhlt wird.¹⁰⁴⁴ Das Hauptproblem dieser *signing statements* wird folglich darin gesehen, dass damit der ordentliche Prozess der Gesetzgebung nicht eröffnet wird, der mit dem Einlegen des Vetos eines Präsidenten beginnen würde und somit die Rolle des Kongresses untergraben wird. Bei einem „normalen“ Veto kann der Kongress – mit einer Zweidrittelmehrheit beider Häuser – das Veto überstimmen, während er keine direkte rechtliche Handhabe gegen ein *signing statement* hat, da es dieses Instrument formell gar nicht gibt.¹⁰⁴⁵ Es ist offensichtlich, dass der Abstimmungsmodus eine hohe Hürde für den Kongress darstellt, jedoch ist es ein formelles Instrument mit dem sich die

¹⁰⁴² Jäger 2007: 150

¹⁰⁴³ CRS September 17, 2007: 12-14

¹⁰⁴⁴ *Ibid.*: 23; Manheim/Ides 2006: 11

¹⁰⁴⁵ Shell 2004: 230

Volksvertreter gegen den Präsidenten wenden können. Obwohl die präsidentialen Erklärungen nicht rechtskräftig sind, sind sie in der Realität durchaus relevant und haben einen entscheidenden Einfluss auf die Ausführung der Politiken seitens der Exekutive, da sie den einzelnen Behörden als Vorgaben dienen, wie Gesetze angewandt werden sollen.¹⁰⁴⁶ Der Kongress hat vor allem mit dem GAO die Möglichkeit, potentielle Unterwanderungen eines verabschiedeten Gesetzes und allfällige Aushebungen aufzudecken, indem letzterer vereinzelt Regierungstätigkeiten untersucht. Die bisherigen Prüfungen konnten jedoch die jeweiligen Versäumnisse nicht *direkt* mit einem *signing statement* in Verbindung bringen.¹⁰⁴⁷ Dies zeigt das Grundproblem etlicher präsidentialer Ausführungsbestimmungen auf: Die Begründungen sind meistens derart vage verfasst, dass es schwierig ist, einen direkten Link zwischen einer regelwidrigen Anwendung des Gesetzes durch die Exekutive und einer entsprechenden Erklärung des Präsidenten herzustellen. Wie bereits erwähnt, haben alle Präsidenten seit Reagan diese *signing statements* dazu verwendet, ihre Interpretationen bezüglich eines Gesetzes darzulegen und so ihren jeweiligen Administrationen handlungsanleitende Direktiven zu geben. Die Präsidentschaft George W. Bushs ist auf Grund zweier Tatsachen ein Spezialfall. Einerseits beinhalten 78% seiner *statements* quasi Ungültigkeitserklärungen bestimmter Teile des unterzeichneten Gesetzes (im Unterschied zu Clinton, der in 18% seiner *signing statements* gewisse Bestimmungen für verfassungswidrig erklärt hatte). Andererseits beziehen sich die Begründungen auf verschiedene verfassungsrechtliche Bereiche, sodass diese Ausführungen „(...) *challenges to more than 1,000 distinct provisions of law*“¹⁰⁴⁸ bedeuten. Hinter diesen Teil-Vetos bestünde die Absicht, die präsidentiale Macht gegenüber dem Kongress auszudehnen. Ein anschauliches und zugleich medienwirksames Beispiel stellt dasjenige *signing statement* Bushs dar, das als Zusatz zum *Detainee Treatment Act* (gegen Folterung und unmenschliche Behandlung von Gefangenen) erlassen wurde. Präsident Bush erklärte: „*The executive branch shall construe Title X in Division A of the Act, relating to detainees, in a manner consistent with the constitutional authority of the President to supervise the unitary executive branch and as Commander in Chief (...) of protecting the American people from further terrorist attacks.*“¹⁰⁴⁹ Damit direkt verbunden ist ein zweites Phänomen der Administration Bush: nämlich die so genannte *unitary executive*, die nicht mit den politischen Konstellationen eines *unified government* zu verwechseln ist.¹⁰⁵⁰ Grundsätzlich ist damit folgendes gemeint: „(...) *unitary executive*’, in which all executive and administrative powers of the national government are focused in the President.“¹⁰⁵¹ Die *unitary executive Theory* ist nicht bloss eine akademische Erfindung, sondern stellt(e) das leitende Prinzip für die Handlungen verschiedener Administrationen dar.¹⁰⁵² Die *Unitarians* heben die in der Verfassung verankerte Position und die damit verbundenen Aufgaben des Präsidenten besonders hervor, wonach es nur *einen* Präsidenten gäbe, der die *gesamte* Kontrolle der Gesetzesausführung innehat.¹⁰⁵³ Diese

¹⁰⁴⁶ Dean 2006; Manheim/Ides 2006: 9

¹⁰⁴⁷ CRS September 17, 2007: 27

¹⁰⁴⁸ CRS September 17, 2007: 9

¹⁰⁴⁹ Bush 2005

¹⁰⁵⁰ Für eine Übersicht des Prinzips im Allgemeinen und Analysen aller bisherigen Präsidentschaften siehe Calabresi/Yoo 2008.

¹⁰⁵¹ Manheim/Ides 2006: 1

¹⁰⁵² Vertreter sind unter anderem die Professoren Steven G. Calabresi und Christopher S. Yoo.

¹⁰⁵³ Alvis/Taylor 2007: 6

Doktrin hat quasi eine *innere* und eine *äussere* Dimension. Gegen innen – sprich gegenüber der eigenen Administration – versucht der Präsident, die verschiedenen Behörden auf eine Linie zu bringen, sodass sie die politischen Vorstellungen des Präsidenten unterstützen und auch dementsprechend agieren. Es geht vorwiegend also darum, dass die sich oft rivalisierenden Abteilungen nicht verselbständigen und somit die Macht des Präsidenten schmälern. Gegen aussen versucht der Präsident den Einfluss des Kongresses und der Justiz möglichst klein zu halten. Im Zentrum der Begründung steht Artikel II der Verfassung, indem die Bestimmungen „*Oath*“ und „*Take Care*“ als Argumentationslinien dienen. Demnach hat der Präsident erstens den Auftrag, die Grundsätze der Verfassung zu bewahren, zu beschützen und zu verteidigen. Zweitens verpflichtet das Gebot den Präsidenten, die Gesetze getreu (*faithfully*) auszuführen.¹⁰⁵⁴ Beide Argumente werden seit der Administration Reagan herangezogen, um die politischen und rechtlichen Spielräume des Präsidenten zu vergrössern, indem sie den Kontroll- und Überwachungsmechanismen des Kongresses beziehungsweise des Obersten Gerichtshofs zu entkommen versuchen. Georg W. Bush folgt – wie im obigen Zitat aufgezeigt – dieser Auffassung und hat damit seine Machtansprüche gegenüber dem Kongress in etlichen signing statements dargelegt.¹⁰⁵⁵ Die Vorstellung, dass der Präsident für die gesamte Ausführung der Gesetze zuständig ist und die Verfassung bewahren muss, hat zwei Konsequenzen: Erstens wird damit die Administration auf ein einheitliches Programm gedrillt, indem loyale Mitarbeiter des Präsidenten die Posten der Behördenchefs einnehmen und formelle Direktiven an die entsprechenden Personen ausgestellt werden, um die Politik des Präsidenten darzulegen und sie kohärent zu gestalten. Zweitens hat diese Auslegung der präsidentiellen Kompetenzen einen Einfluss auf das Verhältnis zum Kongress. Mit dem zentralen Instrument der „unitary executive Doktrin“ – den signing statements – hebt der Präsident den Kongress dahingehend aus, dass er quasi ein *line item veto* benutzt und auf Grund seiner Position als Bewahrer der Verfassung, die Gesetze uminterpretiert. Diese unitary executive Doktrin hat zu diversen juristischen und politologischen Diskussionen Anlass gegeben. Es ist wichtig festzuhalten, dass es den Unitarians nicht darum geht, die Verfassung zu wahren, sondern in erster Linie die Kompetenzen des Präsidenten zu erweitern: „*Any effort, the theory goes, to limit executive power is unconstitutional, (...) that occurs by imposing congressional or judicial oversight (...)*“¹⁰⁵⁶

Kompetenzen in der Aussenpolitik und entsprechende Debatten

Die obigen Ausführungen haben bereits aufgezeigt, dass das Verhältnis zwischen Kongress und Präsident von Spannungen geprägt ist. Dies ist zwar im präsidentiellen System so vorgesehen, wird aber je nach Ereignissen und Persönlichkeit des Präsidenten akzentuiert und kann auch zu unvorhergesehenen Schwierigkeiten führen. Die Aussen- und Sicherheitspolitik stellt ein spezifisches Politikfeld dar, in-

¹⁰⁵⁴ Kelley 2005: 6-8

¹⁰⁵⁵ Rudolf 2008: 12-13

¹⁰⁵⁶ Manheim/Ides 2006: 1

dem einerseits die Rollen der beiden Institutionen rechtlich nach wie vor unklar sind und andererseits die Rivalität besonders stark zum Vorschein kommt.¹⁰⁵⁷

Der Einfluss des Kongresses auf die Aussen- und Sicherheitspolitik ist je nach Situation unterschiedlich.¹⁰⁵⁸ Bei so genannten *Strukturentscheidungen*, wo es mehr oder weniger um die Abwicklung des parlamentarischen Tagesgeschäfts geht – in Form normaler Gesetzgebung oder Haushaltsbewilligungen – ist der Einfluss am Grössten. Die Mitgestaltung aussenpolitischer *Strategien* wird grundsätzlich nicht vom Kongress dominiert. Die Administration bestimmt die zu verfolgenden Ziele und die entsprechenden Mittel und setzt somit die Agenda. Der Kongress wird dann proaktiv, wenn der Präsident eine spezifische Sachfrage nicht angeht oder wenn das Thema innenpolitisch stark umstritten ist. Der Kongress bewirkt in *Krisen*, wo nationale Interessen der USA auf dem Spiel stehen und es um einen möglichen Einsatz militärischer Mittel geht, am Wenigsten.¹⁰⁵⁹ Dafür werden vor allem vier Gründe genannt: Erstens kann es politisch eine riskante Strategie sein, den Präsidenten in schwierigen Zeiten zu kritisieren; zweitens gibt es traditionell eine gewisse Bereitschaft und Tendenz des Kongresses, aussen- und vor allem sicherheitspolitische Entscheidungen der Exekutive zu überlassen; drittens argumentiert Rudolf, dass die Parlamentarier für potentiell falsche Entscheidungen keine Verantwortung übernehmen wollen, und viertens ist sich der Kongress oft selbst nicht einig, welche Rolle er spielen sollte. Gerade im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik kann der Präsident deshalb seine in der Verfassung festgehaltene Rolle als „Commander in Chief“ nutzen, um die Politik massgeblich zu bestimmen.¹⁰⁶⁰

Im Zentrum der Diskussionen steht die Frage nach der Führungsrolle in der Aussenpolitik, wobei in der vorliegenden Arbeit die Kompetenzen der beiden Institutionen in Fragen von „Krieg und Frieden“ näher angeschaut werden.¹⁰⁶¹ Vielfach haben die Präsidenten Anspruch auf die Führungsrolle erhoben und diesen energisch verteidigt, unter anderem deshalb, weil in der Aussenpolitik die grössten politischen Erfolge erzielt werden können.¹⁰⁶² Die Auseinandersetzungen drehen sich um folgende Verfassungsbestimmungen: Auf der einen Seite ist der Präsident der „*Commander in Chief*“, also der Oberbefehlshaber der Streitkräfte; auf der anderen Seite hat nur der Kongress das Recht, Kriege zu erklären, eine Armee aufzustellen und für deren Unterhalt zu sorgen. Wie diese Kompetenzverteilung zu beurteilen ist und welche Konsequenzen sich für die Realität ergeben, wurde von den Gründungsvätern bewusst offen gelassen und ist seither umstritten.¹⁰⁶³ Über die Jahre hinweg sind gewisse Konsenzen entstanden, indem man sich einig ist, dass bei internationalen Krisen schnell und im nationalen Interesse reagiert werden muss und dass dies der Präsident am Besten bewältigen könne.¹⁰⁶⁴ In diesem

¹⁰⁵⁷ Foley 2008: 112

¹⁰⁵⁸ Rudolf 2008: 8

¹⁰⁵⁹ Dittgen 2007: 415

¹⁰⁶⁰ Rudolf 2008: 8-9

¹⁰⁶¹ In der Aussenpolitik ist das Abschliessen von internationalen Verträgen auch sehr wichtig; der *Senat* muss dem Abkommen mit einer Zweidrittelmehrheit (der Anwesenden) zustimmen (siehe Dittgen 2007: 412).

¹⁰⁶² Dittgen 2007: 397-398

¹⁰⁶³ *Ibid.*: 408-409; Schweigler 2004: 468

¹⁰⁶⁴ Schweigler 2004: 475

Sinne ist es den Präsidenten, die nach dem Zweiten Weltkrieg an die Macht kamen, gelungen, im Bereich der Aussenpolitik eine Vormachtstellung einzunehmen und diese auszubauen. Die Diskussionen um Kompetenzverteilungen dreh(t)en sich zumindest vordergründig um die Frage, ob es dem Präsidenten erlaubt ist, die Streitkräfte *ohne* Zustimmung des Kongresses einzusetzen, obwohl letzterer das alleinige Recht hat, Kriege zu erklären. Nach Einschätzung Ehrenzellers geht es bei den Debatten um die „war powers“ jedoch nicht primär um das einzusetzende Mittel, nämlich das Militär, sondern um die grundsätzlichere Ausrichtung einer bestimmten Aussen- und Sicherheitspolitik.¹⁰⁶⁵

Die Liste der militärischen Interventionen ohne oder mit nachträglicher Zustimmung des Kongresses ist lang. Bereits George Washington hat die Armee ohne parlamentarische Billigung eingesetzt.¹⁰⁶⁶

Vom Krieg gegen Spanien 1898 über die militärischen Interventionen Theodore Roosevelts bis zur Beteiligung der USA im Ersten Weltkrieg beanspruchten die entsprechenden Präsidenten ihre Vormachtstellung auf Grund ihrer Rolle als „Commander in Chief“. Nach dem Ersten Weltkrieg, in den 1920er und 1930er Jahren, eroberte der Kongress jedoch seine Macht zurück und verabschiedete einige Neutralitätsgesetze, die die Macht des Präsidenten in der Aussenpolitik einschränkten. Erst der Angriff auf Pearl Harbour von 1941 „(...) befreite Franklin Delano Roosevelt von der Zwangsjacke, die ihm der Kongress auferlegt hatte.“¹⁰⁶⁷ Die Jahre bis zum Engagement in Vietnam waren von einer starken präsidentialen Autorität geprägt, indem die Exekutive die Führungsrolle klar übernahm. Harry Truman war einer der ersten Präsidenten, der die Kompetenzen des Präsidenten als „inherent power“ für militärische Interventionen ohne Zustimmung des Kongresses betrachtete. Auch das Eingreifen in den Vietnamkonflikt wurde damit begründet, dass es in der Verantwortung der Exekutive liege, zu entscheiden, ob militärisch interveniert werde oder nicht. Als Beispiel dafür, dass der Kongress über weite Strecken diese Vormachtstellung des Präsidenten zumindest gestützt hat, dient die Tonkin-Resolution von 1964, die quasi ein Blanko-Scheck für Nixon darstellte.¹⁰⁶⁸

Der Kongress erkämpfte seine zugestandenen Rechte im Bereich der Aussenpolitik anfangs der 1970er Jahre zurück. Den Ausschlag dafür gab der andauernde Vietnam-Krieg (die Tonkin-Resolution wurde 1971 vom Kongress widerrufen) und der Watergate-Skandal. Das Ergebnis war die Verabschiedung der *War Powers Resolution* von 1973 (gegen das Veto Präsident Nixons), die den Kongress wieder vermehrt in den Entscheidungsprozess aussenpolitischer Angelegenheiten einbinden sollte.¹⁰⁶⁹ Seit seiner Einführung gab die War Powers Resolution Anlass zu Diskussionen. Bisher wurde sie von allen Präsidenten mehrheitlich mit der Begründung abgelehnt, dass damit ihre von der Verfassung garantierten Kompetenzen beschnitten würden. Im Zentrum der Resolution und damit im Fokus der Debatten

¹⁰⁶⁵ Ehrenzeller 1993: 232

¹⁰⁶⁶ Ibid.: 221

¹⁰⁶⁷ Dittgen 2007: 397

¹⁰⁶⁸ Ehrenzeller 1993: 221-223

In Situationen internationaler Krisen verabschiedete der Kongress verschiedentlich Resolutionen, die dem Präsidenten uneingeschränkte Kompetenzen in der Gestaltung und Ausführung der Aussenpolitik übertrugen. Ein illustrierendes Beispiel ist die Tonkin-Resolution (Tonkin Gulf Resolution) von 1964, die als Beginn der amerikanischen Beteiligung im Vietnamkrieg bezeichnet wird. Im Vorfeld wurde behauptet, dass amerikanische Schiffe von nordvietnamesischer Seite angegriffen worden seien. Daraufhin erteilte der Kongress dem Präsidenten umfassende Befugnisse: „*That the Congress approves and supports the determination of the President, as Commander in Chief, to take all necessary measures to repel any armed attack against the forces of the United States and to prevent further aggression.*“ (H. J. Res. 1145. Public Law 88-408)

¹⁰⁶⁹ Dittgen 2007: 398; 409

stehen folgende drei Aspekte. Erstens wird der Präsident verpflichtet, den Kongress „*in every possible instance*“¹⁰⁷⁰ vor oder nach Beginn des Einsatzes der Streitkräfte und während den weiteren Entwicklungen zu konsultieren. Bereits über den Begriff „consultation“ wurde diskutiert, indem darauf Wert gelegt wurde, dass es sich hierbei nicht nur um eine Informationspflicht des Präsidenten handeln soll, sondern dass der Präsident mit dem Kongress zusammen die Situation berät und letzterer die besprochenen Massnahmen genehmigt.¹⁰⁷¹ Zweitens ist die Exekutive verpflichtet, dem Kongress nach spätestens 48 Stunden über die Umstände, den Umfang und die beabsichtigte Dauer des Einsatzes zu berichten. Die Debatten entzündeten sich vor allem um das Rückholrecht des Kongresses. In Section 4 und vor allem 5 ist festgehalten, dass die Streitkräfte innerhalb von 60 Tagen zurückgeholt werden müssen, sofern der Kongress erstens keine Kriegserklärung abgegeben oder den Einsatz sonstwie autorisiert hat, zweitens die zeitliche Frist per Gesetz nicht ausgedehnt hat oder drittens, sofern der Kongress physisch nicht in der Lage ist sich zu treffen.¹⁰⁷² Diese 60-tägige Frist kann um 30 Tage verlängert werden, vorausgesetzt dies ist notwendig, um die Truppen sicher abziehen zu können. Juristisch gesehen gibt es dazu einen wichtigen Punkt: Der Oberste Gerichtshof hat 1983 entschieden, dass der Kongress nicht eine „*concurrent resolution*“, sondern eine „*joint resolution*“ verabschieden müsse, um den Präsidenten zu zwingen die Truppen zurückzuholen. Damit verbunden ist nicht eine juristische Finesse, sondern bei einer „*joint resolution*“ hat die Exekutive ein Vetorecht.¹⁰⁷³ Dies ist einerseits juristisch wichtig, weil damit dem Präsidenten wiederum eine Möglichkeit eingeräumt wird, den Kongress potentiell zu überstimmen. Andererseits zeigt dieses Gerichtsurteil auf, wie umstritten diese Resolution ist, da es um Kompetenzverteilungen geht, die verfassungsrechtlich nicht klar festgelegt sind und es sich dabei um eines der wichtigsten Politikfelder überhaupt handelt. Bisher hat der Kongress erst einmal das Rückholrecht beansprucht, indem er 1983 eine „*joint resolution*“ verabschiedete, die dem Präsidenten eine zeitliche Beschränkung des militärischen Engagements im Libanon auferlegte.¹⁰⁷⁴ Die nachfolgenden Präsidenten, sowohl Bush senior als auch Clinton und später Georg W. Bush, waren der Ansicht, dass sie den Kongress nicht um Erlaubnis für die Entsendung amerikanischer Truppen bitten mussten, da sich die Präsidenten immer auf die Kompetenzen in der Verfassung berufen – beispielsweise des „Commander in Chief“ – hatten, die juristisch gesehen über den Resolutionen liegen. Demzufolge löst auch die War Powers Resolution den Konflikt der Kompetenzverteilungen nicht: „*Bisher war es in der politischen Praxis jeweils so, dass der Erfolg einer militärischen Aktion, die glaubwürdige Begründung der Notwendigkeit des Einsatzes von Truppen und, von nicht zu unterschätzender Bedeutung, die Popularität des Präsidenten den gordischen Knoten des ‚impassé(s)‘ gelöst hat.*“¹⁰⁷⁵ Obwohl sich die letzten Präsidenten nicht auf die War Powers Resolution gestützt hatten, baten sie in den meisten Fällen den Kongress um Absegnung grösserer militärischer Interventionen, um sich innenpolitisch abzusichern und den Kongress in die Verantwortung miteinzubinden. Trotz

¹⁰⁷⁰ Siehe War Powers Resolution P.L. 93-148, Sect. 3, http://avalon.law.yale.edu/20th_century/warpower.asp (Zugriff 03.05.2009)

¹⁰⁷¹ CRS March 10, 2008: 2

¹⁰⁷² CRS March 10, 2008: 5

¹⁰⁷³ Shell 2004: 219

¹⁰⁷⁴ Dittgen 2007: 409-410

¹⁰⁷⁵ Ehrenzeller 1993: 252

dieser inter-institutionellen Abstimmung muss festgehalten werden, dass es sich bei den Autorisierungen „(...) um unkonkrete, von der Exekutive als deklaratorisch interpretierte und in ihrem Zustandekommen fragwürdige Vorratsbeschlüsse [handelte].“¹⁰⁷⁶

Bedeutung für die Verwendung von PMCs: Führungsrolle der Exekutive in der Aussenpolitik

In den USA existiert eine gewisse Tradition, bestimmte Staatstätigkeiten auf private Unternehmungen zu übertragen. Dies gilt auch für sicherheitspolitische Aufgaben. Obwohl verschiedene Behörden bereits vor dem 2003 begonnenen Irak-Krieg mit privaten Firmen in so genannten *stability operations* zusammengearbeitet haben, ist seit diesem Zeitpunkt die Anzahl involvierter Unternehmungen markant angestiegen. Es ist nicht nur eine Veränderung bezüglich der Quantität zu beobachten, sondern auch in Bezug der auszuführenden Aufgaben selbst, indem mehr „security functions“ ausgelagert wurden. Es konnte gezeigt werden, dass sowohl die Exekutive als auch der Kongress die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor nicht grundsätzlich ablehnen und man deshalb von einem gewissen Konsens in dieser Frage ausgehen kann. Dessen ungeachtet können auch verschiedene institutionelle Faktoren zur Erklärung herangezogen werden, weshalb mit dem Irak-Krieg die Verwendung von PMCs derart zugenommen hat und warum die entstandenen Herausforderungen¹⁰⁷⁷ nicht angegangen wurden. Erstens erhebt die Exekutive einen ungeteilten Führungsanspruch in der Aussenpolitik sowohl bezüglich der Strategien als auch der Instrumente. Zweitens folgte die Regierung George W. Bush bei der Ausführung der Regierungsgewalt der so genannten „unitary executive“-Doktrin, die die Kontrollen der Legislative beeinträchtigen. Drittens scheint das während vier Jahren bestandene „unified government“, als beide Häuser des Kongresses in republikanischer Hand waren, die Aussenpolitik Bushs nicht ausdrücklich hinterfragt zu haben. Schliesslich haben viertens vermutlich auch die Einstellungen und Prioritäten der Kongressabgeordneten selbst, die in der DCAF-Theorie so genannte *attitude*, eine Rolle gespielt, warum erst ab 2007 vermehrt Debatten rund um die Verwendung von PMCs durch staatliche Behörden geführt wurden.

Mit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 sah sich die Bush-Regierung gezwungen den Fokus von der Innen- hin zur Aussenpolitik zu verlagern. Dabei wurden gewisse institutionelle Eigenheiten akzentuiert beziehungsweise wiederentdeckt. Die traditionellen Spannungen bezüglich der Kompetenzverteilungen in der Aussenpolitik, vor allem was die Entsendung der Streitkräfte anbelangt, hatten in den ersten Jahren nach dem 9-11 nachgelassen. Die Administration George W. Bush hat es verstanden, die Öffentlichkeit und die Politik für seine aussenpolitischen Strategien zu gewinnen, was zur erneuten Stärkung der absoluten Führungsrolle des Präsidenten in der Aussenpolitik führte: „(...) im Sinne des ‚Globalen Krieges gegen den Terror‘ schuf die Administration einen unbefristeten Ausnah-

¹⁰⁷⁶ Eberl/Fischer-Lescano 2005: 21

¹⁰⁷⁷ Damit sind die teilweise vermeintlich unklaren Verantwortlichkeiten der PMC-Mitarbeiter in Strafsachen gemeint.

mezustand, der die institutionelle Stellung des Präsidenten stärkte.“¹⁰⁷⁸ Dieser Ausnahmezustand wurde im präsidentialen Diskurs als „Krieg“ umschrieben und somit quasi als maximales Risiko für die amerikanischen nationalen Interessen dargestellt. Beide Begründungen wurden miteinander verknüpft, sodass der Irak zu einer enormen Bedrohung für die USA wurde, indem davon ausgegangen werden könne, dass Massenvernichtungswaffen an terroristische Organisationen oder an so genannte „rogue states“, die solche Gruppierungen unterstützen, weitergegeben würden.¹⁰⁷⁹ Es gelang Bush den „*rally around the flag*“-Effekt über die Parteigrenzen hinweg auszulösen und dahingehend zu verstärken, sodass seine Zustimmungswerte am 22. September 2001 bei 90% lagen – ein Wert, der in der amerikanischen Geschichte nie zuvor erreicht wurde.¹⁰⁸⁰ Indem Präsident Bush sich in einem „NBS Meet the Press“-Interview als „*war president*“¹⁰⁸¹ bezeichnete, bekräftigte er den Machtanspruch, die alleinige Kompetenz in der Aussenpolitik zu haben und erreichte damit, dass der Kongress nahezu vollständig die Führung an die Exekutive abgab und zeitweise fast eine „*institutionelle Selbstaufgabe*“¹⁰⁸² praktizierte. Der Kongress setzte sich dem Präsidenten nicht entgegen, da die Abgeordneten darin übereinstimmten, dass nur ein mächtiger und handlungsfähiger Präsident eine solche Krise meistern könne. Diese Haltung schlug sich darin nieder, dass Bush mit seinen legislativen Initiativen enorme Erfolge verbuchen konnte, was die zwei Resolutionen betreffend Afghanistan und Irak zeigen. Am 14. September 2001 verabschiedete der Kongress eine Resolution, die den Präsidenten mit allumfassender Kompetenz ausstattete, um gegen „(...) *nations, organizations, or persons (...)*“¹⁰⁸³ vorzugehen, die im weitesten Sinne für die Terroranschläge vom 11. September 2001 verantwortlich waren oder die die Verantwortlichen schützen. Bush bedankte sich anschliessend beim Kongress, dass dieser die dem Präsidenten *zustehende Autorität* bestätigte, um die USA vor neuen Terroranschlägen zu beschützen und die Streitkräfte einzusetzen: „(...) *I maintain the longstanding position of the executive branch regarding the President’s constitutional authority to use force, including the Armed Forces (...)*“.¹⁰⁸⁴ Ein gutes Jahr später verabschiedete der Kongress erneut eine Resolution (*October Resolution* genannt), die dem Präsidenten vollumfängliche Kompetenzen bezüglich einer Irak-Intervention zugestand: „*The President is authorized to use the Armed Forces of the United States as he determines to be necessary and appropriate in order to – (1) defend the national security (...); and (2) enforce all relevant United Nations Security Council resolutions regarding Iraq.*“¹⁰⁸⁵ Diese Ermächtigungen werden in der Literatur als Blanko-Scheck für den Präsidenten interpretiert und mit der 1964 verabschiedeten Tonkin-Resolution verglichen.¹⁰⁸⁶ Es herrschte während den ersten Jahren nach dem 9-11 ein *überparteilicher Konsens* bezüglich der grundlegenden Ausrichtung und Strategien der amerikanischen Aussenpolitik: dem islamistischen Terrorismus entgegenzutreten, die amerikanischen Werte zu verteidigen.

¹⁰⁷⁸ Rudolf 2005: 5

¹⁰⁷⁹ Müller 2003: 2-3

¹⁰⁸⁰ Hetherington/Nelson 2003: 1

¹⁰⁸¹ BBC 2004

¹⁰⁸² Rudolf 2005: 5

¹⁰⁸³ Siehe „Authorization For Use Of Military Force in Response to the 9/11 Attacks“ (P.L. 107-40).

¹⁰⁸⁴ CRS January 4, 2006: 4-5

¹⁰⁸⁵ Siehe „Authorization For Use Of Military Force Against Iraq Resolution Of 2002“ (P.L. 107-243). Sec. 3. (a). October 2002.

¹⁰⁸⁶ Rudolf 2005: 12

gen, die als notwendig erachtete amerikanische Führungsrolle in der internationalen Politik zu bewahren und militärische Instrumente dafür einzusetzen.¹⁰⁸⁷ Der „Krieg gegen den Terrorismus“ und die damit verbundenen aussenpolitischen Zielsetzungen forderten die militärischen Kapazitäten der USA. Es kam folglich zu Engpässen, die unter anderem mit PMCs bewältigt wurden. Der Kongress hatte die Grundausrichtung des internationalen Engagements gutgeheissen und der Exekutive die absolute Führungskompetenz in diesen Angelegenheiten übertragen, weshalb die Einbindung von PMCs während Jahren grundsätzlich nicht hinterfragt wurde. Zudem waren die Präsidenten schon immer der Ansicht, dass sich der Kongress nicht in das Mikromanagement der Aussenpolitik einmischen sollte¹⁰⁸⁸ – die Wahl von PMCs zur Unterstützung des militärischen Engagements wird unter dieses Mikromanagement gefallen sein.

Die Präsidentschaft Bush wurde verschiedentlich als „imperial“ beschrieben, was einen gewissen polemischen Unterton hat und vermutlich zu kurz greift. Dennoch können verschiedene Methoden, Vorgehensweisen und Einstellungen durchaus mit diesem Begriff beschrieben werden. Die nochmals vergrösserte Vormachtstellung ist unter anderem auch auf das Paradigma der Administration Bush zurück zu führen, diejenige der „unitary executive“. Auf den Punkt gebracht geht es ihnen darum, dass die gesamte Führung der Aussenpolitik beim Präsidenten liegt ohne dass der Kongress diese durch Auflagen oder Kontrollen beeinträchtigt. „(...) Beanspruchung der Kriegsvollmachten, (...) striktes Geheimhaltungssystem und der Gebrauch von Notstandsvollmachten (...)“ sind laut Rudolf Bekenntnisse zur Theorie der unitary executive und einer imperial verstandenen Präsidentenrolle.¹⁰⁸⁹ Was die Anwendung von PMCs angeht, trifft man ebenfalls auf Elemente der unitary executive-Doktrin, indem viele Angelegenheiten gegenüber dem Kongress nicht oder nur spärlich kommuniziert wurden und vieles im Dunkeln blieb. Dies wird durch eine Regulierung verstärkt, die eigentlich dazu führen sollte, PMCs zu kontrollieren. Seit 1976 existiert der so genannte *Arms Export Control Act*, der den Export von Rüstungsgütern und militärischen Dienstleistungen regelt. Gemäss der daraus entstandenen *International Transfer of Arms Regulations (ITAR)* müssen unter anderem alle Firmen, die militärische Beratungsleistungen im Ausland anbieten, sich beim State Department registrieren lassen und erhalten dementsprechend eine Lizenz. Dieses Verfahren scheint auf den ersten Blick befriedigend zu sein, doch gibt es damit zwei Probleme. Erstens ist der Prozess der Lizenzvergabe undurchsichtig und unklar, indem „(...) neither the companies nor independent observers are exactly clear about how the process works.“¹⁰⁹⁰ Zweitens muss das State Department den Kongress erst dann informieren, wenn der Vertrag mehr als 50 Millionen US\$ wert ist. Der Kongress hat keine Möglichkeit, Informationen über jene Verträge anzufordern, die weniger als 50 Millionen Dollar umfassen. Es ist nachvollziehbar, dass einerseits viele Verträge unterhalb dieser Marke liegen und andererseits grosse Verträge in mehrere kleinere aufgeteilt werden, sodass sie der Kontrolle des Kongresses entzogen sind.¹⁰⁹¹ „Thus, sig-

¹⁰⁸⁷ Ibid.: 6

¹⁰⁸⁸ Ehrenzeller 1993: 235

¹⁰⁸⁹ Rudolf 2008: 11

¹⁰⁹⁰ Schreier/Caparini 2005: 105; vergleiche auch Birke 2007: 94

¹⁰⁹¹ Siehe das Engagement von DynCorp bei „Plan Colombia“ (Singer 2003: 206-209).

nificant foreign policy actions related to foreign security assistance do not receive the benefit of the checks and balances system inherent in our system of government.”¹⁰⁹²

Das Hauptproblem, das mit den PMCs auftrat, ist die vermeintlich unklare Gesetzgebung. Es existieren verschiedene Rechtsgrundlagen, die auf Mitarbeiter von PMCs angewendet werden können, sollten sie Straftaten verübt haben. Dennoch sorgen die gesetzlichen Grundlagen für Verwirrungen¹⁰⁹³, welche Regeln wann auf wen angewendet werden könnten: „*It’s that you have many laws that all could apply but it is confusing as to which ones should apply and at what time.*”¹⁰⁹⁴ Es gibt in den USA *grundsätzlich* fünf Möglichkeiten, PMC-Mitarbeiter rechtlich zur Verantwortung zu ziehen, wenn sie Straftaten begangen haben. Erstens haben seit den 1990er Jahren Opfer mit Bezugnahme auf den *Alien Tort Claims Act (ATCA)* erfolgreich gegen Unternehmungen geklagt, die sich im Ausland etwas zu Schulde haben kommen lassen. Dieser Weg wäre theoretisch Erfolg versprechend, da weder die Tat in den USA hätte begangen werden müssen noch der Täter Amerikaner sein müsste. Jedoch sind damit prozedurale und materielle Probleme verbunden. Beispielsweise werden im internationalen Recht nicht-staatliche Akteure – wie etwa Unternehmungen – oft nicht als Subjekte angesehen, weshalb sie auch keine rechtlichen Verantwortungen übernehmen müssen.¹⁰⁹⁵ Jedoch könnten diese Hürden überwunden werden: „*What is needed for these statutes [ATCA, ab] to be effective is political leadership, and some practical measures relating to investigation and prosecution.*”¹⁰⁹⁶ Dies wird aber oft durch die so genannte “*Political Question Doctrine*” unterwandert (siehe weiter unten).

Daneben wären potentiell der *War Crimes Act*, die *US military jurisdiction*, der *Military Extraterritorial Jurisdiction Act (MEJA)* oder der *Uniform Code of Military Justice (UCMJ)* anwendbar. Bei allen Möglichkeiten bestehen jedoch gewisse Grenzen. Gemäss Ryngaert könnte der War Crimes Act wahrscheinlich nur sehr beschränkt angewandt werden, da es sich bei den Verfehlungen von PMC-Mitarbeitern in den seltensten Fällen um Kriegsverbrechen gemäss Genfer Konventionen handeln wird. Die Militärjustiz könnte ebenfalls zur Anwendung kommen, wenn es darum ginge, dass PMC-Mitarbeiter Straftaten an Orten begangen haben, die der amerikanischen Gerichtsbarkeit unterstehen. Dies könnte beispielsweise in Gefängnissen in Afghanistan oder im Irak der Fall sein, da diese unter amerikanischer Besetzung stehen.¹⁰⁹⁷ Sowohl der MEJA als auch der UCMJ versprechen auf den ersten Blick, adäquate Instrumente für die Verfolgung von Verbrechen durch PMC-Mitarbeiter zu sein. Der MEJA deckt Verbrechen ab, die von Personen begangen wurden, die entweder von den Streitkräften eingestellt sind oder diese begleiten (*employed by or accompanying the armed forces*) und die Verbrechen begangen haben, die die Mindeststrafe von einem Jahr Gefängnis vorsehen. Das Problem mit dem MEJA besteht jedoch darin, dass nur solche PMCs unter diese Regelung fallen, die entweder

¹⁰⁹² Grant 1998

¹⁰⁹³ B5-38

¹⁰⁹⁴ B15-44

¹⁰⁹⁵ Zum Beispiel bei Folterungen: Soldaten oder Beamte können dafür – in Bezug zum Völkerrecht – zur Verantwortung gezogen werden, weil sie auf staatliche Anweisungen handeln. Für PMCs, von einer privaten Firma angestellt, gilt diese Horizontalwirkung nicht. Dennoch wird festgehalten, dass die einzelnen *Mitarbeiter* durchaus zur Rechenschaft gezogen werden können, wenn sie völkerrechtliches *ius cogens* verletzen (Ryngaert 2008: 1036-1038).

¹⁰⁹⁶ Ryngaert 2008: 1037

¹⁰⁹⁷ Diesbezüglich gibt es erste Fälle, vgl. *United States v. Passaro*, No. 5:04-CR-211-1.

direkt vom DOD (inklusive deren Subcontractors) angestellt sind oder von einer anderen Behörde beschäftigt werden, die das DOD *direkt* unterstützt. Dies bedeutet, dass all diejenigen Vertragsnehmer nicht unter den MEJA fallen, die von anderen staatlichen Behörden, beispielsweise von der CIA, engagiert sind.¹⁰⁹⁸ Der UCMJ kann ebenfalls auf Personen angewandt werden, die von der Armee eingestellt sind oder diese begleiten – und zwar sowohl in Kriegszeiten als auch bei so genannten „contingency operations“. Die Schwierigkeit beim UCMJ besteht darin, dass diese PMC-Mitarbeiter von einem Militärgericht abgeurteilt werden und nicht einen zivilen Prozess durchlaufen würden. Anklagen unter dem UCMJ sind daher auch in Zukunft eher unwahrscheinlich¹⁰⁹⁹, weil gewisse Prozessgarantien unterwandert würden und sich Menschenrechtsorganisationen gegen solche Militärgerichte wehren.¹¹⁰⁰

Der kurze Abriss hat aufgezeigt, dass die rechtlichen Möglichkeiten zwar vorhanden sind, jedoch aus unterschiedlichen Gründen nur begrenzt angewendet werden. Diese Einschränkungen wurden jedoch durch zusätzliche Erlasse verschärft. In diesem Sinne sieht der „*Detainee Treatment Act of 2005*“ folgendes vor: Personen, die für den Staat arbeiten (militärisch oder zivil) und währenddessen Straftaten begangen haben – beispielsweise bei Inhaftierungen oder Verhören – unterstehen einem besonderen Schutz, wenn sie diese Aufgaben auf Grund eines Befehls ausgeführt haben und sie nicht wussten, dass es unrechtmässig war.¹¹⁰¹ Dieser Abschnitt (Sec. 1004 (a)) wurde 2006 als Amendment dem umstrittenen „*Military Commissions Act*“ angehängt. „*The 2006 Detainee Treatment Act includes a legal shield for U.S. government employees who use officially authorized interrogation techniques.*“¹¹⁰² Diese Klausel garantiert PMC-Mitarbeitern eine gewisse Immunität.¹¹⁰³ Trotzdem sind die Interviewpartner überzeugt, dass es im Grunde nicht an gesetzlichen Grundlagen fehlt – auch wenn diese nicht spezifisch dafür errichtet wurden und teilweise nicht perfekt auf das Phänomen zugeschnitten sind. Es liegt am fehlenden politischen Willen, bestehendes Recht anzuwenden: „(...) *an absolute lack of political will to utilize the laws which takes advantage of the confusion over the laws as a reason not to act.*“¹¹⁰⁴ Ein Beispiel dafür ist der Umgang der Behörden bezüglich Untersuchungen von Zwischenfällen, bei denen PMC-Mitarbeiter involviert waren. Es ist nachvollziehbar, dass die Beweisaufnahmen in einem Krisengebiet an sich nicht einfach sind und dass es immer schwieriger wird, Beweise für ein Verbrechen zu finden, je mehr Zeit verstrichen ist. Jedoch – so ist ein Interviewpartner überzeugt – hat die Bush-Regierung Untersuchungen der Vorfälle vor Ort nicht vorangetrieben. Dieses Unterlassen sei eine bewusste Strategie des Justizministeriums gewesen, denn „(...) *as long as you don't prosecute, the bad news never happened.*“¹¹⁰⁵ Diese Einstellung wird von einem anderen Gesprächspartner bestätigt, indem er überzeugt ist, dass die Administration *absichtlich* keine Klärung der Rechtsgrundlagen intensiviert habe, weil Anklagen von PMC-Mitarbeitern nicht im Interesse der Re-

¹⁰⁹⁸ Birke 2007: 95

¹⁰⁹⁹ CRS July 11, 2005: 19-24

¹¹⁰⁰ Ryngaert 2008: 1043-1045

¹¹⁰¹ Detainee Treatment Act 2005: Title X SEC. 1004 (a).

