

Debatte vertagt? Militär- und Sicherheitsfirmen in deutschen Auslandseinsätzen

Krahmann, Elke; Friesendorf, Cornelius

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Krahmann, E., & Friesendorf, C. (2011). *Debatte vertagt? Militär- und Sicherheitsfirmen in deutschen Auslandseinsätzen*. (HSFK-Report, 8/2011). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-292727>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

HSFK-Report Nr. 8/2011

Debatte vertagt?

Militär- und Sicherheitsfirmen in deutschen
Auslandseinsätzen

Elke Krahnmann/Cornelius Friesendorf

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse:

HSFK · Baseler Straße 27–31 · 60329 Frankfurt am Main

Telefon: +49(0)69 95 91 04–0 · Fax: +49(0)69 55 84 81

E-Mail: krahmann@hsfk.de · friesendorf@hsfk.de

Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-942532-36-5

Euro 6,-

Zusammenfassung

Sicherheitsfirmen spielen eine immer größere Rolle auf nationaler und internationaler Ebene. Doch ihr Einsatz vor allem in Konfliktgebieten ist umstritten: Oftmals greifen dort bestehende Gesetze und Regulierungen nicht, die eine Kontrolle von Sicherheitsfirmen gewährleisten sollen, und das Risiko von Fehlverhalten ist besonders hoch. Vorfälle, bei denen Mitarbeiter von Sicherheitsfirmen disproportionale Gewalt anwandten und straflos blieben, haben weltweit Besorgnis über den Einsatz solcher Firmen ausgelöst.

Dieser Report zeigt, dass auch Deutschland bei zivilen, polizeilichen und militärischen Auslandseinsätzen zunehmend Aufträge an Privatunternehmen vergibt. Gründe sind die Reduzierung der Streitkräfte und die vielen Auslandseinsätze seit dem Ende des Kalten Krieges, d.h. fehlende Mittel und Personal, um die Einsätze zu bewältigen. Die Teil-Privatisierung von Auslandseinsätzen ermöglicht es, Kapazitätsprobleme zu verringern. Auch vertreten Bundesregierungen die Ansicht, dass Unternehmen in vielen Bereichen günstiger als staatliche Vertreter arbeiten. Das Hoffen auf diese und weitere mögliche Vorteile führte zuerst auf dem Balkan zum Outsourcing von Dienstleistungen. In Afghanistan hat sich dieser Trend verstärkt und dramatisiert. So nimmt Deutschland private Wachleute unter Vertrag, die Trainingslager schützen, in denen deutsche Polizisten afghanische Polizisten ausbilden; auch die deutsche Botschaft in Kabul wird teilweise privat geschützt.

In Deutschland sind die Ansichten über Sicherheitsfirmen geteilt. Viele Bundestagsabgeordnete und Medien stehen kritisch zu solchen Firmen. Die Exekutive dagegen hat intern Vorteile von Effizienz und Effektivität unterstrichen, während sie eine öffentliche Debatte über Vor- und Nachteile von Privatisierung vermeidet. Zwar unterstreicht die Bundesregierung, sie halte am staatlichen Gewaltmonopol fest, da militärische Kernaufgaben nicht ausgelagert würden. Eine klare Definition militärischer Kernaufgaben gibt es aber nicht.

Die zurückhaltende Informationspolitik der Bundesregierung und die impliziten Definitionen, die Privatisierung legitimieren sollen, sind problematisch: Der Einsatz von Sicherheitsfirmen bei Auslandseinsätzen ist risikoreich und sollte daher öffentlich diskutiert und geprüft werden. So bestehen Zweifel, ob Sicherheitsfirmen zufriedenstellend arbeiten und ob sie günstiger sind. Ein Mangel an demokratischer Kontrolle und die Abhängigkeit des Staates von bestimmten Unternehmen sind ebenso problematisch. Hinzu kommt, dass schlecht arbeitende und kontrollierte Sicherheitsfirmen die Sicherheitslage vor Ort und die Legitimität internationaler Vertreter und Institutionen des Gaststaates unterminieren können.

Angesichts dieser Risiken ist eine bessere Kontrolle von Sicherheitsfirmen dringend nötig. Zwar sind viele der in diesem Report untersuchten internationalen, regionalen und nationalen Regelungen, wie auch die Selbstregulierungen durch Firmen, nicht bindend oder haben Lücken bezüglich Auslandseinsätzen. Trotzdem tragen sie zu einer besseren Kontrolle von Sicherheitsfirmen in Auslandseinsätzen bei. Die Bundesregierung sollte

daher die Implementierung von Regelungen vorantreiben, vor allem durch neue Gesetze. Der Report gibt dazu Empfehlungen. Auch sollte die Bundesregierung zu einer offenen Debatte über die Vor- und Nachteile der Verwendung von Sicherheitsfirmen in Auslandseinsätzen beitragen.

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Hintergrund und Positionen zur Nutzung von PMSF	3
2.1	Entwicklung der Auslagerung von Militär- und Sicherheitsfunktionen	3
2.2	Innerdeutsche Positionen zu PMSF	5
3.	Nutzung von PMSF in Auslandseinsätzen	8
3.1	Zivile und polizeiliche Einsätze	8
3.2	Militärische Einsätze	9
4.	Vor- und Nachteile der Nutzung von PMSF	11
4.1	Leistungssteigerung	11
4.2	Effizienz und Effektivität	12
4.3	Kontrolle und Abhängigkeit	14
4.4	Sicherheit	16
4.5	Legalität und Legitimität	17
5.	Gesetzgebung und Regulierung	18
5.1	Internationales Recht	19
5.2	Regionale Regulierung	20
5.3	Nationales Recht	22
5.4	Selbstregulierung	23
6.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	24
	Literatur	26
	Abkürzungen	33

1. Einleitung¹

„Deutsche Söldner im Kampfeinsatz?“ (Frankfurter Rundschau 2010) – diese Frage erregte im Mai 2010 für kurze Zeit Aufmerksamkeit (FAZ 2010; TAZ 2010; Zeit 2010). Eine deutsche Firma mit dem Namen Asgaard German Security Group hatte angeboten, für den somalischen Oppositionspolitiker und Kriegsfürst Galadid Abdinur Ahmad Darman durch über 100 ehemalige Zeitsoldaten der Bundeswehr Kampftruppen auszubilden (Spiegel 2010). Schnell wurde diese Episode jedoch wieder von den Medien und der Politik vergessen, ohne dass auf die Forderung nach einer Regulierung dieses Industriezweigs reagiert worden wäre. Dabei ist die Proliferation von privaten Militär- und Sicherheitsfirmen (PMSF), d.h. Firmen, welche in Konfliktzonen Dienstleistungen anbieten, die traditionell von Soldaten oder internationalen Polizeikräften geleistet wurden, eine Entwicklung mit potenziell weitreichenden Konsequenzen – auch für Deutschland.

Das Ausmaß dieses neuen globalen Industriezweigs ist beachtlich. Internationale PMSF wie G4S und Securitas haben mehrere hunderttausend Angestellte, und das amerikanische Militär wurde im Irak und Afghanistan durch 148.000 bzw. 74.000 zivile Mitarbeiter von PMSF unterstützt. Die steigende Nutzung von bewaffneten Sicherheitsdienstleistern im Ausland ist besonders besorgniserregend. Im Irak hat sich die Zahl der bewaffneten US-amerikanischen Sicherheitsdienstleister zwischen 2007 und 2010 mehr als verdoppelt auf 13.200 (Schwartz 2010: 6). In Afghanistan hat sich diese Zahl zwischen 2009 und 2010 sogar vervierfacht von 4.000 auf 16.000 (Ibid.: 11). Insgesamt gab es nach nicht-offiziellen Schätzungen über 30.000 bewaffnete Sicherheitsleute in Irak und über 24.000 in Afghanistan (Ibid.: 3; Filkins/Shane 2010).

Die wachsende Rolle von PMSF ist nicht ohne negative Folgen geblieben. In den Interventionen im Irak und in Afghanistan sind PMSF wiederholt durch disproportionale Gewalt und andere Vergehen aufgefallen (Isenberg 2006; Human Rights First 2008; Special Inspector General for Irak Reconstruction 2009). Der bekannteste Fall ist die Tötung von 17 Zivilisten durch Angestellte der US-amerikanischen Firma Blackwater während eines Feuergefechts im Zentrum von Bagdad in September 2007. In Afghanistan sind PMSF u.a. der exzessiven Gewaltanwendung, Umgehung von Waffenimportrestriktionen und der finanziellen Unterstützung der Taliban bezichtigt worden (Joras/Schuster 2008).

Trotzdem wurde und wird in Deutschland die Nutzung von PMSF in internationalen Interventionen wenig öffentlich diskutiert. Das scheint unter anderem daran zu liegen, dass bisher unzureichend bekannt ist, dass sich auch die Bundesregierung in multilateralen zivilen, polizeilichen und militärischen Einsätzen zunehmend auf PMSF stützt. In Afghanistan haben PMSF nicht nur Militärtransporte, Logistik, Catering, Wartungs- und Reparaturaufgaben, Wäscheversorgung, Abwasser- und Müllentsorgung und Brennstoffversorgung für das deutsche Bundeswehrrkontingent übernommen, sondern auch deutsche Trainingszentren geschützt, in denen die afghanische Polizei ausgebildet wird. Auf-

¹ Wir danken Matthias Dembinski, Anja Jakobi, Heide Rinnert und weiteren Mitarbeitern der HSFK für ihre wertvollen Kommentare und Unterstützung bei der Arbeit an diesem Report.

grund der Informationspolitik der Bundesregierung ist das Ausmaß dieser Nutzung im Vergleich mit den USA schlecht abzuschätzen. Dennoch belegt dieser Report an einzelnen Beispielen, dass die Bandbreite der Dienstleistungen, die von PMSF in deutschen Auslandsmissionen geleistet wird, bereits heute über die Grenzen hinausgeht, die von der Bundesregierung vor Kurzem noch proklamiert wurden (Bundestag 2005: 19; Bundestag 2010a: 7). Insbesondere die Beschäftigung von privatem Wartungs- und Wachpersonal in Afghanistan scheint der Aussage der Bundesregierung zu widersprechen, keine private Sicherheitsunternehmen in Krisengebieten einzusetzen (Bundestag 2010a: 7).

Die wachsende Rolle von PMSF in deutschen Auslandsmissionen hat mehrere Gründe. Ein Grund ist die massive Reduzierung der Streitkräfte. So schrumpfte die Bundeswehr von 495.000 im Jahr 1985 auf 220.000 Angehörige im Jahr 2011.² Ein zweiter Grund ist der Anstieg der zeitgleich stattfindenden militärischen Auslandsmissionen der Bundeswehr von vier in den frühen 1990er Jahren auf elf im Jahr 2011.³ Diese Einsätze überfordern die personellen und materiellen Kapazitäten der Bundeswehr. Drittens sind deutsche Regierungen seit den frühen 1990er Jahren davon ausgegangen, dass PMSF viele Dienstleistungen billiger erbringen können als Soldaten und zivile Staatsangestellte. Letztlich können PMSF dazu beitragen, die militärische Präsenz Deutschlands im Ausland gering zu halten und gleichzeitig im Einsatzgebiet Arbeitsplätze schaffen.

PMSF können militärische und zivile Dienstleistungen überall auf der Welt kurzfristig zur Verfügung stellen. Trotz dieser Vorteile ist Deutschlands zunehmende Nutzung von PMSF bei Auslandseinsätzen umstritten. Kritik an dieser Entwicklung spiegelt nicht nur Sorge um die möglichen Folgen für die demokratische Kontrolle des Militärs und das staatliche Gewaltmonopol wider, sondern auch negative Erfahrungen mit PMSF bei Einsätzen ‚out-of-area‘.

Da, mit Ausnahme von Asgaard, deutsche Firmen und von der Bundesregierung in Auslandseinsätzen angestellte PMSF bisher nicht in größere Skandale verwickelt waren und die Bevölkerung geringes Interesse an den Details deutscher Auslandsmissionen hat, ist diese Entwicklung wenig beachtet worden. Auch hat sich die Bundesregierung bisher nicht um eine öffentliche Analyse und Auswertung der Erfahrungen der Bundeswehr und anderer Stellen mit PMSF bei zivilen, polizeilichen und militärischen Einsätzen im Ausland bemüht. Dieser Report soll dazu beitragen, diesen Mangel zu beheben. Er argumentiert, dass der Einsatz von PMSF zwar einerseits Vorteile mit sich bringt, wie die Möglichkeit, im Falle von Krisen schnell Mittel aufzustocken. Andererseits birgt die Nutzung von PMSF aber Risiken wie illegitimen Gewalteininsatz, Ineffizienz und Korruption.⁴

Eine öffentliche Diskussion über die wachsende Rolle von PMSF in deutschen Auslandsmissionen ist umso wichtiger, als mit dem Wehrrechtsänderungsgesetz vom 1. Juli

2 NATO, in: www.nato.int/docu/pr/2007/p07-141.pdf; Bundeswehr, Streitkräfteplanung, in: www.bundeswehr.de (14.7.2011).

3 Bundeswehr, in: www.einsatz.bundeswehr.de (14.7.2011).

4 Commission on Wartime Contracting, in Irak and Afghanistan, US Congress, in: www.wartime-contracting.gov/ (14.7.2011).

2011 die Bedeutung von kommerziellen Dienstleistern aller Wahrscheinlichkeit nach zunehmen wird (Bundestag 2010f: 1). Die Aufhebung der Wehrpflicht, die Professionalisierung der Bundeswehr und die geplante Reduzierung der Zahl aktiver Soldaten auf 185.000 wirft die Frage auf, wie Deutschland an mehreren Auslandseinsätzen gleichzeitig teilzunehmen soll, ohne auf private Unternehmen zurückzugreifen. Experten, Politiker und Vertreter des Militärs wie Ulrich Kirsch, Vorsitzender des Bundeswehrverbandes, haben sich dahingehend geäußert, dass die geplante Größe der neuen Freiwilligenarmee politisch nicht vertretbar sei, wenn es das erklärte Ziel der Bundesregierung ist, Deutschlands Beitrag zu multilateralen militärischen Interventionen beizubehalten oder gar zu erhöhen (BMVg 2011). Die Bundesregierung scheint davon auszugehen, dass PMSF die vorhersehbaren Lücken füllen werden. So sehen die Verteidigungspolitischen Richtlinien vor, "Marktverfügbaren Lösungen und der stringenten Ausrichtung [der Bundeswehr] auf die priorisierten Fähigkeitsforderungen" Vorrang einzuräumen (BMVg 2011: 18).

Dieser Report untersucht die wachsende Bedeutung von PMSF bei deutschen Auslandseinsätzen und zeigt die möglichen Folgen auf. Abschnitt zwei beschreibt den geschichtlichen Hintergrund und innerdeutsche Positionen zur Auslagerung von Militär- und Sicherheitsdienstleistungen in Auslandsmissionen. Abschnitt drei analysiert das Ausmaß der Beteiligung von PMSF an deutschen Auslandseinsätzen. Die beiden darauffolgenden Abschnitte diskutieren die Vor- und Nachteile dieser Entwicklung und die mangelnde rechtliche und regulative Kontrolle von PMSF in Krisengebieten. Der abschließende Abschnitt sechs enthält Empfehlungen für eine bessere Kontrolle solcher Firmen.

2. Hintergrund und Positionen zur Nutzung von PMSF

2.1 Entwicklung der Auslagerung von Militär- und Sicherheitsfunktionen

Im Gegensatz zu den USA und Großbritannien, die Militär- und Sicherheitsdienstleistungen schon seit den neoliberalen Reformen der 1980er Jahren an Privatfirmen ausgelagert haben, zog Deutschland eine solche Option bis in die 1990er Jahre nicht ernsthaft in Betracht. Gründe dafür waren das Festhalten Deutschlands an dem Ideal des staatlichen Gewaltmonopols, das Konzept vom Bürger in Uniform und das Verbot militärischer Interventionen im Ausland, das im Grundgesetz nach Ende des Zweiten Weltkrieges verankert zu sein schien (Krahmann 2010; Richter 2007). Nach Artikel 87(a) des Grundgesetzes hat der Staat das Monopol beim Aufstellen von Streitkräften. Artikel 87(b) legt fest, dass eine zivile staatliche Bundeswehrverwaltung das Personalwesen übernimmt und den Sachbedarf der Streitkräfte regelt. Darüber hinaus bestimmt Artikel 12a (1), dass die Regierung Männer vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an zum Dienst in den Streitkräften oder in einem Zivilschutzverband verpflichten kann.

Trotz dieser Vorgaben haben sich Haltung und Umgang der Bundesregierung bezüglich der Privatisierung oder Auslagerung militärischer und sicherheitsrelevanter Funktionen in den vergangenen zwei Jahrzehnten stark gewandelt. Die Regierung Kohl (1982-98)

nahm als erste marktwirtschaftliche Reformen vor, um die Effizienz der Bundeswehr zu steigern und Militärausgaben zu reduzieren (Jaklin 2000: 8). Die 1992 eingerichtete Arbeitsgruppe ‚Aufwandsbegrenzung und Rationalisierung im Betrieb‘ führte ein Marktanalyse-Verfahren ein, um zu ermitteln, ob öffentliche oder private Dienstleister bestimmte Leistungen im Militärbereich kosteneffizienter erbringen könnten (Portugall 2007: 148-9). Die Regierung Kohl schränkte das Ausmaß einer möglichen Privatisierung von militärischen Dienstleistungen jedoch stark ein. Noch 1998 schloss das Bundesverteidigungsministerium eine große Zahl an ‚Kernfunktionen‘, wie militärische Aufklärung und Führung, Kampfunterstützung, Kampfausbildung, Logistik und medizinische Versorgung in Einsätzen, Personalwesen und Verwaltung, von der Marktanalyse aus (Keller 2007: 56).

Unter der Regierung Schröder (1998-2005) nahm die Bereitschaft zur Auslagerung von militärischen Dienstleistungen innerhalb Deutschlands zu. 1999 unterzeichneten Verteidigungsminister Rudolf Scharping und Vertreter der deutschen Industrie den Rahmenvertrag ‚Innovation, Investition und Wirtschaftlichkeit in der Bundeswehr‘. Dieser Vertrag, der eine signifikante Ausweitung der Auslagerung von Militär- und Sicherheitsdienstleistungen in Deutschland einleitete, benannte vierzehn Pilotprojekte für eine Kooperation mit Privatfirmen, einschließlich Lagerverwaltung, Logistik, IT-Support, Kommunikation, Betrieb des Gefechtsübungszentrums Colbitz-Letzlinger Heide, Munitionsversorgung, Flottenmanagement, Ausbildung in der Luftwaffe, Instandsetzung von Flugzeugen, logistische Unterstützung von Radargeräten, Vollbetreuung der U-Boot Flotille und Liegenschaftsmanagement (BMVg 2001).

Für die Umsetzung dieser Pilotprojekte schuf die Bundesregierung die Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb (g.e.b.b.), eine formal private aber de facto staats-eigene Gesellschaft. Ein wesentlicher Schritt war die Schaffung von vier öffentlich-privatwirtschaftlichen Partnerschaften, sogenannte public-private partnerships (PPP): die Bw Fuhrpark Service GmbH zur Betreuung der zivilen Fahrzeugflotte der Bundeswehr, die LH Bw Bekleidungs-gesellschaft, die Heeresinstandsetzungslogistik für die Instandsetzung von Geräten der Streitkräfte und die BWI Informationstechnik GmbH (Projekt Herkules) für Informationstechnik (siehe Tabelle 1). Zusätzlich wurden Verträge für weitere Militär- und Sicherheitsdienstleistungen direkt an Privatfirmen vergeben.