¹¹⁰² Gorman 2008

¹¹⁰³ Shapiro 2009

¹¹⁰⁴ B15-44

¹¹⁰⁵ B15-44

gierung gewesen wären. Die rechtlichen Verwirrungen würden laut Interviewpartner dazu benutzt, um Diskussionen bezüglich der aussenpolitischen Ziele, Strategien und Mitteleinsätze zu verhindern. Ein Experte umschreibt die Situation, die die Regierung geschaffen habe, wie folgt: „*The problem is that it's opaque, you don't know what's going on. (...) it's all hidden.*“¹¹⁰⁶ Diese Einschätzung lässt sich ebenfalls bei Ryngaert finden: „*It has even been argued that the lack of monitoring, and the attendant shielding of contractors from accountability, may be a deliberate strategy of the government.*“¹¹⁰⁷ Die Zurückhaltung der Regierung, das Fehlverhalten von contractors untersuchen und verurteilen zu lassen, findet unter Umständen vom Supreme Court Unterstützung. Im US-amerikanischen Recht kennt man die so genannte „*Political Question Doctrine*“, wonach ein Gericht eine Klage mit der Begründung ablehnen kann, es handle „*(...) sich um eine hochpolitische und daher der rechtlichen Klärung nicht zugängliche Frage.*“¹¹⁰⁸ Dies würde bedeuten, dass Gerichte nur dann PMC-Mitarbeiter anklagen würden, wenn diese Verfahren die aussenpolitischen Ziele der Regierung nicht beeinträchtigen. Dies ist mit Bezug auf PMCs jedoch durchaus vorstellbar, da „*(...) activities of PMCs are often closely linked to the war effort and the combat operations of the United States, which are in essence political acts, political questions may easily arise in litigation against PMCs. (...) The doctrine might (...) be applicable if some official complicity of the state in the acts of the defendant could be established.*“¹¹⁰⁹ Damit verbunden kommt die Frage nach Immunität auf. Im *US Federal Tort Claims Act* wurde zwar die Immunität von Regierungsmitgliedern grundsätzlich aufgehoben, jedoch gibt es Ausnahmen. Eine dieser ist dann gegeben, wenn die Verfehlungen Konsequenzen von *Kampfhandlungen* der Streitkräfte waren.¹¹¹⁰ Diese Immunität für die Streitkräfte wurde auf contractors ausgeweitet und kommt vor allem dann zur Anwendung, wenn „*'uniquely federal interests'*“¹¹¹¹ auf dem Spiel stehen. Aus diesem Grunde wurde beispielsweise Verhöpersonal der Firma Titan, welches in einem irakischen Gefängnis gearbeitet hatte, nicht verurteilt.¹¹¹²

Die unitary executive-Doktrin der Administration Bush scheint im Umgang mit der Verwendung von PMCs Wirkung gezeigt zu haben. Auf Grund des postulierten Machtanspruchs seitens der Exekutive in der Führung der Aussenpolitik und den Verwirrungen, die wegen den nach wie vor vagen rechtlichen Grundlagen entstanden sind, hat es die Exekutive geschafft, einer umfassenden Kontrolle des Kongresses auszuweichen und ihre aussenpolitischen Strategien und Instrumente frei zu wählen – auch die immer stärkere Einbindung von PMCs.

Der 107., der 108. sowie der 109. Kongress¹¹¹³ standen ziemlich geeint hinter dem Präsidenten und seiner Aussenpolitik, vor allem in der Irakfrage. Während diesen Perioden war das Repräsentantenhaus stets republikanisch, der Senat nur für kurze Zeit zwischendurch demokratisch. Der 9-11 hat “(...)

¹¹⁰⁶ B3-39

¹¹⁰⁷ Ryngaert 2008: 1046 (verwiesen auf Isenberg, David).

¹¹⁰⁸ Benda 1995: 39

¹¹⁰⁹ Ryngaert 2008: 1049

¹¹¹⁰ Siehe Tort Claims Procedure §2680 Exceptions (j).

¹¹¹¹ Ryngaert 2008: 1050

¹¹¹² *Ibid.*: 1050

¹¹¹³ 107. (vom 3.1.2001 bis 3.1.2003), der 108. (3.1.2003 bis 3.1. 2005), der 109. Kongress (3.1.2005 bis 3.1.2007).

den Kongress, besonders in den ersten zwei Jahren, zu grosser Zurückhaltung in seinem machtpolitischen Anspruch gegenüber dem Präsidenten veranlasst.“¹¹¹⁴ In den nachfolgenden Jahren hat der Kongress dem Präsidenten sozusagen nichts entgegengesetzt, sodass er schon fast einen handlungsunfähigen Eindruck hinterliess. Die Selbstbeschränkung war im so genannten „unified government“ zu finden, obwohl die Parteien- und Fraktionsdisziplin in präsidentialen Regierungssystemen grundsätzlich schwach ausgebildet sind. Da die Legislative und die Exekutive tatsächlich voneinander abgetrennt sind, benötigt das Parlament in Sachfragen keiner eisernen Parteiloyalität zu folgen, um beispielsweise die eigene Regierung zu stützen. Die Parteien in den USA sind daher bezüglich ihrer Ausrichtungen sehr heterogen und schwach organisiert. Auf Grund des Wahlverfahrens sind die Abgeordneten stark mit ihrer jeweiligen Region verbunden und fühlen sich dem eigenen Wahlkreis verpflichtet.¹¹¹⁵ Aus diesen strukturellen Gründen war es umso erstaunlicher, dass Präsident Bush keine wirklichen Auseinandersetzungen führen musste, was sicherlich auch damit zu tun hatte, dass man in einer Krise wie sie der 9-11 auslöste, den Präsidenten voll unterstützt. Andererseits muss hervorgehoben werden, dass einfach *kein* Interesse an den mit einem PMC-Einsatz verbundenen Herausforderungen bestand. Es hätten dazu keine öffentlichen Debatten stattgefunden¹¹¹⁶ und es war für einen Interviewpartner unerkennbar, warum der politische Wille in dieser Frage fehlte: „*And Congress didn't do that. So, I don't understand why.*“¹¹¹⁷ Ein weiterer Interviewpartner bestätigt das fehlende Interesse an PMCs und generell an Fragen der Aussen- und Sicherheitspolitik: „*(...) they really are not interested in it. (...) there's not the awareness and not the understanding.*“¹¹¹⁸ Mögliche Erklärungen könnten folgende sein: Erstens bestand ein politischer, überparteilicher Konsens in der Frage des „Kriegs gegen den Terrorismus“ und dass der Präsident in seiner Politik – vor allem der internationalen – vollumfänglich unterstützt werden muss wozu auch die verwendeten Instrumente zählen. Zweitens wurden bis 2007 keine negativen Vorfälle, in denen PMCs involviert waren, öffentlich. Und drittens hat es möglicherweise mit der Rolle von Kongressabgeordneten selbst zu tun: Sie können nämlich als „*selbständige politische Unternehmer*“¹¹¹⁹ bezeichnet werden, die nicht unbedingt dem Präsidenten, nicht der Nation und nicht der Partei loyal gegenüber sind – sondern ihrer lokalen Wählerschaft und denjenigen, die ihren Wahlkampf finanzieren. Es ist vorstellbar, dass die Abgeordneten sich den Problematiken nicht bewusst waren, welche mit der Verwendung von PMCs entstehen könnten. Es ist aber ebenso wahrscheinlich, dass sie kein politisches (Wiederwahl-)Risiko eingehen wollten, indem sie erstens den Präsidenten kritisierten und zweitens sich auf ein Thema fokussierten, das für ihre Wählerklientel unwesentlich ist. Dies wäre eine Erklärung dafür, warum es eine gewisse Zurückhaltung des Kongresses gegeben und weshalb er sich nicht dafür eingesetzt hatte: „*I don't think the Congress has the stomach to get in the middle of this.*“¹¹²⁰

¹¹¹⁴ Shell 2004: 220

¹¹¹⁵ Schmidt 1997: 224-225

¹¹¹⁶ B11-20

¹¹¹⁷ B5-66

¹¹¹⁸ B11-76

¹¹¹⁹ Rudolf 2008: 7

¹¹²⁰ B5-42

Bei den Wahlen vom November 2006 gewannen die Demokraten den Kongress zurück und dominierten das Repräsentantenhaus, während sie mit den Republikanern im Senat gleich auflagen. Eine Mehrheit in beiden Kammern des Kongresses zu haben, ist deshalb entscheidend, weil die Mehrheitspartei die Vorsitzenden der (Unter-)Ausschüsse bestimmen können, die wiederum die Agenda der Beratungen festlegen.¹¹²¹ Dieses Prozedere verleiht der Mehrheitspartei im Kongress natürlich eine gewisse Macht, die Politiken inhaltlich mitzugestalten. Der ab anfangs 2007 demokratische Kongress „erwachte“¹¹²² aussenpolitisch wieder, indem bei verschiedenen Themen in der Aussen- und Sicherheitspolitik Initiativen lanciert oder auch solche des Präsidenten abgelehnt wurden, wie beispielsweise der Verkauf von Waffensystemen an Saudi-Arabien. Der andauernde Irak-Krieg war einer der vorherrschenden Streitpunkte zwischen der Exekutive und der Legislative. Auch wenn die Demokraten ein schnelles Ende des militärischen Engagements im Irak gewollt hätten, behinderten sie die folgenden zwei Faktoren, dies zu fordern: Einerseits hätte mit den gegebenen Stimmenverteilungen ein präsidentiales Veto nie überstimmt werden können und andererseits hätten sie sich der „Dolchstoss-Kritik“ ausgesetzt, wenn sie einen raschen Abzug der Truppen gefordert hätten, da ihnen damit hätte vorgeworfen werden können, dass sie den Streitkräften in den Rücken fallen wollten. Dies zeigt, dass auch ein „divided government“ je nach Situationslage die Aussenpolitik nicht einfach umkrempeln kann. Interessant ist der Parteienwechsel im Hinblick auf die Verwendung der PMCs. Der ehemalige Senator Barack Obama, Senator Jim Webb und Ex-Senatorin Hillary Rodham Clinton sowie die Abgeordneten David Price und Jan Schakowsky haben ab 2007 verschiedene Initiativen gestartet, um PMCs mehr zu regulieren und das Monitoring und die Kontrollen zu verstärken.¹¹²³ Der Vorfall „Blackwater“ vom September 2007 war ein so genannter „watershed event“¹¹²⁴, der verschiedene parlamentarische Vorstösse begünstigt und eine grössere politische Aufmerksamkeit generiert hatte: „*There’s a awareness that wasn’t there five years ago.*“¹¹²⁵ Der aktuelle amerikanische Präsident Barack Obama hatte im Februar 2007 eine Gesetzesinitiative lanciert, wonach die rechtlichen Rahmenbedingungen hätten geklärt und eine FBI-Abteilung geschaffen werden sollen, um Verfehlungen von PMCs zu ahnden.¹¹²⁶ Das Gesetz wurde nie behandelt. Kurz nach den Vorfällen mit „Blackwater“ initiierte Obama erneut ein so genanntes *Amendment* zur *Defense Appropriations Bill*, das ein stärkeres Monitoring von PMCs forderte – das Gesetz wurde inklusive *Amendment* einstimmig angenommen.¹¹²⁷

Die ehemalige Senatorin Hillary Rodham Clinton beispielsweise hat im November 2007 eine Gesetzesinitiative mit dem Titel „*Stop Outsourcing Security Act*“ unterstützt, die zum einen den Ersatz von privaten Sicherheitsdienstleuten bei der Bewachung von amerikanischen Botschaften durch Staatsangestellte forderte. Zum anderen wurden konkrete Anforderungen verlangt, die – sollte es nicht anders

¹¹²¹ Shell 2004: 203-205

¹¹²² Rudolf 2008: 17

¹¹²³ B15-56

¹¹²⁴ CRS August 25 2008: 42

¹¹²⁵ B15-56

¹¹²⁶ Siehe „The Candidates’ Positions on Private Security Contractors“, by Matthew Schwarzfeld, ProPublica – July 18, 2008, <http://www.propublica.org/article/the-candidates-positions-on-private-security-contractors-718> (Zugriff 06.05.2009).

¹¹²⁷ P.L. 109-289, The Department of Defense Appropriations Act, 2007.

möglich sein – PMC-Mitarbeiter erfüllen müssen (bspw. einen einwandfreien Leumund).¹¹²⁸ Das Geschäft ist noch immer hängig. Besonders hervorzuheben ist die von den Demokraten Jim Webb und Claire McCaskill geforderte „*Commission on War Contracting Accountability*“, die zu Beginn des Jahres 2008 auch tatsächlich von Präsident George W. Bush angenommen wurde. Das Ziel der Kommission besteht darin, die Transparenz und Rechenschaft von PMCs zu steigern. Um dies zu erreichen, ist die Kommission berechtigt „(...) *to hold hearings, take testimony, receive evidence, and provide for the attendance and testimony of witnesses as well as the production of documents.*“¹¹²⁹

Die amerikanische Aussenpolitik ist von der Rivalität zwischen der Exekutive und der Legislative geprägt, wobei die Regierung versucht, ihren Machtanspruch zu steigern und die Spielräume auszuweiten. Bezüglich der Frage der PMCs fällt auf, dass der Kongress, obwohl er rechtlich alle Möglichkeiten gehabt hätte, in den ersten Jahren nach Beginn des Irak-Kriegs von 2003, nichts unternommen hatte. Dies lag nicht nur an einer gewissen Zustimmung PMCs zu verwenden, sondern auch an folgenden Faktoren: Erstens bestand ein geringes Interesse, die Aussenpolitik Bushs zu kritisieren, weil einerseits der „Kampf gegen den Terrorismus“ und damit einhergehend eine starke Stellung des Präsidenten befürwortet wurde. Zweitens war der Kongress aus eher wahltaktischen und parteipolitischen Gründen an der Frage der PMCs nicht interessiert gewesen. Drittens hielt die Regierung Informationen bewusst zurück und untersuchte die Vorfälle ungenügend, was die Kontrollmöglichkeiten des Kongresses schmälerten. Schliesslich herrschte ein „unified government“ vor, das „ihren“ Präsidenten bewusst stützte.

5.2.2.3. *Tradition des „anti-statism“*

Die ausgeprägte Zusammenarbeit der amerikanischen Behörden mit privaten Militärfirmen in der Aussenpolitik wirft die Frage des amerikanischen Staatsverständnisses auf. Es geht dabei um die Definition von staatlichen Kernaufgaben oder so genannten „inherently governmental functions“ und somit um die exklusive Aufgabenwahrnehmung und –ausführung durch staatliche Stellen. Die USA und ihre verfolgte Wirtschaftspolitik werden oft mehr oder weniger kritisch als neoliberal bezeichnet. Der Begriff Neoliberalismus beschreibt wirtschaftstheoretisch diejenigen Modelle, die für mehr Markt, mehr Wettbewerb und mehr individuelle Freiheiten plädieren und dabei dem Staat inklusive seiner Regulierungstätigkeiten eine beschränkte Rolle zuweisen.¹¹³⁰ Die Kernelemente der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Ordnungsvorstellungen neoliberalen Denkens wurzeln in klassisch-liberalen Überzeugungen.¹¹³¹ Das liberale Gedankengut seinerseits hat die US-amerikanische gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftspolitischen Orientierungen von Anfang an entscheidend geprägt. Um die amerikanische Politik, gerade im Umgang mit privaten Sicherheitsdienstleistern, besser verstehen zu können, ist es wichtig die grundlegenden liberalen Axiome näher zu betrachten und deren Einfluss auf

¹¹²⁸ Siehe „Stop Outsourcing Security Act S2398 IS“, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c110:S.2398>: (Zugriff 06.05.2009).

¹¹²⁹ Webb 2008

¹¹³⁰ Willke 2003: 28

¹¹³¹ Köglmayr 1994a: 1517

das Staatsverständnis der USA zu analysieren. Auf Grund dessen folgt zuerst eine allgemeine Übersicht zentraler Elemente der politischen Theorie des Liberalismus und deren Bedeutung für die Entstehung und Weiterentwicklung der USA. Eine kurze Darstellung der amerikanischen Wirtschaftsgeschichte ermöglicht es, bestimmende liberale Elemente nachzuzeichnen und deren Einfluss in unterschiedlichen Perioden aufzuzeigen. Abschliessend wird die Privatisierungsdiskussion im Sicherheitsbereich aufgegriffen.

Der Liberalismus kennt verschiedene Strömungen, sodass nicht von *einer* Theorie gesprochen werden kann und man deshalb regelmässig auf eine grobe Unterscheidung zwischen dem *politischen* und *wirtschaftspolitischen* Liberalismus trifft.¹¹³² Gleichwohl existieren Kernelemente, die für liberales Denken – unabhängig der spezifischen Ausrichtung – charakteristisch sind. Im Zentrum steht als oberster Wert die Freiheit des Individuums, indem dieses ein freies und damit verbunden eigenverantwortliches Leben führen soll. Um dies zu erreichen wird jegliche Art von Zwang – sozialer, politischer oder staatlicher Natur – abgelehnt.¹¹³³ Folglich soll der Mensch eine gewisse Handlungsfreiheit haben, seine Werte und Bedürfnisse zu leben beziehungsweise zu befriedigen und zwar jeder auf seine Art. Das „Streben nach Glück“ ist jedoch nicht eine Formel grenzenloser Selbstentfaltung: Die Freiheit eines jeden endet dort, wo die Freiheit des anderen beginnt. In diesem Sinne sahen die Vertreter des Liberalismus durchaus Regelbedarf und vertraten nicht einen anarchistischen Zustand.¹¹³⁴ Die Freiheitsidee des Liberalismus entstand als Reaktion auf die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen im Europa des 17. und 18. Jahrhunderts, als erstmals religiöse Toleranz und Meinungs- beziehungsweise Gedankenfreiheit gefordert wurde. Das damalige Holland nahm diesbezüglich eine Vorreiterrolle ein, indem es zu einer „*Oase der Religionsfreiheit*“¹¹³⁵ wurde. Damit verbunden setzte eine politische und wirtschaftliche Emanzipation ein, infolgedessen feudalistische Strukturen abgeschafft wurden und sich das wirtschaftliche und politische Leben neu organisierte. Die Religionsfreiheit förderte in erster Linie den politischen Liberalismus, der die Einschränkung politischer Macht postulierte, indem die Bevölkerung an den politischen Prozessen mittels parlamentarischen Regierungsformen und Wahlrechten beteiligt werden sollte. Darüber hinaus ging es um die Trennung von Kirche und Staat und um die Errichtung eines Rechtsstaates, der Rechtssicherheiten und Gerichtsverfahren garantiert. Erst später, aber durchaus in Anlehnung an den politischen Liberalismus, entwickelte sich die wirtschaftspolitische Ausprägung dieser Freiheitsideen. Man ging davon aus, dass für die Sicherung der individuellen Freiräume und der Handlungsfreiheit nicht unbedingt eine politische Ordnung benötigt werde, sondern dass Tauschbeziehungen gesellschaftliche und politische Strukturen ersetzen könnten. Dieser Überzeugung liegt der Gedanke zu Grunde, dass alles auf freien Vereinbarungen basieren sollte – sowohl die Gesetze als auch der wirtschaftliche Austausch sind legitim, wenn sie ohne Zwang errichtet und ausgeführt werden. Diese Freiheit ermögliche ein menschenwürdiges Dasein und ein erfolgreiches „Streben nach

¹¹³² Für eine Übersicht der unterschiedlichen Richtungen siehe die verschiedenen Beiträge in Gaus/Kukathas 2004.

¹¹³³ bpb 2009

¹¹³⁴ Willke 2003: 92

¹¹³⁵ Köglmayr 1994: 1317

Glück“. Man war davon überzeugt, dass die Gesetze des freien Marktes, die von der Verfolgung der Eigeninteressen und des Tausches geprägt sind, die Freiheit und den Wohlstand der Menschen vergrößert. Im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts entwickelte sich der Liberalismus vor allem zu einer Wirtschaftsideologie, bei der ein Individuum im Zentrum stand, das nur den Eigeninteressen folgt und dessen individuelles Handeln nur gering beschränkt wurde. Die Geschichte zeigte, dass die Verfolgung des so genannten „Manchester Liberalismus“, der vor allem Freihandel propagierte, gravierende soziale Zustände auslöste und hinterliess.¹¹³⁶

Die amerikanische Staatsgründung war bedeutend von der liberalen politischen Theorie John Lockes geprägt. Die in der Unabhängigkeitserklärung der USA enthaltene Formel „*life, liberty and the pursuit of happiness*“¹¹³⁷ umschreibt die wichtigsten unveräußerlichen Rechte eines jeden Menschen – in Anlehnung an die Lockesche Variante von „*Life, liberty, health and property*“¹¹³⁸. Diese vier Elemente stehen im Zentrum der Theorie von Locke, indem er sie als so genannte Naturrechte (*natural rights*) bezeichnet, die jeder Mensch auf Grund seines Menschseins besitzt.¹¹³⁹ Ganz der liberalen Tradition entsprechend durchzieht ein zentraler Gedanke Lockes Arbeiten: die Bekämpfung von Autoritarismus beziehungsweise die Überwindung verschiedenartiger Obrigkeiten.¹¹⁴⁰ Im Gegensatz zu Thomas Hobbes ging es Locke nicht vorwiegend darum, wie eine Friedensordnung geschaffen werden muss, sondern welche Strukturen die *menschliche Selbsterhaltung* am Besten gewährleisten können und damit einhergehend wie Herrschaft, wenn einmal errichtet, eingeschränkt werden kann. In diesem Sinne propagierte Locke einen Staat, der vor allem Freiheiten und Toleranz garantiert und nicht unbedingt eine absolute Ordnung à la Leviathan zu gewährleisten hat. Er setzte sich für eine politische Ordnung ein, die alle von gegenseitiger Willkür schützt – sowohl im Verhältnis Staat und Individuum als auch zwischen den Menschen selbst.¹¹⁴¹ Im Zentrum seiner Theorie steht die so genannte „self-ownership“ eines jeden Individuums, die im Naturzustand gegeben ist. Dies bedeutet, dass einerseits jeder Mensch über seine Persönlichkeit und seinen erarbeiteten Besitz frei verfügen kann und andererseits, dass unter den Menschen keine Rangordnung besteht, da alle der gleichen „Gattung“ angehören, womit auch keine Unterordnung stattfinden kann. Das von ihm vertretene Menschenbild ist folglich von Freiheit und Gleichheit geprägt, weshalb er auch die Hobbesche Variante eines Staates ablehnt, indem man die eigene Freiheit gegen Sicherheit eintauscht. Das *materielle* Privateigentum ist gemäss Locke für die Selbsterhaltung entscheidend, da der Mensch dies nur durch eigene Arbeitsleistung erreichen kann. Im Naturzustand sind die Menschen grundsätzlich nicht bestrebt, ihre Selbsterhaltung durch die Vernichtung oder Unterwerfung anderer zu sichern, sondern ihr Überleben zu erarbeiten und für sich selbst

¹¹³⁶ Köglmayr 1994: 1318; Köglmayr 1994b: 1375

¹¹³⁷ Siehe Original „*In Congress, July 4, 1776. The unanimous Declaration of the thirteen united States of America*“, <http://www.ushistory.org/declaration/document/index.htm> (Zugriff 10.05.2009)

¹¹³⁸ Braun et al. 2002: 139. Das 1690 erschienene Werk Lockes „*Zwei Abhandlungen über die Regierung*“ und die darin ausformulierten Grundsätze beeinflussten die Unabhängigkeitserklärung der USA, indem unter anderem das Locksche Naturrecht der Gleichheit aller Menschen darin festgehalten und dahingehend bekräftigt wurde, eine Regierung, die die Naturrechte nicht einhält, abgesetzt werden kann (Boelcke 1983: 35).

¹¹³⁹ Uzgalis 2007

¹¹⁴⁰ Stanford Encyclopedia of Philosophy 2009

¹¹⁴¹ Schaal/Heidenreich 2006: 80

verantwortlich zu sein.¹¹⁴² Das Zusammenleben im Allgemeinen – und spezifisch was das materielle Privateigentum anbelangt – ist jedoch eingeschränkt: Durch die gegenseitige Anerkennung und Achtung der anderen „Gattungsmitglieder“ ist es den Menschen nicht erlaubt, in das persönliche wie materielle Privateigentum der jeweils anderen einzugreifen. Er darf also nicht die „*Freiheit, Gesundheit, Glieder oder Güter*“¹¹⁴³ eines anderen wegnehmen oder beschränken.¹¹⁴⁴

Die zentralen Aufgaben des Staates bestanden in der Konzeption Lockes darin, die Bürger voreinander und sie auch vor staatlichen Eingriffen zu schützen. In diesem Sinne hat der Staat die individuellen Freiheitsrechte zu bewahren und dafür zu sorgen, dass der Besitz von Gütern garantiert ist. Der Staat selbst sollte aber keine eigenen Güter verteilen: „*Der moderne Sozialstaat, (...), wäre für Locke wohl eine groteske Vorstellung gewesen.*“¹¹⁴⁵ Lockes Vorstellungen einer staatlichen Ordnung beschreiben weiter drei Kernelemente moderner politischer Systeme: das Mehrheitsprinzip, die staatliche Gewaltenteilung und die Rechtsstaatlichkeit.¹¹⁴⁶ Da alle Individuen frei, unabhängig und gleichwertig sind, kann nur dann eine Gemeinschaft entstehen, wenn diejenigen Personen, die sich darin zusammenschliessen, dies *freiwillig* tun und die neuen, für diese Gemeinschaft geltenden Gesetze akzeptieren – auch wenn eine Gruppe in der Minderheit ist. Das Kernelement seines Gesellschaftsvertrags liegt also in der Freiwilligkeit, Rechte an eine politische Gesellschaft abzugeben: „*So ist der Anfang und die tatsächliche Konstituierung einer politischen Gesellschaft nichts anderes als die Übereinkunft einer für die Bildung der Mehrheit fähigen Anzahl freier Menschen, sich zu vereinigen und sich einer solchen Gesellschaft einzugliedern. Und allein nur das ist es, was jeder rechtmässigen Regierung auf der Welt den Anfang gegeben hat oder geben konnte.*“¹¹⁴⁷ Die Rolle einer neuen Körperschaft besteht darin, die beschlossenen Regeln zu garantieren und zu schützen. Dem so entstehenden Staat werden gewisse Auflagen gemacht, beispielsweise in der Machtteilung. Locke betonte die Trennung einer legislativen und exekutiven Gewalt, weil er der menschlichen Natur trotz allem misstraute: „*(...) würde es jedoch eine zu grosse Versuchung sein, wenn dieselben Personen, die die Macht haben, Gesetze zu geben, auch noch die Macht in die Hände bekämen, diese Gesetze zu vollstrecken. (...) Schliesslich würde es dazu kommen, dass sie von den übrigen Gliedern der Gemeinschaft gesonderte Interessen verfolgen würden, die dem Zweck der Gesellschaft und Regierung zuwiderlaufen.*“¹¹⁴⁸ Damit forderte Locke als erster die Gewaltenteilung innerhalb einer politischen Gemeinschaft. Die beiden Institutionen, vor allem aber die Exekutive, soll von der Legislativen in möglichst hohem Ausmass kontrolliert werden können, weshalb er letzterer nicht nur die Kompetenz zusprach Gesetze zu verabschieden, sondern auch über das Budget zu bestimmen.¹¹⁴⁹

¹¹⁴² Damit geht Locke von einem anderen Menschenbild aus als beispielsweise Hobbes, dessen Menschenbild in der Formel „*homo homini lupus*“ zusammengefasst werden kann.

¹¹⁴³ Locke 2007: §6

¹¹⁴⁴ Schaal/Heidenreich 2006: 81

¹¹⁴⁵ *Ibid.*: 82

¹¹⁴⁶ Braun et al. 2002: 146-153

¹¹⁴⁷ Locke zitiert in Braun et al. 2002: 149

¹¹⁴⁸ *Ibid.*: 151

¹¹⁴⁹ Schaal/Heidenreich 2006: 83

Die USA waren die erste Nation, die auf liberalen Grundwerten gegründet worden war. Lipset sieht fünf Faktoren, die bei der Entstehung der USA entscheidend waren: „*The American Creed can be described in five terms: liberty, egalitarianism, individualism, populism and laissez-faire.*“¹¹⁵⁰ Diese Prinzipien ziehen sich durch alle Bereiche hindurch und haben dementsprechend „(...) *weitreichende Konsequenzen für Kultur, Wirtschaft und Politik in den USA.*“¹¹⁵¹ Die liberale Tradition hatte zwei entscheidende Auswirkungen: Es wurde damit eine Kultur gefördert, die der individuellen Freiheit, der Eigenverantwortung und der unternehmerischen Freiheit hohen Stellenwert beimisst. Die Gleichheit aller Individuen beschränkt sich auf die *Chancengleichheit*, wonach zwar alle die gleichen Voraussetzungen zum Erfolg haben, dieser aber durch eigenes Handeln zu erreichen ist.¹¹⁵² Daher spielen das Eigentum, das freie Unternehmertum und der Wettbewerb, sprich marktwirtschaftliche Prinzipien, eine wichtige Rolle.¹¹⁵³ Diese Grundüberzeugungen haben Auswirkungen auf die Gestaltung der politischen Ordnung. In der liberalen politischen Tradition ist man Staatstätigkeiten gegenüber skeptisch eingestellt, da die individuellen Freiheiten zu stark eingeschränkt werden könnten: „*Die These von der liberalen politischen Kultur geht von (...) restriktiver staatlicher Tätigkeit und limitierter staatlicher Interventionen in Wirtschaft und Gesellschaft aus.*“¹¹⁵⁴ Ein Grundelement des Liberalismus ist die Ablehnung von Zwang und die Besorgnis über eine zu autoritäre Obrigkeit. Daher ist „[a]nti-statism (...) *deeply rooted in liberal thinking.*“¹¹⁵⁵ Der amerikanische Politologe Seymour Martin Lipset begründete das Fehlen von kommunistischen oder sozialistischen Strömungen in den USA mit dem amerikanischen Staatsverständnis, da die USA „(...) *an anti-statist country*“¹¹⁵⁶ sei. Die USA seien nicht als „starker“ Staat errichtet worden, was sich institutionell in der absoluten Gewaltenteilung der Legislative und Exekutive niederschlug, die sich gegenseitig kontrollieren. Lipset spricht in seinen Ausführungen zudem davon, dass nicht nur liberale, sondern eher *libertäre* Grundüberzeugungen die Geschichte der Vereinigten Staaten geprägt hätten. Diese sind auch heute noch gegenwärtig: Beispielsweise ist die so genannte *Libertarian Party* die drittgrößte Partei in den USA – zwar weit abgeschlagen hinter den Demokraten und Republikanern. Ihre Parolen spiegeln die grundlegenden Einstellungen gegenüber dem Staat wieder: „*smaller government · lower taxes · more freedom*“.¹¹⁵⁷ Der Libertarismus nimmt die grundlegenden Axiome des klassischen Liberalismus auf, betont aber das eine oder andere stärker weshalb man auch von einer gewissen „Radikalisierung“ spricht. „*Zusammenfassend sind die geistigen Ursprünge des modernen amerikanischen Libertarianism bei den amerikanischen Gründervätern als Adepten des europäischen klassischen Liberalismus etwa eines John Locke auf der einen Seite sowie bei den amerikanischen Individual-Anarchisten auf der anderen Seite zu finden.*“¹¹⁵⁸

¹¹⁵⁰ Lipset 1996: 19

¹¹⁵¹ Vorländer 2004: 305

¹¹⁵² Lipset 1996: 19

¹¹⁵³ von Loeffelholz 2004: 510

¹¹⁵⁴ Vorländer 2004: 304

¹¹⁵⁵ Deudney/Meiser 2008: 29

¹¹⁵⁶ Lipset 2000: 7. Neben den liberalen Prinzipien führt Lipset die Religionen als weiteren Erklärungsfaktor für die skeptische Haltung gegenüber dem Staat an. Die Methodisten, Baptisten und die Quäker seien in ihrer europäischen Heimat, beziehungsweise von der englischen Kirche als nichtkonform betrachtet und vom Staat verfolgt worden. Daher seien diese gegenüber einem starken Staat bereits von Beginn an kritisch eingestellt gewesen.

¹¹⁵⁷ Siehe <http://www.lp.org/> (Zugriff 10.05.2009); die Geschichte der LP wird nachgezeichnet in Lichtschlag 2000: 56-68

¹¹⁵⁸ Lichtschlag 2000: 50

Der grösste Unterschied zu anderen liberalen Strängen besteht in der Konzeption des Staates und welche Rolle er zu übernehmen hat. Im Grund genommen stellt der Libertarismus den Staat per se in Frage.¹¹⁵⁹ Eine Generalisierung der Argumente ist diesbezüglich schwierig, weil es innerhalb des Libertarismus zahlreiche unterschiedliche Denkrichtungen gibt, die im politischen Spektrum von rechts bis ganz links eingeordnet werden können. Dennoch stimmen sie alle darin überein, dass die Freiheit des Individuums oberste Priorität genießt – sowohl bezüglich seiner Persönlichkeitsrechte als auch des (materiellen) Privateigentums und dass der Staat zu viel reguliert, indem er seine Kompetenzen immer weiter ausgebaut habe. Was die Rolle des Staates anbelangt, so unterscheiden sich die einzelnen Richtungen – von radikalen Minimalstaatlern bis zu Anarcho-Kapitalisten – stark.¹¹⁶⁰ Letztere fordern beispielsweise eine völlig staatsfreie Ordnung¹¹⁶¹, während die Minimalstaatler dem Staat die Rolle des Schiedsrichters zusprechen, der nur grundlegendste Aufgaben übernehmen soll, „(...) *namely, running the courts, the police, and the country's defense.*“¹¹⁶² Es ist offensichtlich, dass diese Überzeugungen radikal sind weshalb sie sich auch nicht ausgeprägt durchsetzen konnten. Dennoch haben verschiedene Vertreter des Libertarismus, vor allem über die Wirtschaftspolitik, entscheidenden Einfluss auf das politische Geschehen beispielsweise in Grossbritannien und in den USA gehabt. Zu nennen sind etwa Friedrich von Hayek, Robert Nozick und Milton Friedman. Milton Friedman, der Nobelpreisträger von 1976 und Vertreter der Chicago Schule, beeinflusste mit seinen libertären Grundüberzeugungen die Wirtschaftspolitik der USA, vor allem in der Ära Reagan. Er wurde unter anderem deshalb bekannt, weil er den Analysen von Keynes ein alternatives Konzept gegenüberstellte. Gemäss Friedman werden Konjunkturschwankungen nicht vom Markt, sondern von den staatlichen Interventionen selbst verursacht.¹¹⁶³ So führte er beispielsweise die Grosse Depression der 1930er Jahre auf staatliches und nicht marktwirtschaftliches Versagen zurück.¹¹⁶⁴ Er kann den Minimalstaatlern zugerechnet werden, die dem Staat eine sehr eingeschränkte Rolle einräumten, indem der Staat vor allem gewisse Sicherheitsaufgaben übernehmen muss – dementsprechend muss er die innere wie äussere Sicherheit garantieren können. Ganz dem liberalen beziehungsweise libertären Gedankengut verpflichtet, war er der Ansicht, dass der Staat nicht mehr als die eng definierten Kernaufgaben übernehmen darf, weil es die individuelle Freiheit einschränken würde. Grundsätzlich sprach er sich also für einen stärkeren Abbau staatlicher Leistungen, Privatisierungen öffentlicher Unternehmen und die Auslagerung öffentlicher Aufgaben an die Privatwirtschaft aus.¹¹⁶⁵ „*Friedman kämpft gegen staatliche Konjunkturprogramme, gegen Handelsschranken und Subventionen, gegen eine stark gestaffelte, progressive Einkommenssteuer und für eine drastische Senkung der Spitzensteuersätze bei gleichzeitiger Abschaffung der Ausweichmöglichkeiten.*“¹¹⁶⁶ Die eben vorgestellten Konzeptionen sind in ihrer Reinform nie verwirklicht worden. Dennoch oder gerade deshalb ist die in der liberalen Grundorientierung verankerte

¹¹⁵⁹ Schaal/Heidenreich 2006: 125

¹¹⁶⁰ Für eine Übersicht der einzelnen Strömungen innerhalb des Libertarismus siehe Mack/Gaus 2004: 118-126.