Tabelle

Firmenname	Vertragsdauer	Geschätzte Kosten (Milliarden) ⁵	Anteilseigner
Bw Fuhrpark Service GmbH	2002-9 2009-unbekannt	€ 2,8	<ul style="list-style-type: none"> • 75,1% Bundesregierung • 24,9% Deutsche Bahn
LHBw Bekleidungs-gesellschaft	2002-14	€ 1,7	<ul style="list-style-type: none"> • 25,1% Bundesregierung • 74,9% Konsortium aus Lion Apparel und Hellmann Worldwide Logistics
Heeresinstand-setzungsl Logistik GmbH	2005-13	€ 1,77	<ul style="list-style-type: none"> • 49% Bundesregierung • 50% Konsortium aus Krauss-Maffei Wegmann, Rheinmetall Landsysteme und Industrierwerke Saar
BWI Informati-onstechnik GmbH (Herkules)	2006-16	€ 7,1	<ul style="list-style-type: none"> • 49,9% Bundesregierung • 50,1% Konsortium aus Siemens Business Services und IBM Deutschland

Unter den Koalitionsregierungen von CDU/CSU und SPD (2005-09) sowie CDU/CSU und FDP (ab 2009) unter Kanzlerin Angela Merkel schritt die Auslagerung militärischer Dienstleistungen weiter voran. Die Große Koalition verabschiedete Gesetze, die die Schaffung öffentlich-privatwirtschaftlicher Partnerschaften im Verteidigungssektor vereinfacht und beschleunigt haben (BGBI 2005: 2676). Gleichzeitig beschloss Verteidigungsminister Franz Josef Jung, die Eigentümerschaft und Verwaltung solcher öffentlich-privaten Partnerschaften von der g.e.b.b. ins Verteidigungsministerium zu verlagern (Kersting 2006). Obwohl die Bundesregierung in den folgenden Jahren stärker auf interne Optimierung in der Bundeswehr geachtet hat, ist die Zusammenarbeit mit der Industrie weiter ausgedehnt worden (g.e.b.b. 2008; BMVg 2006a: 84-5). Hinzugekommen sind Verträge für die Bewachung von Bundeswehreinrichtungen im Inland, die Verwaltung des Truppenübungsplatzes Altmark, die Sanierung der Fürst-Wrede-Kaserne in München, die Privatisierung des Logistik und Supply Chain Management sowie des IT-Trainings der Bundeswehr (Bundestag 2006: 21). Darüber hinaus lagerte die Bundeswehr, wie Kapitel 3 zeigt, weitere Militär- und Sicherheitsdienstleistungen in Auslandseinsätzen an nationale und internationale Firmen aus (Bundesrechnungshof 2006: 178).

2.2 Innerdeutsche Positionen zu PMSF

Während die Auslagerung von zivilen Dienstleistungen für die Bundeswehr im Inland weitläufig akzeptiert wird, ist die Nutzung von PMSF für militärische Zwecke und im Ausland umstritten. Viele Parlamentarier befürchten, dass die wachsende Rolle dieser Firmen in internationalen Einsätzen das staatliche Gewaltmonopol in Frage stellen könnte, weil sie dort mittelbar oder unmittelbar in Kampfhandlungen hineingezogen werden können (Bundestag 2008: 1). Außerdem werden PMSF als eine mögliche Bedrohung für

⁵ Bundesministerium der Verteidigung, Bundeswehr Plan 2007, Berlin, S. 16.

staatliche Kontrollmechanismen und internationales Völkerrecht angesehen, da beide bisher diese Firmen nicht genau regulieren (Bundestag 2008: 2). Sowohl Mitglieder der regierenden CDU/CSU-Fraktion als auch die oppositionellen Grünen (Bundestag 2011a: 1) sehen die Gefahr, dass Privatfirmen im Ausland „staatlicher und parlamentarischer Kontrolle und dem staatlichen Gewaltmonopol entzogen sein können“ (Kiesewetter 2011: 9528). Um beides zu gewährleisten, haben die Fraktionen der CDU/CSU und SPD (Bundestag, 2008), der SPD (Bundestag, 2010f), der LINKE (Bundestag, 2011b) und des Bündnis90/die Grünen (Bundestag, 2011c) vier Anträge für eine verbesserte Regulierung bzw. ein Verbot von international agierenden deutschen PMSF gestellt, ohne dass die Bundesregierung darauf reagiert hätte.

Auch in den überregionalen deutschen Medien wird kritisch über den Einsatz von PMSF im Ausland berichtet. Die Wochenzeitung *Die Zeit* schreibt: „[Sicherheitsfirmen] werden von westlichen Regierungen engagiert, wenn die mehr Truppen entsenden möchten, als ihnen in ihren nationalen Armeen zur Verfügung stehen; sie werden gerufen, wenn westliche Regierungen den Einsatz von militärischer Gewalt der Parlamentskontrolle entziehen wollen; wenn sie dort intervenieren möchten, wo sie es nach dem Völkerrecht nicht dürfen; wenn sie verbündete Regime oder Gruppen im Kampf gegen interne Gegner unterstützen wollen; oder wenn sie ökonomische Interessen militärisch absichern möchten, ohne dass dabei offiziell Streitkräfte eingesetzt werden“ (Speckmann 2010). Die Nachrichtensendung *Die Tagesschau* hat die Bundesregierung für die fehlende Regulierung von Sicherheitsfirmen scharf kritisiert (Tagesschau 24.5.2010). Die *Süddeutsche Zeitung* schreibt: „Im Zeitalter des Outsourcing des Krieges ist an vielen Orten auch die Zuständigkeit für Recht und Gesetz ausgelagert worden. Gleichzeitig wird das staatliche Gewaltmonopol von Staaten ausgehöhlt, die auf private Eingreiftruppen setzen“ (Leyendecker 2010).

Die Bundesregierung und ihre Stellen, einschließlich des Verteidigungsministeriums, der g.e.b.b. und der Bundeswehr, teilen diese Befürchtungen nicht. Auf eine parlamentarische Anfrage antwortete die Bundesregierung: „Zu den Aufgaben der Streitkräfte, die ebenfalls dem Gewaltmonopol des Staates unterfallen, gehören auch die Auslandseinsätze der Bundeswehr im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit i.S. von Artikel 24 Abs. 2 GG. ‚Militärische‘ Tätigkeiten im In- oder Ausland können insofern nicht auf private Unternehmen übertragen werden“ (Bundestag 2005: 5). Die Bandbreite der Dienstleistungen, die von der Bundesregierung als ‚genuin, militärische Tätigkeiten‘ oder ‚Kernaufgaben‘ der Bundeswehr beschrieben werden, ist im Lauf der Jahre jedoch beträchtlich geschrumpft. Noch im Jahr 2005 erklärte die Bundesregierung: „Wartungsaufgaben im engeren Sinne gehören zu den unverzichtbaren militärischen Kernfähigkeiten der Logistik der Bundeswehr. Die Kernfähigkeiten resultieren aus Einsatzerfordernissen – insbesondere die Fähigkeit zur unmittelbaren logistischen Leistungserbringung durch Soldaten im Einsatzgebiet – und stehen daher grundsätzlich für eine Vergabe an zivile Unternehmen nicht zur Verfügung“ (Bundestag 2005: 19). In Afghanistan wurden Wartungs- und Logistikaufgaben allerdings regelmäßig von Privatunternehmen wie Kraus-Maffei Wegmann (KMW), Rheinmetall und Kühne + Nagel erbracht (siehe Abschnitt 3.2.). Eine öffentliche Debatte darüber, was zu den militärischen Kernaufgaben der Bundeswehr gehören soll, hat es bisher nicht gegeben.

Statt dessen ist der Privatisierungs-Diskurs der Regierung, vertreten durch Verteidigungsministerium, Bundeswehr und g.e.b.b., geprägt von Zielen wie „Wirtschaftlichkeit“, „Mobilisierung privaten Investorkapitals“, „Senkung der Betriebskosten“ und der „Modernisierung“ der Bundeswehr (g.e.b.b. 2004a: 1). Privatwirtschaftliche Strukturen werden als „erfolgreich“ gepriesen und „übertr[effen] nachweislich die wirtschaftlichen Zielwerte“ (g.e.b.b. 2004a: 1; g.e.b.b. 2006: 3). „Erfolgsmessung“ erfolgt im Sinne einer „Leistungsbilanz“, die alle Kosten in Verhältnis zu den Einsparungen im Verteidigungshaushalt setzt und Erfolg nicht vornehmlich als die Verbesserung nationaler und internationaler Sicherheit versteht (g.e.b.b. 2006: 3). Die Ausweitung von privaten Dienstleistungen bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr wurde bisher von der Bundesregierung als Erfolg angesehen, nicht als ein potenzielles Problem (g.e.b.b. 2004b: 24; g.e.b.b. 2006: 6-7).

Obwohl sich diese beiden Positionen diametral gegenüberstehen, fehlt bisher eine substantielle öffentliche Debatte, die auf tatsächliche empirische Entwicklungen in Auslandsmissionen eingeht. Dies liegt unter anderem daran, dass die Bundesregierung es vermieden hat, die Medien und den Bundestag umfassend über die Nutzung von PMSF ‚out-of-area‘ zu informieren. So hat die Bundesregierung einerseits wiederholt behauptet, die Bundeswehr greife in Afghanistan „nicht auf die Dienste privater Sicherheitsunternehmen zurück“ (Bundestag 2010d: 1 siehe auch Bundestag 2010e: 7). Andererseits hat sie auf Anfragen des Bundestages berichtet, dass eine ganze Reihe von Firmen den Bundeswehreinsatz in Afghanistan mit Dienstleistungen wie Wartung, Logistik und Basismanagement unterstützen und dass die Bundeswehr auch afghanisches Wachpersonal beschäftigt (Bundestag 2010a: 7).

Die Widersprüchlichkeit dieser Aussagen kann dadurch erklärt werden, dass die Bundesregierung nach eigenem Bekunden „keine allgemeingültige Definition der Begriffe ‚private Anbieter von Sicherheit‘ bzw. ‚Anbieter militärischer Sicherheit‘“ hat (Bundestag 2010d: 2). Der öffentliche Eindruck, Deutschland setze in seinen Auslandsmissionen keine Sicherheitsfirmen ein, geht auf drei implizite Unterscheidungen zurück. Erstens differenziert die Bundesregierung zwischen Aufträgen, die direkt von den Streitkräften oder von anderen Stellen kommen (Bundestag 2010d: 2; Bundestag 2010e: 7); zweitens unterscheidet sie zwischen bewaffneten und unbewaffneten Dienstleistern, wobei nur erstere als ‚Sicherheitsfirmen‘ bezeichnet werden; und drittens unterscheidet sie zwischen Personen und Firmen. So kann erklärt werden, die Bundeswehr beschäftige keine „privaten Sicherheitsunternehmen“, obwohl die Streitkräfte im Dezember 2009 in Afghanistan 264 Wachmänner individuell unter Vertrag hatten (Bundestag 2010a: 7 – unsere Hervorhebung; siehe auch Bundestag 2010d: 1).

Der durch diese Unterscheidungen hervorgerufene Eindruck, PMSF würden deutsche Auslandseinsätze nur in geringem Maße oder in zivilen Funktionen unterstützen, untermauert die Haltung der Bundesregierung, verbesserte staatliche Kontrollen und Regulierungen für PMSF seien nicht notwendig (Bundestag 2005: 4). Laut Regierung reichen „bestehende Vorschriften im EU-Sanktionsrecht, Gewerberecht und Außenwirtschaftsrecht aus..., [um] Sicherheitsunternehmen mit militärischen Absichten wirksam zu begegnen“ (Bundestag 2010e: 9-10). Da Sicherheitsfirmen legale Unternehmen sind und sich aus Sicht der Bundesregierung von Söldnern unterscheiden, gibt es auch keinen An-

lass, die Ratifizierung der VN-Konvention für Söldneraktivitäten (siehe 5.1) voranzutreiben, die Deutschland bereits 1990 unterzeichnet hat (Bundestag 2010e: 9). Insofern zusätzliche Kontrollen nötig sind, hat sich die Bundesregierung für eine Selbstregulierung des Sektors ausgesprochen (Bundestag 2005: 18). Auf wiederholte Anträge verschiedener Parteien, einschließlich der CDU/CSU, SPD, die LINKE und Bündnis90/die Grünen, PMSF zu verbieten oder die Kontrolle durch Gesetze zu verbessern, hat die Bundesregierung bisher nicht reagiert (Bundestag 2008; Bundestag 2010f; Bundestag 2011b; Bundestag 2011c).

Dieser Abschnitt zeigt, dass verschiedene Bundesregierungen seit den 1990er Jahren einen ideologischen und praktischen Wandel hin zu Privatisierung und Auslagerung von Militär- und Sicherheitsdienstleistungen vollzogen haben. Dennoch ist wenig über die Nutzung von PMSF in deutschen Auslandseinsätzen bekannt. Eine öffentliche Debatte über die möglichen Probleme, die sich aus der wachsenden Rolle von PMSF ergeben können, hat die Bundesregierung bisher vermieden. Vor einer Untersuchung dieser Probleme stellt dieser Report deshalb den Umfang der deutschen Auftragsvergabe bei zivilen, polizeilichen und militärischen Einsätzen im Ausland am Beispiel von Afghanistan dar.

3. Nutzung von PMSF in Auslandseinsätzen

Deutschlands Nutzung von PMSF kann unterteilt werden in zivile Aufgaben und Einsätze im Ausland, wie z.B. der Schutz von Botschaften, Vertretungen und Entwicklungsprogrammen unter der Federführung des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit; Polizeieinsätzen, einschließlich polizeilicher Ausbildung als Teil der Sicherheitssektorreform-Programme unter dem Bundesministerium des Innern; und militärischen Einsätzen der Bundeswehr unter Führung des BMVg.

3.1 Zivile und polizeiliche Einsätze

Zivile und polizeiliche Einsätze im Ausland sind seit dem Ende des Kalten Krieges immer wichtiger geworden. 2011 war Deutschland an vier VN-Missionen beteiligt (Kosovo, Liberia, Darfur und Sudan) und an sieben EU-Polizeimissionen (Kosovo, Bosnien-Herzegovina, Moldawien/Ukraine, Palästina, Afghanistan und Georgien) (BMI 2011). Deutschland hat auf bilateraler Ebene auch ausländische Polizeidienste unterstützt; hier ist die brisanteste Mission das German Police Project Team (GPPT) in Afghanistan.

Im Gegensatz zu anderen Staaten wie USA, Großbritannien und den Niederlanden entsendet Deutschland keine Mitarbeiter von Firmen für die ausländische Polizeiunterstützung, sondern nur Polizisten der Bundespolizei und der Landespolizeien (Korski/Gowan 2009: 47). In der Tat sind die Bundesregierung und vor allem viele deutsche Polizisten besorgt über die Verwendung von Privatangestellten in Polizeifunktionen (Interviews mit GPPT-Vertretern in Kabul und Mazar-e Sharif, Oktober 2010 und Juli 2011; Evertz 2009: 15). Allerdings hat Deutschland in Afghanistan zunehmend Wachfirmen

eingesetzt, um das GPPT und die Trainingszentren in Nordafghanistan zu schützen (Bundestag 2010g: 3). Das GPPT in Mazar-e Sharif und Faisabad setzt die Firma Saladin Security Afghanistan Ltd. ein, die in Afghanistan registriert und zugelassen ist und die auch die deutsche Botschaft in Kabul bewacht (Bundestag 2010d: 3). Hier setzt die Bundeswehr zum ersten Mal privates Wachpersonal zur Absicherung in Hochrisikogebieten ein. Deutsche Polizisten, die für die Europäische Polizeimission EUPOL Afghanistan arbeiten, werden ebenso teilweise privat beschützt. So hat die EU die international operierende Sicherheitsfirma Hart mit dem Schutz des EUPOL-Hauptquartiers in Kabul beauftragt.⁶

Darüber hinaus nutzte das Risikomanagementsystem der Organisationen, die in Afghanistan das Entwicklungs- und Stabilitätsprogramm des Auswärtigen Amtes umsetzen, die Dienste von vier Sicherheitsfirmen: Kabora, LANTdefence, Asia Security Group und Servcor (Bundestag 2010d: 3). Nicht klar ist, ob diese Firmen bei der Bundesregierung oder den Durchführungsorganisationen unter Vertrag sind. So schreibt die Regierung, dass „Bewachung und Schutz von Liegenschaften der Durchführungsorganisationen“ durch 319 afghanische und internationale Wachpersonen unter einem Rahmenvertrag mit dem Auswärtigen Amt erfolgten (Bundestag 2010d: 3).

3.2 Militärische Einsätze

Auch bei Militäreinsätzen im Ausland hat Deutschland zunehmend PMSF unter Vertrag. Im Kosovo hat die Bundeswehr Unternehmen für Transport, zum Bau von Feldlagern, für den Betrieb von Sanitäreinrichtungen und für Wartungs- und Reparaturaufgaben angestellt; in Bosnien wurden zum ersten Mal Catering-Leistungen in einem Einsatzgebiet ausgelagert; in Mazedonien wurden Firmen vor Ort mit Fahrzeugbetreuung beauftragt (Bundestag 2007a: 14; Petersohn 2006: 18-19; Reimann/Weiland 2006; g.e.b.b. 2007; Bundeswehr 2002; Welt Online 2001). In Afghanistan, wo die Bundeswehr an der International Security Assistance Force (ISAF) der NATO beteiligt ist, hat die Auslagerung von Militär- und Sicherheitsdienstleistungen bislang den größten Umfang erreicht. Sie umfasst Transport, Logistik, Catering, Wartung, Reparaturen, Wäscheservice, Abwasser, Abfallentsorgung, Brennstoffversorgung und Schutzdienstleistungen für das Bundeswehrkontingent und deutsche Basen vor Ort.

Bereits bei der Einrichtung von Feldlagern in Afghanistan setzte die Bundesregierung stark auf PMSF. Die Bundeswehr beauftragte die STUTE Verkehrs GmbH, eine Tochtergesellschaft von Kühne + Nagel, Material über Land zu den drei deutschen Feldlagern in Mazar-e Sharif, Kundus und Faisabad zu transportieren. Ein Grund für die Beauftragung eines Privatunternehmens war, dass es kein Abkommen mit den Transitstaaten über die Genehmigung von Bundeswehr-Transporten gab und sich somit eine kommerzielle und

6 Für EUPOL ist vor allem der Schutz von Mitarbeitern problematisch, die in den Provincial Reconstruction Teams (PRT) arbeiten. Die Staaten, die für die jeweiligen PRT zuständig sind, haben den EUPOL-Experten lediglich Schutz garantiert, wenn die Mittel dies zuließen (Peral 2009: 334).

damit ‚zivile‘ Lösung aufdrängte. Die Versorgung lief mit der Bahn über Polen, Weißrussland, Russland, Kasachstan und Usbekistan bis zur nordafghanischen Stadt Hairaton, wo das Material auf Lastwagen eines afghanischen Subunternehmens umgeladen werden musste, um zum Bestimmungsort zu gelangen. Laut STUTE (2007) transportierte die Firma zwischen 2005 und 2007 mehr als 500 Waggonladungen Logistik-Zubehör zu deutschen Stützpunkten in Afghanistan.