¹¹⁶¹ Lichtschlag 2000: 18

¹¹⁶² Duncan/Machan 2005: 8

¹¹⁶³ Willke 2003: 129

¹¹⁶⁴ Lichtschlag 2000: 27

¹¹⁶⁵ Hartmann/Meyer 2005: 182-183

¹¹⁶⁶ Willke 2002: 140

Skepsis gegenüber dem Staat in den USA nach wie vor präsent, indem ein so genanntes *restricted government* befürwortet wird. Ein Interviewpartner bestätigte diese reservierte Haltung innerhalb der USA gegenüber staatlichen Politiken und Programmen, indem er überzeugt ist, dass „(...) *there is a traditional distrust of government (...) there's a faith in business.*“¹¹⁶⁷ In diesem Sinne bekräftigt er die liberalen Einstellungen, wonach die Privatwirtschaft und damit verbunden Privatisierungen durchaus positiv gesehen werden.¹¹⁶⁸

Obwohl sich dieser *anti-statism* zwar durch die Geschichte, insbesondere durch die Wirtschaftsgeschichte, der USA zieht und seit den 1980er Jahren wieder vermehrt im Zentrum steht¹¹⁶⁹, wurden gewisse charakteristischen Grundeinstellungen auf Grund verschiedener Ereignisse herausgefordert. Bedeutende Brüche wurden durch Kriege, die fortschreitende Entwicklung der Wirtschaft im Allgemeinen und durch Wirtschaftskrisen ausgelöst. Der amerikanische Bürgerkrieg forderte erstmals eine auf Bundesebene konzentrierte Aktivität militärischer Natur. Der Zweite Weltkrieg und der anschließende Kalte Krieg beschleunigten den Aufbau des so genannten *American National Security State*, der – entgegen klassisch-liberalen Überzeugungen – von der Bevölkerung mehrheitlich unterstützt wurde, da es um die Verteidigung amerikanischer Interessen und Werte ging. Mit der zweiten Industrialisierungswelle, die nach dem Sezessionskrieg einsetzte, kam es zu sozio-ökonomischen Veränderungen, indem der Übergang von einer „*agrarisch-kleinhändlerischen Existenz zu einer städtisch-industriellen Konzentration*“¹¹⁷⁰ stattfand. Erste monopolartige Verhältnisse entstanden mit den grossen Eisenbahngesellschaften. Die von ihnen verfolgten ruinösen Geschäftsstrategien resultierten in Auseinandersetzungen bezüglich der Frage wie mit Monopolen im Verkehrswesen umgegangen werden sollte. Die USA setzten auf ein System weisungsunabhängiger Regulierungskommissionen, während man in Europa dieses Problem mit Verstaatlichungen gelöst hatte. Die erste Regulierungsbehörde wurde 1887 mit der *Interstate Commerce Commission* geschaffen, die den Eisenbahnverkehr zu überwachen hatte. Ihre Arbeit dehnte sich im Laufe der Zeit auf andere Verkehrsbereiche aus, da es auch da auf Grund von Fusionen, Kartellen und Absprachen zwischen den Marktführern zu weiteren Wettbewerbsverzerrungen kam. Der Staat sah sich gezwungen zum Schutz des Wettbewerbs einzugreifen, was ins erste Anti-Monopolgesetz der Welt mündete.¹¹⁷¹ Mit der Weltwirtschaftskrise Ende der 1920er Jahre und der nachfolgenden grossen Depression übernahm der Staat erneut eine grössere Rolle. „*The Great Depression produced a strong emphasis on planning, on the welfare state, on the role of the government as a major regulatory actor.*“¹¹⁷² Es wurden weitere Regulierungsbehörden geschaffen, beispielsweise im Bereich der Telekommunikation, der Wertpapiere, der zivilen Luftfahrt oder bezüglich der Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.¹¹⁷³ Die Entstehung einer Regulierungs-

¹¹⁶⁷ B15-12

¹¹⁶⁸ Schaal/Heidenreich 2006: 135-136

¹¹⁶⁹ Ibid: 136

¹¹⁷⁰ von Loeffelholz 2004: 511

¹¹⁷¹ Mildner 2008

¹¹⁷² Lipset 1996: 37

¹¹⁷³ von Loeffelholz 2004: 511-530

struktur war weder das Ergebnis einer (wirtschafts)politischen Theorie noch eine Abkehr liberaler Traditionen, sondern die Antwort auf drängende praktische Probleme. *„Regulierung kann als eine Spezialität der Vereinigten Staaten von Amerika gesehen werden, als ein Konzept, das tief in die politische und ökonomische Kultur des Landes eingebettet ist. Staatliche Wirtschaftstätigkeit, wie sie zur Tradition praktisch aller europäischen Staaten zählt, wurde in den USA im Sinne eines free enterprise, einer ungehinderten Entfaltungsmöglichkeit des Privatunternehmers, immer abgelehnt und höchstens für infrastrukturell essentielle Bereiche (...) toleriert – und auch hier nur in Massen.“*¹¹⁷⁴ Die Regulierungspraxis hielt bis in die 1970er Jahre an als auf Grund des „Versagens“ keynesianischer Wirtschaftspolitik ein Umdenken stattfand. Bereits Nixon machte sich für mehr Wettbewerb stark, während Carter 1978 einen einzigartigen Deregulierungsakt im Luftverkehrsbereich durchsetzte. Diese Grundtendenz wurde von Reagan rigoros weiterverfolgt, weil er in der Deregulierungspolitik die Lösung sah, das *big government* zu reduzieren. Die so genannte *Reaganomics* folgte den wirtschaftstheoretischen Grundsätzen des Monetarismus, der vor allem von Milton Friedman und der Chicagoer Schule propagiert wurde. Diese betonten, dass der Markt sich am Besten selbst reguliert und dass die Staatstätigkeiten zurückgefahren werden sollten. Folglich setzte sich Reagan nachdrücklich für Steuersenkungen, weitere Deregulierungen, für Kürzungen der Sozialausgaben und für die Stärkung föderaler Strukturen ein.¹¹⁷⁵ Die Administration Clinton setzte wieder vermehrt auf den Staat, indem sie öffentliche Investitionen befürwortete, die Modernisierung der Infrastrukturen vorantrieb und steuerliche Anreize für verschiedene Forschungszweige setzte und dabei allgemeine Steuersenkungen ablehnte. Dennoch ist Clinton der Tradition eines schmalen Staates treu geblieben, indem er 1993 ein Programm zur Reformierung des Staates unter dem Titel *„National Partnership for Reinventing Government“* lancierte. Die Umsetzung wurde dem damaligen Vizepräsidenten Al Gore übertragen, der von Beginn an mehr umsetzte als eigentlich geplant war. Die Ziele des Programms wurden wie folgt umschrieben: *„Our goal is to make the entire federal government less expensive and more efficient, and to change the culture of our national bureaucracy away from complacency and entitlement toward initiative and empowerment.“*¹¹⁷⁶ Gore erklärte später, dass zudem die Absicht bestehe, eine Administration zu schaffen, die besser und billiger sei und solche Resultate hervorbringen sollte, die der Bevölkerung auch von Nutzen seien.¹¹⁷⁷ Ein erklärtes Ziel der Reform war unter anderem, die Anzahl der Bundesbeamten zu reduzieren, was gemäss eines Berichts des Brookings Institute auch erreicht wurde – in der Ära Clinton wurden von 1993 bis 1998 300'000 Stellen gestrichen.¹¹⁷⁸ Obwohl das Interesse eines *small government* eher mit den Republikanern in Verbindung gebracht wird, fand eine der grössten Reformen und somit auch Reduktion der bürokratischen Strukturen unter dem Demokraten Clinton statt.¹¹⁷⁹ Es bestünden zwar durchaus Unterschiede in den Strategien der Parteien wie das Ziel einer reduzierten Administration erreicht würde, über das übergeordnete Ziel sein man sich jedoch ziemlich

¹¹⁷⁴ Ibid.: 526 (Hervorhebung im Original)

¹¹⁷⁵ Ibid.: 512

¹¹⁷⁶ Clinton 1993

¹¹⁷⁷ Kamensky 2001

¹¹⁷⁸ Kettel 1998: vi

¹¹⁷⁹ B15-12

einig.¹¹⁸⁰ Diese grundsätzliche Übereinstimmung beweist die Verabschiedung des *Balanced Budget Act of 1997*, der unter anderem Kürzungen der Medicare und in der Sozialen Sicherung durchsetzte. Diese Handlung wurde als enorm weitreichend und einschneidend qualifiziert: „*In 1996, for the first time since the origins of the federal welfare state during the New Deal, both houses of Congress overwhelmingly passed, and a Democratic president signed, welfare reform legislation repealing a federal entitlement. Partly due to budget constraints and partly to a lack of trust in the national government, Congress over time has been trimming federal regulations and devolving control over expensive social programs to the states.*“¹¹⁸¹

Auslagerungen der Inneren Sicherheit

Anhand ausgewählter Beispiele kann aufgezeigt werden, dass die Privatisierungsidee im Sicherheitssektor beziehungsweise militärischer Aufgaben an bereits bestehende Überzeugungen anknüpfen konnte, da Aufgaben auch der Inneren Sicherheit bereits ausgelagert werden. Die Entwicklungen können in einen grösseren Rahmen eingebettet werden, indem es in den USA in den letzten Jahrzehnten einen gewissen Trend zu „*Privatisierung des öffentlichen Raumes*“¹¹⁸² gegeben hat. Den Anfang haben so genannte *Malls* gemacht, die mehr als nur eine Ansammlung von Geschäften darstellen, sondern in denen verschiedenste Aktivitäten konzentriert werden. Die *Malls* sind kontrollierte Einrichtungen, in denen nicht nur die Art der Geschäfte oder Restaurants von den Besitzern bestimmt werden, sondern auch die Klientel, indem beispielsweise unerwünschte Personen nicht in die *Malls* eingelassen werden: „*Malls sind somit Repräsentanten einer privatwirtschaftlich organisierten und kontrollierten Konsumklasse der Bevölkerung, welche alle unerwünschten Elemente an den öffentlichen Raum zurückverweist.*“¹¹⁸³ In vielen *Centern* werden Jugendliche, Obdachlose und Bettler abgewiesen und auch soziale und politische Aktivitäten, die im öffentlichen Raum zugelassen sind, werden verboten. Dieser Trend der Abschottung bestimmter Bevölkerungsgruppierungen breitete sich weiter aus und mündete in *gated communities* und *walled cities*. Dieser Boom entstand in den 1980er Jahren aus unterschiedlichsten Gründen, wobei das Sicherheitsbedürfnis auf Grund der ansteigenden Kriminalität ein entscheidender Faktor gewesen war. Der nächste Entwicklungsschritt ummauerter und umzäunter Räume führt zu so genannten „*Privatopia*“, indem ganze Städte abgeriegelt werden, was Lichtenberger als das „*Ghetto einer nach Lebensstil differenzierten postindustriellen amerikanischen Gesellschaft*“¹¹⁸⁴ umschreibt. Die Bereitstellung privater Sicherheit kommt nicht nur für normale Bürger zur Anwendung, sondern auch im Strafvollzug. In den USA gibt es seit Mitte der 1980er Jahre zahlreiche private Haft- und Strafvollzugsanstalten. Das erste private Gefängnis wurde 1984 in Houston eröffnet und im Jahre 2007 waren bundesweit rund 126‘000 verurteilte Gefangene in über 130 privaten Einrichtungen untergebracht, was rund 8% der gesamten Gefangenenanzahl entspricht.¹¹⁸⁵ Wie in anderen Bereichen auch

¹¹⁸⁰ B11-28

¹¹⁸¹ Furner 1996: 1

¹¹⁸² Lichtenberger 1999: 29

¹¹⁸³ *Ibid.*: 30

¹¹⁸⁴ *Ibid.*: 29

¹¹⁸⁵ U.S. Department of Justice 2008: 23

geht es hier nicht um eine materielle Privatisierung, sondern eher um „contracting out“, da sowohl der Vollzug als auch die Anordnung der Freiheitsstrafe nicht vollständig von Privaten übernommen werden.¹¹⁸⁶ Dennoch sind die Unternehmungen für die Verwaltung und den Betrieb der Einrichtungen verantwortlich. Bereits dieser Umstand löst gewisse Bedenken aus, da „(...) *es sich doch bei dem bereitzustellenden ‚Wirtschaftsgut‘ – Haft – um den sichtbarsten und spürbarsten Ausdruck von Staatsgewalt [handelt].*“¹¹⁸⁷ Nichtsdestotrotz ist ein enormer Markt solcher Sicherheitsunternehmer entstanden, der sich in den letzten Jahren vergrößert hat. *Correction Corporations of America* (CCA) begründete die „private corrections industry“ und besitzt heute 64 Einrichtungen in denen zirka 75‘000 Gefangene inhaftiert sind. Gemäss eigenen Angaben sind sie ein „full-service corrections management provider“¹¹⁸⁸, indem sie die Gefängnisse designen, errichten und führen. Die zweite grosse Firma ist *The GEO Group, Inc.*, welche neben der Betreibung von Haftanstalten auch in den Bereichen Hausarrest (*home detention*) und psychiatrische Einrichtungen (*mental health facilities*) tätig ist. GEO Group, Inc. ist übrigens diejenige Firma, die das Gefangenenlager auf Guantanamo betreibt, welches als „*Guantanamo Bay (GTMO) Migrant Operations Center*“ bezeichnet wird.¹¹⁸⁹ Die dritte bedeutende Unternehmung, die in diesem spezifischen Markt tätig ist, ist die *Cornell Companies, Inc.*, die ebenfalls zirka 70 Einrichtungen verteilt auf 15 Staaten unterhält und betreibt. Als Hauptgründe für die Beteiligung Privater werden vorwiegend die fast explosionsartig ansteigenden Häftlingszahlen und die damit verbundenen Kosten angegeben¹¹⁹⁰ – dass diese mit privaten Anstalten wirklich gesenkt werden können, hat sowohl das GAO als auch das U.S. Bureau of Prisons nicht bestätigen können.¹¹⁹¹ Der Grund, weshalb es trotzdem zu weiteren Auslagerungen kommt¹¹⁹², liege vielmehr darin, dass vom „*prison-industrial complex*“ die unterschiedlichsten Stakeholders enorm davon profitieren und die „*Industrieunternehmen, Politik und staatliche Repressionsorgane*“ erheblich miteinander verflochten sind.¹¹⁹³ Diese beiden Beispiele der Inneren Sicherheit deuten auf die positive Konnotation hin, die Privatisierungen im Sicherheitsbereich im Allgemeinen erfahren. Nibbeling verweist in seiner Studie über die Privatisierung des Haftvollzugs auf die „*privatisierungsfreundliche politische Stimmung*“¹¹⁹⁴ der USA, die sich nicht nur in privat geführten Gefängnissen niederschlägt, sondern auch in Privatgerichten („*Rent a retired Judge*“)¹¹⁹⁵ und Polizisten, die ihre Dienstleistungen im „moonlighting“ auch Privaten anbieten. Die Befürwortung von public-private-partnerships im Sicherheitsdienstleistungsbe-
reich wurde zudem von den Privatisierungstendenzen in der Rüstungsindustrie begünstigt. Der Beizug der privaten Industrie begann in der Luftfahrt in den 1920er Jahren, weil die private Industrie bessere und leistungsstärkere Flugzeuge bereitstellen konnte. Später wurden etliche andere Bereiche an die

¹¹⁸⁶ Nibbeling 2001: 32

¹¹⁸⁷ Ibid.: 23

¹¹⁸⁸ Siehe: <http://www.correctionscorp.com/about/> (Zugriff 25.5.2009)

¹¹⁸⁹ Siehe: <http://www.thegeogroupinc.com/northamerica.asp?fid=84> (Zugriff 25.5.2009)

¹¹⁹⁰ Nibbeling 2001: 17-23; 66-68

¹¹⁹¹ Markusen 2003: 492

¹¹⁹² Von 2000 bis 2007 stieg die Anzahl Häftlinge in privaten Einrichtungen von 87‘000 auf 126‘000 an (U.S. Department of Justice 2008: 23)

¹¹⁹³ Barske 2002

¹¹⁹⁴ Nibbeling 2001: 76-78

¹¹⁹⁵ Diese können mit Schiedsgerichten verglichen werden: Konfliktparteien können ihren Streit auch vor einer privaten Instanz regeln bzw. beilegen.

Privatwirtschaft ausgelagert: „*Outsourcing of military Research, Development, Testing, and Evaluation (RDT&E) has increased dramatically.*“¹¹⁹⁶ Mittlerweile ist das DOD dasjenige Departement, das am meisten Aufgaben auslagert.

Bedeutung für die Verwendung von PMCs: Anti-Statism als Teil der politischen Kultur

Der demokratische Präsident Clinton ist der Tradition eines *small government* treu geblieben und hat vor allem die Verwaltung massiv verkleinert. Dennoch hat sein Nachfolger George W. Bush die Vorgänger-Administration der Überregulierung bezichtigt und erklärt, dass er wieder mehr auf Deregulierung setzen und als handlungsanleitende Maxime dem *laissez-faire*-Prinzip folgen würde. Er beabsichtigte, der Politik Reagans zu folgen, indem er nicht nur den „*excessive regulations*“ den Kampf ansagen wollte, sondern dem *big government* im Allgemeinen.¹¹⁹⁷ Die Regierung George W. Bush ist in dieser Frage jedoch ambivalent geblieben. Einerseits hat Bush tatsächlich in verschiedenen Bereichen weitere De-Regulierungen vorgenommen; andererseits jedoch war es ebenfalls die Regierung Bush, die für das Jahr 2009 das grösste Budget-Defizit aller Zeiten einfuhr (zumindest in absoluten Zahlen, 482 Mia. US\$).¹¹⁹⁸ Eines ist hingegen klar: Die Administration Bush war gegenüber der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor nicht abgeneigt, wollte die Bürokratie weiter verkleinern und diese Strategie wurde auch auf den militärischen Sektor übertragen. Der damalige Verteidigungsminister Rumsfeld brachte die Überzeugung der Regierung mit folgender Aussage auf den Punkt: „*We must transform not only our armed forces but also the Defense Department that serves them – by encouraging a culture of creativity and intelligent risk-taking. We must promote a more entrepreneurial approach: one that encourages people to be proactive, not reactive, and to behave less like bureaucrats and more like venture capitalists.*“¹¹⁹⁹ Die Transformation des Verteidigungsministeriums und der Streitkräfte wurde als *Rumsfeld Doctrine* bekannt, welche nicht nur die Verkleinerung der Streitkräfte zum Ziel hatte, sondern die auch vermehrt auf ausgeklügelte, hoch-technologische Waffensysteme, Spezialeinheiten, Geheimmissionen und auf PMCs baute. Mit Rumsfeld und Dick Cheney in der Administration waren zwei überzeugte Neokonservative vertreten, die wirtschaftlich den libertären Denkweisen nahestanden. Die starke Neigung zu privaten Lösungen – auch im Sicherheitssektor – förderte den Boom der PMC-Industrie und der Aufstieg Blackwaters wird direkt mit der verfolgten Politik in Zusammenhang gebracht: „*The company is the living embodiment of the changes wrought by the revolution in military affairs and the privatization agenda radically expanded by the Bush administration under the guise of the war on terror.*“¹²⁰⁰ Es ist sicherlich zutreffend, dass die Administration Bush, deren politische Überzeugung, den Krieg gegen den Irak zu führen und die Vorliebe für Auslagerungen im Allgemeinen, die stärkere Einbindung der privaten Militärfirmen begünstigte. Dennoch hat die Politik der Ära Clinton gezeigt, dass nicht nur die Parteizugehörigkeit ausschlaggebend für den eingeschlagenen Weg

¹¹⁹⁶ Markusen 2003: 474

¹¹⁹⁷ von Loeffelholz 2004: 530

¹¹⁹⁸ CNN 2008

¹¹⁹⁹ Rumsfeld 2002: 29

¹²⁰⁰ Scahill 2007: xxvii

der Privatisierung und der Verkleinerung des Staatsapparates verantwortlich ist. Obwohl Unterschiede bestehen, existiert ein gewisser Konsens den Staat, so schmal als möglich zu halten, indem es „(...) [a] *general political tender of the country about outsourcing in general*“ gibt und “(...) *has been supported by both parties.*”¹²⁰¹ Die wesentlichen Differenzen zwischen den beiden Parteien bestehen in der Begründung *warum* staatliche Tätigkeiten und das Personal zurückgefahren werden, aber im Grundsatz seien die Unterschiede nicht allzu markant, auch wenn es bei den Demokraten gewisse Hardliner gäbe, die vor allem die contractors nicht als Teil einer Lösung sähen.¹²⁰² Aus den Gesprächen mit den Interviewpartnern können zwei Konsequenzen herauskristallisiert werden. Erstens hatten die Kürzungen der Administration – logischerweise und was ja auch beabsichtigt war – Konsequenzen auf das Staatspersonal. Zweitens sei damit auch eine gewisse Arbeitsmoral verändert worden. Ein Interviewpartner umschrieb den Umstand der Kürzung des Staatspersonals wie folgt: „(...) *the US military has more people in bands playing music (...) than our State Department has diplomats.*“¹²⁰³ Das Personal wurde aber nicht nur im Außenministerium gekürzt, sondern auch im DOD, was direkte Folgen für die Politik gegenüber PMCs hatte. Dem DOD stand nicht mehr genügend Personal zur Verfügung, um die privaten Sicherheitsdienstleister zu überwachen und zu kontrollieren.¹²⁰⁴ Dasjenige Personal, das für die Aufsicht der Verträge verantwortlich ist, wurde von 1994 bis 2006 um 50% reduziert und in den kommenden Jahren wird von der aktiven Belegschaft die Hälfte pensioniert werden. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt hat das DOD nicht die „(...) *sufficient numbers of contractor oversight personnel, particularly at deployed locations.*“¹²⁰⁵ Interessanterweise war es der Kongress – und nicht das DOD –, der weitere Kürzungen des DOD-Budgets für diesen spezifischen Bereich gefordert und bewilligt hatte, da die zur Verfügung stehenden Mittel für andere Prioritäten ausgegeben werden sollten. In diesem Sinne kommt der CRS zum Schluss: „*Staffing shortages in the defense contracting personnel to oversee Iraq contracts have become part of a larger, systemic problem with DOD. (...) some officials have asserted that there are not enough DOD contracting officials, onsite in Iraq, who are available and experienced enough to manage the complexities of the new acquisition programs, or oversee private sector service contractors.*“¹²⁰⁶ Dies bestätigt ein Interviewpartner, indem er nicht nur die mangelnde Anzahl anprangert, sondern auch die Qualifikationen der entsprechenden Mitarbeiter – und zwar nicht nur in Bezug auf das DOD, sondern auch auf das State Department, dass sie die “(...) *proper skills*“ nicht hätten und somit der folgende Umstand eintritt: „*The supervisors were not supervising it. They were enabling.*“¹²⁰⁷ Jedoch scheint diesbezüglich eine gewisse Sensibilisierung stattgefunden zu haben, denn 2008 wurde eine spezielle Kommission eingerichtet (*Gansler Commission*), die verschiedene Vorschläge unterbreitete, wie das Problem behoben werden kann.¹²⁰⁸ Obwohl die Gefah-

¹²⁰¹ B5-10

¹²⁰² B11-20; B3-59

¹²⁰³ B15-32

¹²⁰⁴ Vergleiche den Bericht der Commission on Wartime Contracting 2009

¹²⁰⁵ CRS May 21, 2008: 18

¹²⁰⁶ Ibid.: 19

¹²⁰⁷ B15-32

¹²⁰⁸ “Report of the ‘Commission on Army Acquisition and Program Management in Expeditionary Operations’ 2007: Urgent Reform Required: Army Expeditionary Contracting.” http://www.army.mil/docs/Gansler_Commission_Report_Final_071031.pdf (Zugriff 14.05.2009)

ren beziehungsweise der Mangel erkannt worden sind, blieb ein Experte skeptisch, ob der Kongress mehr Geld für zusätzliches Personal in diesem Bereich sprechen wird.¹²⁰⁹

Die Befürwortung von Auslagerungen im Generellen und spezifisch im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit privaten Sicherheits- und Militärfirmen kann unter anderem auf das vorherrschende *liberale* Paradigma der USA zurückgeführt werden. Die Betonung der individuellen Freiheit, die damit verbundene Skepsis gegenüber dem Staat (*anti-statism*) und die Betonung und Befürwortung marktwirtschaftlicher Prinzipien, ist in der amerikanischen Tradition tief verankert. Aufgaben dem Privatsektor zu überlassen, hat nicht nur etwas mit parteipolitischen Präferenzen zu tun: Die Administration Clinton hatte den Staatsapparat ebenso reduziert wie republikanische Präsidenten vor und nach ihr. Mit der Präsidentschaft George W. Bushs haben sich gewisse Tendenzen sicherlich verstärkt, indem Personen zentrale Funktionen in der Administration besetzten, die privatwirtschaftliche Lösungen noch stärker bevorzugten. Dass in dieser Frage ein gewisser Grundkonsens besteht, zeigt sich im jahrelangen fehlenden Widerstand gegenüber der Verwendung von PMCs im „Kampf gegen den Terrorismus“. Die positive Einstellung gegenüber der Verwendung von PMCs, die sowohl von beiden Parteien über längere Zeit hinweg unhinterfragt gestützt wurde, ist somit auf ein bestimmtes Staatsverständnis zurückzuführen, das auf Grund liberaler Einstellungen dem Staat keine grosse Rolle zuschreibt und Staatstätigkeiten skeptisch gegenübersteht. *“Among major states, the United States is the most distinctly pro-capitalist (...). America was capitalist or proto-capitalist from the beginning, a utopia of Lockean liberalism.”*¹²¹⁰

5.2.3. Zusammenhangsanalyse

5.2.3.1. Rollenkonzept

Die 1998 erschienene Studie von Kirste zeigte auf, dass die USA in vielen Punkten dem Idealtypus einer Zivilmacht nicht entsprachen. Der Autor kam zum Schluss, dass die Aussenpolitiken unter Reagan, Bush senior und Clinton ambivalent und inkonsistent zu bewerten sind. Er bezeichnete das Rollenkonzept der USA zwischen 1985 und 1995 als „*selektives Engagement*“¹²¹¹ und schätzte die ersten Jahre der Clinton-Administration als diejenige Phase der amerikanischen Aussenpolitik ein, die dem Zivilmächtskonzept am ehesten entsprochen hätte. Zum Schluss seiner Studie war Kirste überzeugt, dass bereits in der zweiten Amtsperiode Clintons eine Abkehr von den vorhandenen Zivilmächtskomponenten stattgefunden hätte. Obwohl die USA immer wieder gewisse Elemente einer Zivilmacht verfolgten und umsetzten, könne man aus folgenden Gründen nicht davon sprechen, dass die Vereinigten Staaten dem Idealtypus auch nur annähernd entsprächen. Erstens verfolge die USA einen aussen-

¹²⁰⁹ B11-60

¹²¹⁰ Deudeney/Meiser 2008: 30

¹²¹¹ Kirste 1998: 457

politischen Stil, der nur unter gewissen Bedingungen kooperativ und partnerschaftlich ist, indem die Mitgliedschaft und Mitarbeit bei Internationalen Organisationen oft nicht vorbehaltlos bejaht wird. Damit zusammenhängend spielt zweitens das Völkerrecht und dessen Anerkennung nur selektiv eine wichtige Rolle und wird auch nur punktuell unterstützt. Drittens bedienen sich die USA militärischer Mittel, um ihre aussenpolitischen Ziele umsetzen zu können, was nicht dem Grundsatz einer Zivilmacht, nämlich die internationale Politik zu zivilisieren, entspricht.¹²¹² Das Rollenkonzept der USA ist zehn Jahre nach Erscheinen der Studie von Kirste ähnlich ambivalent einzustufen, da die wichtigsten Prinzipien einer Zivilmacht nach wie vor nicht verfolgt – oder wenn, dann nur eingeschränkt – und umgesetzt werden. Gewisse Elemente haben sich mit der politischen Ausrichtung der Administration George W. Bushs, den Terroranschlägen vom 11. September 2001 und den darauffolgenden militärischen Interventionen verstärkt. Die *Leadership* in der Internationalen Politik zu übernehmen, dominiert seit dem Ersten Weltkrieg – mit kurzen Unterbrüchen – die aussenpolitischen Handlungsorientierungen der USA. Die Begründungen unterscheiden sich je nach Ereignissen und weltpolitischen Konstellationen. Allerdings wird die Führungsrolle durchgängig mit folgenden Argumenten gerechtfertigt: Erstens habe die USA auf Grund ihrer Suprematie in verschiedenen Bereichen, die auf ihren Exzeptionalismus zurückgeführt wird, eine Verantwortung, die Welt mitzugestalten. Zweitens sei es eine gewisse Berufung oder Mission, die amerikanischen „Werte“ wie Demokratie, individuelle Freiheiten und marktwirtschaftliche Strukturen in der Welt zu fördern, da die USA das beste Beispiel darstellen würden, dass ein solches Modell zu politischem und wirtschaftlichem Erfolg führe. Und drittens wurden stets sicherheitspolitische Interessen angeführt, die mit einer führenden Rolle in der Weltpolitik am Besten verfolgt und verfochten werden könnten. Der globale Führungsanspruch hat mindestens zwei bedeutende Konsequenzen für die vorliegende Arbeit.

Erstens wird dadurch die Einstellung gegenüber internationalen Kooperationen und die Art und Weise wie diese eingegangen werden, beeinflusst. Die amerikanische Aussenpolitik als unilateral zu beschreiben, greift zu kurz. Seit Beginn des 20. Jahrhunderts haben sich verschiedene Präsidenten für Kooperationen in unterschiedlichsten Bereichen stark gemacht. Die wichtigsten diesbezüglichen Errungenschaften sind sicherlich die Initiative Wilsons, einen Völkerbund zu errichten und Roosevelts Anstrengungen, die Vereinten Nationen und das Bretton Woods System zu gründen. Zudem haben sich die USA auch für die Errichtung der NATO und später unter Clinton deren Ausdehnung stark gemacht. Letzterer betrieb auch in der Wirtschaftspolitik eine Politik, um Zusammenarbeiten zu stärken, indem die WTO gegründet wurde. Dennoch verfolg(t)en die USA nicht durchwegs eine multilaterale Strategie, was die unilateralen Aktivitäten belegen. Im Hinblick auf die Komponente Multilateralismus, die amerikanische Aussenpolitik als „selektiv“ zu qualifizieren, wie dies Kirste machte, ist sicherlich zutreffend. Dabei stehen zwei Punkte im Zentrum: Einerseits haben die USA eine unterschiedliche Erwartungshaltung gegenüber Kooperationen (etwa im Unterschied zu den Europäern),

¹²¹² Kirste 1998: 458

indem multilaterale Strukturen effizient und leistungsfähig sein müssen.¹²¹³ Andererseits beteiligten sich die USA nur an denjenigen Institutionen, bei denen sie die Entscheidungen massgeblich beeinflussen können und dabei die Ziele und Instrumente der Kooperation bestimmen können. Rudolf spricht deshalb auch von einem instrumentellen und funktionalen Multilateralismus.¹²¹⁴ Die ambivalente Haltung gegenüber der Uno verdeutlicht dieses Spannungsverhältnis der USA gegenüber multilateralen Strukturen: Einerseits beteiligen sich die USA an (reinen) Uno-Friedensmissionen marginal, andererseits sind sie nach wie vor die grössten Geldgeber. Die Administration Bush bezahlte nach dem 9-11 zwar einen Grossteil der fälligen Verbindlichkeiten, da die Uno im Kampf gegen den Terror als nützliches Instrument betrachtet wurde.¹²¹⁵ Dennoch war die Zeit unter George W. Bush von einem noch stärkeren selektiven und eigen definierten Multilateralismus geprägt. Das von Clinton vertretene Prinzip „*multilateral when we can, unilateral when we must*“¹²¹⁶ wurde unter Bush noch verstärkt, indem er den Irak-Krieg 2003 ohne internationale Legitimation durchführte. Stützt man sich auf die Minimaldefinition von Multilateralismus, indem es sich dabei um eine „(...) *mehr oder weniger permanente Form der Kooperation zwischen mehreren Staaten (...)*“¹²¹⁷ handelt, die nicht unbedingt mit festen Organisationsstrukturen versehen sein muss, dann könnte man die „Koalition der Willigen“ des Irak-Kriegs als multilaterale Zusammenarbeit bezeichnen. Aber auch darin zeigt sich die amerikanische Grundeinstellung, wonach sie die Ziele, Strategien und Instrumente der Kooperation bestimmen. „*Das Mischungsverhältnis zwischen uni- und multilateraler Ausrichtung mochte wechseln, aber beide Politikstränge existierten und existieren bis heute nebeneinander.*“¹²¹⁸ Der Überblick der amerikanischen Aussenpolitik hat gezeigt, dass die USA multilaterale Kooperationsformen zwar eingehen, allerdings nur dann, wenn sie für ihre Zielsetzungen nützlich sind. Da die USA Multilateralismus eher schwach bejahen¹²¹⁹ und dies ihre Aussenpolitik nicht grundlegend bestimmt, ermöglicht dies den USA, mehr auf PMCs zurückzugreifen. Indem sie sich multilateralen Strukturen und somit Verpflichtungen in der Sicherheitspolitik nicht unterwerfen, entstehen ihnen so grössere Handlungsfreiheiten, um ihre aussenpolitischen Ziele verwirklichen zu können. Das militärische Engagement im Irak und in Afghanistan überdehnte die Kapazitäten der US-Streitkräfte, weshalb auf private Militärfirmen zurückgegriffen werden musste. Wäre der Kampf gegen den Terrorismus in multilateralen Strukturen durchgeführt worden, hätten die USA PMCs nicht in diesem Ausmass einbinden können, da sowohl die Uno als auch die NATO private Sicherheitsdienstleister nicht systematisch verwenden und es deshalb ein so genannter „*non-starter without even considering it*“¹²²⁰ ist. „*Multilateralismus (...)* er-

¹²¹³ Krause 2005: 227; siehe die Abhandlung über Multilateralismus in Kapitel 4.1.3.1.

¹²¹⁴ Rudolf 2005: 19

¹²¹⁵ Während Jahren wurden deshalb heftige Auseinandersetzungen geführt, da die USA notorisch im Zahlungsrückstand waren, was Kommentatoren als bewusste Strategie sahen, um über die Finanzen die Uno-Politiken zu bestimmen bzw. deren Arbeit zu behindern (siehe beispielsweise Hacke 2001; Dembinski 2002: 6).

¹²¹⁶ Zitiert in Dembinski 2002: 10

¹²¹⁷ Krause 2005: 222

¹²¹⁸ Hippler 2003

¹²¹⁹ Multilateralismus im wirtschaftspolitischen Bereich ist hier ausgenommen.

¹²²⁰ B15-4

*scheinen den USA so weniger als Chance für kooperative Problemlösungen, sondern werden eher als ein Hindernis eigener Interessendurchsetzung und Machtenfaltung gesehen.*¹²²¹

Zweitens bestimmt die übernommene Führungsrolle die aussenpolitischen Instrumente zumindest indirekt. Der Anspruch der Leadership und die damit verbundene Forderung, die eigenen Interessen durchzusetzen, fordern Politiken und Instrumente, die die Glaubwürdigkeit des entsprechenden Staates stärken. Es ist klar, dass Einfluss nicht (nur) mit militärischen Mitteln erreicht werden kann. Dennoch findet man in der amerikanischen Aussenpolitik während des gesamten 20. Jahrhunderts Grundüberzeugungen, die militärische Instrumente für die Erreichung bestimmter Ziele durchaus als legitim erachteten. Die in den vorhergehenden Abschnitten aufgezeigten Interventionen verschiedener Administrationen – von Wilson, Roosevelt, Nixon bis Clinton – demonstriert die Bereitschaft, die Streitkräfte zur Zielerreichung bestimmter Aussenpolitiken einzusetzen. Diese Tendenz ist nach dem 9-11 sicherlich verstärkt worden, stellt jedoch keine neue Politik dar. Dass die USA derart ausgedehnt mit PMCs zusammenarbeiten, bestätigt die Annahme, dass diejenigen Staaten, welche grundsätzlich militärische Mittel als legitimes Instrument zur Erreichung bestimmter Politiken ansehen, der privaten Lösung nicht abgeneigt sind.

Die zurückhaltende Einstellung der USA gegenüber multilateralen Strukturen zeigt sich drittens auch an der Beteiligung beziehungsweise Unterstützung von so genannten „rapid reaction forces“. Die USA haben sich im Rahmen der UNSAS bloss für *Level 1* verpflichtet, indem sie zwar eine Liste mit potentiell zur Verfügung stehenden militärischen Mitteln eingereicht hatten. Diese Absichtserklärung beinhaltet eigentlich keine fixen Zugeständnisse, da damit bloss angegeben wird, welche Kapazitäten möglicherweise bereitgestellt werden könnten. Es wird damit eigentlich bloss guter Wille gezeigt. Zudem sind die USA nicht an der zweiten internationalen Schnellen Eingreiftruppe, der so genannten SHIRBRIG, beteiligt. Das Verhältnis der USA zur NATO ist zeitweise ebenfalls ambivalent, indem es wiederholt zu Debatten mit den europäischen Partnern über Strukturen, Instrumente und Kapazitäten kommt.¹²²² Die NATO Response Force wurde zwar auf Grund amerikanischer Initiative gegründet, erlitt aber 2007 einen gewissen Rückschlag, als die USA ihr Kontingent zurückführen, womit die Eingreiftruppe praktisch einsatzunfähig geworden sei.¹²²³ Ein Grund, der für den partiellen Rückzug der USA sorgte, ist die Auseinandersetzung, ob die NRF in Afghanistan eingesetzt werden sollte. Deutschland hat sich dagegen immer gewehrt. Die NRF hat 2009 noch immer mit ungenügenden Kapazitäten zu kämpfen, da auch europäische Partner Schwierigkeiten haben, die geforderten Streitkräfte zur Verfügung zu stellen. Die USA unterstützen (und verwenden) die NATO in grossem Ausmass und waren die Initiatoren der NRF. Dieser aktiven Politik stehen das Abseitsstehen bei der UNSAS und der SHIRBRIG entgegen sowie das Runterfahren ihrer Kapazitäten bei der NRF. Nichtsdestotrotz ist

¹²²¹ Hippler 2003

¹²²² Siehe dazu Theiler, Olaf 2003: Die NATO im Umbruch. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.

¹²²³ Bonse 2007

eine eher ablehnende Haltung gegenüber multilateralen Schnellen Eingreiftruppen nicht mit der Befürwortung von PMCs in Verbindung zu bringen, da ein Interviewpartner bekräftigte, dass es für die USA ebenfalls nicht in Frage käme, PMCs für solche Engagements in grossem Ausmass zu verwenden.¹²²⁴

Die Unterhypothese A1 kann für den Fall USA bestätigt werden, denn die USA verfolgen auf der einen Seite im Allgemeinen einen nur sehr selektiven Multilateralismus, was sich auch an der zurückhaltenden Beteiligung von multilateralen Rapid Reaction Forces zeigt. Zudem zeigt die Geschichte der amerikanischen Aussenpolitik, dass militärische Gewaltanwendungen als akkurates Mittel in den Internationalen Beziehungen betrachtet werden. Zudem erfordert die selbst auferlegte „Leadership“-Rolle und die damit einhergehende Verfolgung aussenpolitischer Ziele enorme militärische Kapazitäten, die nicht mehr gedeckt sind. Auf Grund der beiden Aspekte ist die Hemmschwelle, mit PMCs zusammenzuarbeiten geringer beziehungsweise für die Erreichung der aussenpolitischen Ziele notwendig.

Die Rolle der *Leadership* wirkt sich überdies auf einen konkreten Bereich des Multilateralismus aus, nämlich auf die Verregelung der Internationalen Beziehungen. Wie bereits erwähnt, verfolgen die USA nicht grundsätzlich einen Unilateralismus, sondern gehen dann Kooperationen ein, wenn diese der Verfolgung und der Durchsetzung ihrer Eigeninteressen nützen, wovon die über 600 Verträge zeugen. Obwohl es in der amerikanischen Geschichte immer wieder zu Ablehnungen internationaler Vertragswerke gekommen ist, kam es unter Präsident George W. Bush zu vermehrter Nicht-Teilnahme an Internationalen Übereinkommen. Beispiele dafür sind die Ablehnung des Kyoto-Protokolls, des Ottawa Abkommens, des Statuts des ICC oder die Aufkündigung des ABM-Vertrags. Die Argumentationslinie knüpft an derjenigen des Anti-Multilateralismus an, indem es um die Bewahrung der Souveränität geht und die eigenen Handlungsmöglichkeiten möglichst intakt gehalten werden sollen. Eine wichtige Rolle bei der Verabschiedung völkerrechtlicher Verträge spielt der Kongress, der die Ratifizierung internationaler Abkommen auf verschiedene Weise torpedieren kann. Erstens müssen 2/3 der anwesenden Senatoren den Verträgen zustimmen und zweitens sind für die Umsetzung der Übereinkommen spezielle Gesetze erforderlich, die von beiden Häusern des Kongresses verabschiedet werden müssen.¹²²⁵ Je nach parteipolitischer Zusammensetzung stellt die Ratifikation eine ziemlich hohe Hürde dar.¹²²⁶ Als einer der ersten Präsidenten musste dies Wilson erfahren, als die Senatoren den Völkerbund nicht guthiessen. Zudem wird dem Kongress im Allgemeinen eine eher unilateralistische Haltung unterstellt, da er damit möglicherweise an Einfluss auf die Politikgestaltung verlieren könnte:

¹²²⁴ B7-28

¹²²⁵ Fehl / Thimm 2008: 15

¹²²⁶ Präsidenten haben das jedoch immer wieder unterlaufen, indem so genannte Regierungsabkommen (*Presidential-executive agreements*) abgeschlossen wurden, die keine Absegnung durch den Kongress benötigen: „Arthur Schlesinger hat die Existenz von Regierungsabkommen ‚ein Rätsel der verfassungsmässigen Ordnung‘ genannt, da die Verfassung keine Unterscheidung von Verträgen und Abkommen kennt.“ (Dittgen 2007: 413). Der Supreme Court hat jedoch 1937 dargelegt, dass es keinen Unterschied gäbe und auch aus völkerrechtlicher Sicht würden sie die gleiche bindende Wirkung aufweisen. Unter diese Art fielen beispielsweise die Abkommen von Yalta und mehrere militärische Geheimabkommen. Seit 1977 gilt jedoch, dass alle Abkommen dem Kongress zugestellt werden müssen (Dittgen 2007: 213).

„Ein grosser Teil der Abgeordneten reklamiert konsequent, dass die USA in ihrem Verhalten nach innen und aussen uneingeschränkt verantwortlich bleiben müssen, auch wenn damit jeglichen Vorstellungen einer Verrechtlichung internationaler Beziehungen der Boden entzogen wird.“¹²²⁷ Bezüglich friedenssichernder Aktivitäten propagiert der Kongress regelmässig, dass er die letzte Instanz sein müsse, um zu entscheiden wo, wie und wann die amerikanischen Streitkräfte eingesetzt werden. Diese Freiheit möchte sich der US-Kongress nicht durch internationale Organisationen nehmen lassen. Die ablehnende Haltung gegenüber der Einbindung von US-Truppen in Uno-Friedensmissionen hatte sich in den 1990er Jahren erstmals deutlich gezeigt, indem der Kongress 1994 die finanziellen Mittel für Peacekeeping-Aufgaben der Uno massiv verkürzte und die Bedingungen verschärfte, wenn amerikanische Streitkräfte in fremden Befehlsstrukturen eingesetzt werden. Eine Mehrheit des republikanisch dominierten Kongresses war gemäss Dembinski anfangs des 21. Jahrhunderts zur Auffassung gelangt, dass Einsätze auch ohne Uno-Mandat keine Verletzung des Völkerrechts darstellten: „Vielmehr müssten die USA respektive die NATO als Organisation demokratischer Staaten die Legitimation für ihr militärisches Handeln aus sich selbst heraus begründen.“¹²²⁸ Diese Auslegung widerspricht grundlegend völkerrechtlichen Grundsätzen. Ein ebenso schwieriger Fall ist die Präemption doktrin unter George W. Bush. Der Begriff *Präemption* wurde unter Bush derart stark ausgedehnt, sodass darunter eigentlich *Prävention* verstanden werden muss. Präventivkriege sind jedoch völkerrechtlich verboten, indem es untersagt ist, gegen *potentielle* Angreifer vorzugehen, wenn nicht eine *direkte* Bedrohung bevorsteht.