Insgesamt ist die Rolle von PMSF bei Transport und Logistik besonders ausgeprägt. In Afghanistan wurden die umfangreichsten Aufträge an zwei deutsche Firmen vergeben: Müller & Partner und Schenker Logistics. Weiterhin übernahmen Uzbekistan Airways, Kühne + Nagel (KN) Airlift, Transa Spedition, UZ Aeronavigation, JP-International Air, Shell Niederlande und Sara Spa Transporte zu Lande und per Flugzeug (Bundestag 2010b: 5-6). Für die Firmen kann das Risiko hoch sein: Generell schützt die Bundeswehr Transport- und Logistikunternehmen sowie deren Subunternehmen nicht. Der Bundesverteidigungsminister erklärt dazu, die Sicherheit der von der Bundeswehr beauftragten Firmen liege in deren eigener Verantwortung (Hötte/Leufgens/Steiner 2010).

Ein dritter Bereich, in dem die Unterstützung der Bundeswehr durch Privatfirmen ausgeweitet wurde, ist der von Wartungs- und Reparaturarbeiten in Einsatzgebieten. Die Firma KMW hat die Bundeswehr bereits seit 1996 bei Auslandseinsätzen unterstützt. Ab 2003 war KMW mit bis zu sieben Technikern in Kabul vertreten und ab 2004 arbeitete ein Team der Firma im Kundus. Das Personal besteht überwiegend aus ehemaligen Bundeswehrsoldaten, die jetzt bei KMW zu einem höheren Gehalt angestellt sind (Fasse 2010). In Vorbereitung auf weitere Verträge unterzeichnete KMW 2011 einen Kooperationsvertrag mit der Daimler AG für ein „flächendeckendes Servicenetzwerk, beispielsweise in Afghanistan oder dem Kosovo, mit eigenem Servicepersonal und eigenen Instandsetzungseinrichtungen in den Feldlagern alliierter Streitkräfte“ (KWM 2011). Andere Firmen wie Rheinmetall Services warteten und reparieren die drei HERON 1-Drohnen der Bundeswehr sowie zwei Bodenkontrollstationen in Mazar-e Sharif (Handelsblatt 8.12.2010), während Rheinmetall Landsysteme Mitarbeiter für Reparaturen an den ‚Wiesel‘-Bundeswehrfahrzeugen nach Kabul geschickt hat.

Deutsche und internationale Firmen erbringen zudem zivile Dienstleistungen für die Bundeswehr, wie etwa Abwasser- und Container-Service durch Ecolog, Wäschereidienste durch AK Company, Baudienstleistungen durch Abrown Fayzabad und BAL Construction Company, Abfallbeseitigung durch Sani und Tiofor, Energieversorgung und Systemwartung durch ABY Henstedt-Ulzburg sowie Kerosin- und Brennstoffversorgung durch Nordic Camp Supply (NCS Fuel) und Badakhshan Pump Station (Bundestag 2010b: 4-5).

Eine neue Entwicklung ist die kommerzielle Verpflegung von Bundeswehrsoldaten seit 2005. Supreme, ein internationales Unternehmen, das auch für die britischen Streitkräfte tätig ist, hat die Versorgung und Verwaltung der Catering-Einrichtung im Camp Marmal in Mazar-e Sharif sicher gestellt. 2011 ging der Folgeauftrag an das Konkurrenzunternehmen Logistik-Systembetreuungs-Gesellschaft mbH (LOG 2011). Bei der Versorgung mit Lebensmitteln im Einsatz hat die Bundesregierung damit eine Wende vollzogen. Noch in den deutschen EUFOR- und KFOR-Missionen im ehemaligen Jugoslawien wur-

de ein militärisch geführtes, optimiertes Eigenmodell' für die Verpflegung von Soldaten im Einsatz getestet und als Erfolg angesehen.⁷

Schließlich beschäftigt die Bundeswehr in Afghanistan auch private Wachdienste. Aus einer Antwort der Regierung auf eine parlamentarische Anfrage ergibt sich, dass die Bundeswehr seit Dezember 2009 auf verschiedenen Stützpunkten 264 Afghanen als Wachpersonal beschäftigt hat: 61 in Faisabad, 77 in Mazar-e Sharif, 79 in Kundus und 47 in Taloqan (Bundestag 2010a: 7). Genaue Angaben darüber, ob es sich dabei um bewaffnete oder unbewaffnete Personen handelt und welche Funktion sie haben, gibt es nicht. Zumindest die Wachen vor dem Polizeitrainingszentrum bei Camp Marmal in Mazar-e Sharif sind bewaffnet (persönliche Beobachtung – C. Friesendorf, Juli 2011).

Die Auslagerung von Militär- und Sicherheitsdienstleistungen bei Auslandsmissionen deckt also ein breites Spektrum ab, obwohl der Bundestag und die deutsche Öffentlichkeit glauben, dass Deutschland PMSF bisher kaum nutzt. Das nächste Kapitel untersucht Vor- und Nachteile dieser Entwicklung.

4. Vor- und Nachteile der Nutzung von PMSF

Da die Bundesregierung die Folgen der Auslagerung von Militär- und Sicherheitsdienstleistungen bei Auslandseinsätzen öffentlich kaum problematisiert hat, stützt sich dieses Kapitel auf die wenigen Aufträge, die die kritische Aufmerksamkeit des Bundestags, des Bundesrechnungshofs und der Medien auf sich gezogen haben. Der Fokus dieses Abschnittes liegt damit vor allem auf den möglichen Nachteilen der Nutzung von PMSF. Die Vorteile beziehen sich auf Argumente, die von der Bundesregierung hervorgebracht wurden. Zudem geht dieses Kapitel auf Erfahrungen anderer Staaten wie den USA ein. Im Zentrum der Analyse stehen dabei fünf Aspekte: (1) Leistungssteigerung, (2) Effizienz und Effektivität, (3) Kontrolle und Abhängigkeit, (4) Sicherheit und (5) Legalität und Legitimität.

4.1 Leistungssteigerung

Einer der Hauptvorteile der Verwendung von PMSF bei internationalen Interventionen ist, dass Staaten Firmen schnell einsetzen und Personal- und Materialbedarf kurzfristig erfüllen können. In Deutschland ist dieses Argument besonders relevant. Schließlich fehlten der Bundeswehr, die jahrzehntelang auf Territorialverteidigung ausgerichtet war, wichtige Mittel für den Einsatz im Ausland. In der Vergangenheit haben materielle Lücken eine große Rolle bei der Vergabe von Verträgen an private Dienstleister gespielt, wie die geringen Transportkapazitäten der Bundeswehr, die erst ab 2013 durch die geplante Lieferung des Airbus A400M behoben werden. Bis 2006 charterte die Bundeswehr des-

⁷ G.e.b.b., Verpflegung im Einsatz, in: www.gebb.de/Projekte/Verpflegung/Einsatzverpflegung.html (14.7.2011).

halb Antonov-Transportflugzeuge, auch für die Versorgung der ISAF-Truppen in Afghanistan (Bundesrechnungshof 2006: 178). Auf dem Seeweg bediente sich die Bundeswehr kommerzieller Roll-on-Roll-off (RO-RO) Schiffe der Sloman Neptun Schiffahrts AG, um Geräte und Güter auf den Balkan zu transportieren (Petersohn 2006).

Seit 2006 hat die Bundeswehr kommerzielle Transportleistungen für Auslandseinsätze in zwei Projekten gebündelt: den ‚Gesicherten Gewerblichen Strategischen Seetransport‘ und den ‚Gesicherten Gewerblichen Strategischen Lufttransport‘ (BMVg 2007: 16). Im Rahmen des ersten Projektes chartert Deutschland zusammen mit den dänischen Streitkräften RO-RO-Schiffe von der dänischen Reederei DFDS (BMVg 2007: 17; NDR1 25.5.2011). Das zweite Transportprojekt stützt sich auf die SALIS (Strategic Airlift Interim Solution) Initiative der NATO, welche die Ruslan SALIS GmbH mit Transporten beauftragt hat (Petersohn 2006: 15).

Eine weitere Leistungslücke bei Bundeswehr-Auslandseinsätzen bestand bei Satellitenanlagen. Um die Verbindung zu den Truppen in Somalia, Bosnien und im Kosovo zu gewährleisten, musste die Bundeswehr die Firma ND SatCom mit der Versorgung von Intelsat-Leistungen beauftragen (Spacenewsfeed 19.8.2001). Diese Lücke wurde 2009 durch den Kauf von zwei Militär-Satelliten von der MilSat Services GmbH geschlossen.⁸

Die Mehrzahl der Verträge für Militär- und Sicherheitsdienstleistungen ist heute eine Folge der massiven Personalkürzungen der Bundeswehr und ihrer Reorientierung auf ‚militärische Kernfunktionen‘. Im ehemaligen Jugoslawien und Afghanistan hat die Bundeswehr so auf Privatunternehmen zurückgegriffen, um die Truppe von Schutz-, Logistik- und anderen Diensten zu entlasten. PMSF ermöglichen der Bundesregierung heute, eine Überlastung der Bundeswehr durch mehrfache Auslandseinsätze zu verhindern, ohne die Personalstärke permanent wieder anzuheben.

4.2 Effizienz und Effektivität

Ein weiterer oft angeführter Vorteil von PMSF ist höhere Kosteneffizienz und größere Effektivität. Im Einsatz sind insbesondere lokale Firmen häufig günstiger als internationale oder Soldaten, da sie niedrigere Löhne an ihre Angestellten bezahlen. Darüber hinaus können Unternehmen vor Ort effektiver sein, weil ihre Mitarbeiter den lokalen Kontext kennen, Kontakte haben und die Sprache beherrschen (Stoddard/Harmer/ DiDomenico 2008: 23). Die Art der Dienstleistungen beeinflusst ebenfalls die Effizienz von PMSF. Bei zivilen Aufgaben wie Verpflegung, Abwasser, IT-Support, Logistik und Transport stehen Unternehmen auf dem freien Markt im Wettbewerb miteinander und Kosten werden dadurch gesenkt. Bei der militärischen Unterstützung können Staaten oft nur zwischen wenigen Firmen wählen, die entsprechend spezialisiert sind, was die Konkurrenz mindert.

8 MilSat Services, Aktuelles, in: www.milsatservices.de/1-Aktuelles.html (15.7.2011).

Aufgrund der Komplexität der Faktoren und Einsätze ist fraglich, ob privatwirtschaftlich erbrachte Dienstleistungen in jedem Fall günstiger sind. Laut Verteidigungsministerium ist die kommerzielle Bewachung von Militärbasen *innerhalb* von Deutschland 49 Prozent billiger als die Verwendung von Bundeswehrpersonal (Bundestag 2006a: 21). Die Kosteneffizienz kann jedoch wesentlich verringert werden, wenn militärische Bewachungsaufträge ohne Ausschreibung und damit außerhalb der Konkurrenz vergeben werden (GAO 2006: 3). Bei Auslandseinsätzen ist dieses Problem besonders groß, weil militärische Bedarfslücken schnellstens geschlossen werden müssen und die Zeit für öffentliche Ausschreibungen oftmals zu knapp ist (GAO 2007).

Auftragsvergabe und -durchführung sind zudem bei Auslandseinsätzen schwieriger zu kontrollieren als im eigenen Land und zu Friedenszeiten. Bei Interventionen kann es deshalb zu Leistungsmängeln, Korruption und Entwendung von Geldern durch lokale und internationale PMSF kommen. Eine Untersuchung des US-Senats über vom Pentagon in Afghanistan beschäftigte Sicherheitsfirmen kritisiert, dass diese Unternehmen afghanische Kriegsfürsten und lokale Machthaber unterstützt haben, die für Mord, Entführung, Korruption und Angriffe auf internationale Truppen verantwortlich waren. Weiterhin deckt der Bericht die Verschwendung von Mitteln und das Versagen von Unternehmen auf, die Wachen nicht ausgebildet, nicht-funktionierende Waffen verwendet und Wachposten nicht besetzt haben (Committee on Armed Services United States Senate 2010: i).

Ein Beispiel für die potenziellen negativen Folgen unzureichenden Wettbewerbs für Auslandseinsätze der Bundeswehr liefert die Firma Ecolog. Ecolog versorgt die deutschen Streitkräfte in Afghanistan mit Wäschedienstleistungen, Abfallbeseitigung, Containern und Brennstoffen. Mehrmals wurde Ecolog als Partner ohne offene Ausschreibung gewählt; sechs Verträge lagen über dem Betrag von €193.000 und hätten damit laut EU-Vorschriften sogar international ausgeschrieben werden müssen (Bundestag 2010c: 2, 4). Trotz wiederholter Kritik setzte sich diese Praxis über Jahre fort, obwohl die Firma schlechte Arbeit leistete, wie z.B. die Verwendung von Waschmitteln, durch die Uniformen mit Nachtsichtgeräten leichter zu sehen waren; die Lieferung von Diesel-Kraftstoff, der die Filter von Fahrzeugen und Heizanlagen bei niedrigen Temperaturen blockierte; und die unsachgemäße Entsorgung von Abwasser und Haushaltsmüll (Bundestag 2010c: 5-6; Funk 2010; Friedrichs 2009).

In anderen Auslandseinsätzen kam es zu Problemen bei der Versorgung des deutschen Militärkontingents, weil die Kontrolle über den privaten Dienstleister mangelhaft war. Nachdem die Verpflegung in Bosnien 2006 privatisiert wurde, beschwerten sich Soldaten über schlechte Qualität und eingeschränkte Flexibilität des Cateringunternehmens (Bundestag 2007a: 14). Beim Bundeswehreinsatz im Kongo kam es zu Verspätungen beim Aufbau des Feldlagers durch eine von der EU beauftragte Firma und nach deren Fertigstellung zu Problemen durch Schimmelbefall und mangelhafte Abdichtung in den Unterkünften. Bundeswehrsoldaten beschwerten sich auch über mangelhaften Wäscheservice des von der EU eingesetzten Dienstleisters (Bundestag 2007a: 16).

Der Bundesrechnungshof hat mehrfach beobachtet, dass Kostenvergleiche zwischen internen Optimierungsmodellen der Bundeswehr und externen Dienstleistern oder öffentlich-privaten Partnerschaften nur deshalb zugunsten der Unternehmen ausfielen, weil

sie auf falschen Schätzungen oder überholten Schlussfolgerungen beruhten (Bundesrechnungshof 2003: 165; Leersch 2000). Beispiele für eine geringere Kosteneffizienz von Privatunternehmen als von den Vorstudien erwartet sind die Technische Schule der Luftwaffe in Kaufbeuren, die Bw Fuhrpark Service GmbH und die BWI Informationstechnik GmbH Herkules (Bundestag 2007b: 193-95; BMVg 2006a: 9; Henning 2007; Kuhn 2006). Im Fall der Bw Fuhrpark Service GmbH beruhte ein Teil der projizierten Einsparungen gegenüber dem alten Bundeswehrfuhrparkmodell auf dem Leasing der neuen Fahrzeugflotte (Bundesrechnungshof 2003: 219). Bereits 2006 zeigte sich jedoch, dass dieser Ansatz tatsächlich langfristig teurer war, und die Bw Fuhrpark Service GmbH bat die Regierung um zusätzliche finanzielle Unterstützung, um die Wagen zu kaufen (BMVg 2006a: 17). Trotz Veränderungen im Betriebsmodell konstatierte der Bundesrechnungshof 2011, dass die Regierung „nach neun Jahren Fuhrparkmanagement ihr Ziel nicht erreicht“ hat und „Einsparungen in Milliardenhöhe“ nicht realisiert wurden (Scheidges 2011; Blechschmidt 2011). Der Grund war, laut dem Bundesrechnungshof, mangelnder Wettbewerb und die Tatsache, dass „[d]ie Bundeswehr mit ihren derzeitigen Verfahren und Prozessen nicht in der Lage [ist], Outsourcing-Projekte effektiv zu steuern“ (Scheidges 2011).

Diese Beispiele zeigen, dass Kosteneffizienz und Effektivität von PMSF dann besonders gefährdet sind, wenn Wettbewerb und Kontrolle fehlen (GAO 2007; Armed Services Committee 2010). Der nächste Abschnitt untersucht die Probleme bei fehlender Kontrolle und der Abhängigkeit von Unternehmen.

4.3 Kontrolle und Abhängigkeit

In Deutschland gibt es fünf Gründe für mangelnde Transparenz und Kontrolle von PMSF in Auslandseinsätzen: Erstens fehlen der Regierung klare Definitionen von PMSF, deren Dienstleistungen und militärischen Kernfunktionen. So sind die von der Bundesregierung der Öffentlichkeit und dem Parlament zur Verfügung gestellten Informationen zur Nutzung von privaten Unternehmen in Auslandseinsätzen oftmals widersprüchlich oder unklar.

Zweitens, und damit zusammenhängend, gibt es keine zentrale Stelle, die Informationen über Verträge der Regierung oder der Bundeswehr mit PMSF bei Auslandseinsätzen sammelt. Schließlich sind viele Ebenen und Akteure an der Auftragsvergabe beteiligt: Bundeswehr, Auswärtiges Amt, das Hauptquartier der jeweiligen Mission, weitere nationale Kontingente sowie internationale Organisationen wie die EU, die NATO und die Vereinten Nationen.

Drittens fehlen formale Institutionen, die den Bundestag regelmäßig und detailliert über Anzahl, Kosten und Funktionen von PMSF in Auslandseinsätzen informieren würden. Bisher hat die Bundesregierung dem Bundestag nur dann über diese Aspekte berichtet, wenn parlamentarische Anfragen vorlagen, und selbst dann konnte die Bundesregierung aufgrund mangelnder Datenlage manche Fragen nicht vollständig beantworten.

Viertens hat der Bundestag formal keine Kontrolle über den Auslandseinsatz von PMSF, und diese Firmen sind nicht Teil der parlamentarisch festgelegten Obergrenze der

Truppenstärke. Sogar hochrangige Offiziere sagen, dass die Möglichkeit, national oder international vereinbarte Truppenobergrenzen umgehen zu können, ein Grund dafür ist, militärische Unterstützungsfunktionen bei Auslandsmissionen auszulagern.⁹

Hinzu kommt, fünftens, dass enge Kontakte zwischen g.e.b.b., Bundeswehr und bestimmten Unternehmen die effektive Kontrolle der Auftragnehmer schwächen können. Ein besonders problematischer Fall war die Entscheidung, die deutsche Firma Müller & Partner mit Lufttransporten nach Afghanistan zu beauftragen. Wie sich später herausstellte, hatte die Firma den Zuschlag für den Vertrag erhalten, weil der zuständige Offizier ihn für eine Bestechungssumme von € 25.000 genau auf Müller & Partner zugeschnitten hatte (Spilcker 2005; Schmalenberg 2005). Als der Bundesrechnungshof dies bemerkte, wurde der Offizier vor Gericht gestellt (Wirtschaftswoche 2003). Im Jahr 2006 bemängelte der Bundesrechnungshof, dass es weiterhin keinen freien Wettbewerb bei der Vergabe von Lufttransportaufträgen gebe und „die mit den Transporten befassten Beschäftigten durch ihre vielfältigen Kontakte zu Unternehmen besonders korruptionsgefährdet sind“ (Bundestag 2006b: 31). Der Auftrag an Müller & Partner wurde zumindest bis 2009 weiter an dieses Unternehmen vergeben (Bundestag 2010b: 5-6).