Eine spezielle Stellung nimmt die Schaffung des Internationalen Strafgerichtshof ein, weil damit erstmals eine internationale strafrechtliche Instanz geschaffen wurde, die schwerste Kriegsverbrechen ahndet. Obwohl die USA zu Beginn der Verhandlungen über das Römer Statut dem Regelwerk noch positiv eingestellt war, wurde das Dokument nicht ratifiziert. Dazu beigetragen hat sicherlich die energische Opposition George W. Bushs, dessen Hauptargument darin lag, dass nur die amerikanische Justiz über potentiell Fehlverhalten amerikanischer Staatsbürger zu urteilen habe. Die USA kennen verschiedene Gesetze und Regulierungsverfahren für PMCs, die sowohl eine Kontrolle der Unternehmungen als auch die strafrechtliche Verfolgung derer Mitarbeiter, wenn sie Straftaten begangen haben, erlauben könnten. Dennoch sind die Gesetze und das Lizenzierungsverfahren mit Problemen behaftet, sodass es bisher bloss zu wenigen Verurteilungen gekommen ist und keine grössere Transparenz im Verfahren von Konzessionen erreicht werden konnte. Es gibt erste Ansatzpunkte und Initiativen seitens des Kongresses, diese Mängel zu beheben. International haben sich die USA für stärkere Regeln jedoch nicht besonders stark gemacht – die Unterzeichnung des Montreux Documents stellt eine Ausnahme dar.

¹²²⁷ Dembinski 2002: 43

¹²²⁸ Dembinski 2002: 45

Die Unterhypothese A2 kann für die USA als bestätigt angesehen werden, indem der USA eine schwache Ausprägung der Unterstützung des Völkerrechts zugesprochen wird. Da das Völkerrecht eher schwach – und auch hier wieder selektiv – als handlungsorientierend für die Außenpolitik angesehen wird, lassen sich die USA von fehlenden internationalen Regulierungen bezüglich PMCs nicht abhalten, letztere zur Erreichung ihrer aussenpolitischen Ziele einzusetzen. Zudem haben die USA sich nicht für stärkere internationale Regulierungen gegenüber PMCs eingesetzt und keine besonderen Initiativen unternommen, um die internationale Strafgerichtsbarkeit zu stärken. Im Gegenteil: Sie haben diese eher torpediert, indem sie das Römer Statut zum ICC nicht ratifiziert hatten.

Es kann festgehalten werden, dass das Rollenkonzept auf unterschiedliche Weise von der auferlegten Rolle der *Leadership* dominiert wird und dem Idealtypus einer Zivilmacht nicht entspricht. Einige Elemente sind sicherlich auch bei den USA vorhanden: beispielsweise was die *inhaltlich-materiellen internationalen Zielsetzungen* oder der *Gestaltungswille* betreffen.¹²²⁹ Dennoch sind die zentralen Elemente einer Zivilmacht wie multilaterale Kooperation, Verminderung militärischer Gewaltanwendungen und Einsatz für die Verrechtlichung der Internationalen Politik nicht oder nur bedingt gegeben. Der Missionsgedanke, die amerikanischen Werte auf der Welt zu verbreiten, führte zu den ausgedehnten militärischen Engagements im Irak und in Afghanistan, was zur Überdehnung der militärischen Kapazitäten führte. Um die definierte Außenpolitik, sprich den „Kampf gegen den Terrorismus“, dennoch verfolgen zu können und nicht eine Abkehr ihrer aussenpolitischen Zielsetzungen vornehmen zu müssen, stützten sich die USA auf PMCs und waren beziehungsweise sind nach wie vor auf die Kooperation mit ihnen angewiesen.

Daher kann die Hypothese A als bestätigt angesehen werden, dass ein Staat, welcher nicht annähernd dem Zivilmächtskonzept entspricht, durchaus auf die Dienstleistungen privater Militärfirmen zurückgreift, da die so genannte „Zivilisierung der Internationalen Politik“ nicht als oberste Priorität angesehen wird.

5.2.3.2. Staatsverständnis

Die Kernprinzipien der in Europa entstandenen politischen Strömung des Liberalismus hatten auf die Gründung der USA bedeutenden Einfluss. Die Idealvorstellungen eines Staates, wie sie Locke in seinem 1690 erschienenen Werk „Zwei Abhandlungen über die Regierung“ präsentierte, wurden zu einem grossen Teil in der amerikanischen Verfassung aufgenommen und einen dementsprechenden Staat aufgebaut: eine strikte Gewaltenteilung, Mehrheitsprinzip, die Absicherung persönlicher Freihei-

¹²²⁹ *Value based foreign policy, promoter of good governance, promoter of democratisation and human rights; initiator* (Kirste 1998: 54-55).

ten sowie des Privateigentums, unabhängige Gerichte und die Einführung festgeschriebener Grundrechte. Die von Locke vertretenen Naturrechte *Gleichheit* und *Freiheit* hatten nicht nur Auswirkungen auf die amerikanische Lebensführung, sondern auch auf das Verhältnis der Individuen gegenüber der neu geschaffenen politischen Strukturen, indem das Individuum im Zentrum stand und übermässige autoritäre Strukturen abgelehnt wurden. Dieser so genannte *anti-statism* ist von Beginn der amerikanischen Staatsgründung an präsent gewesen und kann auf Erfahrungen der neuen Siedler zurückgeführt werden. „Starke“ Staaten wurden von den Gründungsvätern als Gefahr für die individuelle Sicherheit und Freiheit gesehen, weshalb ein ausgeprägter Föderalismus zur Absicherung gegenüber einem übermässigen Bundesstaat errichtet wurde. Damit einhergehend galt die Überzeugung, dass jedes Individuum im Bestreiten seines Unterhalts frei sein muss, dass dafür aber das Privateigentum durch die staatliche Rechtsordnung garantiert sein müsse. Tatsächlich ist die Attraktivität der Freiheit Amerikas anfänglich mit der Möglichkeit in Verbindung gebracht worden „zu besitzen“. Die fast unermesslich grossen Landressourcen ermöglichten zahlreichen Einwanderern durch harte Arbeit Erfolg zu erlangen. Diese Pionier-Erfahrung (*frontier*) stärkte den Glauben daran, dass individuelle Leistungen auch zu persönlichem Erfolg führen¹²³⁰ – eine Einstellung, die sich in den USA über Jahrhunderte weg gehalten hat. Das Betonen der individuellen Freiheiten und Selbstverantwortung liessen in den USA ein Staatsverständnis entstehen, das sich von (kontinental)europäischen Konzeptionen unterscheidet: Dem Staat wurde von Anfang an aus Angst vor zu viel Autorität eine geringe Rolle zugeteilt, indem er bloss die Grundrechte garantieren und schützen muss.¹²³¹

Die USA wurden nicht nur durch die Ideen des englischen politischen Philosophen John Locke geprägt, sondern übernahmen auch das englische Rechtssystem des common law. Mit der Zeit ist es zu bedeutenden Anpassungen und Abweichungen des amerikanischen gegenüber britischem Recht gekommen. Zu den Eigentümlichkeiten zählen etwa, dass die USA eine geschriebene Verfassung haben und dass gewisse Regeln des civil law durchaus übernommen wurden, beispielsweise im Handelsrecht.¹²³² Nichtsdestotrotz sind die USA nach wie vor ein Prototyp dieser Rechtsfamilie und haben die Grundprinzipien internalisiert. Im Zusammenhang mit den liberalen Überzeugungen und der damit einhergehenden Ablehnung starker zentraler staatlicher Strukturen ist die Vertragsfreiheit – nach Adam Smith – zentral; der Oberste Gerichtshof hat beispielsweise bis in die 1930er Jahre staatliche Eingriffe in die Vertragsfreiheit für verfassungswidrig befunden.¹²³³ Die Entstehung des common law und die Verbreitung liberaler Überzeugungen sind historisch miteinander verbunden und weisen unter anderem deshalb zwei Gemeinsamkeiten auf: Erstens kämpften liberale Vertreter gegen autoritäre Strukturen an, sprich gegen „den königlichen Absolutismus“¹²³⁴ und zweitens stand die Absicherung des (materiellen) Eigentums im Zentrum. La Porta et al. gehen in ihrer „*legal origins theory*“ davon

¹²³⁰ von Loeffelholz 2004: 510

¹²³¹ Deudney/Meiser 2008: 29

¹²³² Für eine Übersicht des amerikanischen Rechts siehe Zweigert/Kötz 1996: 233-250.

¹²³³ von Loeffelholz 2004: 510

¹²³⁴ Zweigert/Kötz 1996: 192

aus, dass common law Staaten „*private market outcomes*“ unterstützen und sich für „*unconditioned private contracting*“ stark machen.¹²³⁵ Die Ausführungen über das amerikanische Staatsverständnis im Allgemeinen und spezifisch in Bezug zur Frage der Auslagerung von sicherheitsrelevanten Aufgaben haben gezeigt, dass die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor auch in diesem Bereich eine Unterstützung genießt. Dass eine Kultur in den USA existiert, die nach wie vor anti-statism ist und private Lösungen bevorzugt, wird auch von Interviewpartnern bestätigt: „(...) *there is a traditional distrust of government (...)* *there's faith in business*“¹²³⁶ und „(...) *it's part of the culture.*“¹²³⁷ Damit wird nicht nur die aktuelle Situation beschrieben, sondern darauf aufmerksam gemacht, dass diese Grundüberzeugungen tradiert sind. Die These von La Porta et al. dürfte auch für den Sicherheitsbereich gelten, wonach die common law Staaten, die dem Staat eher eine geringe Rolle zuteilen und mehr für Markt-lösungen plädieren, eher mit privaten Sicherheits- und Militärfirmen zusammenarbeiten, wenn diese die Bedürfnisse besser befriedigen können.

Der Libertarismus stiess in den USA auf gewisse Resonanz, da bereits (klassisch) liberale Grundüberzeugungen die Gesellschaft, Wirtschaft und Politik stark geprägt hatten. Die Radikalisierung liberaler Ideen bestand darin, dass nicht nur die jeweiligen staatlichen Strukturen in Frage gestellt und nach der besten Organisationsform gesucht wurde, sondern dass die Existenz eines Staates *per se* hinterfragt wird. Zwei Aspekte dominieren die libertären Arbeiten: Einerseits wird von allen Strömungen beanstandet, dass der Staat zu viele Kompetenzen besitze und damit einhergehend übermässig reglementiert. Andererseits – und damit zusammenhängend – geht es im Libertarismus um die so genannte *self-ownership*, wonach jeder Mensch das Recht an seiner eigenen Person und damit an seinem Eigentum hat.¹²³⁸ Libertäres Gedankengut hat und hatte einen gewissen Einfluss auf die Politik, auch wenn sich die Vorstellungen nicht vollständig durchgesetzt haben. Dennoch lassen sich auf der politischen Bühne libertäre Protagonisten finden, die entweder direkt der libertären Partei angehören oder sich den Republikanern angeschlossen haben.¹²³⁹ Verschiedene Mitglieder der Regierung George W. Bushs können den Neokonservativen zugeordnet werden (wie Rumsfeld), die einen möglichst wenig ausgebauten Staat als ideal betrachteten und Lösungen in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft bevorzugten. Jeremy Scahill führt den Aufstieg von PMCs, spezifisch diejenige von Blackwater, direkt auf die libertären Vorstellungen gewisser Regierungsmitarbeiter unter Bush zurück.¹²⁴⁰ Den grössten Einfluss dürften jedoch die Arbeiten der Chicagoer Schule um Milton Friedman auf die wirtschaftspolitische Ausgestaltung der USA gehabt haben, weshalb Schaal/Heidenreich zu folgendem Schluss kommen: *“Die Politik Reagans spiegelt jene der Thatcher-Regierung. Die wirtschaftlichen Versprechungen des Libertarismus sind also gleichsam in einem Realexperiment überprüft worden.”*¹²⁴¹ Daraus

¹²³⁵ La Porta et al. 2008: 286

¹²³⁶ B15-12

¹²³⁷ B5-2

¹²³⁸ Schaal/Heidenreich 2006: 126; 128

¹²³⁹ Ron Paul kandidierte zweimal für die US-Präsidentschaft: 1988 für die Libertarian Party und 2008 für die Republikanische Partei.

¹²⁴⁰ Scahill 2007: xxvii. Zudem war Erik Prince, der Gründer von Blackwater, am Hillsdale College, welche „*libertarian economics*“ lehren (Scahill 2007: 12).

¹²⁴¹ Schaal/Heidenreich 2006: 135-136

folgt, dass die Annahme durchaus als bestätigt angesehen werden kann, dass je stärker libertäres Gedankengut die tatsächliche Politik beeinflusst, die Regierung zu mehr Kooperationen mit der Privatwirtschaft neigt und daher private Lösungen auch im Sicherheitsbereich durchaus auf Zustimmung stossen.

Es hat sich gezeigt, dass sich in den USA über Jahrzehnte und –hunderte auf Grund des Einfluss liberaler Grundüberzeugungen ein Verständnis entwickelte, den Staat möglichst klein zu halten und wesentliche Aufgaben privaten Akteuren zu überlassen. Insofern reihen sich die Auslagerungen militärischer Aufgaben in diejenigen Privatisierungen ein, die im Innern stattgefunden haben. Ulbert geht davon aus, dass sich Ideen in einen „übergeordneten ,politischen Diskurs“¹²⁴² einreihen lassen müssen, um *durchsetzungsfähig* zu sein. Die Auslagerung militärischer Aufgaben an PMCs findet unter anderem deshalb Rückhalt, weil eine generelle Unterstützung von Privatisierungen von Aufgaben mit „Zwangscharakter“¹²⁴³ befürwortet wird – wie sich dies im „prison-industrial complex“ zeigt.

Das Staatsverständnis der USA ist von der Befürwortung eines small government und des Bezugs der Privatwirtschaft geprägt. Der anti-statism und die damit zusammenhängende Befürwortung privatwirtschaftlicher Lösungen sind auf liberale Grundüberzeugungen zurückzuführen, die sich über Jahrhunderte verfestigt haben. Eine Konsequenz der Bejahung privater Lösungen auch im Sicherheitsbereich lässt sich unter anderem im privatisierten Strafvollzug oder bei den gated communities finden. In diesem Sinne kann die Auslagerung militärischer Aufgaben als „anschlussfähige Idee“ bezeichnet werden und steht somit in einer gewissen Tradition der Befürwortung von Auslagerungen in der Sicherheitspolitik.

Die Hypothese B kann für den Fall USA als bestätigt angesehen werden. Das Staatsverständnis ist stark von liberalen Prinzipien geprägt worden wonach ein interventionistischer Staat von Anfang an abgelehnt und private Lösungen bevorzugt werden. Zudem wurde ersichtlich, dass die starke Einbindung von PMCs eine so genannte anschlussfähige Idee darzustellen scheint und somit akzeptierbar ist. Da im Innern erstens eine grundsätzlich positive Einstellung gegenüber Privatisierungen herrscht und spezifisch Aufgaben mit Zwangscharakter bereits ausgelagert wurden, scheint eine niedrigere Hemmschwelle auch bei der Auslagerung militärischer Aufgaben zu bestehen.

¹²⁴² Ulbert 1997: 35

¹²⁴³ Kälén et al. 2007: 94

5.2.3.3. DCAF

Die Exekutive der meisten Staaten hat in der Festlegung, Planung und Ausführung der Aussen- und Sicherheitspolitik eine besondere Stelle inne.¹²⁴⁴ Diese beruht einerseits auf spezifischen, explizit ihr zugeordneten Kompetenzen, andererseits auf historisch gewachsenen Vorstellungen, welche Rolle die Exekutive im Institutionengefüge und in verschiedenen Situationen einnehmen muss. Mit der Bestimmung des Aufgabenbereichs der Regierung wird zugleich auch eine Definition der parlamentarischen Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten vorgenommen. Das Bild, das sich bezüglich der Kompetenzen des US-amerikanischen Kongresses in der Aussen- und Sicherheitspolitik zeigt, ist ambivalent. Auf der einen Seite haben beide Häuser ausgedehnte Befugnisse, den Präsidenten zu kontrollieren und seine Politik zu beeinflussen. Auf der anderen Seite hat der Präsident in diesem Politikfeld eine äusserst dominante Stellung im Institutionengefüge inne, indem rechtlich damit argumentiert wird, dass der Präsident als Oberbefehlshaber der Armee entscheiden könne, wann und wo militärisch interveniert werde. Das Spannungsverhältnis zwischen der Legislativen und der Exekutive ist für das präsidentielle System bezeichnend, wird aber im „war powers“ Bereich noch akzentuiert. Die demokratische Kontrolle der Aussenpolitik und der „armed forces“ durch den amerikanischen Kongress ist zwiespältig, indem auffällt, dass informelle Praktiken, rechtliche Unklarheiten und daraus resultierende Traditionen die Entscheidungen für eine bestimmte Aussenpolitik mitbestimmen.

Die Kompetenzen des Kongresses sind grundsätzlich auch in der Aussenpolitik intakt. Eines der stärksten Instrumente ist dasjenige, den Haushaltsplan zu bestimmen. Kürzungen oder Erhöhungen eines bestimmten Budgetpostens können einen merklichen Einfluss auf die jeweilige Politikgestaltung haben. Der Kongress kann aber auch über den ordentlichen Gesetzgebungsweg Einfluss auf die Gestaltung der Politik nehmen, da er die alleinige Initiative dazu besitzt. Das alleinige Recht des Kongresses, Kriege zu erklären, ist nach wie vor gegeben, wobei die Bedeutung dieser Kompetenz im letzten Jahrhundert immer mehr abgenommen hat, da es „herkömmliche“ Kriege sozusagen nicht mehr gibt. Diesbezüglich hat die „War Power Resolution“ von 1973 gewisse Kompetenzen für den Kongress festgelegt, indem der Präsident über den Einsatz der Streitkräfte informieren muss, der Kongress diesen Einsatz absegnen muss und indem ihm ein Rückholrecht zugestanden wurde. Der amerikanische Kongress hat neben diesen Instrumenten noch andere Strategien, die er für die Kontrolle der Exekutive anwenden kann. Er kann beliebig Anhörungen und parlamentarische Untersuchungen durchführen und auch verschiedene Dokumente von der Exekutive anfordern. Ein wichtiges Druckmittel besteht darin, dass der Kongress befugt ist, Strafanlagen zu erheben, falls sich die eingeladenen Personen weigern, auszusagen oder Dokumente herauszugeben.¹²⁴⁵

Nichtsdestotrotz sind die Kompetenzen des Kongresses in der Aussenpolitik und im „war powers“ Bereich – auch mit der „War Powers Resolution“ – beschränkt. Erstens besitzt der Präsident mit dem Vetorecht ein starkes Instrument, indem er damit unerwünschte Gesetzesvorschläge ablehnen kann.

¹²⁴⁴ Siehe beispielsweise Born / Hänggi 2004: 14 oder Lunn 2003: 28

¹²⁴⁵ Shell 2004: 221-223

Obwohl der Kongress die Möglichkeit hat, dieses Veto zu überstimmen, besteht mit der erforderlichen 2/3-Mehrheit eine hohe Hürde, dass das Gesetz nicht in Kraft treten kann. Dies ist bei knappen Mehrheiten fast ein Ding der Unmöglichkeit. Obwohl es eigentlich kein so genanntes *line item veto* gibt, indem nur bestimmte Bestandteile eines Gesetzes zurückgewiesen werden, haben verschiedene Präsidenten mit den *signing statements* dies praktisch eingeführt. Gegen die darin festgehaltenen Bestimmungen, wie die Exekutive das Gesetz in Zukunft anwenden wird, hat der Kongress keine wirkliche Handhabe. Zweitens lassen die verfassungsrechtlichen Grundlagen gewisse Interpretationen bezüglich der Kompetenzen im „war powers“ Bereich zu. Die Verantwortlichkeiten des Kongresses und des Präsidenten überlappen sich, indem der Präsident der Oberbefehlshaber der Streitkräfte ist und das Recht für sich beansprucht, den Einsatz der Armee selbst bestimmen zu können und dabei nicht auf die Zustimmung des Kongresses angewiesen zu sein.¹²⁴⁶ Auf diesen Machtanspruch haben die meisten Präsidenten des 20. Jahrhunderts bestanden, obwohl für die grösseren militärischen Interventionen der Kongress jeweils um Zustimmung gebeten wurde. Jedoch wurden damit eher innenpolitische Strategien verfolgt, als sich dem Verfassungsrecht zu unterwerfen. Die Kriegserklärungsmacht des Kongress und die in der War Powers Resolution verankerten Grundsätze sind in der Praxis ziemlich stark beschnitten und letztere von den meisten Präsidenten negiert worden, weshalb die Resolution die Verschiebung der Macht hin zum Präsidenten nicht abwenden konnte.¹²⁴⁷ Damit verbunden besteht drittens interessanterweise ein gewisser Konsens zwischen der Exekutive und der Legislative, dass der Präsident in Krisensituationen die Führung übernehmen muss. In derartigen Ausnahmesituationen, wie beispielsweise nach dem 9-11, tritt meistens das Phänomen „*rally around the flag*“ ein, das dem Präsidenten meist uneingeschränkte Unterstützung zusichert und damit umfangreiche Autoritäten zugesteht. Viertens existiert das so genannte *executive privilege*, auf Grund dessen die Stabsmitglieder des Präsidenten sich unter Umständen weigern, Aussagen zu machen oder Dokumente herauszugeben. Die Rückweisung des Rechts des Kongresses, Stellungnahmen der Exekutive einzufordern wird damit begründet, dass gewisse Politiken innerhalb der Aussenpolitik nicht für die breite Öffentlichkeit gedacht sind, damit sie ihren Kompetenzen nachkommen können.¹²⁴⁸

Bezüglich der Verwendung von PMCs sind die Interviewpartner überzeugt, dass der Kongress eigentlich die verschiedensten Kompetenzen hätte, diese zu regulieren – vorwiegend über die Verabschiedung des Verteidigungsbudgets und die Gesetzesinitiative: “(...) *in principal the Congress has completely oversight of this. They can make any law they want, governing, how these contractors will be overseen. It is, the Congress is prerogative to do something.*”¹²⁴⁹ Dennoch ist der Kongress während Jahren inaktiv geblieben und hat keine grösseren Anstrengungen unternommen, die Verwendung von PMCs anders zu regeln. Während weiter unten nochmals auf die Passivität eingegangen wird, können auch institutionelle Einschränkungen zur Begründung herangezogen werden. Erstens hebt die im ITAR enthaltene Bestimmung, wonach der Kongress nur über diejenigen Verträge informiert werden

¹²⁴⁶ Rudolf 2008: 7

¹²⁴⁷ Eberl/Fischer-Lescano 2005: 21

¹²⁴⁸ Dorf 2002

¹²⁴⁹ B5-42

muss und das Recht auf Einsicht hat, die mehr als 50 Millionen US\$ wert sind, die Aufsichtskompetenzen des Kongresses aus. Es dürfte kein Problem darstellen, grössere Verträge derart umzugestalten, sodass sie aus mehreren kleineren Verträgen bestehen. Zweitens beschränkt die so genannte *unitary executive* Doktrin die Möglichkeiten des Kongresses, gewisse Politiken näher zu untersuchen. Damit hat die Administration George W. Bush eine Situation geschaffen, in der möglichst viele Informationen zurückgehalten wurden und es somit für den Kongress schwieriger wurde, an Auskünfte zu gelangen: „*The problem is that it's opaque, you don't know what's going on. (...) it's all hidden.*“¹²⁵⁰

Obwohl dem US-Kongress verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung stehen, die Exekutive und die von ihr verfolgten Politiken zu kontrollieren, kommen sie nicht zur Anwendung: teils, weil der Kongress sie nicht benutzte, teils weil die Exekutive die Kompetenzen des Kongresses in bestimmten Bereichen bestreitet. Auffallend sind dabei die informellen Praktiken und rechtlichen Unklarheiten, die der Exekutive eine starke Stellung im Institutionengefüge verschaffen. Interessanterweise unterstützt oder akzeptiert der Kongress einige dieser präsidentiellen Praktiken, was darauf schliessen lässt, dass die Vormachtstellung des Präsidenten in der Aussenpolitik im Allgemeinen und bezüglich der Anwendung militärischer Instrumente im Speziellen anerkannt ist. Dies wird in Krisensituationen verstärkt, indem sich der Kongress hinter die Politik des Präsidenten stellt, um nationale Einigkeit zu demonstrieren. Das erstaunlichste Beispiel dafür ist die so genannte *October Resolution*¹²⁵¹, die Präsident Bush quasi uneingeschränkte (militärische) Vollmachten gab, gegen den Irak vorzugehen.

Die rechtlichen Kontrollkompetenzen des Kongresses gegenüber der Exekutive sind wirkungslos, wenn die Abgeordneten nicht mit genügend Ressourcen ausgestattet sind. Das wichtigste Element für den Kongress, die Tätigkeiten der Exekutive zu überprüfen, besteht in der Informiertheit sprich, dass die Abgeordneten Zugang zu verlässlichen Informationen haben. Mit den eigenen Mitarbeiterstäben, dem CRS und dem GAO stehen dem Kongress wichtige Instrumente zur Verfügung, die Regierungstätigkeiten zu untersuchen. Zudem ist die Möglichkeit, verschiedenste Experten einzuladen, nicht zu unterschätzen. Einerseits steht den Parlamentariern offen, Experten von diversesten Think Tanks einzuladen und sie zu den entsprechenden Themen zu befragen. Andererseits scheint die Kompetenz, Befragungen abzuhalten, eine präventive Wirkung auf gewisse Mitarbeiter der Exekutive zu haben, denn ein Interviewpartner bemerkte, dass das Aussagen für Einzelne peinlich sein könnte, weshalb „*(...) they try clean things up beforehand.*“¹²⁵² Der Kongress kann auf die unterschiedlichsten Instrumente zurückgreifen, um an entsprechende Informationen zu gelangen und damit die Regierungstätigkeiten zu überprüfen. Dass der Kongress sich in der Frage der PMCs eher passiv verhalten hat, kann also nicht unbedingt darauf zurückgeführt werden, dass der Kongress keine Ressourcen hat, die notwendigen Informationen zu beschaffen.

¹²⁵⁰ B3-39

¹²⁵¹ Authorization For Use Of Military Force Against Iraq Resolution Of 2002 (P.L. 107-243). Sec. 3. (a). October 2002

¹²⁵² B15-60

Der dritte Bestandteil einer effektiven demokratischen Kontrolle der „armed forces“ besteht im *Willen*, diese auch tatsächlich wahrzunehmen. Die Ausführungen haben gezeigt, dass während langer Zeit kein Interesse an PMCs und deren Verwendung bestanden hatte; es habe nicht einmal das Bewusstsein dafür geherrscht. Fehlt der politische Wille und ein gewisses Interesse kann der Kongress mit noch so vielen Kompetenzen und Ressourcen ausgestattet sein – es wird dann zu keinen weiteren Initiativen oder Untersuchungen kommen. Diese passive Einstellung hatte sich nach 2007 geändert: Einerseits durch das „divided government“, indem vorwiegend Demokraten mehr Initiativen eingebracht hatten. Andererseits hat der Vorfall mit Blackwater das Interesse der Öffentlichkeit und damit auch der Politiker geweckt. Das lange angehaltene, fehlende Bewusstsein kann auf drei Tatsachen zurückgeführt werden. Erstens löste der 11. September 2001 eine starke überparteiliche Solidarität aus, indem nationale Einigkeit demonstriert wurde. Der terroristische Anschlag weitete die Macht des Präsidenten in aussergewöhnlichem Ausmasse aus, indem der Kongress die Führung der Aussenpolitik sozusagen komplett an die Exekutive abgab und die nachfolgenden Politiken (fast bedingungslos) unterstützte. Die Demokraten stellten sich voraussichtlich aus mindestens zwei Gründen hinter den Präsidenten. Einerseits war der 9-11 eine derart traumatische Erfahrung, dass praktisch alle politischen Parteien darin übereinstimmten, gegen die terroristischen Drahtzieher vorzugehen. In diesem Sinne war die Politik der Regierung Bush durchaus überparteilich abgesegnet. Andererseits wäre es für einige Demokraten ein „politischer Selbstmord“ gewesen, in dieser schwierigen Situation den Präsidenten zu kritisieren. Der Konsens bestand nicht nur bezüglich der grundsätzlichen strategischen Ausrichtung, sondern auch in Bezug auf die Mitteleinsätze – sowohl der Streitkräfte als auch der Einbindung von PMCs. Obwohl der überparteiliche Konsens enorm war, half Bush zweitens der Umstand des „unified government“, seine Politik im Kongress durchzubringen. Die Administration Bush erreichte, die republikanischen Abgeordneten auf einer Linie zu halten. Drittens sind die Kongressabgeordneten selbständige Unternehmer und fühlen sich dabei ihren Wahlkreisen mehr verpflichtet als ihrer Partei oder ihrem Präsidenten.¹²⁵³ Indem das Phänomen der PMCs vor den Vorfällen mit Blackwater im Jahre 2007 zumindest medial nicht gross aufgetaucht ist, haben sich die Abgeordneten vermutlich auch nicht in der Pflicht gesehen, dieses Thema aufzunehmen und sich dafür einzusetzen.

Die Hypothese C ging davon aus, dass wenn die DCAF grundsätzlich und bezüglich PMCs schwach ist, dass dann stärker mit privaten Sicherheitsdienstleistern zusammengearbeitet würde, da der Handlungsspielraum für die Exekutive grösser ist und sie auch PMCs als Instrumente einsetzen können. Der US-Kongress ist einerseits mit Kompetenzen und andererseits mit Mitteln ausgestattet, die es ihm erlauben würden, die Politiken der Regierung zu überwachen, kontrollieren und möglicherweise auch zu ändern. Dass die demokratische Kontrolle mit Blick auf die privaten Sicherheits- und Militärfirmen nicht gut funktionierte, kann auf folgende drei Punkte zurückgeführt werden. Erstens fehlte es den Abgeordneten

¹²⁵³ Rudolf 2008: 7

am Interessen und Willen, sich für mehr oder bessere Regulierungen einzusetzen. Zweitens bestehen in den USA aussenpolitische Traditionen, die dem Präsidenten einen ausgeprägten Machtanspruch im Bereich der Aussen- und Verteidigungspolitik zugestehen, da vor allem in Krisensituationen schnell gehandelt werden muss. Drittens existieren nach wie vor rechtliche Unklarheiten bezüglich der Kompetenzverteilungen, die die Exekutive für sich ausnutzen kann. Auf Grund des fehlenden politischen Willens einer Mehrheit der Abgeordneten war die demokratische Kontrolle gegenüber PMCs während Jahren nach den Anschlägen des 11. Septembers 2001 unbefriedigend. Auf Grund dieser Ausführungen kann die Hypothese C für den Fall der USA als bestätigt angesehen werden.

6. Zusammenfassung und Bewertung

6.1. Beantwortung der Fragestellungen und theoretischer Ertrag

Das Ziel dieser Dissertation war, die folgenden Fragen für die Fallbeispiele Deutschland und die USA zu beantworten.

Wie stehen die zu untersuchenden Staaten einer Kooperation der eigenen Streitkräfte mit privaten Militärfirmen im Allgemeinen gegenüber?

Auf Grund der Vorrecherchen konnte erwartet werden, dass sich die hier untersuchten Fallbeispiele in der Verwendung von PMCs unterscheiden. Die Analyse hat dies bestätigt. Die deutsche Bundeswehr arbeitet zwar mit privaten Sicherheitsdienstleistern zusammen, sowohl im Innern als auch in Auslandseinsätzen. Die Kooperationen finden jedoch weder systematisch noch in einem grossen Ausmass statt. In Deutschland stehen die Politiker, die Ministerien sowie die Bundeswehr Auslagerungen militärischer Aufgaben sehr kritisch gegenüber, weshalb trotz teilweise bestehender Kapazitätslücken nicht verstärkt mit PMCs zusammengearbeitet wird. Obwohl Ende der 1990er Jahre gewisse Privatisierungsprojekte von der Bundeswehr in Angriff genommen wurden, hat diese Tendenz in den letzten zehn Jahren nicht zugenommen. Nach wie vor finden Private-Public-Partnerships nur in so genannten „low key“-Bereichen statt. Umfragen bei Bundeswehrsoldaten haben gezeigt, dass Privatisierungen eher kritischer gesehen werden als noch zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Diese Einstellung findet man auch in diversen parlamentarischen Debatten und Stellungnahmen verschiedener Bundesregierungen. Interviewpartner haben diese ablehnende Haltung unterstrichen und betont, dass weitere Auslagerungen im militärischen Bereich – zumindest qualitativ – auch in Zukunft eher unwahrscheinlich sind.

In den USA stellt sich die Lage anders dar. Bereits seit Beginn der 1990er Jahre hat das US-amerikanische Militär begonnen, intensiv mit privaten Unternehmungen zusammenzuarbeiten – auch in Auslandseinsätzen. Davon zeugen die so genannten LOGCAP-Programme, bei denen vor allem logistische Aufgaben an Private ausgelagert wurden. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 haben die Agenda der amerikanischen Aussenpolitik umgekrempelt. Die militärischen Interventionen sowohl in Afghanistan als auch im Irak haben die Streitkräfte überdehnt, weshalb auf PMCs zurückgegriffen werden musste, um die aussenpolitischen Ziele nach wie vor verfolgen zu können. Der *Congressional Research Service* konstatierte, dass die amerikanischen Streitkräfte heute wie nie zuvor mit privaten Sicherheitsdienstleistern zusammenarbeiten.¹²⁵⁴ Dabei wird nicht nur die Quantität angesprochen, sondern auch die Qualität der ausgelagerten Aufgaben, da so genannte „security functions“ zusehends von privaten Militärfirmen übernommen werden. Es hat sich gezeigt, dass sowohl die Exekutive als auch die Legislative Kooperationen mit PMCs eher wohlwollend gegenüberstehen. Das

¹²⁵⁴ CRS August 2008: Summary

Militär selbst befürwortet zwar eine gewisse Zusammenarbeit, wenn es vor allem um Sekundäraufgaben geht. Sobald PMCs für andere Aufgaben als nur „*crappy tasks*“¹²⁵⁵ eingesetzt werden, scheint ein grösserer Widerstand zu bestehen. Dennoch ist klar geworden, dass die USA PMCs als adäquates Instrument bei der Verfolgung ihrer aussenpolitischen Ziele betrachten.

Unterstützen die hier untersuchten Staaten die Idee, militärische Aufgaben einer Peacekeeping Operation an Mitarbeiter einer PMC auszulagern?

Es konnte gezeigt werden, dass beide hier untersuchten Fälle – sowohl Deutschland als auch die USA – weitergehende Kooperationen mit PMCs in Peacekeeping Operationen eher ablehnen. Die Antworten auf die Frage, *wie sie hier gestellt wurde*, haben die Komplexität des Phänomens der „privaten Militärfirmen“ und ihrer Tätigkeitsbereiche aufgezeigt. Das Hauptproblem, klare Aussagen zu bekommen liegt vor allem darin, dass so genannte *Peacekeeping Operationen* und die darin zu erfüllenden Aufgaben unterschiedlich definiert werden. Es wurde im Kapitel 2.2.1. darauf aufmerksam gemacht, dass unterschiedliche Definitionen bestehen was als Friedensmission gilt. Es ist klar geworden, dass beide Staaten Tätigkeiten in Friedensmissionen an PMCs ausgelagert haben – wenn auch in unterschiedlichem Ausmass. Es macht den Anschein, als ob die Befürwortung oder Ablehnung von Kooperationen mit PMCs von den involvierten Akteuren abhängt: So sprachen sich sowohl Deutschland als auch die USA gegen Kooperationen mit privaten Militärfirmen, die bewaffnete ehemals militärische Aufgaben übernehmen, in *Uno-Friedensmissionen* aus. Demgegenüber haben aber nicht nur die USA, sondern auch Deutschland in der NATO-geführten Operation ISAF PMCs für die Erledigung bestimmter Aufgaben beigezogen. Die diesbezüglich divergierende Einstellung ist bei den USA deutlich ausgeprägter vorhanden als bei Deutschland, welches einer Zusammenarbeit mit PMCs grundsätzlich eher ablehnend gegenübersteht. Es ist interessant, dass die USA in den von ihnen geführten Operationen eher bereit sind, PMCs einzubeziehen und diese Idee bezüglich Uno-Missionen ebenfalls ablehnen, obwohl es zur Entsendung von Polizisten, die von der Firma DynCorp für Uno-Missionen rekrutiert worden sind, gekommen ist. Diese unterschiedliche Einstellung wurde damit begründet, dass sowohl die Uno selbst als auch ein Grossteil der internationalen Staatengemeinschaft sowieso gegen Kooperationen mit PMCs sind, weshalb die USA diese Vorschläge im Uno-Rahmen nicht weiter vorantreiben.¹²⁵⁶

Es kann festgehalten werden, dass bei der Frage, ob PMCs auch zur Erledigung von Peacekeeping Aufgaben beigezogen werden, es nicht so sehr um die *Art* der Aufgaben geht, sondern vielmehr um die Strukturen beziehungsweise um die jeweilige Organisation, die für die Operation zuständig ist. Die beiden Fallstudien haben aufgezeigt, dass in Zukunft vermutlich nicht mehr PMCs in *Robusten Peacekeeping-Missionen der Vereinten Nationen* anzutreffen sind, da beide Staaten diese Idee ablehnen. Gemäss verschiedener Quellen – sowohl in der Literatur als auch auf Grund der Interviewaussagen –

¹²⁵⁵ B3-7

¹²⁵⁶ B15-4

lehnt das DPKO die Einbindung von PMCs in PKOs ebenfalls ab. Um eine verallgemeinernde Aussage treffen zu können, sind jedoch weitere Fallstudien notwendig.

Können die entsprechenden Einstellungen bezüglich PMC-Kooperation auf die unterschiedlichen ideellen, kulturellen und institutionellen Faktoren des jeweiligen Staates zurückgeführt werden?

Die Analyse konnte aufzeigen, dass ideelle, kulturelle und institutionelle Faktoren auf unterschiedliche Weise die Entscheidung beeinflussen, ob private Militärfirmen als adäquate Partner für die staatlichen Streitkräfte in Frage kommen. Dabei spielen die Wertvorstellungen und Normen eine Rolle, wie sich der Staat in den Internationalen Beziehungen verhält, wie er gegenüber Privatisierungen im Allgemeinen und spezifisch mit Bezug im Sicherheitsbereich eingestellt ist und welche Kompetenzen die einzelnen administrativen Institutionen – sprich die Exekutive und die Legislative – haben. In den Begründungen für den Einbezug von PMCs wird oft auf fehlende Kapazitäten verwiesen. Dies entspricht zwar den Tatsachen – vor allem im Falle der USA – stellt jedoch nur die halbe Wahrheit dar, denn „[c]apacity (...) reflects political will.“¹²⁵⁷ Die fehlenden Kapazitäten mit PMCs zu begleichen bedingt, dass diese Idee von der politischen Elite und der Gesellschaft überhaupt unterstützt wird. In den folgenden Unterabschnitten wird spezifisch auf die hier aufgestellten Variablen und deren Erklärungsleistungen Bezug genommen.

Rollenkonzept – Zivilmacht versus Leadership

Die Analyse hat gezeigt, dass die Rollentheorie einen Beitrag zur Erklärung der Einstellungen gegenüber Kooperationen zwischen staatlichen Streitkräften und privaten Militärfirmen leisten kann. Die Verwendung von PMCs im internationalen militärischen Konfliktmanagement hängt unter anderem von der Rolle ab, die Staaten in den internationalen Beziehungen einnehmen. Dabei geht es um folgende drei Elemente. Erstens geht es um die unterschiedlichen nationalen Interessen beziehungsweise um die aussenpolitischen Ziele, zweitens um die einzusetzenden Instrumente, die definierten Ziele und Strategien umzusetzen und drittens geht es schliesslich um die Kooperationsform inklusive der dazu aufgestellten Grundsätze. Es wurde behauptet, dass je eher ein Staat dem Idealtypus der Zivilmacht entspricht, eine Zusammenarbeit mit PMCs kritisch gesehen beziehungsweise abgelehnt wird.

Deutschland verfügt über ein Rollenkonzept, das wesentliche Elemente einer Zivilmacht internalisiert hat. Obwohl die Absicht besteht, die internationale Agenda mitzugestalten, ist dieses Bestreben beschränkt und wird nicht um jeden Preis und mit jedem Mittel verfolgt. Die „Kultur der Zurückhaltung“ lässt sich auf verschiedenen Ebenen wiederfinden. Die Verwendung privater Militärunternehmungen zur Unterstützung der Streitkräfte in deren internationalen Engagements wird von Deutschland nicht oder nur sehr begrenzt unterstützt, da verschiedene Aspekte nicht mit diesem Rollenkonzept vereinbar sind. Erstens kooperieren Internationale Organisationen nach wie vor nicht systematisch mit PMCs, was auch in Zukunft als eher unwahrscheinlich gilt. Da Deutschland sich in die internationale

¹²⁵⁷ B15-16

Gemeinschaft einbinden und nicht ausgrenzen will, unterlässt es sich proaktiv für die Einbindung privater Sicherheitsdienstleister einzusetzen. Zweitens – und viel wichtiger – ist die ablehnende Haltung gegenüber militärischen Mitteln einzuschätzen. Der Einsatz der Streitkräfte gilt nach wie vor als ultima ratio und wenn, dann wird dies erstens nur im multilateralen Rahmen unterstützt beziehungsweise angewendet und zweitens nur, wenn eine internationale rechtliche Legitimierungsbasis vorhanden ist. Insofern stellt die „Zivilisierung der Politik“ eine wichtige handlungsleitende Grundlage dar, die das Rollenkonzept massgeblich beeinflusst. Da eine „Zivilisierung“ auf die Entprivatisierung von Gewalt abzielt, ist es konsequent und authentisch, dass private Militärfirmen als unannehmbares Mittel zur Erreichung bestimmter aussenpolitischer Ziele gelten.