Der obige wie auch der in Abschnitt 4.2. diskutierte Fall von Ecolog zeigen, dass eine Auslagerung von Dienstleistungen die Bundeswehr von einzelnen PMSF abhängig machen kann, so dass deren Verträge selbst bei Fehlverhalten oder minderwertigen Dienstleistungen erneuert werden. Zur Abhängigkeit führen kann die langfristige und wiederholte Vergabe von Aufträgen im In- und Ausland an immer dieselben Kernunternehmen. KMW und Rheinmetall, die seit 2005 Miteigentümer der öffentlich-privaten Partnerschaft Heeresinstandsetzungslogistik GmbH sind, leisten so auch Wartungsdienste an Bundeswehrfahrzeugen in Afghanistan. Des Weiteren hat KMW mit zehn deutschen Unternehmen, einschließlich CHS Spezialcontainer und CHS Container Handel, FIMAG, Kärcher Futuretech, Zeppelin Mobile Systeme, Drehtainer, EW Westerwälder Eisenwerk, Schall und ThyssenKrupp Fahrzeugtechnik, die „Industriegruppe Service im Einsatz“ (IGS E) ins Leben gerufen, um „Dienstleistungen wie Reparatur- und Wartungsarbeiten an Geräten in den Einsatzgebieten der Bundeswehr oder anderer NATO-Partner“ koordiniert anbieten zu können. Laut KMW sind alle teilnehmenden Firmen bereits „mit ihren Produkten oder Dienstleistungen für die Bundeswehr in Einsatzgebieten tätig“ (KMW 2009).

Bei der BW FuhrparkService GmbH ist eine ähnliche Entwicklung von nationalem zu internationalem Auftragnehmer zu beobachten. Die BW FuhrparkService GmbH wurde im Jahr 2002 als erste öffentlich-private Partnerschaft zur Betreuung der zivilen Fahrzeugflotte der Bundeswehr gegründet. Damals hatte die Bundesregierung die Privatisierung mit dem Argument gerechtfertigt, es handle sich nicht um eine militärische Kernfunktion, und die BW FuhrparkService GmbH würde ausschließlich Zivilfahrzeuge auf deutschem Boden betreuen (Bundestag 2011b: 3). Im Jahr 2005 jedoch wurde das Aufgaben-

⁹ Brigadegeneral Dieter Warnecke, ‚Modernisierung vom Einsatz her denken,‘ *Symposium 10 Jahre g.e.b.b.*, 13. September 2010, in: www.gebb.de/Downloads/10_09_13_Vortrag_Warnecke.pdf (14.7.2011). Dazu auch Fasse (2010).

gebiet der BW FuhrparkService GmbH auf teilmilitarisierte Fahrzeuge erweitert. Ein Jahr später erhielt die BW FuhrparkService GmbH einen Auftrag für die Betreuung von bis zu 190 Fahrzeugen und das Betreiben des Mobilitätszentrums der Bundeswehr in Rajlovac, welches das Bundeswehr-Kontingent der EUFOR in Bosnien-Herzegowina versorgte (g.e.b.b. 2006: 9). In Afghanistan stellt die BW FuhrparkService GmbH Fahrzeuge in Mazar-e Sharif, Kundus und Faisabad zur Verfügung, während Rheinmetall die Fahrzeuge im Einsatzgebiet wartet und repariert.¹⁰

Die fehlende Transparenz und Kontrolle von privaten Dienstleistungen in Auslandsmissionen der Bundeswehr sind also wesentliche Problemfelder. Offen ist darüber hinaus, ob private Wachunternehmen effektiv zur Sicherheit in Einsatzgebieten beitragen, wie der nächste Abschnitt zeigt.

4.4 Sicherheit

Die Diskussion um die Vor- und Nachteile von Sicherheitsfirmen in Auslandseinsätzen steht noch am Anfang, da ihre Nutzung in Auslandseinsätzen ein relativ neuer Trend für Deutschland ist. Vier Unternehmen – Kabora, LANTdefence, Asia Security Group und Sevcor – sind im Zusammenhang mit einem Rahmenvertrag des Auswärtigen Amtes für Durchführungsorganisationen der deutsch-afghanischen Entwicklungszusammenarbeit und Stabilisierungsmaßnahmen in Afghanistan mit Bewachung und Schutz beauftragt (Bundestag 2010d: 3). Zusätzlich hat das Auswärtige Amt die Firma Saladin Security Afghanistan für die Bewachung der deutschen Botschaft angestellt. Die Bundesregierung scheint mit der Arbeit dieser Firmen zufrieden zu sein; der Vertrag mit Saladin Security Afghanistan sei „bislang aufgrund der guten Erfahrungen jährlich erneuert“ worden (Bundestag 2010d: 4).

Berichte über die Risiken einer Nutzung von kommerziellen Sicherheitsdienstleistern in Afghanistan gibt es dennoch viele, vor allem in Bezug auf bewaffnete Auftragnehmer. Das betrifft auch von Deutschland beauftragte Sicherheitsfirmen. Es besteht die Gefahr, dass feindliche Kräfte Sicherheitsfirmen infiltrieren und als Wachleute arbeiten, um Angriffe vorzubereiten. In Afghanistan gab es eine Reihe Beispiele, u.a. den Fall eines für Saladin Security Afghanistan tätigen Wachmannes, der zwei leitende DHL-Angestellte, zu deren Schutz er eingestellt worden war, erschoss (Boone 2008). Ähnlich problematisch ist die Verstrickung von Sicherheitsfirmen in Straftaten, Korruption und Familienfehden. Präsident Karzai verlangte die Auflösung der Firma Asia Security Group wegen deren enger Verbindung zu seinem Cousin Hashmat Karzai (Risen 2009). Hashmat war beschuldigt worden, im Jahr 2009 Waheed Karzai ermordet zu haben, was zu einer Spaltung der Familie führte. Ahmed Wali Karzai war dagegen Miteigentümer der Sicherheitsfirma Watan Risk Management, die im Verdacht stand, die Taliban dafür zu bezahlen, ihre Konvois nicht zu attackieren, und denen wegen Verwicklungen in Kämpfe mit der Zivil-

¹⁰ Bw FuhrparkService, 2009: Bw FuhrparkService GmbH mit neuem Logistikdienstleister in Afghanistan, Pressemitteilung, 8.9.2009, in: www.bwfuhrpark.de (10.10.2009).

bevölkerung zeitweise untersagt wurde, NATO-Konvois zwischen Kabul und Kandahar zu eskortieren (Filkins 2010).

Ein großes Problem ist die Sicherheit der örtlichen Bevölkerung. Umfragen zeigen, dass in Afghanistan die bloße Anwesenheit von bewaffneten Wachleuten unter der Zivilbevölkerung oft ein Gefühl von Unsicherheit erzeugt (Joras/Schuster 2008: 28). Sicherheitsfirmen haben ein schlechtes Image, da viele Afghanen sie mit Menschenrechtsverletzungen und Kriminalität in Verbindung bringen (Joras/Schuster 2008: 29). In der Tat haben private Dienstleister der ISAF Zivilisten getötet und beim Vorbeifahren aus Konvois Dörfer beschossen (Schwartz 2009: 19; Joras/Schuster 2008: 34). Darüber hinaus beschwerten sich afghanische Bürger über Belästigung, Drogenkonsum und fehlende Professionalität bei Sicherheitsfirmen. Kriminelles und unangemessenes Verhalten von Sicherheitsfirmen macht es schwieriger für internationale Akteure, darunter auch für die Bundeswehr und die deutsche Polizei, das Vertrauen der Bevölkerung in internationale Akteure und den afghanischen Staat zu stärken. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Zivilbevölkerung oft nicht zwischen privaten Sicherheitsdienstleistern, Milizen, Polizisten und Soldaten unterscheiden kann (Joras/Schuster 2008: 21). Für viele Bürger in Jalalabad beispielsweise sind alle Bewaffneten „Soldaten“ (Interviews mit Hilfsorganisationen – C. Friesendorf, Jalalabad, Juli 2009).

4.5 Legalität und Legitimität

Ein letztes Problem betrifft die Legalität und Legitimität von Sicherheitsfirmen in Konfliktregionen. Die Bundesregierung erkennt Sicherheitsfirmen im Gegensatz zu Söldnern als legale Akteure an. Die Kriege im Irak und in Afghanistan haben deren Legalität und Legitimität aber in Frage gestellt. Einige Sicherheitsfirmen missachteten lokale (Lizenz-) Gesetze, da Regierungen von Konfliktstaaten oftmals zu schwach sind, um diese Gesetze effektiv zu implementieren. In Afghanistan hat ein Gremium zur Untersuchung von Sicherheitsfirmen befunden, dass 16 Unternehmen schwere Verstöße begangen haben (Rivera/Sahak 2011). Eine Firma hatte knapp die Hälfte ihrer Mitarbeiter nicht der Regierung gemeldet; eine weitere hatte der Ausländerbehörde 444 ausländische Mitarbeiter nicht gemeldet; eine Firma registrierte nur zwei ihrer 49 gepanzerten Fahrzeuge; andere hatten ihre Waffen, einschließlich schwerer Maschinengewehre, nicht registriert (Ibid.). Insgesamt legte der Bericht des Komitees offen, dass nahezu zwei Drittel der nationalen und internationalen Sicherheitsfirmen in Afghanistan gegen nationale Gesetze und Vorschriften verstoßen haben.