Die Stellung der USA in der internationalen Politik ist aussergewöhnlich und bemerkenswert – sowohl wirtschaftlich als auch militärisch. Die Analyse hatte aufgezeigt, dass durchaus Elemente einer Zivilmacht das Rollenkonzept der USA bestimmen, beispielsweise was die „materiell-inhaltlichen“ internationalen Ziele betrifft.¹²⁵⁸ In der amerikanischen Aussenpolitik war stets auch ein wertorientiertes Element¹²⁵⁹ auszumachen, indem Demokratien und marktwirtschaftliche Systeme gefördert werden sollten, um damit mehr Frieden auf der Welt zu erreichen. Nichtsdestotrotz widersprechen verschiedene Elemente einer Zivilmächtsorientierung. Im Zentrum der „grand strategy“ der USA steht der Anspruch, eine weltweite *Leadership*-Rolle zu übernehmen und damit die globale Politik massgeblich und nach ihren Vorstellungen zu gestalten. Diese Ambition wird damit begründet, dass die USA ein aussergewöhnliches gesellschaftlich, politisch und wirtschaftlich erfolgreiches System darstellten, das als beispiellos gilt. Auf Grund dessen sei es die Pflicht Amerikas, das von ihr geschaffene einzigartige und erfolgreiche Gebilde weiterzuverbreiten und alle dahingehenden Bemühungen zu unterstützen. Der *exceptionalism* und die Überzeugung, eine *mission* erfüllen zu müssen, ist tief in der aussenpolitischen Kultur der USA verankert. Es ist selbstverständlich, dass die internationalen Interventionen nicht nur aus einem „Gut-Mensch“-Antrieb erfolgten, sondern dass damit auch immer sicherheitspolitische Interessen hatten verfolgt werden können. Dennoch lässt sich die Idee, Demokratien international zu fördern und zu unterstützen in den verschiedensten Administrationen finden. Der während des Kalten Kriegs bestehende Anti-Kommunismus, der die Aussenpolitik ausserordentlich dominiert hatte, wurde nach dem 9-11 vom „Kampf gegen den Terrorismus“ und damit verbunden von einem Anti-Islamismus abgelöst. Die militärischen Interventionen – sowohl in Afghanistan als auch im Irak – sind Ausdruck dieses Führungsanspruchs in der Weltpolitik. Damit verbunden zeigt sich, dass die USA eigene Wege gehen und sich in multilaterale Strukturen nur dann einbinden lassen, wenn das ihren Zielen nützt. Selektiv ist auch deren Einstellung gegenüber dem Völkerrecht; dort wo es den aussenpolitischen Strategien nützt, lässt man sich auch rechtlich einbinden. Die beiden Haltungen zeigen, dass sich die USA bei der Verfolgung ihrer aussenpolitischen Ziele und bei der Befriedigung ihrer

¹²⁵⁸ Kirste 1998: 52

¹²⁵⁹ Holsti hatte für ein solches Rollenkonzept den Begriff des „*defender of the faith*“ eingeführt, wonach das Hauptanliegen eines Staates vor allem in der Verteidigung gewisser Werte liegt. Holsti zitierte John F. Kennedy: „(...) *that we shall pay any price, bear any burden, meet any hardship, support any friend, oppose any foe to assure the survival and success of liberty*“ (Holsti 1970: 265).

nationalen Interessen nicht einschränken wollen. Die Leadership-Rolle hat Auswirkung auf die Einstellung und Verwendung von PMCs: Indem die USA eine Führungsposition einnehmen wollen und militärische Mittel als legitim betrachten, sind sie vor allem nach dem 9-11 in eine kritische Situation geraten, was ihre militärischen Kapazitäten anbelangt. Das US-Militär ist seit dem Irak-Krieg von 2003 massiv überdehnt, was nur mit einer stärkeren Kooperation mit PMCs abgedeckt werden konnte. Hätte die USA ein anderes Rollenkonzept inne, dem nicht diese Leadership-Rolle inhärent wäre, hätte es den Irak-Krieg eventuell gar nicht gegeben oder wenn, dann in anderer Form. Das bedeutet, dass der Führungsanspruch militärische Interventionen nach sich zog, die wiederum mit den bestehenden Kapazitäten nicht bewältigt werden konnten, weshalb auf PMCs zurückgegriffen werden musste. Da die USA ihre aussenpolitischen Ziele verfolgen und umsetzen wollten, störten sie sich nicht an den fehlenden Regulierungen von PMCs – das Völkerrecht hat einen minderen Stellenwert als die Verfolgung und Befriedigung nationaler Interessen. Das dominierende Element eines globalen Führungsanspruchs, ein nur selektiver Multilateralismus, die Befürwortung militärischer Instrumente und die begrenzte Unterstützung völkerrechtlicher Regulierungen sind dem Rollenkonzept der USA inhärent und haben die jüngste Aussenpolitik geprägt. Diese Elemente haben dazu beigetragen, dass die USA den „War on Terror“ führen und um ihre gesteckten aussenpolitischen Ziele zu erreichen, auf PMCs zurückgreifen mussten.

Staatsverständnis – soziale Marktwirtschaft versus anti-statism

Bei Auslagerungen von Sicherheitsaufgaben liegt eine spezifische Art von Privatisierung vor, da es sich dabei um Tätigkeiten handeln kann, denen ein gewisser „Zwangskarakter“¹²⁶⁰ inhärent ist. Gemäss der Rechts- und der Wirtschaftswissenschaften gehören die militärische Landesverteidigung, die polizeiliche Gefahrenabwehr und die Gerichtsbarkeit zu den so genannten genuinen Staatsaufgaben, die nicht an Private ausgelagert werden können. Die Politikwissenschaft ihrerseits geht jedoch davon aus, dass Kernaufgaben nicht per se existieren, sondern betont, dass diese in politischen Prozessen bestimmt werden und somit von den vorherrschenden Ideen und Normen begründet sind. Somit werden genuine Staatsaufgaben auf Grund der „politischen Zielsetzungen“¹²⁶¹ definiert und sind nicht a priori festgelegt. Dementsprechend ging die vorliegende Arbeit davon aus, dass Staaten unterschiedliche Ansichten darüber haben, welche Tätigkeiten exklusiv von staatlichen Institutionen ausgeführt werden müssen, was sich in unterschiedlichen *Staatsverständnissen* zeigt. Eine Analyse der individuellen Staatsverständnisse der jeweiligen Fallbeispiele kann zur Erklärung beitragen, warum Staaten einerseits divergierende Einstellungen gegenüber Privatisierungspolitiken *im Allgemeinen* haben und andererseits der Kooperation mit PMCs unterschiedlich gegenüberstehen. Da die oft geführte „Neoliberalismus“-Debatte keine zusätzlichen Erkenntnisgewinne liefern kann, warum einige Staaten mehr und andere weniger mit dem Privatsektor zusammenarbeiten, wurde zur Erklärung die politökonomi-

¹²⁶⁰ Kälén et al. 2007: 94

¹²⁶¹ Kissler 1998: 60

sche Theorie der „*legal origins*“ und die politische Philosophie des Liberalismus in die Untersuchung miteinbezogen. Die „*legal origins theory*“ geht davon aus, dass *civil* und *common law* Staaten ein grundsätzlich anderes Staatsverständnis aufweisen, das sich in der Ordnungspolitik und somit im Wirtschaftsgeschehen niederschlägt. Während die *civil law* Staaten dem Staat eine starke und intervenierende Rolle zuweisen, möchten *common law* Länder den Einfluss staatlicher Institutionen möglichst begrenzt halten. Der im 17. und 18. Jahrhundert aufstrebende Liberalismus beeinflusste zwar sowohl *civil* als auch *common law* Staaten, jedoch auf unterschiedliche Weise. Die in den *common law* Staaten vorherrschende Überzeugung, dass der Staat nur einen eingeschränkten Einfluss auf den Wirtschaftssektor haben soll, wurde von den Grundüberlegungen des klassischen Liberalismus noch verstärkt, denn sowohl die *common law* Tradition als auch der Liberalismus lehnen zu viel (staatliche) Autorität ab und setzen sich für mehr Freiheiten für das Individuum ein.

Die Analyse hat gezeigt, dass sich Deutschland und die USA in ihren jeweiligen Staatsverständnissen äusserst unterscheiden. Der *civil law* Staat Deutschland befürwortet einen starken Staat, dem es durchaus erlaubt ist, in die verschiedenen Bereiche zu intervenieren, wenn damit (gesellschafts)politische Ziele erreicht werden können. Das Staatsverständnis der USA ist grundlegend anders; es wird ein „schwacher“ Staat befürwortet, der vor allem die Grundfreiheiten des Individuums zu schützen hat, ansonsten aber nicht in die Freiheit der Bürger eingreifen darf. Im Gegensatz zu Deutschland, wo die Ideen Lockes nie aufgenommen wurden¹²⁶², prägten sowohl die liberalen Grundgedanken als auch die Vorstellungen und Prinzipien des *common law* die USA bedeutend. Starke staatliche Autoritäten wurden stets kritisch gesehen beziehungsweise abgelehnt, weshalb sich schon früh ein gewisser „antistatism“ herausbildete und der sich über die Jahrhunderte verfestigte, sodass er bis heute das Denken in den USA prägt. Radikal-liberale Strömungen, wie beispielsweise der Libertarismus, der den Staat als „Hauptaggressor“ sieht, fanden in den USA durchaus Widerhall. Die wirtschaftlich libertären Vorstellungen eines Milton Friedman prägten die Wirtschaftspolitik Reagans massgeblich und fanden in der Administration George W. Bushs erneut Eingang. In Deutschland hingegen konnte die radikale Strömung des Liberalismus nie Fuss fassen – in der Analyse wurden keine Anhaltspunkte dafür gefunden, dass libertäre Grundüberzeugungen auch nur annähernd die Politik beeinflussten. Da das Staatsverständnis unter anderem die Kernaufgaben definiert, wirken sich unterschiedliche Staatsverständnisse natürlich auch auf die Einstellung gegenüber Privatisierungen aus. In Deutschland ist sowohl die Gesellschaft als auch die Politik Auslagerungsvorhaben gegenüber generell kritischer eingestellt als in den USA – der amerikanische „*faith in business*“¹²⁶³ existiert so in Deutschland nicht. Die deutschen Debatten haben aufgezeigt, dass die Auslagerungen derjenigen Aufgaben, die direkt mit dem Gewaltmonopol in Verbindung gebracht werden, auf keine oder nur sehr begrenzte Akzeptanz stossen. Die Diskussionen rund um die Privatisierung von Haftanstalten und die Ausbildung libyscher Polizisten bezeugen die zurückhaltende Einstellung gegenüber Auslagerungen von Sicherheitsaufgaben. Es wurde betont, dass Sicherheit eine öffentliche Aufgabe sei und daher vom Staat ausgeführt

¹²⁶² Braun et al. 2002: 138

¹²⁶³ B15-12

werden müsse.¹²⁶⁴ Demensprechend werden Tätigkeiten, die einen gewissen Zwangscharakter aufweisen und üblicherweise von der Polizei oder vom Militär ausgeführt werden, zu den genuinen Staatsaufgaben gezählt, die nicht zu privatisieren sind.

In den USA ist eine gewisse „*Privatisierung des öffentlichen Raumes*“¹²⁶⁵ viel weiter vorangeschritten, indem es bereits seit längerem nicht nur *gated communities*, sondern auch eine Vielzahl privatisierter Haftanstalten gibt. Die deutlich stärkere Kooperation mit PMCs in den USA kann unter anderem darauf zurückgeführt werden, dass Privatisierungen im Sicherheitsbereich generell stärker befürwortet werden. Die Auslagerungen von militärischen Aufgaben stellen eine so genannt „anschlussfähige Idee“ dar, die sich auf das Outsourcen im Bereich der inneren Sicherheit abstützen kann, weshalb Kooperationen mit PMCs eher akzeptiert sind.

Interessant ist in beiden Fallbeispielen, dass in der Frage, ob Sicherheitsaufgaben auf Private übertragen werden dürfen oder nicht, ein parteiübergreifender Konsens zu bestehen scheint. In Deutschland beispielsweise hat die liberale FDP in der Debatte rund um den „Libyen-Fall“ die Auslagerung sicherheitsrelevanter Tätigkeiten ebenso abgelehnt und für die Aufrechterhaltung des Gewaltmonopols plädiert wie die linken Parteien. Auch sie scheint nicht bereit zu sein, diese als Kernaufgaben definierten Sicherheitsaufgaben an Private auszulagern. In den USA wird eine viel geringere Eingriffstiefe des Staates befürwortet, was sich in den unterschiedlichsten Bereichen zeigt. Der etablierte „anti-statism“ wird nicht nur von der Gesellschaft, sondern auch von der Politik durchaus getragen. Es war – wie bereits erwähnt – der demokratische Präsident Clinton, der eine der grössten Reformen der Bürokratie durchführte. Dieses Staatsverständnis, das einen wenig interventionistischen und eher schwachen Staat befürwortet, fördert die Befürwortung privater Lösungen im Allgemeinen – so auch im Sicherheitssektor. Somit wird die staatliche Eingriffstiefe, und damit was als genuine Staatsaufgabe definiert wird, in den USA und in Deutschland anders taxiert und hat Einfluss auf die Entscheidung, ob sicherheitsrelevante Aufgaben an private Akteure ausgelagert werden oder nicht. Die Analyse hat aufgezeigt, dass die jeweiligen Staatsverständnisse eine lange Tradition aufweisen und somit in der politischen Kultur verankert sind.

Democratic Control of Armed Forces (DCAF) – ambivalente Kompetenzen der Parlamente

Das Konzept der demokratischen Kontrolle der *armed forces* entstand vorwiegend mit Bezug auf staatliche Streitkräfte und verlangt, dass einerseits das Militär zivilen Institutionen untergeordnet ist und andererseits, dass demokratische Kontrollen möglich sind. Mittlerweile werden neben der offiziellen Armee auch all diejenigen Akteure zu den so genannten *armed forces* gezählt, die eine gewisse „*capacity to use force*“¹²⁶⁶ aufweisen. Infolgedessen werden private Sicherheits- und Militärfirmen

¹²⁶⁴ Siehe beispielsweise Deutscher Bundestag 2008d: 16387

¹²⁶⁵ Lichtenberger 1999: 29

¹²⁶⁶ DCAF 2008: 6

auch zu diesen gezählt und unterstehen somit den Prinzipien der DCAF. Im Zentrum dieses Ansatzes steht die Bedingung, dass demokratisch gewählte Instanzen die Zusammensetzung, die Aufgaben und Ausführungen der armed forces bestimmen beziehungsweise kontrollieren. Dementsprechend geht es prinzipiell um die Rolle der Parlamente, deren institutionellen Beziehung gegenüber der Exekutive und ob beziehungsweise wie sie in der Lage sind, dieser Kontrollverantwortung gerecht zu werden. Die Forderung nach demokratischer Kontrolle von armed forces basiert auf der Überzeugung, dass letztere dem Wohle der Gesellschaften dienen müssen und keine eigenen Agenden verfolgen dürfen, um zu verhindern, dass sich die Polizei oder das Militär gegen die Zivilgesellschaft wenden.¹²⁶⁷ Bezüglich der Verwendung von PMCs wird befürchtet, dass damit eine „foreign policy by proxy“¹²⁶⁸ stattfinden könnte: Wird beispielsweise eine militärische Intervention von den Abgeordneten nicht akzeptiert und unterstützt, so besteht je nach dem für die Exekutive die Möglichkeit, anstelle der Streitkräfte private Militärfirmen anzuheuern, um die festgesetzten aussenpolitischen Ziele dennoch verfolgen und umsetzen zu können. Die DCAF besteht aus drei Dimensionen: *authority*, *ability* und *attitude*. Das erste Element beschreibt die Kompetenzen, die die Abgeordneten haben, die Aussenpolitik und spezifisch die dazu verwendeten Mittel zu beeinflussen. Die „power of the purse“ und die Kompetenz, über die Entsendung der Streitkräfte abzustimmen, gelten als die Wichtigsten in der Aussenpolitik. Bei der zweiten Dimension geht es um Ressourcen, um eine effektive Kontrolle überhaupt durchführen zu können. Der Zugang beziehungsweise die Beschaffung von Informationen, um die Regierungstätigkeiten einschätzen und gegebenenfalls beeinflussen zu können, stehen im Zentrum dieser Dimension. Drittens geht es um das Interesse und den Willen der Parlamentarier, eine Kontrolle der armed forces überhaupt zu übernehmen und auszuführen.

Sowohl das deutsche als auch das amerikanische Parlament sind *grundsätzlich* mit Kompetenzen ausgestattet, die ihnen erlauben würden, die aussen- und sicherheitspolitischen Tätigkeiten ihrer Exekutiven zu beeinflussen. Beide Parlamente haben im Budget-Bereich ausreichende Kompetenzen, um so auch die Aussenpolitik mitbestimmen zu können. Zudem haben die jeweiligen parlamentarischen Ausschüsse das Recht, die verschiedensten Personen vorzuladen – sowohl Regierungsvertreter als auch Experten –, um an Informationen zu gelangen.

In Deutschland sind zwei Elemente hervorzuheben. Erstens wurde das Parlament seit den ersten Bundeswehreinsetzungen anfangs der 1990er Jahre immer in die Entscheidung über Auslandseinsätze miteinbezogen, obwohl erst 2005 das Parlamentsbeteiligungsgesetz verabschiedet wurde. Damit besteht seit Beginn die Überzeugung, dass das Parlament „(...) *auf Grund der (...) geschichtlich-kulturellen Vergangenheit*“¹²⁶⁹ in die Entscheidung involviert werden muss. Zweitens kennt das deutsche Regierungssystem das so genannte konstruktive Misstrauensvotum, das den Parlamentariern erlaubt, die Regierung abzuwählen, indem gleichzeitig eine neue eingesetzt wird. Obwohl solche Misstrauensvoten in der deutschen Geschichte nur sehr selten erfolgreich waren, kann damit die Regierung unter Druck

¹²⁶⁷ DCAF 2008: 1

¹²⁶⁸ Avant 2005: 4

¹²⁶⁹ B9-10

gesetzt werden beziehungsweise letztere wird sich gut überlegen, welche Politiken im Parlament akzeptiert und welche nicht gutgeheißen werden. Die DCAF des deutschen Parlaments ist relativ stark. Nichtsdestotrotz existieren auch da Lücken – gerade in der Frage der privaten Sicherheitsdienstleister. Einerseits konnte weder auf Grund der Sekundärliteratur noch aus den Interviews die Frage beantwortet werden, welche Rolle der Verteidigungsausschuss beispielsweise bei der Verabschiedung oder Kontrolle von Verträgen mit PMCs spielt. Obwohl dieser das Kontrollorgan des Bundesministeriums der Verteidigung ist, wurde bloss die Vermutung angestellt, dass der Ausschuss konsequenterweise Einsicht in die Verträge haben müsste.¹²⁷⁰ Zweitens haben die Diskussionen rund um den „Libyen-Vorfall“ aufgezeigt, dass auch im parlamentarischen System Deutschlands Informationen seitens der Regierung und des Militärs zurückbehalten worden sind und die Parlamentarier keine Hinweise bezüglich der Ereignisse beziehungsweise der Umstände hatten. Obwohl die Ministerien ihrer Pflicht nachgekommen sind und die Vorfälle untersucht hatten, wurde das Parlament darüber nicht informiert.

In den USA fällt die DCAF eher noch ambivalenter aus als in Deutschland. Einerseits hat der Kongress das Recht, „Kriege zu erklären“ und mit der „War Powers Resolution“ bei der Entsendung der Streitkräfte mitbestimmen zu können. Zudem bestehen mit dem CRS und dem GAO zwei Institutionen, die dem Kongress ausführliche Analysen, Zusammenfassungen und Einschätzungen liefern und ihn somit befähigen, seiner Kontrollaufgabe nachzukommen. Ebenso bedeutend sind die grossen und professionellen Mitarbeiterstäbe der Abgeordneten, die ebenfalls die Informiertheit der Parlamentarier verbessern. Andererseits sind die parlamentarischen Kompetenzen rein rechtlich mit denjenigen der Exekutive verschränkt, indem der Präsident der „Commander in Chief“ ist, sodass von Fall zu Fall geklärt wird wer welche Rechte für sich beanspruchen kann. Bei dem Gerangel um die Zuständigkeiten bezüglich der Entsendung der Streitkräfte ist die Position des Präsidenten aus folgenden Gründen gestärkt: Erstens beruft er sich auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen – die ihn als Oberbefehlshaber bestimmen –, welche über so genannten „Resolutionen“ stehen. Damit haben ausschliesslich alle Präsidenten die „War Powers Resolution“ abgelehnt. Zweitens scheint es einen inter-institutionellen Konsens zu geben, dass in einer Krisensituation der Präsident die Aussenpolitik leiten muss. Und drittens kann eine mehr oder minder starke „unitary executive“-Doktrin dazu führen, dass der Kongress quasi aussen vorgelassen wird. Die DCAF ist somit eher als schwach einzustufen, was sich nach den Terroranschlägen des 11. Septembers 2001 noch verstärkte. Bezüglich der verbreiteten Einbindung von PMCs in die militärischen Operationen der USA werden die Kompetenzen des Kongresses mit der ITAR (*International Transfer of Arms Regulations*) noch stärker unterwandert, da diese besagt, dass Verträge mit privaten Dienstleistern erst dann vom Kongress eingesehen werden können, wenn die Grenze von 50 Mio. US\$ überschritten ist. Es ist selbstverständlich, dass Verträge derart aufgeteilt werden können, um einer parlamentarischen Kontrolle zu entgehen.

Die dritte Dimension der DCAF – die attitude – wird weiter unten in Kapitel 6.2.1. behandelt.

¹²⁷⁰ B12-26

Obwohl es für diejenigen Staaten, welche eine eingeschränkte DCAF haben, sicherlich einfacher ist, mit PMCs zusammenzuarbeiten, weil sie so den parlamentarischen Kontrollen aus dem Wege gehen können, ist das Gegenteil hier nicht bewiesen worden: Obwohl auch Deutschlands DCAF mit Bezug zu PMCs als eher schwach eingestuft wird, kooperiert Deutschland nicht ausführlicher mit privaten Sicherheitsdienstleistern. Daher muss der Beitrag des DCAF-Konzepts noch weiter untersucht werden.

Theoretischer und Empirischer Ertrag

Empirisch hat die Analyse dazu beigetragen, herauszufinden, ob die Ideen der PMC-Industrie in den hier untersuchten Staaten auf Resonanz stossen. Obwohl vor allem die amerikanischen staatlichen Streitkräfte ausgiebig mit privaten Militärfirmen in ihren internationalen militärischen Interventionen zusammenarbeiten, kommt auch für die USA eine weitergehende beziehungsweise komplette Auslagerung von Peacekeeping Aufgaben nicht in Frage. Auch die Idee *rapid reaction forces* mit privaten Militärfirmen zu bestücken, wird ebenfalls verworfen. Ferner hat die vorliegende Arbeit die Argumentationslinien der Staaten aufgezeigt, weshalb Kooperationen ihrer Streitkräfte mit PMCs befürwortet oder abgelehnt werden.

Theoretisch orientiert sich die Analyse am soziologischen Institutionalismus wonach Werte, Einstellungen, Traditionen, Gewohnheiten, Ideen oder Normvorstellungen die politischen Entscheidungen beeinflussen. Der theoretische Rahmen stützte sich auf die Arbeit von Ulbert, die aufgezeigt hatte, dass Ideen sowohl die politische Kultur als auch Institutionen – im weiteren Sinne verstanden – prägen und somit einerseits Handlungs*repertoires* und andererseits Handlungs*rahmen* festsetzen.¹²⁷¹ Da institutionellen oder kulturellen Ansätzen oft vorgeworfen wird, dass ihre Analysen auf zu allgemeinen Formeln aufbauen, wurden hier drei Variablen definiert, die direkt auf (selbständige oder geronnene¹²⁷²) Ideen zurückgeführt werden können. Die Rollentheorie, die Theorien, die das Staatsverständnis erklären sowie die DCAF zeigen Werthaltungen auf, die die unterschiedliche Verwendung von PMCs erklären können. In diesem Sinne konnte dargelegt werden, dass institutionelle und ideelle Faktoren die Entscheidung pro / contra private Militärfirmen beeinflussen. Infolgedessen ist diese Dissertation ein weiterer Beitrag der „institutionalistischen Aussenpolitikanalyse“¹²⁷³.

Die in Kapitel 4 aufgestellten Hypothesen A und B können für beide Fallbeispiele als bestätigt betrachtet werden. Je eher das Rollenkonzept eines Staates einer Zivilmacht entspricht, desto wahrscheinlicher ist es, dass PMCs zum heutigen Zeitpunkt nicht als adäquate Partner für die Streitkräfte in Frage kommen. Einerseits lässt sich der diesem Rollenkonzept inhärente Grundsatz, die internationalen Beziehungen zu zivilisieren und somit Gewaltanwendungen möglichst zu reduzieren, nur bedingt mit der Verwendung von PMCs vereinbaren. Hinzu kommt, dass Zivilmächte der Verregelung und

¹²⁷¹ Vergleiche Kapitel 3.3.

¹²⁷² Gemäss Ulbert konstituieren geronnene Ideen Institutionen und kulturelle Repertoires von Handlungsmöglichkeiten, die nicht mehr hinterfragt werden. Selbständige Ideen lassen sich beispielsweise in Form von Weltbildern oder Paradigmen wiederfinden, da sie Vorstellungen über einen klaren Sachverhalt repräsentieren (Ulbert 1997: 32-35).

¹²⁷³ Peters 2007: 819

Verrechtlichung der Politik einen hohen Stellenwert einräumen; der Einbezug privater Sicherheitsdienstleister bringt momentan jedoch eine Vielzahl ungeklärter rechtlicher Fragen mit sich, die für eine Zivilmacht vorab geklärt werden müssten. Andererseits restriktiert ein auf der Zivilmacht basierendes Rollenkonzept die aussenpolitischen Handlungsstrategien, indem multilaterale Strukturen besonders unterstützt werden und somit die Erreichung der aussenpolitischen Ziele bestimmten Auflagen unterliegt. Die USA beispielsweise verfolgen einen selektiven oder instrumentellen Multilateralismus in dem Sinne, dass die Befriedigung der nationalen Interessen erste Priorität genießt und die internationalen Werte und Institutionen diesen untergeordnet werden.

Was als staatliche Kernaufgaben definiert wird, hat ebenfalls einen Einfluss darauf, ob sicherheitsrelevante Aufgaben auf Private übertragen werden können oder nicht. Deutschland und die USA haben sehr unterschiedliche Staatsverständnisse, indem ersteres eine intensivere staatliche Eingriffstiefe befürwortet währenddessen der in den USA vorherrschende „anti-statism“ die Vorstellung eines möglichst schwachen und schlanken Staates bestärkt. Diese unterschiedlichen Ansichten darüber, was genuine Staatsaufgaben sind und was an den Privatsektor ausgelagert werden kann, hat einen Einfluss darauf, ob die Privatisierung von militärischen Aufgaben befürwortet oder abgelehnt wird. Anschlussfähige Ideen verhelfen gewissen Paradigmen zum Durchbruch – dies scheint auch hier der Fall zu sein. Werden bestimmte Aufgaben der inneren Sicherheit bereits an Private übergeben, so ist die Wahrscheinlichkeit grösser, dass auch die Auslagerung militärischer Aufgaben auf eine grössere Zustimmung stösst. Dies scheint bei beiden Fällen – mit umgekehrten Vorzeichen – zuzutreffen. Die Debatten in Deutschland rund um die (Teil-)Privatisierung von Gefängnissen haben aufgezeigt, dass sowohl die Politik als auch die Gesellschaft diesen Vorhaben kritisch gegenüber eingestellt sind, weshalb auch weitergehende Auslagerungen im militärischen Bereich abgelehnt werden. In den USA hingegen ist man überzeugt, dass der Privatsektor auch sicherheitsrelevante Aufgaben übernehmen kann – und darf.

Die Hypothese C ist nicht so eindeutig zu bestätigen oder zu verwerfen. Die eher schwache demokratische Kontrolle von armed forces beziehungsweise des „war powers“-Bereich scheint im Falle der USA der Regierung einen grösseren Handlungsspielraum ermöglicht zu haben, weshalb mit PMCs zusammengearbeitet werden konnte. Die extensive Kompetenz der Exekutive in der Domäne der Aussenpolitik ist auf einen Mix formeller und informeller Elemente zurückzuführen. Der Kongress akzeptiert die Leader-Rolle der Exekutive in der Aussen- und Sicherheitspolitik und lässt zu, dass die Exekutive die Kompetenzen des Parlaments beschneidet und teilweise gar untergräbt. In Deutschland fällt das Ergebnis weniger klar aus. Auf der einen Seite steht die formelle Kompetenz der Bundesversammlung, ein konstruktives Misstrauensvotum zu lancieren, das die Regierung unter Druck setzt, im Sinne des Parlaments zu handeln. Ferner scheinen die Abgeordneten über intakte Kontrollmöglichkeiten zu verfügen. Dennoch waren die Parlamentarier über den Libyen-Fall nicht informiert (worden), weshalb die Volksvertreter selbst ihre Kompetenzen in diesem Bereich zu hinterfragen begannen. Auf Grund der „authority“ und „ability“ Dimension der DCAF ist es schwierig zu beurteilen, ob die demokrati-

sche Kontrolle eher schwach ist. Es bleibt aber festzuhalten, dass es gewisse Lücken in der DCAF zu geben scheint – dass aber die Regierung trotzdem nicht stärker auf PMCs abstützt. Ein wichtiges Element spielt bei beiden Fällen die Dimension „attitude“, die über eine lange Zeit dürftig war (Kapitel 6.2.1.).

6.2. Gemeinsamkeiten und Unterschiede: Deutschland – USA

6.2.1. Gemeinsamkeiten

„Where to draw the line...“¹²⁷⁴

Die Durchsicht und Analyse offizieller Dokumente und der Interviews haben aufgezeigt, dass erstaunlicherweise nach wie vor unklar ist, wo die Grenze von Auslagerungen militärischer Aufgaben gezogen werden soll oder muss. In Deutschland hat sich gemäss Interviewpartnern ein Konsens etabliert, wonach diejenigen Aufgaben, bei denen Gewaltanwendungen auftreten können, nicht ausgelagert werden. Ferner sollen diejenigen Positionen, die über Gewaltanwendungen zu entscheiden haben, ebenfalls nicht von Privaten bekleidet werden.¹²⁷⁵ Diese Übereinstimmung ist jedoch nicht auf Grund einer systematischen Auseinandersetzung mit dem Thema entstanden, sondern hat sich über die Jahre angesichts bestehender Diskussionen herauskristallisiert. Die Schwierigkeit besteht trotz gewissen Grundlinien darin, dass es keine umfassenden und klar festgelegten Kriterien und Definitionen gibt, was erstens als militärische Aufgabe gilt und zweitens, wo die so genannte „rote Linie“ zu ziehen sei.¹²⁷⁶ Die Bundesregierung musste damals selbst zugeben, dass rechtlich nicht klar ist, was unter einer militärischen Tätigkeit wirklich verstanden wird – was folglich auch Probleme bei der Bestimmung von Auslagerungsgrenzen bereitet. In den USA ist die Lage noch komplizierter, weil dort zwar Dokumente existieren, die so genannte „inherently governmental functions“ definieren und dabei auch festgelegt wird, dass beispielsweise contractors nur in Notwehr Gewalt anwenden dürfen. Diese Bestimmungen werden jedoch von verschiedenen Dokumenten relativiert, indem sowohl im DFARS als auch im FAR des State Departments festgehalten wird, dass „deadly force“ auch dann gerechtfertigt ist, wenn die im Vertrag festgehaltenen Aufgaben nur so ausgeführt und erledigt werden können.¹²⁷⁷ Dementsprechend kann festgehalten werden, dass trotz bestehender Kriterien in der Praxis jeweils nicht ganz klar zu sein scheint, wer welche Aufgaben in welcher Form wahrnehmen darf.

¹²⁷⁴ Camm/Greenfield 2005: 159

¹²⁷⁵ B12-6

¹²⁷⁶ B17-8

¹²⁷⁷ DFARS 2006: 252.225-7040 (b) (3) (ii); FAR Department of State: 52.225-19 502 (b) (3) (ii)

Demand-capability gap¹²⁷⁸ und Pragmatismus

Der Einbezug von PMCs wird mit ungenügenden Kapazitäten in Verbindung gebracht. Sowohl die Bundeswehr als auch die US-Streitkräfte werden seit anfangs der 1990er Jahre in erheblichem Ausmass beansprucht. Dazu beigetragen haben einerseits die stetig ansteigenden internationalen Interventionen, die mehr Truppen erfordern. Andererseits sind die Streitkräfte selbst enormen Veränderungen unterworfen worden, indem der technologische Fortschritt immer mehr know-how verlangt und die Armeen auf Grund gesellschaftspolitischer Forderungen verkleinert wurden. Obwohl Strategien und Grundüberzeugungen existieren, welche Aufgaben eher nicht ausgelagert werden können, werden die Streitkräfte in den jeweiligen Einsätzen mit Realitäten konfrontiert, die ihre Kapazitätslücken offenbaren. Um diese zu bewältigen, greifen beide hier untersuchten Staaten in ihren Auslandseinsätzen auf private Sicherheitsdienstleister zurück. Es wurde betont, dass eine gewisse Diskrepanz zwischen theoretischen Konzepten beziehungsweise Strategien und den anzutreffenden Realitäten nicht negiert werden kann. Die Einsatzrealitäten lassen gemäss Interviewpartnern oft keine Alternativen zu, als die fehlenden Kapazitäten „privat“ einzukaufen. Die Verwendung von PMCs muss also auch im Lichte eines gewissen Pragmatismus gesehen werden: Geraten die Streitkräfte in Situationen, in denen sie mehr Kapazitäten benötigen als sie eigentlich zur Verfügung haben und sie diese aber aus unterschiedlichen Gründen nicht kriegen, muss im Einsatz eine schnelle und zufriedenstellende Lösung gefunden werden, um das akute Problem zu lösen. Es wurde an anderer Stelle ein Gesprächspartner zitiert, der zu Recht darauf verwies, dass Kapazitäten nicht grundlos fehlen, sondern dass dahinter politischer Wille stecke. Das ist sicherlich korrekt, wenn man einen längeren Zeithorizont betrachtet – sowohl was die Entscheidungen in der Vergangenheit als auch für die Zukunft betreffen. Die Kapazitätslücken können behoben werden; dies setzt jedoch einen Konsens der Politiker voraus. Die Analyse erweckt den Anschein, dass solange jedoch Angebote der Industrie existieren und es bis zu einem gewissen Grad opportun ist, mit PMCs zumindest teilweise zusammenzuarbeiten, besteht gegebenenfalls für die Politiker auch nicht der Anreiz, die strukturellen Probleme anzugehen und die Kapazitäten der *staatlichen* Streitkräfte in dem Masse zu erhöhen, wie es die Einsätze eigentlich erfordern würden. Obwohl die Verwendung von PMCs mit institutionellen Faktoren erklärt werden konnte, spielen anscheinend pragmatische Gründe ebenso eine Rolle, private Sicherheitsdienstleister zur Erledigung militärischer Aufgaben hinzuzuziehen.

Fehlende Attitude

Die demokratische Kontrolle der armed forces wurde sowohl im Analyseteil als auch weiter oben als eher schwach eingestuft. Korrekterweise müsste man nicht von einer schwachen, sondern von einer eher ambivalenten Kontrollkompetenz sprechen. Die DCAF besteht quasi aus drei Dimensionen, wobei neben den formalen Kompetenzen die Ressourcen des Parlaments wichtig sind, um die für die

¹²⁷⁸ Petersohn 2008: 74

Kontrolle notwendigen Informationen beschaffen zu können. Das dritte Element einer DCAF ist die „*attitude*“, welche die Einstellung der Parlamentarier gegenüber ihrer Kontrollverantwortung – in der entsprechenden Frage – umschreibt. Bei beiden Fallbeispielen hat die Analyse aufgezeigt, dass sich das Interesse der Abgeordneten an PMCs in Grenzen hielt, weshalb es in den USA während Jahren zu keinen grossen Debatten über die Verwendung von PMCs gekommen ist. Ebenso fanden keine breiten Diskussionen in Deutschland statt, weder in der Gesellschaft und in den Medien noch im Parlament. In den USA kann man das fehlende Interesse auf das institutionelle System und damit zusammenhängend auf die Rolle der Kongressabgeordneten zurückführen. Obwohl auch andere Parlamentarier ihrer Wählerschaft dienen und gerecht werden wollen, entsprechen die Kongressmitglieder noch mehr dem so genannten „political entrepreneur“, der sich auf seine lokale und regionale Wählerschaft konzentriert.¹²⁷⁹ Das Thema der PMCs war (und vermutlich ist) nach wie vor für einen Grossteil der Bevölkerung wenig relevant, da es für die Wähler keine grosse Bedeutung in ihrem alltäglichen Leben hat und es deshalb auch keinen Eingang in die politischen Diskussionen findet. Auf Grund dessen lohnt es sich für die Politiker auch nicht, sich in diesem Bereich mehr zu engagieren, da damit keine grossen politischen Erfolge zu erzielen sind. Ähnlich wurde im Falle Deutschland argumentiert: das Thema sei für eine breite Bevölkerung zu unbedeutend.¹²⁸⁰ Sowohl der „Fall Blackwater“ als auch der „Libyen-Vorfall“ haben die Dynamiken ziemlich verändert. Die Vorfälle haben einen Sturm der Entrüstung in den Medien ausgelöst und zur Förderung des Bewusstseins einer breiteren Gesellschaftsgruppe beigetragen, dass das Engagement von PMCs fundamentale menschen- und staatsrechtliche Fragen aufwirft. Es ist eindrücklich zu sehen, wie die Vorfälle rund um Blackwater von 2007 in den USA eine ganze Reihe von Untersuchungen, Anhörungen vor dem Kongress und parlamentarischen Initiativen ausgelöst hatte. Ähnliches lässt sich auch in Deutschland feststellen. Die Ausbildung libyscher Polizisten durch deutsche Experten hat eine umfassende parlamentarische Diskussion bewirkt, die sogar bei der Bundesregierung dahingehend auf Resonanz stiess, dass nun doch – nach langjährigem Widerstand – die Einführung eines Lizenzierungs- und Genehmigungsverfahrens geprüft werde.

Es ist nachvollziehbar, dass für eine substantielle parlamentarische Kontrolle der *Wille* der Abgeordneten gegeben sein muss, diesen Politikbereich zu kontrollieren und zu regulieren. Dies hat sich in den beiden Fallbeispielen deutlich gezeigt. Es benötigte so genannte „*watershed events*“¹²⁸¹ beziehungsweise ein „*Leuchtturm-Ereignis*“¹²⁸², um das Interesse und Bewusstsein der Parlamentarier beider Legislativen zu wecken. Dieses fehlende Interesse ist bedauerlich und hat aufgezeigt, dass weder intakte formelle Kompetenzen noch beachtliche Ressourcen eine demokratische Kontrolle von armed forces garantieren können. Es kann somit gesagt werden, dass in diesen Fallbeispielen die „*attitude*“ das bestimmende Element der (eher schwachen) DCAF war – ohne das Interesse der Politiker an einer Kontrolle sind alle anderen Instrumente wirkungslos.

¹²⁷⁹ Rudolf 2008: 7

¹²⁸⁰ B12-34; B12-70; B17-52

¹²⁸¹ CRS August 25 2008: 42

¹²⁸² B12-74

6.2.2. Zentrale Unterschiede

Die Fallbeispiele Deutschland und USA unterscheiden sich deutlich sowohl bezüglich des Rollenkonzepts als auch des Staatsverständnisses. Beide Faktoren können (Teil-)Erklärungen liefern, warum die hier untersuchten Staaten jeweils andere Politiken bezüglich der Zusammenarbeit ihrer staatlichen Streitkräfte mit PMCs verfolgen. Das Staatsverständnis kann einerseits auf den unterschiedlich starken Einfluss liberaler Überzeugungen auf die Gesellschaft und Wirtschaft zurückgeführt werden. Die Gründung der USA wurde direkt von den Ideen John Lockes beeinflusst. Die damals formulierten Grundsätze – wie etwa Freiheit, Gleichheit und ein damit verbundener „anti-statism“ – haben sich über die Jahrhunderte hinweg gehalten und bestimmen nach wie vor die amerikanische Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik. In Deutschland stiess liberales Gedankengut nie auf denselben Widerhall und sich die dem Liberalismus inhärente Forderung nach möglichst geringer (staatlicher) Autorität auch nicht durchgesetzt hatte. Andererseits wurde argumentiert, dass das jeweilige Staatsverständnis direkt mit der Rechtsordnung in Verbindung gebracht werden kann. Gemäss der „*legal origins theory*“ korrelieren die jeweils verfolgte Ordnungspolitik und somit das spezifische Staatsverständnis mit der Ausgestaltung der Rechtsordnung. Demzufolge befürworten common law Staaten einen wenig intervenierenden Staat, währenddessen so genannte civil law Staaten gerade dies, nämlich einen starken Staat, fordern. Bei der Diskussion rund um das Staatsverständnis und welche Faktoren dieses beeinflussen kommt auch die Frage auf, was als staatliche Kernaufgabe definiert wird. Für Deutschland werden anscheinend mehr Tätigkeiten als genuine Staatsaufgaben anerkannt, als dies der Fall für die USA ist, weshalb es zu weniger Privatisierungen im Allgemeinen – und spezifisch im Sicherheitssektor – kommt. Dies hat sich auf die Einstellung gegenüber Privatisierungen militärischer Aufgaben übertragen: Für Deutschland ist es unvorstellbar, im sicherheitspolitischen Bereich weiter zu privatisieren, weil bereits Auslagerungen von Aufgaben der inneren Sicherheit nicht unterstützt werden und dies somit keine anschlussfähige Idee darstellt. In den USA hingegen können die durchaus als intensiv zu bezeichnenden Auslagerungen im Gefängnissektor als anschlussfähige Idee taxiert werden, weshalb die Idee, auch militärische Aufgaben vermehrt an private Dienstleister zu übergeben, durchaus auf breite Akzeptanz stösst.

Auch bezüglich der Rolle, die in der Internationalen Politik eingenommen wird, sind markante Unterschiede festzustellen. Das Rollenkonzept der USA entspricht nur in sehr wenigen Bereichen einer Zivilmacht – vielmehr sehen sie sich selbst in der Rolle eines *Leaders*, der die internationale Politik nach ihren Vorstellungen und Interessen aktiv mitgestaltet. Das Leadership-Verständnis basiert auf der Überzeugung, dass die USA exzeptionell seien und auf Grund dessen eine gewisse Mission zu erfüllen hätten, indem ihr durchaus erfolgreiches Modell als Vorbild für andere gelten sollte. Damit hängt die Art und Weise zusammen, wie die USA mit Partnern zusammenarbeitet und welche Prioritäten gesetzt werden: An erster Stelle steht die Verfolgung und Befriedigung der nationalen Politiken und Interessen und erst dann werden die Interessen und Bedürfnisse der internationalen Partner berücksichtigt.

Dies bedeutet, dass internationale Regulierungen, sprich Völkerrecht, multilaterale Strukturen und Partner den eigenen Interessen untergeordnet werden. Dazu zählt auch die Bejahung, die Politiken militärisch durchzusetzen. Auf Grund dieses Rollenverständnisses haben die USA immer wieder militärische Interventionen durchgeführt, obschon die Gründe dafür sehr unterschiedlich waren. Die Befürwortung, sich in weltpolitische Angelegenheiten einzumischen, hat in den letzten Jahren das US-Militär stark gefordert. Diese Interventionspolitik – verbunden mit den Umstrukturierungen der Streitkräfte – führte zu einer so genannten Überdehnung des Militärs und folglich zu Kapazitätsproblemen. Auf den Punkt gebracht bedeutet dies folgendes: Da die Verfolgung der nationalen Interessen an oberster Stelle stehen, wollten die USA trotz den vorhandenen Kapazitätsproblemen keine Alternativstrategien fahren und sich weniger militärisch engagieren – sondern sie haben die Lücken innerhalb der Streitkräfte mit PMCs überwunden. „*With a smaller organic force and more deployments, the Army has less organic capability to support deployments than it did during the Cold War. (...) Contractors offer capabilities that the Army cannot sustain cost-effectively in-house and options that the Army cannot easily exercise within its legal, political, and diplomatic constraints.*“¹²⁸³ Im Gegensatz dazu hat Deutschland ein Rollenkonzept verinnerlicht, das demjenigen der USA in vielen Punkten entgegengesetzt ist. Auf Grund der Geschichte ist die deutsche Aussen- und Sicherheitspolitik nach wie vor von einer so genannten „Kultur der Zurückhaltung“ geprägt. Dies hat Auswirkungen sowohl auf die verfolgten Kooperationsformen als auch auf die verwendeten Instrumente. Deutschland befürwortet multilaterale Strukturen ausdrücklich und setzt sich dafür ein, Gewaltanwendungen im Allgemeinen zu vermindern. Obwohl die Bundeswehr seit anfangs der 1990er Jahre sich immer stärker an internationalen Friedensmissionen beteiligt, kommt für sie eine Teilnahme an militärischen Interventionen nur dann in Frage, wenn sie international legitimiert ist, sprich wenn sie entweder von der Uno oder der NATO abgesegnet ist. Das deutsche Rollenkonzept entspricht nach wie vor zu einem Grossteil einer Zivilmacht, deren Grundsatz es ist, die internationale Politik zu „zivilisieren“. Daher spielen die internationale Verrechtlichung und die Eindämmung militärischer Gewalt eine wichtige Rolle. Auf Grund dessen werden die nationalen Interessen nicht mit allen Mitteln verfolgt, sondern unterliegen einer selbstaufgelegten Beschränkung. Daraus folgt, dass die deutschen Streitkräfte mit einer geringeren Kapazitätslücke zu kämpfen haben und infolgedessen nicht derart überdehnt sind, weil sich Deutschland nicht übermässig engagiert und die politisch festgesetzte Obergrenze von Soldaten in Auslandseinsätzen nicht modifiziert. Hinzu kommt, dass auf Grund der politischen Kultur PMCs nicht als adäquate Partner gesehen werden, da diesbezüglich rechtlich nach wie vor grosse Fragezeichen bestehen und generell Gewaltanwendungen reduziert werden sollten.

Ein Rollenkonzept legt opportune Handlungs*repertoires* fest und zeigt folglich an, welche Ideen breit akzeptiert sind. In beiden Staaten werden unterschiedliche „grand strategies“ unterstützt, die sich auf die Verwendung von PMCs auswirken: Die Leadershiprolle verpflichtet die USA, sich aktiv in der Weltpolitik zu engagieren währenddessen in Deutschland eine „Kultur der Zurückhaltung“ die einzu-

¹²⁸³ Camm/Greenfield 2005: 173-174

nehmende Rolle bestimmt. Erstere fühlt sich verpflichtet zu intervenieren weshalb sie ihre Interessen und Strategien mit Rückgriff auf den Privatsektor verfolgt. Hingegen wird der Bündnissolidarität und der Zurückhaltung in Deutschland höhere Priorität beigemessen, als die eigenen Interessen mit allen Mitteln zu verfolgen.

6.3. Desiderata und weiterführende Fragestellungen

Die amerikanische Haltung gegenüber den Einbezug von PMCs in Uno-Peacekeeping Operationen

Anhand der Analyse zweier wichtiger Staaten in den internationalen Beziehungen konnte aufgezeigt werden, dass sowohl Deutschland als auch die USA die Idee ablehnen, dass PMCs Uno-Peacekeeping Operationen übernehmen und *selbständig* ausführen. Es konnte nicht vollständig erklärt werden, warum die USA einen unterschiedlichen Standpunkt haben was den Einbezug von PMCs in militärischen (Peacekeeping) Operationen anbelangt. Es ist klar geworden, dass in einem militärischen Engagement *ohne* Beteiligung der Uno in bedeutendem Ausmass mit PMCs zusammengearbeitet wird und die USA grundsätzlich nur sehr begrenzt an Friedensmissionen der Vereinten Nationen partizipieren. Die unterschiedliche Politik wurde unter anderem damit begründet, dass die Verwendung von PMCs bloss von einer Minderheit der internationalen Staatengemeinschaft unterstützt würde und die USA diese Strategie deshalb in multilateralen Gremien nicht weiterverfolgt. Gemäss Interviewaussagen stehe auch das DPKO der privaten Lösung ablehnend gegenüber, indem hervorgehoben wird, dass in keinem einzigen offiziellen Dokument die Option mit PMCs zusammenzuarbeiten erwähnt werde.¹²⁸⁴ Obwohl diese Begründungen nachvollziehbar sind, wäre es interessant, nach weiteren möglichen Erklärungen zu forschen, weshalb die USA diesbezüglich unterschiedliche Positionen beziehen.

Auf Grund der verfolgten Politik, PMCs in militärischen Interventionen zu verwenden, könnte erwartet werden, dass die USA sich auch im Uno- oder NATO-Rahmen für eine stärkere Einbindung von PMCs einsetzen würde. Dies scheint nicht der Fall zu sein. Eine Begründung dafür könnte darin liegen, dass die USA bekanntlich nur einen „selektiven“ und funktionalen Multilateralismus betreiben und daher internationale Organisationen keinen grossen Stellenwert haben, weshalb sie sich auch nicht dafür einsetzen. Dennoch wäre es spannend, dieser Frage nachzugehen, warum die USA nicht für mehr PMCs in *Uno*-PKOs lobbyieren.

¹²⁸⁴ B15-4

Die Mandate des Uno-Sicherheitsrats als Hürde der Uno-Friedens-missionen.

Den Entscheidungen, eine *Uno*-Peacekeeping Operation zusammenzustellen, gehen meist langwierige und kontroverse Debatten voraus. In der Vergangenheit ist es wiederholt zu keiner Mission oder zu unzureichend ausgestatteten und durchsetzungsunfähigen Operationen gekommen, weil ein politischer Konsens über die grundlegenden Aspekte nicht erzielt werden konnte. Die Auseinandersetzungen drehen sich meistens um unterschiedliche Ansichten bezüglich des Mandats, der Grösse oder der Dauer der Mission.¹²⁸⁵ Diese unterschiedlichen Standpunkte können grösstenteils auf die jeweiligen innenpolitischen Konstellationen zurückgeführt werden. Es ist bekannt, dass vorwiegend westliche Staaten sehr zurückhaltend Truppen für Friedensmissionen zur Verfügung stellen, weil die Entsendung von Streitkräften oft mit intensiven politischen – sprich parlamentarischen – Debatten verbunden ist. Diese innenpolitischen Auseinandersetzungen stellen für viele Exekutiven politische Kosten dar, die sie beschränken beziehungsweise vermeiden möchten. Auf Grund dessen wäre es durchaus denkbar, dass die Option, PKOs mit Mitarbeitern privater Militärfirmen zu bestücken, die Entscheidungen über eine Friedensmission vereinfachen. Nichtsdestotrotz ist es fraglich und müsste näher untersucht werden, ob es zu mehr, besser ausgestatteten und mit einem klareren oder umfangreicheren Mandat versehenen Friedensmissionen kommen wird, wenn die Option besteht, private Militärfirmen einzubeziehen. Erstens geht es bei den politischen Auseinandersetzungen, ob eine PKO überhaupt zustande kommt oder nicht, meistens um das *Mandat per se*. Es spielen nicht so sehr die Truppenstärken eine zentrale Rolle, sondern es geht meistens um grundsätzlichere Fragen globaler und geostrategischer Natur. Da die Mandate vom Uno-Sicherheitsrat bestimmt und verabschiedet werden, spielen die Interessen und Perceptionen der SR-Mitglieder eine wesentliche Rolle, ob und wie eine PKO zustande kommt: „(...) *the inescapable fact that big powers have their own perceptions of their own interests, which will shift from time to time and from place to place but which will always shape their judgements about international responsibility.*“¹²⁸⁶ Die Beispiele Ruanda und Srebrenica widerspiegeln diese Schwierigkeiten. Hinzu kommt, dass man sich oft über die allgemeinen Komponenten uneins ist, indem die einen militärisches und die anderen ziviles Vorgehen befürworten. Daher dürfte auch die private Lösung nichts daran ändern, dass auch in Zukunft PKOs nur dann errichtet werden, wenn über die prinzipiellen Ziele einer solchen Mission im Uno-Sicherheitsrat Konsens herrscht.

Zweitens werden die Debatten auf Uno-Ebene nicht einfacher werden, wenn beabsichtigt wird, private Militärfirmen in Operationen einzubeziehen – die Kontroversen verändern sich. Sowohl das Fallbeispiel Deutschland als auch einzelne Aussagen amerikanischer Interviewpartner haben gezeigt, dass verschiedene Akteure Kooperationen mit privaten Militärfirmen kritisch gegenüberstehen, weshalb ein internationaler Konsens diesbezüglich in naher Zukunft nicht erwartet werden kann. In diesem Sinne ist zu bezweifeln, dass es mehr Friedensmissionen geben wird, *wenn* private Sicherheitsdienstleister miteinbezogen würden.

¹²⁸⁵ „In 1994 the Rwanda genocide was carried out against the background of the Security Council’s refusal to change the mandate (and enhance the resources) of the UN force already deployed in the country in a way that would have permitted it to intervene“ (MacQueen 2006: 243).

¹²⁸⁶ MacQueen 2006: 242

Wäre mit einer Art obligatorischen „Revisionsgesellschaften“ das Monitoring zu verbessern?

Es wurde in dieser Arbeit mehrfach erwähnt, dass die Durchsetzung der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen eines der grossen Probleme darstellt. Die genannten Vorschläge von Caparini/Schreier¹²⁸⁷ stellen gute Ansatzpunkte dar (beispielsweise, dass Militärattachés vor Ort die Kontrolle von PMCs übernehmen). Dennoch zeigte sich bereits, dass das Botschaftspersonal teilweise nicht in der Lage ist, die Geschäfte von PMCs zu prüfen – sei dies aus Überbelastung oder auf Grund fehlender Ausbildung. Deshalb sind zwei Monitoring-Systeme denkbar. Erstens könnte das Monitoring eine darauf spezialisierte NGO übernehmen, welche unangekündigte Stippvisiten bei den Firmen vor Ort vornimmt oder an gewissen Aktivitäten sogar als Beobachter teilnimmt (ähnlich den die Truppen begleitenden Journalisten im Irak-Krieg, die so genannten „embedded journalists“). Ein solches System bringt aber zwei Schwierigkeiten mit sich: Erstens wäre die NGO auf das Wohlwollen der Unternehmungen angewiesen und zweitens wäre zu klären, wer diese Monitoring-Arbeit der NGO bezahlt. Deshalb ist ein anderes Modell denkbar, welches der Wirtschaftsprüfung eingetragener Firmen ähnelt. Der Ausgangspunkt bildet die nationale Gesetzgebung. Staaten müssten demnach ein Gesetz verabschieden, wonach jede natürliche oder juristische Person, welche einen Vertrag mit einer PMC eingeht, verpflichtet ist, gleichzeitig eine so genannte „Revisionsgesellschaft“ zu engagieren, welche die Aktivitäten der PMC untersucht. Dabei ginge es nicht um eine buchhalterische Kontrolle, sondern die Revisionsgesellschaft würde die verschiedenen Aufträge der privaten Militärfirma unter die Lupe nehmen. Die Unternehmung, welche Kontrollen durchführt, hätte organisatorisch zwei Bereiche: Einerseits gäbe es eine operative Abteilung, die Personen für Kontrollen zur Verfügung stellt (möglicherweise ehemalige Angehörige einer Streitkraft oder Experten einer Militärakademie). Andererseits müsste eine solche Firma eine Rechtsabteilung aufweisen, welche bei Verstössen, beispielsweise gegen Menschenrechte, Anklagen erheben würde. Die Bezahlung dieser Revisionsgesellschaft würden die Auftraggeber übernehmen, da sie das nationale Gesetz dazu verpflichten würde. In diesem Sinne gleicht ein solches System der externen Revision im Wirtschaftsbereich, wonach jede Firma gesetzlich dazu verpflichtet ist, ihre Buchhaltung von einer akreditierten Treuhandgesellschaft überprüfen zu lassen. Dementsprechend wäre denkbar, dass der Staat für diese PMC-Revisionsgesellschaften eine Art Zertifizierungssystem aufbauen würde, was dazu führen würde, dass nur die zertifizierten Unternehmungen die PMC überprüfen dürften. Selbstverständlich hätte ein solches Modell mit grossen Hürden zu kämpfen. In einem ersten Schritt müsste die nationale Gesetzgebung angepasst werden, was eventuell auf massiven Widerstand stossen könnte. Zweitens ist unsicher, ob eine solche Revisionsgesellschaft überhaupt ausgebildetes und glaubwürdiges Personal finden könnte. Drittens müsste die Anfangsphase – bis eine grosse Auswahl an potentiellen, zertifizierten Revisionsfirmen besteht – überbrückt werden. Könnte „high politics“ tatsächlich mit zertifizierten NGOs überprüft werden? Wenn gewisse Teile der Sicherheitspolitik privatisiert werden und die staatlichen Kontrollen versagen,

¹²⁸⁷ Vergleiche Seite 34-35 beziehungsweise Caparini/Schreier 2005: 118-140.

ist die Antwort auf die Frage nach der Überwachung auch in der Privatisierung der Kontrolle zu finden? Oder müssten nicht vielmehr die staatlichen Kontrollmechanismen verbessert werden? Es ist offenkundig, dass ein solcher Vorschlag viele Fragen aufwirft, die an dieser Stelle nicht vertieft diskutiert werden können. Dennoch wäre es interessant, auch diese Option weiter zu verfolgen.

“But the world may not be ready to privatize peace.”¹²⁸⁸

¹²⁸⁸ Annan 1998

Bibliographie

Act 2008: National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2008.

Aggestam, Lisbeth 2005: The „Big Three“ and European Foreign Policy: A Force for Good? Paper for NUPI Oslo May 2005. Swedish Institute of International Affairs.

Aggestam, Lisbeth 2004: A European Foreign Policy? Role Conceptions and the Politics of Identity in Britain, France and Germany. Statsvetenskapliga institutionen. Stockholm studies in politics. Stockholm.

Aggestam, Lisbeth 1999: A European Foreign Policy? Role Conceptions and the Politics of Identity in Britain, France and Germany. ARENA Working Papers. WP 99/8.

Air New Zealand 2007: Company History.

<http://www.airnz.co.nz/aboutus/corporateprofile/companyhistory/default.htm> (Zugriff 8.10.2007).

aktuell 2005: Geld für Entwicklung. In: aktuell Zeitschrift für die Bundeswehr. 40. Jahrgang. Nr. 16. 25. April 2005.

http://www.bundeswehr.de/portal/PA_1_0_P3/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W26BSG6Q076INFODE/bwaktuell_16.pdf?yw_repository=youatweb (Zugriff 25.11.2008).

Alexandra, Andrew / Baker, Deane-Peter / Caparini, Marina 2008: Private Military and Security Companies. Cass Military Studies. Routledge. New York.

Alvis, David / Taylor, Flagg 2007: The Unitary Executive: Theory and Development. Paper presented at the American Political Science Association Annual Meeting. August 30, 2007. Chicago, Ill.

http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/2/0/8/7/2/p208726_index.html (Zugriff 04.05.2009).

Annan, Kofi 1998: Press Release SG/SM/6613. 26 June 1998.

<http://www.un.org/News/Press/docs/1998/19980626.sgsm6613.html> (Zugriff 23.06.2009).

ARD 4. Dezember 2008: Söldner im Auftrag Deutschlands?

<http://www.tagesschau.de/inland/pmc100.html> (Zugriff 30.12.2008).

Armstrong, Stephen 2006: The enforcer. The Guardian Saturday Interview May 20, 2006.

<http://www.guardian.co.uk/comments/story/0,,1779307,00.html> (Zugriff 12.10.2006).

Army 2008: First LOGCAP IV performance task order awarded. [army.mil/news](http://www.army.mil/news).

<http://www.army.mil/-news/2008/09/30/12832-first-logcap-iv-performance-task-order-awarded/> (Zugriff 11.2.2009).

Army 1985: Logistics Civil Augmentation Program (LOGCAP). Army Regulation 700-137.

Atiyah, P.S. 2003: Common Law. In: Eatwell, John / Milgate, Murray / Newman, Peter: The New Palgrave: a dictionary of economics. Palgrave. New York. S. 501-504.

Auswärtiges Amt 2007: Deutsches Engagement für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen.

<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/VereinteNationen/DundVN/VN-Friedensmissionen.html#t5> (Zugriff 14.6.2007).

Avant, Deborah 2005: *The market for force: the consequences of privatizing security*. Cambridge University Press. Cambridge.

Bacevich, Andrew J. 2007: Introduction. In: Ders. (Ed.): *The Long War*. Columbia University Press. New York. S. vii-xiv.

Ballard, Kyle M. 2007: *The Privatization of Military Affairs: A Historical Look into the Evolution of the Private Military Industry*. In: Jäger, Thomas / Kümmerl, Gerhard (Hrsg.): *Private Military and Security Companies. Chances, Problems, Pitfalls and Prospects*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 37-53.

Barske, Sven 2002: Archipel Gulag. In den USA haben Privatisierungen eine ganze Bestrafungsindustrie entstehen lassen. *Forum Recht Online* Heft 3/2002: Auf eigenes Risiko – Folgen der Privatisierung. <http://www.forum-recht-online.de/2002/302/302barske.htm> (Zugriff 25.5.2009).

BBC News 2009: US to boost troops in Afghanistan. In: BBC News 18 February, 2009 <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/7895951.stm> (Zugriff 29.4.2009).

BBC News 2006: Peacekeepers sex abuse "too high". In: BBC News 24.2.2006. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/4746216.stm> (Zugriff 16.10.2006).

BBC News 2004: Bush sets case as 'war president'. BBC News Sunday, 8 February, 2004. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/3470139.stm> (Zugriff 06.05.2009).

BBC News 2004a: Bodies mutilated in Iraq attack. BBC News Wednesday, 2004/03/31. http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3585765.stm (Zugriff 30.07.2009).

Belton, Patrick 2007: James Monroe (1817-1825). In: Hodge, Carl C. / Nolan, Cathal J. (Hrsg.): *U.S. Presidents Foreign Policy*. ABC-CLIO, Inc. Santa Barbara. S. 45-54.

Benda, Ernst 1995: Deutsche Aussenpolitik vor Gericht. In: *Internationale Politik* 12/1995. S. 39-46.

Berg, Manfred 2003: USA. Diktator der Welt? Zwischen Monroedoktrin und Weltmission: Eine kleine Chronik der amerikanischen Interventionspolitik. *DIE ZEIT* 08/2003. <http://www.zeit.de/2003/08/A-Interventionen> (Zugriff 22.4.2009).

Berger, Thomas U. 1998: *Cultures of Antimilitarism: national security in Germany and Japan*. The Johns Hopkins University Press. London.

Berndt, Christian 2004: US-Präsident Wilson beginnt seine Werbetour für den Völkerbund. *Kalender-Blatt* 3.9.2004. DeutschlandRadio Berlin. <http://www.dradio.de/dlr/sendungen/kalender/298391/> (Zugriff 22.4.2009).

Binder, Martin 2004: Der Einsatz von Söldnerfirmen durch gewählte Regierungen – eine „Antinomie des Demokratischen Friedens“? *Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung* Nr. 44.

Birke, Gero 2007: *Private Military Companies. Akteure in rechtlichen Grauzonen*. VDM Verlag Dr. Müller. Saarbrücken.

BMVg 2006: *Weissbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*.

Blocher, Christoph 2007: Zusammenarbeit zwischen privaten Sicherheitsfirmen und Polizei. *Reden. EJPD* 06.09.2007. <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/red/2007/2007-09-04.html> (Zugriff 15.10.2007).

BMVG Bundesministerium für Verteidigung 2006: Die Entwicklung der NATO Response Force. http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLt4w3DgsFSYG YRqbm-pEwsaCUVH1fj_zcVH1v_QD9gtyIckdHRUUAsKq44Q!!/delta/base64xml/L2dJ QSEvUUt3QS80SVVFLzZfOV8zVIU!?yw_contentURL=%2FC1256F1200608B1B%2 FN268RJ3Y729MMISDE%2Fcontent.jsp (Zugriff 19.07.2009).

Boelcke, Willi Alfred 1983: Liberalismus. In: Albers, Willi (Hrsg.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft. Band 5. Vandenhoeck & Ruprecht. Göttingen. S. 32-47.

Bonacker, Thorsten / Imbusch, Peter 2005: Zentrale Begriffe der Friedens- und Konfliktforschung: Konflikt, Gewalt, Krieg, Frieden. In: Imbusch, Peter / Zoll, Ralf (Hrsg.): Friedens- und Konfliktforschung. Eine Einführung. 3., überarbeitete Auflage. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 69-144.

Bonse, Eric 2007: USA drohen mit Aus für Nato-Elitetruppe. In: Handelsblatt, 27.08.2007. <http://www.handelsblatt.com/politik/international/usa-drohen-mit-aus-fuer-nato-elitetruppe;1314190> (Zugriff 17.05.2009).

Boot, Max 2006: Send Private Security Companies into Sudan. In: Journal of International Peace Operations. Vol. 2. No.1. July-August 2006. S. 9.

Borden, Andrew 1999: What is Information Warfare? In: Air & Space Power Journal, 2.11.1999. <http://www.iwar.org.uk/iwar/resources/airchronicles/borden.htm> (Zugriff 12.06.2009).

Born, Hans / Beutler, Ingrid 2007: Between legitimacy and efficiency: a comparative view on democratic accountability of defence activities in democracies. In: Caforio, Giuseppe (Ed.): Social Sciences and the Military. Cass Military Studies. Routledge. London New York. S. 261-286.

Born, Hans 2004: The use of force under international auspices: strengthening parliamentary accountability. In: Born, Hans / Hänggi, Heiner 2004: The „Double Democratic Deficit“. Ashgate. Aldershot. S. 203-215.

Born, Hans 2003: Learning from best practices of parliamentary oversight of the security sector. In: Born, Hans / Fluri, Philipp H. / Lunn, Simon: Oversight and guidance: the relevance of parliamentary oversight for the security sector and its reform. DCAF & NATO Parliamentary Assembly. S. 38-52.

Braun, Eberhard / Heine, Felix / Opolka, Uwe 2002: Politische Philosophie. Rowohlt Taschenbuch Verlag GmbH. Reinbek bei Hamburg.

Brayton, Steven 2002: Outsourcing War: Mercenaries and the Privatization of Peacekeeping. In: Journal of International Affairs. Spring 2002. Vol. 55. No. 2. S. 303-329.

Breuning, Marijke 1997: Culture, History, Role: Belgian and Dutch Axioms and Foreign Assistance Policy. In: Hudson, Valerie (Ed.): Culture & Foreign Policy. Lynne Rienner. Boulder. S. 99-123.

Brodbeck, Karl-Heinz 2004: Die fragwürdigen Grundlagen des Neoliberalismus. <http://www.fh-wuerzburg.de/professoren/bwl/brodbeck/hayek.pdf> (Zugriff 21.12.2007).

Brooks, Doug 2006: Focusing on Sudan. In: Journal of International Peace Operations. Vol. 2. No.1. July-August 2006. S. 4.

Brooks, Doug 2005: Privatized Peacekeeping. In: The National Interest. Summer 2005. http://findarticles.com/p/articles/mi_m2751/is_80/ai_n15696643/ (Zugriff 13.10.2006).

Brooks, Doug 2000: Write a Cheque, End a War. In: Conflict Trends June 2000. S. 33-35.

Bross, Siegfried 2007: Privatisierung öffentlicher Aufgaben – Gefahren für die Steuerungsfähigkeit von Staaten und für das Gemeinwohl? NachDenkSeiten. <http://www.nachdenkseiten.de/?p=2070> (Zugriff 26.1.2009).

Buchhofer, Bernd 2007: Soziale Rolle. In: Fuchs-Heinritz, Werner (Hrsg.): Lexikon zur Soziologie. 3. Auflage. Westdeutscher Verlag. Opladen. S. 561-562.

Budäus, Dieter 1998: Privatisierung öffentlich wahrgenommener Aufgaben – Grundlagen, Anforderungen und Probleme aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht. In: Gusy, Christoph (Hrsg.): Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. S. 12-36.

Bundesrat 2005: Bericht des Bundesrats zu den privaten Sicherheits- und Militärfirmen. 2.12.2005. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2006/623.pdf> (Zugriff 4.8.2006).

Bundesverfassungsgericht 1994: Urteil. <http://sorminiserv.unibe.ch:8080/tools/ainfo.exe?Command=ShowPrintText&Name=bv090286> (Zugriff 10.06.2009).

Bundeswehr 2008: Rückblick: Die Privatisierung der Bundeswehr-IT. http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLd443DgsDSYGZASH6kTCxoJRUFV-P_NxUfW_9AP2C3IhyR0dFRQCvZPOr/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3QS80SVVFLzZfQ180MTE!yw_contentURL=%2FC1256EF4002AED30%2FW26QXALR593INFODE%2Fcontent.jsp (Zugriff 12.06.2009).

Bundeswehr 2006: Einsatzzahlen – Die Stärke der deutschen Einsatzkontingente. http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLd4w3DPIESYGYpp6m-pEQhiVMzNDNDyIGUufrkZ-bqh-UkqrvrR-gX5AbGIHu6KgIAAsARr0!/delta/base64xml/L3dJdyEvd0ZNQUFzQUMvNEIVRS82X0FfMVJJ (Zugriff 15.02.2007)

Bundeswehr 2003: Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung. Bundesministerium der Verteidigung. http://www.bmvg.de/fileserving/PortalFiles/C1256EF40036B05B/N264JEUC110MMISDE/VPR_BR OSCHUERE.PDF?yw_repository=youatweb (Zugriff 12.06.2009).

Bundeszentrale für politische Bildung 2009: Liberalismus. Lexikon. http://www.bpb.de/popup/popup_lemmata.html?guid=6ACI8N (Zugriff 09.05.2009).

Bundeszentrale für politische Bildung 2006: Ordnungspolitik. http://www.bpb.de/popup/popup_lemmata.html?guid=45J7MI (Zugriff 15.10.2006).

Bundeszentrale für politische Bildung 2004: Laissez-faire. Lexikon bpb. http://www.bpb.de/popup/popup_lemmata.html?guid=GU87CZ (Zugriff 21.12.2007).

Bures, Oldrich 2005: Private Military Companies: A Second Best Peacekeeping Option? In: International Peacekeeping. Vol. 12. No. 4. Winter 2005. S. 533-546.

Burghardt, Diana / Pietz, Tobias 2006: Themenbereiche und Konfliktfelder zivil-militärischer Beziehungen. Handreichung. Bonn International Center for Conversion (BICC). November 2006. Bonn.

Bush, George W. 2005: Signing Statement for H.R. 2863, the "Department of Defense, Emergency Supplemental Appropriations to Address Hurricanes in the Gulf of Mexico, and Pandemic Influenza Act, 2006" (P.L. 109-148).

- Bush, George W. 2002: President Delivers State of the Union Address. <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html> (Zugriff 26.4.2009).
- Bush, George W. 2002a: President Bush Delivers Graduation Speech at West Point. June 1, 2002. <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/print/20020601-3.html> (Zugriff 26.4.2009).
- Bush, George Herbert Walker 1990: Address Before a Joint Session of the Congress on the Persian Gulf Crisis and the Federal Budget Deficit. 1990-09-11. George Bush, Presidential Library and Museum. http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2217&year=1990&month=9 (Zugriff 25.4.2009).
- Büttner, Annette 2003: Private Security Companies als sicherheitspolitische Akteure in Entwicklungsländern. Konrad-Adenauer-Stiftung. Sankt Augustin.
- CACI 2006: Intelligence Solutions. <http://www.caci.com/fcc/isis.shtml> (Zugriff 12.06.2009).
- Calabresi, Steven G. / Yoo, Christopher S. 2008: The Unitary Executive. Presidential Power from Washington to Bush. Yale University Press. New Haven & London.
- Callaghan, Jean M. / Kernic, Franz 2004: Armed Forces and International Security. Global Trends and Issues. Lit. Münster.
- Camm, Frank / Greenfield, Victoria A. 2005: How Should the Army Use Contractors on the Battlefield? Assessing Comparative Risk in Sourcing Decisions. RAND ARROYO CENTER. RAND Corporation. Santa Monica Arlington Pittsburgh.
- Caparini, Marina / Schreier, Fred 2005: Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies. DCAF Occasional Paper No.6. March 2005.
- Carrel, Laurent F. 1997: Demokratische und zivile Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften.. In: Carrel, Laurent F. / Pick, Otto / Sarvas, Stefan / Schaer, Andreas / Stach, Stanislav (Hrsg.): Demokratische und zivile Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften. Heft Nr. 41. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung. Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse. ETH Zürich. Zürich.
- CBC 2005: Abu Ghraib timeline. http://www.cbc.ca/news/background/iraq/abughraib_timeline.html (Zugriff 5.10.08).
- CBO 2009: CBO Fact Sheet. Congressional Budget Office. <http://www.cbo.gov/aboutcbo/factsheet.shtml> (Zugriff 05.05.2009).
- Chafetz, Glenn 1997: Culture and National Role Conceptions: Belarussian and Ukrainian Compliance with the Nuclear Nonproliferation Regime. In: Hudson, Valerie M. (Ed.): Culture & Foreign Policy. Lynne Rienner. Boulder. S. 169-200.
- Chafetz, Glenn 1996-1997: The Struggle for a National Identity in Post-Soviet Russia. In: Political Science Quarterly. Vol. 111. No.4 (Winter, 1996-1997). S. 661-688.
- Chesterman, Simon / Lehnardt, Chia 2007: From Mercenaries to Markets: The Rise and Regulation of Private Military Companies. Oxford University Press. New York.
- Clement, Rolf 2007: Auslandseinsätze und Transformation der Bundeswehr. In: Jäger, Thomas / Höse, Alexander / Oppermann, Kai (Hrsg.): Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 123-140.

Clinton, Bill 1993: Remarks by President Clinton Announcing the Initiative to Streamline Government. March 3, 1993. <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/speeches/030393.html> (Zugriff 11.05.2009).

CNN 2009: Official: U.S. will not renew Iraq contract with Blackwater. January 30th, 2009. <http://cnnwire.blogs.cnn.com/2009/01/30/official-us-will-not-renew-iraq-contract-with-blackwater/> (Zugriff 11.2.2009).

CNN 2008: White House projects record deficit for 2009. Mon July 28, 2008. <http://www.cnn.com/2008/POLITICS/07/28/2009.deficit/index.html> (Zugriff 14.05.2009).

CNN 1996: Clinton-Family Natn. 24-Sep-1996. http://imagesource.cnn.com/imagesource/ViewAsset.action;jsessionid=7543EBA4DEC9E60280A44E4FBE3969E2?viewAsset=&_sourcePage=%2FWEB-INF%2Fpages%2Fbrowseaction%2FsearchResults.jsp&cnnId=90553931&searchResultsActionBeanClass=com.cnn.imagesource.action.search.BrowseActionBean (Zugriff 24.4.2009).

Cockayne, James 2006: Commercial Security in Humanitarian and Post-Conflict Settings: An Exploratory Study. International Peace Academy. New York.

Code Penal 2003: Article 436-4. <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnArticleDeCode?code=CPENALLL.rcv&art=436-4> (Zugriff 20.6.2006).

Commission on Wartime Contracting 2009: At what cost? Contingency Contracting in Iraq and Afghanistan. Interim Report. June 2009. http://www.wartimecontracting.gov/images/download/documents/reports/CWC_Interim_Report_At_What_Cost_06-10-09.pdf (Zugriff 04.08.2009).

CorpWatch 2007: US: DynCorp Hired for Somalia Peacekeeping. March 7th, 2007. <http://www.corpwatch.org/article.php?id=14398&printsafe=1> (Zugriff 18.3.2009).

Creifelds, Carl 1992: Rechtswörterbuch. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung München.

CRS June 24, 2009: Defence Logistical Support Contracts in Iraq and Afghanistan: Issues for Congress. June 24, 2009. Order Code RL33834.

CRS August 25, 2008: CRS Report for Congress. Private Security Contractors in Iraq: Background, Legal Status, and Other Issues. August 25, 2008. Order Code RL32419.

CRS August 15, 2008: CRS Report for Congress. Defense Contracting in Iraq: Issues and Options for Congress. Updated August 15, 2008. Order Code RL33834.

CRS May 21, 2008: Defense Contracting in Iraq: Issues and Options for Congress. May 21, 2008. Order Code RL33834.

CRS March 10, 2008: CRS Report for Congress. The War Powers Resolution: After Thirty-Four Years. March 10, 2008. Order Code RL32267.

CRS September 17, 2007: Presidential Signing Statements: Constitutional and Institutional Implications. September 17, 2007. Order Code RL33667.

CRS July 11, 2007: Private Security Contractors in Iraq: Background, Legal Status, and Other Issues. Updated July 11, 2007. Order Code RL32419.

CRS May, 2006: Peacekeeping and Related Stability Operations: Issues of U.S. Military Involvement. May 18, 2006. Order Code IB94040.

CRS 2006: Annual Report Fiscal Year 2006. Congressional Research Service. Washington.

CRS May, 2004: Private Security Contractors in Iraq: Background, Legal Status, and Other Issues. May 28, 2004. Order Code RL32419.

Czempiel, Ernst-Otto 2004: Die Aussenpolitik der Regierung George W. Bush. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. B45/2004. bpb Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. S. 16-32.

Czempiel, Ernst-Otto / Witzel, Rudolf 1995: §19 Grundzüge der amerikanischen Aussenpolitik nach 1945. In: Jäger, Wolfgang / Welz, Wolfgang (Hrsg.): Regierungssystem der USA. Oldenbourg Verlag. München. S. 358-407.

Daalder, Ivo H. / Lindsay, James M. 2003: America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy. Brookings Institution.
http://www.brookings.edu/articles/2003/fall_forceandlegitimacy_daalder.aspx?p=1 (Zugriff 27.4.2009).

Dallaire, Roméo 2005: Shake Hands with the Devil. The Failure of Humanity in Rwanda. Random House Canada. Toronto/Mississauga.

DCAF 2008: DCAF Backgrounder 05/2008. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Geneva.

DCAF 2006: DCAF Backgrounder 04/2006. Private Military Companies. Geneva Centre for the Democratic Control of Force. Geneva.

Dean, John W. 2006: The Problem with Presidential Signing Statements: Their Use and Misuse by the Bush Administration. FindLaw Legal News and Commentary.
http://writ.news.findlaw.com/scripts/printer_friendly.pl?page=/dean/20060113.html (Zugriff 04.05.2009).

Deen, Thalif 2004: UN Rejects Private Peacekeepers. Inter Press News August 27th 2004.
<http://www.globalpolicy.org/security/peacekpg/training/0827rejects.htm> (Zugriff 13.10.2006).

Dembinsky, Matthias 2002: Unilateralismus versus Multilateralismus. HSKF-Report 4/2002. Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. Frankfurt am Main.

Der Spiegel 45/2007: Männer fürs Grobe. DER SPIEGEL 45/2007 – 05. November 2007.
<http://wissen.spiegel.de/wissen/dokument/dokument.html?id=53513124&top=SPIEGEL> (Zugriff 29.12.2008).

Der Spiegel 2007: ‚Whores of War‘ Under Fire. Spiegel Online International. 09/19/2007.
<http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,506554,00.html> (Zugriff 04.08.2009).

Der Spiegel 2004: Opfer von Falludscha waren Paramilitärs. Spiegel online. Politik. 02.04.2004.
<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,293872,00.html> (Zugriff 30.07.2009).

Der Stern 8.12.2005: Geiz jetzt auch bei Gefängnissen geil! <http://www.stern.de/panorama/:JVA-H%FCnfeld-Geiz-Gef%E4ngnissen/551165.html> (Zugriff 26.1.2009).

Desch, Michael C. 1998: Culture Clash: Assessing the Importance of Ideas in Security Studies. In: International Security. Vol. 23. No. 1. S. 141-170.

Deudney, Daniel / Meiser, Jeffrey 2008: American exceptionalism. In: Cox, Michael / Stokes, Doug (ed.): US Foreign Policy. Oxford University Press. Pp. 25-40.

Deutscher Bundestag 2008: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gisela Piltz, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Dr. Max Stadler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/8957 – . Tätigwerden privater deutscher Sicherheitsunternehmen im Ausland. Drucksache 16/9190. 14.05.2008.

Deutscher Bundestag 2008a: Drucksache 16/8842. Antwort des Staatssekretärs Dr. Bernd Pfaffenbach vom 17. April 2008. S. 16-17.

Deutscher Bundestag 2008b: Antrag Nichtstaatliche militärische Sicherheitsunternehmen kontrollieren. Drucksache 16/10846. 12.11.2008.

Deutscher Bundestag 2008c: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Hans-Christian Ströbele, Volker Beck (Köln), Monika Lazar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/8854 – Ausbildung und Schulung ausländischer Sicherheitskräfte durch deutsche Unternehmen, insbesondere durch deutsche Soldaten und Polizisten. Drucksache 16/9157. 09.05.2008.

Deutscher Bundestag 2008d: Haltung der Bundesregierung zur Tätigkeit deutscher Sicherheitskräfte in Libyen. 16. Wahlperiode. 155. Sitzung. Berlin. Freitag 11. April 2008. S. 16354 – 16368.

Deutscher Bundestag 2006: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Paul Schäfer (Köln), Wolfgang Gehrcke, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 16/1296 – . Umgang der Bundesregierung mit Söldnern, Söldnerfirmen, privaten Sicherheits- und Militärdienstleistungsunternehmen. Drucksache 16/1296. 26.04.2006.

Deutscher Bundestag 2005: Antwort der Bundesregierung auf die Grosse Anfrage der Abgeordneten Dr. Werner Hoyer, Dr. Karl Addicks, Daniel Bahr (Münster), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 15/4720 – . Auslagerung spezifischer Sicherheits- und Militäraufgaben an nichtstaatliche Stellen. Drucksache 15/5824. 24.06.2005.

Deutscher Bundestag 2001: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Thomas Kossendey, Paul Breuer, Ulrich Adam, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 14/5488 – . Die Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb in der Bundeswehr (GEBB) und ihre Aufgaben bei der Rationalisierung und Privatisierung in der Bundeswehr. Drucksache 14/5892. 17.04.2001.

DFARS 2006: Defense Federal Acquisition Regulation Supplement (DFARS). 48 C.F.R. 252.225-7040. Contractor personnel authorized to accompany U.S. Armed Forces deployed outside the United States. U.S. Department of Defense. Washington.

Diehl, Paul F. 2008: Peace Operations. Polity Press. Cambridge.

Diehl, Paul F. 1993: International Peacekeeping. The Johns Hopkins University Press. Baltimore/London.

Dieter, Heribert 2008: Deutschland in der Weltwirtschaft des 21. Jahrhunderts. Diskussionspapier FG 8, 2008/01, September 2008. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin.

Direktion für Völkerrecht 2006: Initiative der Schweiz in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz zur Förderung der Einhaltung des Humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte durch private Militär- und Sicherheitsunternehmen in Konfliktsituationen. Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA. Schweizerische Eidgenossenschaft. Bern.

Dittgen, Herbert 2007: Präsident und Kongress im ausenpolitischen Entscheidungsprozess. In: Jäger, Wolfgang / Haas, Christoph M. / Welz, Wolfgang 2007 (Hrsg.): Regierungssystem der USA. 3. Auflage. Oldenbourg Verlag. München Wien. S. 395-419.

DoD January 2009: Progress toward Security and Stability in Afghanistan. Report to Congress in accordance with the 2008 National Defense Authorization Act (Section 1230, Pubic Law 110-181). http://www.defenselink.mil/pubs/OCTOBER_1230_FINAL.pdf (Zugriff 14.3.2009).

Dorf, Michael C. 2002: A Brief History of Executive Privilege, From George Washington Through Dick Cheney. <http://writ.news.findlaw.com/dorf/20020206.html> (Zugriff 19.05.2009).

DPKO 2009: Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations. New York.

DPKO 2008: United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines. Peacekeeping Best Practices Section. January 2008. New York.

DPKO 2007: united nations standby arrangements system (UNSAS). <http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/sba.html> (Zugriff 04.06.2009).

DPKO 2006: UNFICYP United Nations Peacekeeping Force in Cyprus. <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unficyp/index.html> (Zugriff 04.06.2009).

DPKO 2006a: UNMIK. <http://www.unmikonline.org/> (Zugriff 04.06.2009).

DPKO 2006b: Ten Rules: Code of Personal Conduct for Blue Helmets. http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/Conduct/ten_in.pdf (Zugriff 04.06.2009).

DPKO 2006c: We are United Nations Peacekeepers. DKPO Training Unit. http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/Conduct/un_in.pdf (Zugriff 04.06.2009).

DPKO 2006d: Mission Statement. <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/info/page3.htm> (Zugriff 04.06.2009).

DPKO 2006e: Meeting new challenges. <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/faq/q18.htm> (Zugriff 04.06.2009).

DPKO 2006f: Rwanda – UNAMIR, Background. http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unamirS.htm (Zugriff 04.06.2009).

DPKO 2003: Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations. Peacekeeping Best Practices Unit. DPKO. United Nations. December 2003. New York.

DPKO 2003a: United Nations Stand-by Arrangements. Status Report, 15.7.2003. <http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/StatusReport.html> (Zugriff 14.6.2007).

DPKO 2003b: United Nations Stand-by Arrangements System Military Handbook. <http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/Handbook.html> (Zugriff 04.06.2009).

DPKO 2001: UNAMIR United Nations Assistance Mission in Rwanda. http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unamir.htm (Zugriff 04.06.2009).

Duffield, John S. 1999: Political Culture and State Behavior: Why Germany Confounds Neorealism. In: International Organization. Vol. 53. No.4 (Autumn). S. 765-803.

Duffield, John S. 1998: World Power Forsaken. Stanford University Press. Stanford.

Dumbrell, John 2008: America in the 1990s: searching for purpose. In: Cox, Michael / Stokes, Doug (Ed.): US Foreign Policy. Oxford University Press. Oxford. S. 89-104.

Duncan, Craig / Machan, Tibor R. 2005: Libertarianism. Rowman & Littlefield Publishers, Inc. Lanham.

Durch, William J. / Berkman, Tobias C. 2006: Who Should Keep the Peace? The Henry L. Stimson Center. Washington.

dtv 1995: Neoliberalismus. dtv Lexikon. Band 13. Neo-Par. dtv-Verlag. München.

EDA Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten 2008: Swiss initiative on private military and security companies. <http://www.eda.admin.ch/psc> (Zugriff 24.12.2008).

EDA Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten 2006: Private Sicherheitsunternehmen. <http://www.dv.admin.ch/eda/de/home/topics/intla/humlaw/pse.html> (Zugriff 31.1.2007).

Eberl, Oliver / Fischer-Lescano, Andreas 2005: Grenzen demokratischen Rechts? Die Entsendeentscheidungen zum Irakkrieg in Grossbritannien, den USA und Spanien. HSFK-Report 8/2005. Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. Frankfurt am Main.

Ehlers, Jan Philip 2002: Aushöhlung der Staatlichkeit durch die Privatisierung von Staatsaufgaben? Peter Lang Verlag. Frankfurt am Main.

Ehrenzeller, Bernhard 1993: Legislative Gewalt und Aussenpolitik. Schriftenreihe des Instituts für Internationales Recht und Internationale Beziehungen. Band 57. Helbing & Lichtenhahn. Basel und Frankfurt am Main.

Elias, Norbert 1939: Über den Prozess der Zivilisation. Haus zum Falken. Basel.

Elkins, David J. / Simeon, Richard E.B. 1979: A Cause in Search of Its Effect, or What Does Political Culture Explain? In: Comparative Politics. Vol. 11. No.2 (Jan.). S. 127-145.

Elsässer, Jürgen 2006: Die Hunde des Krieges – Abu Ghraib, Krajina, Kosovo: Söldnerfirmen erledigen Schmutzarbeiten für das Pentagon. AG Friedensforschung an der Uni Kassel 24.11.2006.

ETH Zürich 2004: Tagungsbericht. Peace Support Operations: ein aktives Element der schweizerischen Sicherheitspolitik. Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich. Zürich.

Eucken, Walter 1990: Grundsätze der Wirtschaftspolitik. J.C.B. Mohr. UTB. Tübingen.

Europäische Kommission 2006: Rechtsverluste infolge strafrechtlicher Verurteilungen in der Europäischen Union. SEC(2006)220. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0073:DE:NOT> (Zugriff 4.8.2006).

Europäische Kommission 1999: Der Vertrag von Amsterdam: Was sich in Europa geändert hat. http://ec.europa.eu/publications/archives/booklets/move/25/txt_de.pdf (Zugriff 7.5.2007).

FAIR Act 1998: Federal Activities Inventory Reform Act of 1998. Public Law 105-270-Oct. 19, 1998.

FAR Federal Acquisition Regulations 2008: Contractor Personnel in a Designated Operational Area or Supporting a Dipomatic or Consular Mission Outside the United States. 52.225-19 (b) (3) (ii).

FAR 1996 Federal Acquisition Regulations 7.503: Subpart 7.5 – Inherently Governmental Functions.

- FCO Foreign & Commonwealth Office 2009: Consultation Document. Consultation on promoting high standards of conduct by private military and security companies (PMSCs) internationally. FCO. London. <http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/4103709/5476465/5550005/pmsc-public-consultation> (Zugriff 25.07.2009).
- Fehl, Caroline / Thimm, Johannes 2008: Weltmacht und Weltordnung. SWP-Studie S6. März 2008. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin.
- Feichtinger, Walter 2008: Private Militärfirmen im Vormarsch – ungeliebt, aber unverzichtbar? In: Feichtinger, Walter / Braumandl, Wolfgang / Kautny, Nieves-Erzsebet (Hrsg.): Private Sicherheits- und Militärfirmen. Konkurrenten – Partner – Totengräber? Schriftenreihe des Instituts für Friedenssicherung und Konfliktmanagement (IFK). Böhlau Verlag. Wien. S. 13-34.
- Fidler, Stephen / Catan, Thomas 2003: Private Military Companies Pursue the Peace Divided. In: The Financial Times. July 24th 2003.
- Fischer, Beth A. 2008: Military power and US foreign policy. In: Cox, Michael / Stokes, Doug (ed.): US Foreign Policy. Oxford University Press. Oxford. S. 130-144.
- Fitschen, Patrick 2006: Die Transformation der US-Streitkräfte. Die Neuausrichtung der Streitkräfte der Vereinigten Staaten zwischen 2001 und 2006. Peter Lang Internationaler Verlag der Wissenschaften. Frankfurt a/M.
- Foley, Michael 2008: The foreign policy process: executive, congress, intelligence. In: Cox, Michael / Stokes, Doug (ed.): US Foreign Policy. Oxford University Press. Oxford. S.107-128.
- Fortner, Joe A. / Jaeckle, Ron 1998: Institutionalizing Contractors on the Battlefield. <http://www.almc.army.mil/alog/issues/NovDec98/MS317.htm> (Zugriff 10.02.2009).
- Forum Ordnungspolitik 2006: Wirtschaftsordnung. <http://www.forum-ordnungspolitik.de/content/view/52/43/> (Zugriff 20.10.2006).
- Frank, Cornelia 2008: Deutsche Aussenpolitik. Universität Trier. 8.12.2008. <http://cornelia-frank.de/docs/Folien%20Sitzung%2015.pdf> (Zugriff 10.06.2009).
- Friedrich Ebert Stiftung 2004: Wegbeschreibung für die kommunale Praxis. Funktionale Privatisierung. Arbeitsgruppe Kommunalpolitik. http://www.fes-kommunales.de/_data/P_Funktionale_Privatisierung.pdf (Zugriff 16.6.2009).
- Friedrich-Naumann-Stiftung 2005: Privatisierung der Kriege. Panel 18.4.2005. http://hamburg.fnst.de/webcom/show_article.php/_c-1275/_nr-8/_p-1/i.html?PHPSESSID=8c6377d31dd26497a026e2e39bf89f4e (Zugriff 12.10.2006).
- Furner, Mary O. 1996: Antistatism and Government Downsizing: An Historical Perspective. In: The Urban Institute (ed.): The Future of the Public Sector. No. 9. The Urban Institute. Washington.
- Fü S V 2 1998: Rahmenkonzept Bundeswehr / Industrie „Bundeswehrlogistik – Aufteilung zwischen Bundeswehr und Industrie“. Bonn. <http://www.cals-forum.de/fachgebiete%20und%20disziplinen/logistikkonzepte%20und%20strategien/rahmenkonzept.pdf> (Zugriff 25.11.2008).
- Gabriel, Jürg Martin 1996: Mehr Macht für die Uno? Beiträge Nr. 1, Januar 1996. Forschungsstelle für Internationale Beziehungen. Eidgenössische Technische Hochschule ETH. Zürich. http://e-collection.ethbib.ethz.ch/ecol-pool/incoll/incoll_14.pdf (Zugriff 4.8.2006).

- Gantz, Peter H. 2003: The Private Sector's Role in Peacekeeping and Peace Enforcement. In: Refugees International. November 18 2003.
<http://www.refugeesinternational.org/content/article/detail/918/> (Zugriff 02.10.2006).
- GAO 2009: About GAO. <http://www.gao.gov/about/index.html> (Zugriff 03.05.2009).
- GAO October 2008: Contingency Contracting. DOD, State and USAID Contracts and Contractor Personnel in Iraq and Afghanistan. GAO-09-19.
- GAO August 18, 2006: Decision. Comptroller General of the United States. Matter of: Brian X. Scott. File: B-298370; B-298490.
- GAO July 2005: Rebuilding Iraq. Actions Needed to Improve Use of Private Security Contractors. GAO Report to Congressional Committees. July 2005. GAO-05-737.
- Gareis, Sven Bernhard 2006: Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik. Verlag Barbara Budrich UTB. Opladen.
- Gareis, Sven Bernhard 2002: Der Wandel der Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen. In: Politik und Zeitgeschichte B27-28/2002.
http://www.bpb.de/publikationen/P4JYUT,0,0,Der_Wandel_der_Friedenssicherung_durch_die_Vereinten_Nationen.html (Zugriff 16.6.2009).
- Gäth, Birte 2003: Ruanda. Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung AKUF. Institut für Politische Wissenschaft. Universität Hamburg. http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/Ipw/Akuf/kriege/283ak_ruanda.htm (Zugriff 16.6.2009).
- Gaupp, Peter 1983: Staaten als Rollenträger. Die Rollentheorie als Analyse-Instrument von Aussenpolitik und internationalen Beziehungen. Zürcher Beiträge zur Politischen Wissenschaft Band 6. Verlag Huber. Frauenfeld.
- Gaus, Gerald F./Kukathas, Chandran 2004 (Ed.): Handbook of Political Theory. SAGE Publications Ltd. London.
- gebb 2008: Wir über uns. <http://www.gebb.de/index.html> (Zugriff 24.11.2008).
- gebb 2008a: Das passt perfekt. Die Bundeswehr und die g.e.b.b. – gemeinsam erfolgreich. http://www.gebb.de/Downloads/240708_Gebb_JahresB_Final.pdf (Zugriff 25.11.2008).
- Geis, Anna 2005: Die Zivilmacht Deutschland und die Enttabuisierung des Militärischen. In: HSFK Standpunkte, Nr. 2/2005. Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. Frankfurt am Main.
- Genfer Abkommen 1949: Genfer Abkommen über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten. <http://www.admin.ch/ch/d/sr/i5/0.518.51.de.pdf> (Zugriff 16.6.2009).
- Gentile, Carmen 2006: US forces stretched thin worldwide. ISN ETH Zurich. 16 Nov 2006. Zurich. <http://www.isn.ethz.ch/isn/layout/set/print/content/view/full/73?id=52729&lng=en&ots591=4888CAA0-B3DB-1461-98B9-E20E7B9C13D4> (Zugriff 29.4.2009).
- Genz, Christian 2006: Private Militärfirmen unter Druck. In: Vereinigung Schweizerischer Nachrichtendienste Bulletin. 3/06. S. 8-9.
- GFBV Gemeinschaft für Bedrohte Völker 2005: Private Militär- und Sicherheitsfirmen. Hintergrund, globales Tätigkeitsfeld, Typologisierung, Problemfelder, völkerrechtliche Aspekte und Perspektiven. Dokumentation. Bern.

- Glaeser, Edward L. / Shleifer, Andrei 2002: Legal Origins. In: *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 117. Issue 4. S. 1193-1229.
- Gläser, Jochen / Laudel, Grit 2004: Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- GlobalSecurity 2009: US Ground Force End Strength. http://www.globalsecurity.org/military/ops/iraq_orbat_es.htm (Zugriff 17.3.2009)
- Khalatbari, Babak 2007: Afghanistan unter dem Terror der Taliban. In: *APuZ Aus Politik und Zeitgeschichte*. 39/2007 24. September 2007. S. 18-24. <http://www.bpb.de/files/S4A4I1.pdf> (Zugriff 26.4.2009).
- Godoy, Julio 2003: Dogs of War Take to Suits. Inter Press Service. November 18, 2003 <http://www.globalpolicy.org/security/peacekpg/training/1118suits.htm> (Zugriff 13.10.2006).
- Goetschel, Laurent et al. 2002: Schweizerische Aussenpolitik. Verlag Neue Zürcher Zeitung. Zürich.
- Goldstein, Judith / Keohane, Robert O. 1993: *Ideas & Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*. Cornell University Press. New York.
- Göhler, Gerhard 1994: *Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionen*. Nomos Verlag. Baden-Baden.
- Gordon, Philip H. 2006: The End of the Bush Revolution. In: *Foreign Affairs*. July / August 2006. S. 75-86.
- Gorman, Siobhan 2008: US: CIA Likely Let Contractors Perform Waterboarding. In: *The Wall Street Journal*. February 8th, 2008. <http://www.corpwatch.org/article.php?id=14926> (Zugriff 14.05.2009).
- Gramm, Christof 2004: Privatisierung bei der Bundeswehr. In: *Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung (UBWV)*. 42 (2004) 3. S. 81-88. <http://www.deutsches-wehrrecht.de/WR-Aufsaeetze9.html> (Zugriff 22.11.2008).
- Grande, Edgar 1998: Privatisierung und Regulierung aus politikwissenschaftlicher Sicher. In: Gusy, Christoph (Hrsg.): *Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen*. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. S. 37-56.
- Grant, Bruce D. 1998: U.S. Military Expertise for Sale: Private Military Consultants as a Tool of Foreign Policy. In: Chairman of the Joint Chiefs of Staff (Hrsg.): *Strategy Essay Competition*. National Defense University Press. Washington. S. 89-114.
- Gray, Colin S. 2007: *The Implications of Preemptive and Preventive War Doctrines: A Reconsideration*. Strategic Studies Institute. United States Army War College. Carlisle Barracks. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/Pubs/display.cfm?pubID=789> (Zugriff 26.4.2009).
- Guery, Michael 2006: Die Privatisierung der Sicherheit und ihre rechtlichen Grenzen. In: *Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins* 4/2006.
- Haager Landkriegsordnung 1907: Art. 2. http://www.rk19-bielefeld-mitte.de/info/Recht/Haager_Landkriegsordnung/01-03.htm (Zugriff 4.8.2006).
- Haas, Christoph M. / Steffani, Winfried / Welz, Wolfgang 2007: *Der Kongress*. In: Ders. (Hrsg.): *Regierungssystem der USA*. 3. Auflage. Oldenbourg Verlag. München Wien. S. 99-128.

- Hacke, Christian 2001: Die weltpolitische Rolle der USA nach dem 11. September 2001. In: APuZ Aus Politik und Zeitgeschichte (B51/2001).
http://209.85.229.132/search?q=cache:fqhXfbL_UmwJ:www.bpb.de/publikationen/CEAYPN,2,0,Die_weltpolitische_Rolle_der_USA_nach_dem_11_%25A0September_2001.html+zahlungen+usa+uno&cd=33&hl=de&ct=clnk&gl=ch&client=firefox-a (Zugriff 17.05.2009).
- Hall, Peter / Taylor, Rosemary C.R. 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms. MPIFG Discussion Paper 96/6. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Köln.
http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf (Zugriff 7.02.2007).
- Hänggi, Heiner 2004: The use of force under international auspices: parliamentary accountability and „democratic deficits“. In: Born, Hans / Hänggi, Heiner 2004: The „Double Democratic Deficit“. Ashgate. Aldershot. S. 3-16.
- Hardegger, Sascha 2003: Cimic-Doktrin im Spannungsfeld zwischen humanitärer Hilfe und militärischer Krisenintervention. Beiträge Nr. 41, Januar 2003. Forschungsstelle für Internationale Beziehungen. Zentrum für Internationale Studien. ETH Zürich. Zürich.
- Harnisch, Sebastian 2003: Theorieorientierte Aussenpolitikforschung in einer Ära des Wandels. In: Hellmann, Gunther (Hrsg.): Die neuen internationalen Beziehungen, Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland. Nomos Verlag. Baden-Baden. S. 313-360.
- Hartmann, Jürgen / Meyer, Bernd 2005: Freiheit und Minimalstaat: Milton Friedman. In: Ders. (Hrsg.): Einführung in die politischen Theorien der Gegenwart. VS Verlag Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Hartmann, Jürgen 2005: Westliche Regierungssysteme. Parlamentarismus, präsidentielles und semi-präsidentielles Regierungssystem. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Headquarters Department of the Army 2003: Contractors on the Battlefield.
http://www.osc.army.mil/gc/files/fm3_100x21.pdf (Zugriff 2.11.2007).
- Heinrich Böll Stiftung 2005 (Hrsg.): Srebrenica. Erinnerung für die Zukunft. Heinrich Böll Stiftung. Berlin.
- Heldt, Birger 2008: Trends from 1948 to 2005: How to View the Relation between the United Nations and Non-UN- Entities. In: Daniel, Donald C. / Taft, Patricia / Wihart, Sharon (Ed.): Peace Operations: Trends, Progress, and Prospects. Georgetown University Press. Washington. S. 9-26.
- Hellmann, Gunther et al. 2006: Deutsche Aussenpolitik. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Helms, Ludger 2004: Entwicklungspfade der politikwissenschaftlichen Institutionenforschung. In: Helms, Ludger / Jun, Uwe (Hrsg.): Politische Theorie und Regierungslehre. Campus Verlag. Frankfurt a/M. S. 13-44.
- Herbst, Kathrin 2006: Private Security Companies and Civil-Military Cooperation. In: Jäger, Thomas / Kümmel, Gerhard (Hrsg.): Private Military and Security Companies. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Hetherington, Marc J. / Nelson, Michael 2003: Anatomy of a Rally Effect: George W. Bush and the War on Terrorism. In: Political Science and Politics (2003), 36:1:37-42.
- Higgins, Noelle 2003: The Protection of United Nations & Associated Personnel. In: The Journal of Humanitarian Assistance. 14.4.2003. <http://www.jha.ac/articles/a116.htm> (Zugriff 16.6.2009).

Hippler, Jochen 2003: Unilateralismus der USA als Problem der internationalen Politik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (B31-32/2003).
http://www.bpb.de/publikationen/9RX8ZY,0,Unilateralismus_der_USA_als_Problem_der_internationalen_Politik.html (Zugriff 17.05.2009).

Historisches Lexikon der Schweiz 2004: Gewaltmonopol. <http://hls-dhs-dss.ch/textes/d/D28733.php> (Zugriff 26.7.2006).

Hobbes, Thomas 1970: Leviathan. Philipp Reclam jun. GmbH & Co. Stuttgart.

Holmqvist, Caroline 2005: Private Security Companies. The Case for Regulation. SIPRI Policy Paper No. 9. Stockholm International Peace Research Institute. Solna.

Holsti, K.J. 1987: Toward a Theory of Foreign Policy: Making the Case for Role Analysis. In: Walker, Stephen G. (ed.): Role Theory and Foreign Policy Analysis. Duke University Press. Durham. S. 5-43.

Holzinger, Katharina 2006: VL Strukturen und Prozesse des Regierens. WiSe 2006.
www.sozialwiss.uni-hamburg.de/Ipw/personal/holzinger/VL-WiSe06_FOL5_Moderne_Typologien.doc (Zugriff 14.3.2008).

Howard, Michael 1976: War in European History. Oxford University Press. London.

House of Commons 2002: Private Military Companies: Options for Regulation. The Stationary Office 12.2.2002. www.fco.gov.uk/Files/KFile/mercenaries,0.pdf (Zugriff 21.4.2006).

Hudson, Valerie 2007: Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory. Rowman & Littlefield. Lanham.

Hudson, Valerie 1997: Culture & Foreign Policy. Lynne Rienner. Boulder.

Hujer, Marc 2004: Die Welt hinter der Bärenlatze. In: Süddeutsche Zeitung 27.5.2004. S. 3.

IISS 2006: The Military Balance 2006. International Institute for Strategic Studies. Routledge. London.

IISS 2004: The Military Balance 2003-2004. International Institute for Strategic Studies. Oxford University Press. London.

Ipsen, Knut 1999: Völkerrecht. 4. Auflage. Verlag C.H. Beck. München.

IPOA 2008: Playing with Hire: Smart and Innovative Use of Contractors for Policy Enhancement. XIXth Annual Strategy Conference. Strategic Studies Institute. US Army War College. Carlisle Barracks, PA. 10 April 2008.

IPOA 2005: Standards. IPOA Code of Conduct. <http://ipoaonline.org/en/standards/code.htm> (Zugriff 26.7.2006).

IPOA 2004: Support Operation to the Darfur Region of Sudan.
http://ipoaonline.org/newsfeed/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=30 (Zugriff 13.10.2006).

IPOA 2003: Supporting the MONUC Mandate with Private Services in the DRC.
http://ipoaonline.org/newsfeed/index.php?option=com_content&task=view&id=32&Itemid=30 (Zugriff 13.10.2006).

- IRIN 2006: LIBERIA: Recruitment drive for new army kicks off, 18.1.2006.
<http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2006/01/mil-060118-irin02.htm> (Zugriff 05.06.2009).
- Isensee, Josef 2006: Staatsaufgaben. In: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts. Band IV Aufgaben des Staates. 3. Auflage. C.F. Müller. Heidelberg. S. 117-160.
- Ismayr, Wolfgang 1994: Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich. In: Ders. (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas. Leske + Budrich. Opladen. S. 9-52.
- Jaberg, Sabine 1998: Systeme kollektiver Sicherheit in und für Europa in Theorie, Praxis und Entwurf. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.
- Jäger, Thomas / Kümmel, Gerhard 2007: Private Military and Security Companies. Chances, Problems, Pitfalls and Prospects. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Jäger, Wolfgang 2007: Der Präsident. In: Jäger, Wolfgang / Haas, Christoph M. / Welz, Wolfgang (Hrsg.): Regierungssystem der USA. Oldenbourg Verlag. München Wien. S. 127-170.
- Jäger, Wolfgang 1995: Der Präsident. In: Jäger, Wolfgang / Welz, Wolfgang (Hrsg.): Regierungssystem der USA. 3. Auflage. Oldenbourg Verlag. München. S. 136-169.
- Jahn, Detlef 2006: Einführung in die Vergleichende Politikwissenschaft. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Jenkins, Simon 1994: Fanning the flames of war. In: The Times, London, zitiert in Thakur/Schnabel 2001: 12.
- Jepperson, Ronald L. / Wendt, Alexander / Katzenstein, Peter J. 1996: Norms, Identity, and Culture in National Security. In: Katzenstein, Peter J. (Ed.): The Culture of National Security. Columbia University Press. New York. S. 33-75.
- Jepperson, Ronald L. / Swidler, Ann 1994: What properties of culture should we measure? In: Poetics 22 (1994). S. 359-371.
- Joas, Hans 1999: George Herbert Mead. In: Käsler, Dirk (Hrsg.): Klassiker der Soziologie. Von Auguste Comte bis Norbert Elias. Band 1. C.H. BECK. München. S. 171-189.
- Joint Chiefs of Staff 2000: Doctrine for Logistic Support of Joint Operations. Joint Publication 4-0. http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp4_0.pdf (Zugriff 2.11.2007).
- Joras, Ulrike / Schuster, Adrian (Ed.) 2008: Private Security Companies and Local Populations: An Exploratory Study of Afghanistan and Angola. Working Paper 1 / 2008. Swisspeace. Bern
- Jünemann/Schörnig 2002: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der „Zivilmacht Europa“. HSK-Report 13/2002. Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. Frankfurt am Main.
- Junge Welt 2009: „Strafvollzug darf kein Objekt für Spekulationen sein“. Interview mit Anton Bachl Bundesvorsitzender des Bundes der Strafvollzugsbediensteten. <http://www.jungewelt.de/2009/01-15/045.php> (Zugriff 26.1.2009).
- Juristischer Informationsdienst 2008: Grundgesetz, Artikel 87a. <http://dejure.org/gesetze/GG/87a.html> (Zugriff 24.11.2008).
- Juristischer Informationsdienst 2008a: Grundgesetz, Artikel 65 und Artikel 65a. <http://dejure.org/gesetze/GG/65.html> & <http://dejure.org/gesetze/GG/65a.html> (Zugriff 24.11.2008).

Kaiser, André 2002: Mehrheitsdemokratie und Institutionenreform. Verfassungspolitischer Wandel in Australien, Grossbritannien, Kanada und Neuseeland im Vergleich. Campus Verlag. Frankfurt am Main.

Kaiser, André 1999: Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus: James March und Johan Olsen. In: Brodocz, André / Schall, Gary S. (Hrsg.): Politische Theorien der Gegenwart. Leske+Budrich. Opladen. S. 253-282.

Kaldor, Mary / Vashee, Basker 1997: Restructuring the Global Military Sector. Pinter. London and Washington. S. 3-33.

Kälin, Walter / Lienhard, Andreas / Wyttenbach, Judith 2007: Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben. Helbing Lichtenhahn Verlag. Basel.

Kamensky, John 2001: A Brief History of Vice President Al Gore's National Partnership for Reinventing Government During the Administration of President Bill Clinton 1993-2001. <http://govinfo.library.unt.edu/npr/whoware/historyofnpr.html> (Zugriff 11.05.2009).

Katzenstein, Peter J. 1996: Introduction. In: Ders. (Hrsg.): The Culture of National Security. Columbia University Press. New York. S. 1-32.

Katzenstein, Peter J. 1996a: Cultural Norms and National Security. Police and Military in Postwar Japan. Cornell University Press. Ithaca and London.

Kaul, Inga / Grunberg, Isabelle / Stern, Marc A. 1999: Globale öffentliche Güter. Internationale Zusammenarbeit im 21. Jahrhundert. Zusammenfassung. Oxford University Press. New York / Oxford.

Kautny, Nieves-Erzsebet 2008: Die Zukunft der privaten Sicherheits- und Militärfirmen – Die Privatisierung des Friedens? In: Feichtinger, Walter / Braumandl, Wolfgang / Kautny, Nieves-Erzsebet (Hrsg.): Private Sicherheits- und Militärfirmen. Internationale Sicherheit und Konfliktmanagement. Schriftenreihe des Instituts für Friedenssicherung und Konfliktmanagement (IFK). Band 02. Böhlau Verlag. Wien Köln Weimar. S. 297-308.

Kelley, Christopher S. 2005: Rethinking Presidential Power – The Unitary Executive and the George W. Bush Presidency. Paper prepared for the 63rd Annual Meeting of the Midwest Political Science Association. April 7-10, 2005. Chicago, IL. http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/8/5/9/4/p85947_index.html (Zugriff 04.05.2009).

Kennedy-Pipe, Caroline 2008: American foreign policy after 9/11. In: Cox, Michael / Stokes, Doug (Ed.): US Foreign Policy. Oxford University Press. Oxford. S. 401-419.

Kettel, Donald F. 1998: Reinventing Government: A Fifth-Year Report Card. A Report of the Brookings Institution's Center for Public Management. September 1998. Center for Public Management. The Brookings Institution. CPM Report 98-1.

Kirste, Knut 1998: Rollentheorie und Aussenpolitikanalyse. Die USA und Deutschland als Zivilmächte. Peter Lang GmbH. Frankfurt a/M.

Klekoon 2008: Gesicherter Gewerblicher Strategischer Seetransport GGSS. https://www.klekoon.com/JOCE/JOCE_3_Detail.asp?IC_joce=1156771 (Zugriff 1.12.2008).

Klöpmpges, Hardy 2005: Rollentheorie und chinesische Aussenpolitik. Tectum Verlag. Marburg.

- Koch, Jutta 1998: Zur sicherheitspolitischen Kultur der Vereinigten Staaten von Amerika: Eckpunkte, Möglichkeiten, Grenzen. Nomos Verlag. Baden-Baden.
- Köglmayr, Hans-Georg 1994: Liberalismus. In: Dichtl, Erwin / Issing, Otmar (Hrsg.): Vahlens Grosses Wirtschaftslexikon. Verlag C.H. Beck. Deutscher Taschenbuch Verlag. München. S. 1317-1318.
- Köglmayr, Hans-Georg 1994a: Neoliberalismus. In: Dichtl, Erwin/Issing, Otmar (Hrsg.): Vahlens Grosses Wirtschaftslexikon. Verlag C.H. Beck. Deutscher Taschenbuch Verlag. München. S. 1517.
- Köglmayr, Hans-Georg 1994b: Manchestertum. In: Dichtl, Erwin/Issing, Otmar (Hrsg.): Vahlens Grosses Wirtschaftslexikon. Verlag C.H. Beck. Deutscher Taschenbuch Verlag. München. S. 1375.
- Kohler, Alan 2001: Air New Zealand to be re-nationalised. Australian Broadcasting Company. <http://www.abc.net.au/7.30/content/2001/s382720.htm> (Zugriff 8.10.2007).
- Krahmann, Elke 2003: The Privatization of Security Governance: Developments, Problems, Solutions. Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Aussenpolitik AIPA 1/2003. Universität Köln. Köln.
- Kramer, Daniel 2007: Does History Repeat Itself? A Comparative Analysis of Private Military Entities. In: Jäger, Thomas / Kümmel, Gerhard (Hrsg.): Private Military and Security Companies. Chances, Problems, Pitfalls and Prospects. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 23-35.
- Krause, Joachim 2005: Multilateralismus in der Sicherheitspolitik – europäische und amerikanische Sichtweisen. In: Varwick, Johannes (Hrsg.): NATO – EU. Partnerschaft, Konkurrenz, Rivalität? Budrich Verlag. Opladen. S. 219-238.
- Krause, Joachim 2000: Kommt der kleine Bruder von SDI? Die Pläne der USA zum Aufbau eines nationalen Raketenverteidigungssystems. Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. 3. Juni 2000. http://www.dgap.org/fi/europa/transatlantische_beziehungen/publikationen/view/7192ce6ceb411dab885c195c157399a399a.html (Zugriff 26.4.2009).
- Krause, Keith 1999: Cross-Culture Dimensions of Multilateral Non-Proliferation and Arms Control Dialogues: An Overview. In: Ders. (Ed.): Culture and Security. Multilateralism, Arms Control and Security Building. Frank Cass. London/Portland OR. S. 1-22.
- Kühne, Winrich 2006: Peace Operations and Governance: Lessons Learned and Perspectives. In: Tardy, Thierry (Ed.): Peace Operations After 11 September 2001. Frank Cass. New York. S. 103-124.
- Kühne, Winrich 2005: UN-Friedenseinsätze in einer Welt regionaler und globaler Sicherheitsrisiken. Entwicklung, Probleme und Perspektiven. zif Zentrum für Internationale Friedenseinsätze. Analyse 06/05.
- Kümmel, Gerhard 2005: Die Privatisierung der Sicherheit. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen. 12. Jahrgang. Heft 1, Juni 2005. S 141-169.
- Kurth, James 2007: Variations of the American Way of War. In: Bacevich, Andrew Jr. (Ed.): The Long War. Columbia University Press. New York. S. 53-98.
- LaFeber, Walter 2008: The US rise to world power, 1776-1945. In: Cox, Michael / Stokes, Doug (ed.): US Foreign Policy. Oxford University Press. Oxford. S. 46-62.
- Lambert, Alexandre 2005: Categorization of Democratic Civilian Control (DCC). DCAF Working Paper Series. No. 164. Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces. Geneva.

- Lamnek, Siegfried 2005: *Qualitative Sozialforschung*. 4. Auflage. Beltz Verlag. Weinheim/Basel. S.363-368.
- Lampert, Heinz / Bossert, Albrecht 2007: *Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Europäischen Union*. Olzog Verlag GmbH. München.
- Lange, Sascha 2008: *Die Bundeswehr in Afghanistan. Personal und technische Ausstattung in der Einsatzrealität*. SWP-Studie S9. März 2008. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin.
- Langfitt, Frank 2006: *Private Military Firm Pitches Its Services in Darfur*. National Public Radio NPR. May 26 2006. <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=5433902> (Zugriff 13.10.2006).
- Lapid, Yosef 1996: *Culture's Ship: Returns and Departures in International Relations Theory*. In: Kratochvil, Friedrich / Lapid, Yosef (Ed.): *The Return of Culture and Identity in IR Theory*. Lynne Rienner Publishers. London. S. 3-20.
- La Porta, Rafael / Lopez-de-Silanes, Florencio / Shleifer, Andrei 2008: *The Economic Consequences of Legal Origins*. In: *Journal of Economic Literatur* 2008. 46:2. S. 285-332.
- La Porta, Rafael / Lopez-de-Silanes, Florencio / Shleifer, Andrei / Vishny, Robert W. 1999: *The Quality of Government*. In: *The Journal of Law, Economics, & Organisation*. Volume 15. Number 1. S. 222-279.
- La Porta, Rafael / Lopez-de-Silanes, Florencio / Shleifer, Andrei / Vishny, Robert W. 1998: *Law and Finance*. In: *The Journal of Political Economy*. Vol. 106. No.6. S. 1113-1155.
- Leander, Anna / van Munster, Rens 2006: *Neo-Liberal Governmentality of Contemporary Security: Understanding the security contractors in Darfur and EU immigration control*. Paper presented at the International Studies Association Annual Convention: San Diego 22-25 March 2006.
- Leidel, Steffen 2003: *Friedensmissionen als Geschäft*. E-Mail-Interview Deutsche Welle 06.08.2003. http://www.dw-world.de/popups/popup_printcontent/0,,940789,00.html (Zugriff 20.07.2006).
- Lewis, Adrian R. 2007: *The American Culture of War*. Routledge Taylor & Francis Group. New York London.
- Lichtenberger, Elisabeth 1999: *Die Privatisierung des öffentlichen Raumes in den USA*. In: Weber, G. (Hrsg.): *Raummuster – Planerstoff*. Festschrift für Fritz Kastner zum 85. Geburtstag. Institut für Raumplanung und Ländliche Neuordnung der BOKU. Wien. S. 29-39.
- Lichtschlag, André F. 2000: *Libertarianism*. Edition Eigentümlich Frei Nr. 1. G & L Verlag Gabriele Becker. Grevenboich.
- Lilly, Damian 2000: *The Privatization of Peacekeeping: Prospects and Realities*. In: *Disarmament Forum*. United Nations Institute for Disarmament Research, No. 3. Geneva.
- Lilly, Damian 2000a: *The Privatization of Security and Peacebuilding: A Framework for Action, Policy and Advocacy Department*. International Alert. London.
- Lijphart, Arend 1992: *Parliamentary Versus Presidential Government*. Oxford University Press. Oxford.
- Lijphart, Arendt 1971: *Comparative Politics and the Comparative Method*. In: *American Political Science Review*. Vol. 65, No. 3. S. 682-693.

- Lipsit, Carl 2005: Operationalizing contingency contracting. Considerations for effective and efficient management of contingency contractors during deployments. USAWC Strategy Research Project. U.S. Army War College. Carlisle Barracks.
<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/ksil63.pdf> (Zugriff 10.2.09).
- Lipset, Seymour Martin 2000: The American Anti-Statist Tradition. CATO Policy Report. S. 7-8.
http://www.cato.org/pubs/policy_report/v22n6/anti-statist.pdf (Zugriff 09.05.2009).
- Lipset, Seymour Martin 1996: American Exceptionalism. A Double-Edged Sword. W. W. Norton & Company, Inc. New York.
- List, Martin 2007: Internationale Politik studieren. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Logistikzentrum der Bundeswehr 2008: Rahmenvertrag über Innovation, Investition und Wirtschaftlichkeit in der Bundeswehr.
http://www.logistikzentrum.bundeswehr.de/portal/a/logzbw/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLD4g3DTYBSYGZAV76kTCxoJRUFV-P_NxUfW_9AP2C3lhyR0dFRQDM_DcO/delta/base64xml/L3dJdyEvd0ZNQUFzQUMvNEIVRS82X1BfNVM1#par3 (Zugriff 24.11.2008).
- Los Angeles Times March 9, 2009: U.S. to pull 12,000 troops from Iraq as withdrawal begins.
<http://articles.latimes.com/2009/mar/09/world/fg-iraq-troops-violence9> (Zugriff 29.4.2009).
- Lösche, Peter 2008: Kongress – fragmentierte Legislative. In: bpb Informationen zur politischen Bildung (Heft 283). Bundeszentrale für politische Bildung bpb.
http://www.bpb.de/themen/5V0XX4,0,Kongress_fragmentierte_Legislative.html (Zugriff 05.05.2009).
- Lösche, Peter 2008a: Macht und Ohnmacht der Exekutive. In: bpb Informationen zur politischen Bildung (Heft 283). Bundeszentrale für politische Bildung bpb.
<http://www.bpb.de/publikationen/7VOGTP.html> (Zugriff 05.05.2009).
- Lunn, Simon 2003: The democratic control of armed forces in principle and practice. In: Born, Hans / Fluri, Philipp H. / Lunn, Simon (Ed.): Oversight and guidance: the relevance of parliamentary oversight for the security sector and its reform. DCAF & NATO Parliamentary Assembly. S. 13-52.
- Maass, Rainald 1990: Der Söldner und seine kriegsvölkerrechtliche Rechtsstellung als Kombattant und Kriegsgefangener. UVB-Universitätsverlag Dr. N. Brockmeyer. Bochum.
- MacQueen, Norrie 2006: Peacekeeping and the International System. Routledge. New York.
- Mack, Eric / Gaus, Gerald F. 2004: Classical Liberalism and Libertarianism: The Liberty Tradition. In: Gaus, Gerald F. & Kukathas, Chandran (Ed.): Handbook of Political Theory. Sage Publication Ltd. London. S. 115-131.
- Mahoney, Paul G. 2001: The common law and economic growth: Hayek might be right. In: Journal of Legal Studies, vol. XXX (June 2001). S. 503-525.
- Mair, Stefan 2008: Private Militärfirmen und humanitäre Interventionen. In: Münkler, Herfried / Malowitz, Karsten (Hrsg.): Humanitäre Intervention. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 275-294.
- Majone, Giandomenico 1996: Regulating Europe. Routledge. London/New York.
- Mandel, Robert 2002: Armies without States. The privatization of security. Lynne Rienner Publishers. London.
- Mandel, Robert 2001: The Privatization of Security. In: Armed Forces & Society. Vol. 28. S. 129-151.

Manheim, Karl / Ides, Allan 2006: The Unitary Executive. Legal Studies Paper No. 2006-39. November 2006. LOYOLA Law Schools Los Angeles. Los Angeles.

March, James / Olsen, Johan P. 1984: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. In: The American Political Science Review. Vol. 78, No. 3 (Sep., 1984). S. 734-749.

Markusen, Ann R. 2003: The Case Against Privatizing National Security. In: Governance. Vol. 16. No. 4. October 2003. S. 472-501.

Matthies, Volker 2006: Konfliktlagen am Horn von Afrika. In: APuZ Aus Politik und Zeitgeschichte APuZ 32-33/2006.
http://www.bpb.de/publikationen/KB4H3B,1,0,Konfliktlagen_am_Horn_von_Afrika.html#art1 (Zugriff 19.9.2006).

Mattox, Philip M. / Guinn, William A. 2000: Contingency Contracting in East Timor.
<http://www.almc.army.mil/ALOG/issues/JulAug00/MS565.htm> (Zugriff 18.3.2009).

Maull, Hanns W. 2006: Zivilmacht Deutschland.
<http://www.politik.uni-trier.de/mitarbeiter/maull/pubs/zivilmacht.pdf> (Zugriff 16.10.2006).

Maull, Hanns W. 2001: Aussenpolitische Kultur.
http://www.politik.uni-trier.de/mitarbeiter/maull/forsch/ap_kultur.pdf (Zugriff 18.06.2009).

Meyer, Bernhard 2004: Von der Entscheidungsmündigkeit zur Entscheidungsmüdigkeit? Nach zehn Jahren Parlamentsvorbehalt für Bundeswehreinätze naht ein Beteiligungsgesetz. HSFK-Report 4/2004. Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. Frankfurt.

Mildner, Stormy 2008: Corporate Amerika. Das amerikanische Wirtschaftsmodell und seine Geschichte. Dossier USA. bpb Bundeszentrale für politische Bildung.
<http://www.bpb.de/themen/8Z0N6Z.html> (Zugriff 08.05.2009).

Moens, Alexander 2007: George Walker Bush (2001-). In: Hodge, Carl C. / Nolan, Cathal J. (Ed.): U.S. Presidents Foreign Policy. ABC-CLIO, Inc. Santa Barbara. S. 377-384.

Moller, Bjorn 2002: Private Military Companies and Peace Operations in Africa. Copenhagen Peace Research Institute COPRI. www.ihis.aau.dk/~bm/PMC.doc (Zugriff 4.8.2006).

Moskos, Charles C. / Williams, John Allen / Segal, David R. 2000: The postmodern military. Oxford University Press. New York.

MPRI 2009: Services. Security Sector Reform and Democratic Policing.
http://www.mpri.com/esite/index.php/content/services/security_sector_reform_and_democratic_policing/ (Zugriff 18.3.2009).

Müller, Harald 2003: Demokratie, die Medien und der Irak-Krieg. HSFK Standpunkte Nr. 6/2003. Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. Frankfurt.

Muno, Wolfgang 2003: Fallstudien und die vergleichende Methode. In: Pickel, Susanne / Pickel, Gert / Lauth, Hans-Joachim / Jahn, Detlef (Hrsg.): Vergleichende Politikwissenschaftliche Methoden. Westdeutscher Verlag. Wiesbaden. S. 19-36.

NATO 2009a: International Security Assistance Force (ISAF): Facts and Figures. 13 March 2009.
http://www.nato.int/ISAF/docu/epub/pdf/isaf_placemat.pdf (Zugriff 17.3.2009).

- NATO 2009b: NATO Kosovo Force (KFOR). 14 January 2009. http://www.nato.int/kfor/structure/nations/placemap/kfor_placement.pdf (Zugriff 17.3.2009).
- NATO 2007: NATO Response Force ready to respond. <http://www.nato.int/docu/update/2007/05-may/e0519b.html> (Zugriff 14.6.2007).
- NATO 2007a: Strategic Airlift Interim Solution (SALIS). <http://www.nato.int/issues/strategic-lift-air/index.html> (Zugriff 07.06.2009).
- Neack, Laura / Hey, Jeanne A. K. / Haney, Patrick J. 1995: Foreign policy analysis: continuity and change in its second generation. Prentice Hall. Englewood Cliffs (N.J.).
- Newsletter Verteidigung Ausgabe 10 / KW 4. 7. Oktober 2008. <http://www.gdm-verlag.de/pics/pdf/Newsletter-Verteidigung-Ausgabe-10-2008.pdf> (Zugriff 10.06.2009).
- New York Stock Exchange 2006: DynCorp International Inc. <http://www.nyse.com/about/listed/lcddata.html?ticker=DCP> (Zugriff 20.6.2006).
- O'Brien, Kevin 2000: PMCs, Myths and Mercenaries: The Debate on Private Military Companies. RUSI Journal 145:1, February 2000.
- Nohlen, Dieter 1998: Lexikon der Politik. Band 7. C.H. Beck. München.
- Nouripour, Omid 2008: Internationale Sicherheit ist keine Privatsache! http://www.gruene.de/cms/partei/dok/262/262629.internationale_sicherheit_ist_keine_priv.htm (Zugriff 30.12.2008).
- NSS 2006: The National Security Strategy of the United States of America. March 2006.
- NYR 1991: Good Morning, Vietnam. Opinion. The New York Times. Sunday, March 10, 1991. <http://www.nytimes.com/1991/03/10/opinion/good-morning-vietnam.html> (Zugriff 25.4.2009).
- Offner, Arnold A. 2007: Liberation or Dominance? The Ideology of U.S. National Security Policy. In: Bacevich, Andrew Jr. (Ed.): The Long War. Columbia University Press. New York. S. 1-52.
- OMB Office of Management and Budget 2003: Circular A-76. http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/a076/a76_incl_tech_correction.html (Zugriff 12.2.2009).
- Ondiak, Nathalie 2009: Interactive Map: Europe's Role in Afghanistan. Center for American Progress. April 22, 2009. http://www.americanprogress.org/issues/2009/04/nato_afghanistan_map.html (Zugriff 05.06.2009).
- Opitz, Peter J. 2002: Kollektive Sicherheit. In: Ferdowsi, Mir A. (Hrsg.): Internationale Politik im 21. Jahrhundert. Wilhelm Fink Verlag. UTB. München. S. 55-70.
- PAE Pacific Architects & Engineers 2006: PAE / HSC Haiti. https://www.paecivpol.com/civ_main.asp?pg=missions-haiti.html&mnu=5 (Zugriff 12.10.2006).
- PAE Pacific Architects & Engineers 2006a: PAE / HSC Liberia. https://www.paecivpol.com/civ_main.asp?pg=missions-liberia.html&mnu=5 (Zugriff 12.10.2006).
- Percy, Sarah 2008: The Security Council and the Use of Private Force. In: Lowe, Vaughan / Roberts, Adam / Welsh, Jennifer / Zaum Dominik: The United Nations Security Council and War. Oxford University Press. New York. S. 624-642.

- Peters, Dirk 2007: Ansätze und Methoden der Aussenpolitikanalyse. In: Schmidt, Siegmund / Hellmann, Gunther / Wolf, Reinhard (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Aussenpolitik. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 815-835.
- Peters, Guy B. 2005: Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism". Continuum. London/New York.
- Peters, Hans-Rudolf 2000: Wirtschaftspolitik. 3. Auflage. Oldenbourg Verlag. München/Wien.
- Peters, Hans-Rudolf 1993: Einführung in die Theorie der Wirtschaftssysteme. 2. Auflage. R. Oldenbourg Verlag. München/Wien.
- Petersohn, Ulrich 2008: Outsourcing the Big Stick: The Consequences of Using Private Military Companies. Working Paper Series. No. 08-0129. Weatherhead Center for International Affairs. Harvard University. Cambridge.
- Petersohn, Ulrich 2006: Die Nutzung privater Militärfirmen durch US-Streitkräfte und Bundeswehr. SWP Studie S36 (Dezember 2006). Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin.
- Phinney, David 2005: From Mercenaries to Peacemakers? CorpWatch November 29th 2005. <http://www.corpwatch.org/article.php?id=12829&printsafe=1> (Zugriff 13.10.2006).
- Pickel, Susanne / Pickel, Gert 2006: Politische Kultur- und Demokratieforschung. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Portugall, Gerd 2007: Die Bundeswehr und das Privatisierungsmodell der „Öffentlich-Privaten Partnerschaft“ (ÖPP). In: Richter, Gregor (Hrsg.): Die ökonomische Modernisierung der Bundeswehr. Sachstand, Konzeptionen und Perspektiven. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 141-158.
- Reese-Schäfer, Walter 2006: Politische Theorie der Gegenwart in fünfzehn Modellen. R. Oldenbourg Verlag. München Wien.
- Reese-Schäfer, Walter 2006a: Anarchistischer Marktliberalismus: Murray Rothbard. In: Ders. (Hrsg.): Politische Theorie der Gegenwart in fünfzehn Modellen. Oldenbourg Verlag. München. S.35-40.
- Reichwein, Alexander 2008: Der amerikanische Neokonservatismus und seine Ursprünge, Ideen und Ziele. ZENAF Arbeits- und Forschungspapiere (ZAF). Zentrum für Nordamerika – Forschung (ZENAF). Goethe Universität Frankfurt am Main.
- Reinhardt, Markus 2006: Zivil-militärische Beziehungen im Rahmen der ESVP. FG3-DP 05. August 2005. Diskussionspapier. Forschungsgruppe Sicherheitspolitik. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin.
- Republic of South Africa 1998: Government Gazette. Vol. 395. No. 18912. <http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=70672> (Zugriff 18.06.2009).
- Reinhold, Gerd (Hrsg.) 2000: Soziologie-Lexikon. 4. Auflage. Oldenbourg Verlag. München/Wien.
- Reißmann, Ole 2007: „Die ziehen die Schrauben ganz schön an“. In: Der Spiegel, 31.1.2007. <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,463009,00.html> (Zugriff 18.06.2009).
- Richter, Gregor 2007: Privatization in the German Armed Forces. In: Jäger, Thomas / Kümmel, Gerhard (Hrsg.): Private Military and Security Companies. Chances, Problems, Pitfalls and Prospects. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 165-176.

- Rikli, F / Niggli, M.A. 2006/2007: Kurzeinführung ins Strafrecht (AT). Universität Fribourg.
<http://www.unifr.ch/lman/downloads/kurzeinf.pdf> (Zugriff 19.6.2007).
- Risse, Thomas 2004: Kontinuität durch Wandel: Eine „neue“ deutsche Aussenpolitik? In: Politik und Zeitgeschichte (B11/2004).
http://www.bpb.de/publikationen/3XLEXF,3,0,Kontinuit%E4t_durch_Wandel:_Eine_neue_deutsche_Au%DFenpolitik.html (Zugriff 7.5.2007).
- Risse, Thomas 2003: Deutsche Identität und Aussenpolitik.
<http://se2.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=10&fileid=5CBDE882-E9BD-94A8-E524-9D2C70D13288&lng=de> (Zugriff 18.06.2009).
- Risse, Thomas 2000: “Let’s Argue!”: Communicative Action in World Politics. In: International Organization. Vol. 54. Issue 1. S. 1-39.
- Risse-Kappen, Thomas 1994: Ideas Do Not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War. In: International Organization. Vol. 48. Issue 2. S. 185-214.
- Robertson, Nic 2006: Iraq contractors make billions on the front line. CNN, 13.6.2006.
<http://www.cnn.com/2006/WORLD/meast/06/12/iraq.contractors/index.html> (Zugriff 13.6.2006).
- Rohe, Karl 2003: Politische Kultur und ihre Analyse. In: Greiffenhagen, Silvia (Hrsg.): Identität und politische Kultur. Verlag W. Kohlhammer. Stuttgart. S. 110-138.
- Roscher, Klaus 2004: Ideen, Weltbilder, Normen und Handlungsrepertoires: Die kulturelle Wende in den Internationalen Beziehungen. In: Schwellung, Birgit (Hrsg.): Politikwissenschaft als Kulturwissenschaft. Theorie, Methoden, Problemstellungen. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 231-252.
- Rothbard, Murray N. 2002: For a New Liberty. The Libertarian Manifesto. Collier Books. New York.
- Ruggie, John Gerard 1993: The Anatomy of an Institution. In: Ders. (Hrsg.): Multilateralism Matters. The theory and praxis of an institutional form. Columbia University Press. New York. S. 3-45.
- Rudolf, Peter 2008: Amerikas neuer globaler Führungsanspruch. Aussenpolitik unter Barack Obama. SWP-Aktuell 77. November 2008. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin.
- Rudolf, Peter 2005: George W. Bushs aussenpolitische Strategie. SWP-Studie S 25. September 2005. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin.
- Rumsfeld, Donald H, 2002: Transforming the Military. In: Foreign Affairs. May/June 2002. S. 20-32.
- Ryngaert, Cedric 2008: Litigating Abuses Committed by Private Military Companies. In: The European Journal of International Law. Vol. 19. No. 5. S. 1035-1053.
- Sampson III, Martin W. / Walker, Stephen G. 1987: Cultural Norms and National Roles: A Comparisons of Japan and France. In: Walker, Stephen G. (ed.): Role Theory and Foreign Policy Analysis. Duke University Press. Durham. S. 105-122.
- Sandline International 1998: Should the activities of private military companies be transparent?
<http://www.privatemilitary.org/publications/Sandline-ShouldPMCActivitiesbeTransparent.pdf> (Zugriff 4.8.2006).
- Saull, Richard 2008: American foreign policy during the Cold War. In: Cox, Michael / Stokes, Doug (ed.): US Foreign Policy. Oxford University Press. Oxford. S. 64-87.

Scahill, Jeremy 2007: Blackwater. Nation Books. London.

Schaal, Gary S. / Heidenreich, Felix 2006: Einführung in die Politische Theorie der Moderne. Verlag Barbara Budrich UTB. Opladen und Farmington Hills.

Schaller, Christian 2005: Private Sicherheits- und Militärfirmen in bewaffneten Konflikten. Völkerrechtliche Einsatzbedingungen und Kontrollmöglichkeiten. SWP-Studie S24. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin.

Schmid, Klaus-Peter 2006: Alles muss raus. DIE ZEIT 22.06.2006. <http://www.zeit.de/2006/26/Priv-Flucht-ins-Private> (Zugriff 20.01.2009).

Schmidt, Manfred G. 1997: Demokratietheorien. 2. Auflage. Leske + Budrich. Opladen.

Schreier, Fred / Caparini, Marina 2005: Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies. Occasional Paper – No 6 March 2005. Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces. Geneva.

Scholz, Imme 2006: Amazonien im internationalen Kontext. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. http://www.waldbau.uni-freiburg.de/Download/pdf/714b_P_9_Do_Scholz.pdf#search=%22%C3%B6ffentliche%20G%C3%BCter%20Definition%22 (Zugriff 19.9.2006).

Schulz, Sabrina 2008: Private Sicherheit als Exportschlager? Die private Sicherheitsindustrie in Grossbritannien im Spannungsfeld freier Marktkräfte und internationaler Rechtsgüter. In: Feichtinger, Walter / Braumandl, Wolfgang / Kautny, Nieves-Erzsebet (Hrsg.): Private Sicherheits- und Militärfirmen. Internationale Sicherheit und Konfliktmanagement. Schriftenreihe des Instituts für Friedenssicherung und Konfliktmanagement (IFK). Band 02. Böhlau Verlag. Wien Köln Weimar. S. 147-161.

Schuppert, Gunnar Folke 1998: Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat: Vorüberlegungen zu einem Konzept von Staatsentlastung durch Verantwortungsteilung. In: Gusy, Christoph (Hrsg.): Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. S. 72-117.

Schweigler, Gebhard 2004: Aussenpolitik. In: Lösche, Peter (Hrsg.): Länderbericht USA. Campus Verlag. Frankfurt a/M, New York. S. 410-506.

Schwelling, Birgit: Der kulturelle Blick auf politische Phänomene. Theorien, Methoden, Problemstellungen. In: Ders. (Hrsg.): Politikwissenschaft als Kulturwissenschaft. Theorie, Methoden, Problemstellungen. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 11-29.

Securitas 2006: Sichere Gefangenentransporte. In: pro security. Nr. 17. Juni 2006. http://www.securiton.ch/cms/upload/pdf/ProSecurity17_06_d.pdf (Zugriff 15.10.2007).

Seidl, Robert 2008: Private Sicherheits- und Militärfirmen als Instrumente staatlichen Handelns. aktuelle analysen 51. Akademie für Politik und Zeitgeschehen. Hanns-Seidel-Stiftung. München.

Senghaas, Dieter 1995: Den Frieden denken. edition suhrkamp SV. Frankfurt am Main.

Shapiro, Ari 2009: CIA Contractors Played Big Role in Interrogations. In: npr. Legal Affairs. Morning Edition. May 15, 2009. <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=104160006> (Zugriff 15.05.2009).

Shell, Kurt L. 2004: Kongress und Präsident. In: Lösche, Peter / von Loeffelholz, Hans Dietrich (Hrsg.): Länderbericht USA. Campus. Frankfurt New York. S. 202-287.

- SHIRBRIG 2007: Introduction to SHIRBRIG. http://shirbrig.dk/html/sb_intro.htm (Zugriff 14.6.2007).
- Siedschlag, Alexander 2006: Strategische Kulturanalyse: Deutschland, Frankreich und die Transformation der NATO. In: Ders. (Hrsg.): Methoden der sicherheitspolitischen Analyse. Eine Einführung. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 21-48.
- Singer, Peter W. 2004: The private military industry and Iraq: what have we learned and where to next? Policy Paper. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces November 2004. Geneva.
- Singer, Peter W. 2003: Corporate warriors: the rise of the privatized military industry. Cornell University Press. Ithaca.
- Singer, Peter W. 2003a: Peacekeepers, Inc. In: Policy Review June 2003. The Brookings Institution. <http://www.brookings.edu/views/articles/fellows/singer20030601.htm> (Zugriff 12.10.2006).
- Sorensen, David / Wood, Pia Christina 2005: The Politics of Peacekeeping in the Post-Cold War Era. Frank Cass. London.
- Sourcewatch 2006: DynCorp. <http://www.sourcewatch.org/index.php?title=DynCorp> (Zugriff 14.10.2006).
- Spearin, Christopher 2008: Private, Armed and Humanitarian? States, NGOs, International Private Security Companies and Shifting Humanitarianism. In: Security Dialogue. Vol. 39. No. 4. August 2008. S. 363-382.
- Spearin, Christopher 2001: Private Security Companies and Humanitarians: A Corporate Solution to Securing Humanitarian Spaces? In: International Peacekeeping. Vol. 8:1. S. 20-43.
- Spehn, Thorsten 2006: Institutionen und Neo-Institutionalismus. In: Barrios, Harald / Stefes, Christoph (Hrsg.): Einführung in die Comparative Politics. Oldenbourg Verlag. München Wien. S. 182-197.
- Speier-Werner, Petra 2006: Die Einzelfallstudie. In: Barrios, Harald / Stefes, Christoph H. (Hrsg.): Einführung in die Comparative Politics. Oldenbourg Verlag. München Wien. S. 52-58.
- Spillmann, Kurt / Bernauer, Thomas / Gabriel, Jürg M. / Wenger, Andreas 2001: General Introduction. In: Ders. (Ed.): Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives. Peter Lang. Bern. S. 19-32.
- SPREE-AVIV 2008: Sicherheit made in Israel. SPREE-AVIV.DE. Israelisches Leben in Berlin. <http://spree-aviv.de/?PID=static,CheckpointDavid,Sicherheitsdienst> (Zugriff 29.12.2008).
- Stanford Encyclopedia of Philosophy 2007: John Locke. <http://plato.stanford.edu/entries/locke/> (Zugriff 10.05.2009).
- Starr, Gregory 2008: Blackwater Iraq contract renewed. In: BBC 5 April 2008. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/7331972.stm> (Zugriff 11.2.2009).
- State 2009: Civilian Police Programs. U.S. Department of State. <http://www.state.gov/p/inl/civ/c27153.htm> (Zugriff 18.3.2009).
- State 2009a: The Truman Doctrine, 1947. U.S. Department of State. <http://www.state.gov/r/pa/ho/time/cwr/82210.htm> (Zugriff 23.4.2009).

Streichert, Christine 2005: Deutschland als Zivilmacht. Trier Arbeitspapiere zur Internationalen Politik. Nr. 11 November 2005. Lehrstuhl für Internationale Beziehungen. Universität Trier.

Strutynski, Peter 2009: Die Stellung der Prävention bleibt unverändert in unserer nationalen Sicherheitsstrategie. Uni Kassel. AG Friedensforschung.
<http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/USA/nss2006-kurz.html> (Zugriff 20.4.2009).

Sturm, Roland 2001: Der Dritte Weg – Königsweg zwischen allen Ideologien oder selbst unter Ideologieverdacht? In: APuZ Aus Politik und Zeitgeschichte. B16-17/2001.
<http://www.bpb.de/files/ULNONR.pdf> (Zugriff 21.12.2007).

Süddeutsche Zeitung 31.3.2008: Hinter Gittern ist ein Traum geplatzt.
<http://www.sueddeutsche.de/politik/974/437719/text/> (Zugriff 26.1.2009).

Süddeutsche Zeitung 6.6.2008: Söldner der Sicherheit.
<http://www.sueddeutsche.de/politik/743/444481/text/> (Zugriff 29.12.2008).

swissinfo 2005: Amnesty fordert erneut Asyl-Umkehr.
<http://194.6.181.127/ger/swissinfo.html?siteSect=111&sid=5826756&cKey=1117385809000> (Zugriff 15.10.2007).

Szvircsev Tresch, Tibor 2005: Europas Streitkräfte im Wandel: Von der Wehrpflichtarmee zur Freiwilligenstreitkraft. Doktorarbeit Philosophischen Fakultät Universität Zürich.
http://www.ssn.ethz.ch/forschung/pub/_doc/Diss_Szvircsev.pdf (Zugriff 4.8.2006).

Takasaki, Kosei 2006: Global Warriors. Private Militärunternehmen. Kölner Arbeitspapiere zur internationalen Politik. Nr. 23 2006.

Tardy, Thierry 2004: Peace operations after 11 September 2001. Frank Cass. London.

Thakur, Ramesh / Schnabel, Albrecht 2001: United Nations Peacekeeping Operations. Ad Hoc Missions, Permanent Engagement. United Nations University Press. New York.

The New York Times 2007: From Errand to Fatal Shot to Hail of Fire to 17 Deaths. Wednesday, October 3, 2007. <http://www.nytimes.com/2007/10/03/world/middleeast/03firefight.html> (Zugriff 30.07.2009).

The New York Times 2004: Enraged Mob in Falluja Kills 4 American Contractors. Wednesday, 31 March, 2004. <http://www.nytimes.com/2004/03/31/international/worldspecial/31CND-IRAQ.html> (Zugriff 30.07.2009).

The White House 2002: The National Security Strategy of the United States of America.
<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf> (Zugriff 18.06.2009).

Theiler, Olaf 2003: Die NATO im Umbruch. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.

Thomas, Lynn / Spataro, Steve 2002: Peacekeeping and Policing in Somalia.
<http://www.ndu.edu/inss/books/Books%20-%201998/Policing%20the%20New%20World%20Disorder%20-%20May%20098/chapter6.html> (Zugriff 04.06.2009).

Thompson, John 2007: Thomas Woodrow Wilson (1913-1921). In: Hodge, Carl C. / Nolan, Cathal J. (Hrsg.): U.S. Presidents Foreign Policy. ABC-CLIO, Inc. Santa Barbara. S. 211-223.

Tritsch, Dieter 2008: Die Europäische Union als Zivilmacht. Europäische Hochschulschriften. Peter Lang. Frankfurt am Main.

Truman, Harry 1947: Address of The President of The United States. Recommendation for Assistance to Greece and Turkey. 12 March 1947.
http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/doctrine/large/documents/pdfs/5-9.pdf#zoom=100 (Zugriff 23.4.2009).

Ulbert, Cornelia 2005: Konstruktivistische Analysen der internationalen Politik. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.

Ulbert, Cornelia 1997: Die Konstruktion von Umwelt: Der Einfluss von Ideen, Institutionen und Kultur auf (inter-)nationale Klimapolitik in den USA und der Bundesrepublik Deutschland. Nomos Verlag. Baden-Baden.

Ulbert, Cornelia 1997a: Ideen, Institutionen und Kultur. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen Heft 1. Juni 1997. S. 9-40.

United Nations 2008: United Nations Peace Operations. Year in Review. Peace and Security Section of the United Nations Department of Public Information. New York.

United Nations 2006: Namibia – UNTAG Mandate.
http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/untagM.htm, (Zugriff 2.6.2006).

United Nations 2000: Report of the panel on UNITED NATIONS Peace Operations. 21. August 2000. A/55/305-S/2000/809.

United Nations 1945: Charter of the United Nations. <http://www.un.org/aboutun/charter/> (Zugriff 15.6.2007).

UN News Center 25.8.2006: At least 300 UN peacekeeping staff faced sexual exploitation inquiries since 2004. <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=19632&Cr=peacekeeping&Cr1=> (Zugriff 19.9.2006).

Universität Göttingen 2004: Chronik der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – 1994 (2) III. Staatsorganisation und Staatsfunktion.
<http://lehrstuhl.jura.uni-goettingen.de/tschmitz/ChronBVerfG/1994-2.htm> (Zugriff 17.07.2009).

Universität Hamburg 2004: Trends. Das Kriegsgeschehen im Überblick. www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/Ipw/Akuf/kriege_aktuell.htm#Trends (Zugriff 18.06.2009).

Universität Münster 2006: Frieden als Zustand – Frieden als Prozess. <http://www.uni-muenster.de/Politikwissenschaft/Doppeldiplom/docs/Frieden-Begriff.pdf#search=%22frieden-%20und%20konfliktforschung%20frieden%20begriff%22> (Zugriff 19.9.2006).

Universität Trier April 1994 – Oktober 1997: DFG-Projekt „Zivilmächte“, verschiedene Forschungspapiere, Papers, Fallbeispiele (<http://www.politik.uni-trier.de/forschung/conference.htm>, Zugriff 7.5.2007)

U.S. Department of Justice 2008: Prisoners in 2007. Bureau of Justice Statistics Bulletin. Office of Justice Programs. December 2008. NCJ 224280.

Uzgalis, William 2007: John Locke. Stanford Encyclopedia of Philosophy. May 5, 2007.
<http://plato.stanford.edu/entries/locke/> (Zugriff 09.05.2009).

Vallentyne, Peter 2006: Libertarianism. Stanford Encyclopedia of Philosophy.
<http://plato.stanford.edu/entries/libertarianism/#Bib> (Zugriff 03.01.2008).

- Van Creveld, Martin 1999: *The Rise and Decline of the State*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Van den Berg 2007: *Effective Peacekeeping and the Privatization of Security*. In: Jäger, Thomas / Kümmel, Gerhard (Hrsg.): *Private Military and Security Companies. Chances, Problems, Pitfalls and Prospects*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 293-306.
- Van Eekelen, Wim F. 2002: *Democratic control of armed forces: the national and international parliamentary dimension*. DCAF Occasional Paper, No. 2. Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces. Geneva.
- Vaux, Tony et. al. 2002: *Humanitarian action and private security companies: opening the debate*. International Alert. London. <http://www.international-alert.org/publications/getdata.php?doctype=Pdf&id=88> (Zugriff 11.10.2006).
- Venro 2003: *Streitkräfte als humanitäre Helfer? Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit von Hilfsorganisationen und Streitkräften in der humanitären Hilfe*. VENRO-Positionspapier. Mai 2003. VENRO Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. Bonn.
- Vertzberger, Yaacov Y.I. 1990: *The World in Their Minds*. Stanford University Press. Stanford.
- Von Beyme, Klaus 2006: *Parlamente*. In: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): *Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 229-246.
- Von Boemcken, Marc 2007: *Liaisons Dangereuses: The Cooperation between Private Security Companies and Humanitarian Aid Agencies*. In: Jäger, Thomas / Kümmel, Gerhard (Hrsg.): *Private Military and Security Companies. Chances, Problems, Pitfalls and Prospects*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 259-272.
- Von Hagen, Ulrich 2005: *Zivil-militärische Beziehungen*. In: Leonhard, Nina / Werkner, Ines-Jacqueline (Hrsg.): *Militärsoziologie – Eine Einführung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 68-90.
- Von Loeffelholz, Hans Dietrich 2004: *Wirtschaft und Finanzen*. In: Lösche, Peter / von Loeffelholz, Hans Dietrich (Hrsg.): *Länderbericht USA*. Campus. Frankfurt New York. S. 508-592.
- Von Prollius, Michael 2006: *Deutsche Wirtschaftsgeschichte nach 1945*. UTB Vandenhoeck & Ruprecht. Göttingen.
- Vorländer, Hans 2007: *Gesellschaftliche Wertvorstellungen und politische Ideologien*. In: Jäger, Wolfgang / Haas, Christoph M. / Welz, Wolfgang (Hrsg.): *Regierungssystem der USA*. Oldenbourg Verlag. München/Wien. S. 25-44.
- Vorländer, Hans 2004: *Politische Kultur*. In: Lösche, Peter / von Loeffelholz, Hans Dietrich (Hrsg.): *Länderbericht USA*. Campus. Frankfurt New York. S.288-318.
- Wagner, Wolfgang 2004: *Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for Pluralism*. DCAF Occasional Paper No.12. Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces. Geneva.
- Washington Post 2004 (May 17, 2004, Page E01): *CACI Contract: From Supplies to Interrogation*. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A31611-2004May16.html> (Zugriff 11.02.2009).
- Washington File 2004: *Important Role Seen for Private Firms in African Peacekeeping*. Washington File October 15, 2004. <http://www.global-policy.org/nations/sovereign/military/1015importantrole.html> (Zugriff 16.10.2006).

- Webb, Jim 2008: The Commission on Wartime Contracting: Background Information and Chronology. <http://webb.senate.gov/pdf/wtcontractbg.pdf> (Zugriff 06.05.2009).
- Weiner, Rebecca Ulam 2006: Peace Corp. In: The Boston Globe, April 23 2006. http://www.boston.com/news/globe/ideas/articles/2006/04/23/peace_corp?mode=PF (Zugriff 15.10.2006).
- Weingartner, Georg 2004: Krieg als Geschäftszweig. In: Österreichische Militärische Zeitschrift. Ausgabe 2/2004. Bundesministerium für Landesverteidigung. Wien. <http://www.bmlv.gv.at/omz/ausgaben/artikel.php?id=188> (Zugriff 18.06.2009).
- Werkner, Ines-Jacqueline 2005: Wehrsysteme. In: Leonhard, Nina / Werkner, Ines-Jacqueline (Hrsg.): Militärsoziologie – Eine Einführung. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 91-113.
- Wiener, Antje 2003: Die Wende zum Dialog: Konstruktivistische Brückenstationen und ihre Zukunft. In: Hellmann, Gunther et al. (Hrsg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Nomos Verlag. Baden-Baden. S. 133-159.
- Williams, Michael J. 2005: On Mars and Venus. Strategic Culture as an Intervening Variable in US and European Foreign Policy. Forschungsberichte Internationale Politik. LIT Verlag. Hamburg.
- Willke, Gerhard 2003: Neoliberalismus. Campus Einführungen. Campus-Verlag. Frankfurt am Main.
- Wish, Naomi B. 1987: National Attributes as Sources of National Role Conceptions: A Capability-Motivation Model. In: Walker, Stephen G. (ed.): Role Theory and Foreign Policy Analysis. Duke University Press. Durham. S. 94-103.
- Wisotzki, Simone 2005: Gender und Frieden. Plädoyer für einen Dialog über Differenzen. In: Jahn, Egbert / Fischer, Sabine / Sahn, Astrid (Hrsg.): Die Zukunft des Friedens. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 111-129.
- Wither, James K 2005: European Security and Private Military Companies: The Prospects for Privatized „Battlegroups“. In: PFP Consortium Quarterly Journal. Vol. 4. Nr. 2. June 2005. S. 107 – 126.
- Wulf, Herbert 2008: Privatization of security, international interventions and the democratic control of armed forces. In: Alexandra, Andrew / Baker, Deane-Peter / Caparini, Marina (Ed.): Private Military and Security Companies. Cass Military Studies. Routledge. London and New York. S. 191-202.
- Wulf, Herbert 2005: Internationalisierung und Privatisierung von Krieg und Frieden. Nomos Verlag. Baden-Baden.
- Wünsche, Horst Friedrich 2001: Die Verwirklichung der Sozialen Marktwirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg und ihr Verfall in den sechziger und siebziger Jahren. In: Schlecht, Otto / Stoltenberg, Gerhard (Hrsg.): Soziale Marktwirtschaft. Grundlagen, Entwicklungslinien, Perspektiven. Verlag Herder. Freiburg i.B. S. 61-114.
- Zarate, Juan Carlos 1998: The Emergence of a New Dogs of War: Private International Security Companies, International Law, and New World Disorder. In: Stanford Journal of International Law. Vol. 34. <http://sjil.stanford.edu/sjil/zarate.pdf> (Zugriff 4.8.2006).
- Zippelius, Reinhold 1994: Allgemeine Staatslehre. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung. München.
- Zweigert, Konrad / Kötz, Hein 1995: Einführung in die Rechtsvergleichung. J.C.B Mohr. Tübingen.
- Zyla, Ben 2007: William Jefferson Clinton. In: Hodge, Carl C. / Nolan, Cathal J. (Hrsg.): U.S. Presidents Foreign Policy. ABC-CLIO, Inc. Santa Barbara. S. 367-376.

Anhang

Für den Suchraster, der auf den theoretischen Überlegungen in Kapitel 4 aufbaut, wurden so genannte Makros geschaffen, die als Hilfsmittel im Word für die Extraktionen verwendet wurden. Die Makros A bis D orientieren sich an den in der Dissertation aufgestellten Hypothesen. Obwohl gewährleistet werden muss, dass die Extraktionen sich an den theoriegestützten Makros orientiert, muss der Suchraster dennoch offen für neue Informationen bleiben: *„Das Kategoriensystem ist aber zugleich offen: Es kann während der Extraktion verändert werden, wenn im Text Informationen auftauchen, die relevant sind, aber nicht in das Kategoriensystem passen.“*¹²⁸⁹ Um auch diejenigen Informationen in die Analyse aufzunehmen, die nicht unbedingt in das theoriegeleitete Suchraster hineinpassen aber dennoch für die Untersuchung wertvoll sein könnten, wurden während den Extraktionen zusätzliche Hilfsgrößen identifiziert und dementsprechend Makros geschaffen. Die nachfolgende Liste gibt eine Übersicht der theoriegeleiteten und neuen Makros.

Makro-Bezeichnung	Umschreibung
Theoriegeleitete Elemente des Suchrasters	
Hypothese A	
Aeins	Multilateralismus wichtig?
Azwei	Anwendung militärische Instrumente in Konfliktmanagement?
Adrei	Robustes Peacekeeping akzeptiert?
Avier	Beteiligung an „rapid reaction forces“?
Beins	Einhaltung des Völkerrechts bei PKOs wichtig?
Bzwei	Einsatz zur Stärkung des Völkerrechts bzgl. PMCs?
Hypothese B	
Ceins	Civil law-Rechtstradition?
Czwei	Einfluss libertärer Ideen?
Cdrei	Privatisierung hoheitlicher Aufgaben?
Hypothese C	
Deins	DCAF Kompetenzen der Parlamente? Authority
Dzwei	Ressourcen der parlamentarischen Ausschüsse? Ability
Ddrei	Einstellungen und politischer Wille der Parlamentarier? Attitude

¹²⁸⁹ Gläser, Jochen / Laudel, Grit 2004: Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S 195.

Neue Kategorien	
Akteure	Aussenministerium, Verteidigungsministerium, Parlamente, IOs, Industrie, Justizministerium und xy. Letzteres steht für „andere“ Akteure wie bspw. kirchliche Organisationen
ArmeeAuftragPSO	Argument, dass für die Armee PSO-Aufgaben immer wichtiger werden
ArmeeFORM	Struktur der Armee (bspw. ob Berufs- oder Milizararmee)
AufgabenAUSLAGERN	Welche Aufgaben werden ausgelagert: 4 Kategorien nach Kümmel ¹²⁹⁰ aufgestellt
DISKUSSIONSPUNKTE	In diese Kategorie fallen all diejenigen Aussagen, die in Zusammenhang mit dem Phänomen der PMCs diskutiert werden und somit für die Analyse relevant sind, jedoch keiner anderen Kategorie zugeordnet werden konnten. Um die Informationen dennoch gruppieren zu können, wurden Unterkategorien gebildet: rechtlich, ökonomisch, staatspolitisch, ethisch-moralisch und xy (für andere Argumente).
EinschätzungRECHT	Diskussion, ob die rechtlichen Grundlagen ausreichen
Einstellung PMC	Ob PMCs eher gutgeheissen oder abgelehnt werden
Fremderwartungen	Bestehen Fremderwartungen der internationalen Gemeinschaft und wenn ja, um welche es sich dabei handelt?
GründeFÜREINSATZ	Argumente, die für eine Kooperation mit PMCs sprechen
GründeGEGENEINSATZ	Argumente gegen eine Kooperation mit PMCs
Kapazität	Argumente, die Kapazitätsprobleme hervorheben
ParteienDIVIDE	Ob es gemäss Interviewpartnern einen überparteilichen Konsens in dieser Frage gibt oder ob die Partei-Ideologie ausschlaggebend ist für Zustimmung oder Ablehnung von PMCs.
PROCONTRA	Ob es vorstellbar ist, dass ein Staat PMCs in PKO einbindet
ROLLENVerständnis	Rolle in den internationalen Beziehungen
VorschlägeBESSEREKONTROLLE	Vorschläge, um die rechtliche Situation zu verbessern

Die neuen Kategorien wurden auf Grund ihrer inhaltlichen Nähe einer der theoriegeleiteten Kategorien beigefügt. Die folgenden Ausführungen sollen die Darstellung der Tabellen der Extraktionen verständlicher machen.

- Nach dem Prinzip der Offenheit wurden die neu eingeführten Variablen denjenigen Variablen nachgelagert, die ihnen thematisch am nächsten stehen.

ArmeeAuftragPSO → Variablen A / B

¹²⁹⁰ Kümmel, Gerhard 2007: Sicherheit als Geschäft: Der Aufstieg privater Sicherheits- und Militärunternehmen und die Folgen. In: S+F Sicherheit und Frieden. Nr. 4. Nomos Verlag. S. 192

Fremderwartungen → Variablen A / B

ROLLENVerständnis → Variablen A / B

AufgabenAUSLAGERN → Variablen C

ParteienDIVIDE → Variablen C

- Die folgenden vier neuen Kategorien wurden unter dem Label „Standpunkte bezüglich PMCs“ zusammengefasst:

PROCONTRA

EinstellungPMC

GründeGEGENEINSATZ

GründeFÜREINSATZ

- Die folgenden zwei neuen Kategorien wurden unter einem Label „Rechtliches“ zusammengefasst:

EinschätzungRECHT

VorschlägeBESSEREKONTROLLE

- Die Aussagen in der Kategorie „DISKUSSIONSPUNKTE“ wurden je nach Thematik aufgesplittet (sie sind immer als solche Ausschnitte gekennzeichnet)

- Jedoch grundsätzlich:

- DISKUSSIONSPUNKT „rechtlich“ dem Label „Rechtliches“ zugeordnet

- DISKUSSIONSPUNKT „staatsrechtlich/staatspolitisch“ den Variablen C angefügt

- So wurden beispielsweise die Thematiken AUFGABEN in der Kategorien-
spalte xy bei „C – AufgabenAUSLAGERN“ angehängt

Ich bezeuge mit meiner Unterschrift, dass meine Angaben über die bei der Abfassung meiner Dissertation benützten Hilfsmittel, über die mir zuteil gewordene Hilfe sowie über eine allfällige frühere Begutachtung meiner Dissertation in jeder Hinsicht der Wahrheit entsprechen und vollständig sind.

Annina Bürgin