Die Einschätzung der Bundesregierung, dass die von Deutschland in Afghanistan beauftragten Sicherheitsfirmen den lokalen Gesetzen und Lizenzbestimmungen unterliegen, ist deshalb mit Vorsicht zu genießen. Das Widerstreben der Bundesregierung, rechtliche Verantwortung für Auftragnehmer der Bundeswehr und des Auswärtigen Amtes zu übernehmen, ist jedoch kein Einzelfall. Sowohl im Irak als auch in Afghanistan haben die Koalitionskräfte ihre eigenen Gesetze selten auf Sicherheitsfirmen übertragen. Die Tatsache, dass direkt von der ISAF eingesetzte Sicherheitsfirmen in Afghanistan noch im Jahr 2011 und im Irak bis 2006 vor lokaler Strafverfolgung geschützt waren, verstärkte die

Ressentiments der dortigen Bürger gegen Sicherheitsfirmen, zumal es außerhalb dieser Kriegsländer bisher nur wenige Prozesse gegen Sicherheitsfirmen gegeben hat. Die wenigen Fälle, bei denen Sicherheitsfirmen vor ausländischen Gerichten standen, wurden meist eingestellt, da die Anklagebehörde nicht genügend Beweismittel erbringen konnte oder weil Regierungsvertreter den Sicherheitsfirmen Straffreiheit zugesichert hatten, wie im Fall der fünf ehemaligen Angestellten von Blackwater/Xe, die 17 Zivilisten am Nisour-Platz in Bagdad erschossen hatten (Risen 2010).

Im Übrigen können Sicherheitsfirmen nur bedingt professionelle Standards wie die ordnungsgemäße Überprüfung der lokalen Mitarbeiter garantieren, weil sie nicht genügend Informationen über Strafregister haben. Da Sicherheitsfirmen lokale Mitarbeiter mit einsatzrelevanter Erfahrung bevorzugen, haben Bewerber einen Vorteil, die in einer Miliz gewesen sind oder gekämpft haben (Joras/Schuster 2008: 13). Bei solchen Mitarbeitern ist das Risiko von Korruption und Verbindung zum Feind am größten. Aus Sicht eines britischen ISAF-Kommandeurs, Generalmajor Nick Carter, hat fehlende Kontrolle und Professionalität das Entstehen einer Kultur der Straflosigkeit unter Sicherheitsunternehmen ermöglicht (Schwartz 2009: 19). Viele Mitarbeiter von Sicherheitsfirmen meinen, tun zu können, was sie wollen; die Erpressung von Schutzgeld und von Geld an Straßenblockaden verwundert daher nicht (Stoddard/Harmer/DiDomenico 2008: 23; Joras/Schuster 2008: 30). Weder lokale noch internationale Sicherheitsfirmen mussten bisher befürchten, für Kriminalität bestraft zu werden (Joras/Schuster 2008: 24).

Eine weitere Frage ist, ob die Nutzung von Sicherheitsfirmen legitim ist, wenn diese Dienste erbringen, die früher unter das staatliche Gewaltmonopol fielen. Wie schon oben ausgeführt, bezweifeln Mitglieder des Bundestages quer durch die Fraktionen, dass das Auslagern von staatlichen Kernfunktionen an Privatunternehmen legitim sei. Viele Afghanen teilen diese Ansicht. Sie glauben, dass allein ihre Regierung das Recht auf die Bereitstellung von Sicherheit im Land haben sollte (Joras/Schuster 2008: 26). Einige fürchten, dass gerade wegen der Sicherheitsfirmen im Land die Polizei nicht fähig und willens ist, die Verantwortung für Sicherheit zu übernehmen (Joras/Schuster 2008: 32).

Dieses Kapitel hat gezeigt, dass die wachsende Rolle von PMSF in Auslandseinsätzen nicht nur Vorteile, sondern auch Nachteile haben kann. Im folgenden Kapitel wird deutlich, dass es zwar auch in Deutschland eine Reihe von Gesetzen und Vorschriften gibt, die Teilaspekte dieses Industriezweigs regulieren. Mehrheitlich können sie jedoch nicht auf PMSF angewandt werden, die im Ausland registriert sind und/oder dort operieren.

5. Gesetzgebung und Regulierung

Wesentliche Bedenken bezüglich der deutschen Nutzung von PMSF in Auslandseinsätzen ergeben sich daraus, dass es noch kein umfassendes Rechts- und Regulierungssystem gibt, um diese Firmen operational, rechtlich und demokratisch zu kontrollieren. Dieses Kapitel zeigt, dass die bestehenden internationalen Normen, regionalen Vorschriften, nationalen Gesetze und die Selbstregulierung der Unternehmen große Lücken haben.

5.1 Internationales Recht

Zahlreiche internationale Normen und Konventionen sind potenziell für Deutschlands Verwendung von PMSF im Ausland relevant. Da sind zunächst die Genfer Abkommen und ihr Zusatzprotokoll I, die Deutschland im Jahr 1954 bzw. 1991 ratifizierte. Die Genfer Abkommen sind sehr wichtig für die völkerrechtliche Definition von privaten Sicherheitsdienstleistern, weil sie zwischen den Rechten von Kombattanten und Zivilisten unterscheiden. Nur Kombattanten dürfen unmittelbar an Kämpfen teilnehmen. Wenn Zivilisten dies tun, können sie zur Rechenschaft gezogen und nach nationalem Strafrecht für Gewaltakte belangt werden. Außerdem unterscheiden die Genfer Abkommen drei Arten von Zivilisten: Söldner, ziviles Begleitpersonal der Streitkräfte und normale Zivilisten. Zusatzprotokoll I definiert Söldner auf der Basis von sechs kumulativen Kriterien. Demnach gilt als Söldner

„a) wer im Inland oder Ausland zu dem besonderen Zweck angeworben ist, in einem bewaffneten Konflikt zu kämpfen, b) wer tatsächlich unmittelbar an Feindseligkeiten teilnimmt, c) wer an Feindseligkeiten vor allem aus Streben nach persönlichem Gewinn teilnimmt und wer von oder im Namen einer am Konflikt beteiligten Partei tatsächlich die Zusage einer materiellen Vergütung erhalten hat, die wesentlich höher ist als die den Kombattanten der Streitkräfte dieser Partei in vergleichbarem Rang und mit ähnlichen Aufgaben zugesagte oder gezahlte Vergütung, d) wer weder Staatsangehöriger einer am Konflikt beteiligten Partei ist noch in einem von einer am Konflikt beteiligten Partei kontrollierten Gebiet ansässig ist, e) wer nicht Angehöriger der Streitkräfte einer am Konflikt beteiligten Partei ist und f) wer nicht von einem nicht am Konflikt beteiligten Staat in amtlichem Auftrag als Angehöriger seiner Streitkräfte entsandt worden ist“ (Genfer Abkommen 1977 [Zusatzprotokoll I]: §47).

Söldner können strafrechtlich verfolgt werden und keinen Kriegsgefangenenstatus verlangen. Zivile Begleiter von Streitkräften können diesen Status dagegen haben. Sie werden definiert als

„Personen, die den bewaffneten Kräften folgen, ohne ihnen direkt anzugehören, wie zivile Besatzungsmitglieder von Militärflugzeugen, Kriegsberichterstatter, Heereslieferanten, Angehörige von Arbeitseinheiten oder von Diensten, die mit der Fürsorge für die bewaffneten Kräfte betraut sind, sofern dieselben von den bewaffneten Kräften, die sie begleiten, zu ihrer Tätigkeit ermächtigt wurden. Diese sind gehalten, ihnen zu diesem Zweck eine dem beigefügten Muster entsprechende Identitätskarte auszuhändigen“ (Genfer Abkommen 1949: §4).

Zivile Dienstleister verlieren jedoch diesen Status und werden zu legitimen Angriffszielen, wenn sie sich direkt an Kampfhandlungen beteiligen (ICRC 2009: 38).

Da die Mitarbeiter von PMSF zunehmend in keine dieser beiden Kategorien zu fallen scheinen, nahmen die Schweizer Regierung und das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) im Jahr 2007 internationale Gespräche auf, um deren Position und die Verantwortung der Regierungen unter humanitärem Völkerrecht zu klären. Die Gespräche, an denen die Bundesregierung teilnahm, führten 2009 zum Montreux-Dokument über private Sicherheits- und Militärfirmen, dem bisher 38 Staaten beigetreten sind (Montreux Document 2009). Dieses Dokument besteht aus zwei Teilen. Teil eins wiederholt die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Staaten, die PMSF verwenden. Er spiegelt die Position der Bundesregierung wider, die davon ausgeht, dass die aktuellen nationalen und völkerrechtlichen Normen PMSF ausreichend regulieren (Bundestag 2010e). Teil

zwei enthält Empfehlungen für Staaten zur Einstellung, Verwendung und Kontrolle von PMSF, deren Einhaltung auch für Deutschland geboten wäre, die aber bisher noch nicht umgesetzt worden sind. Dies schließt insbesondere die Offenlegung von Vertragsvergabepraktiken und -prozessen sowie die Publikation von Informationen über konkrete Verträge ein. Auch empfiehlt Teil zwei, dass Vorfälle, Beschwerden und Sanktionen gegen einzelne Firmen öffentlich gemacht werden sollen, und Parlamente allgemeine Informationen über Dienstleistungsaufträge erhalten sollen etwa in Form von Jahresberichten (Montreux-Dokument 2009: 17). Das Dokument enthält auch eine Liste von vorbildlichen Praktiken bezüglich der Auswahl von und vertraglichen Vereinbarungen mit PMSF. Diese betreffen unter anderem Lizenzen, Ausbildungsanforderungen, den Kauf und Einsatz von Material und interne Organisation und Regulierung (Montreux-Dokument 2009: 17-18). Abschließend skizziert das Dokument, wie die Befolgung von Regulierungen kontrolliert werden kann. Dies schließt ein, dass Staaten Gesetze erlassen, die Strafverfolgung von PMSF und ihrem Personal ermöglichen, falls diese gegen internationales oder nationales Recht verstoßen (Montreux-Dokument 2009: 19-20).

Der zweite Text ist die Internationale Konvention gegen die Anwerbung, den Einsatz, die Finanzierung und die Ausbildung von Söldnern der Vereinten Nationen (Anti-Söldnerkonvention) von 1989. Die Anti-Söldnerkonvention verbietet sowohl die Betätigung als Söldner als auch deren Nutzung (Vereinte Nationen 1989). Dazu definiert es Söldner durch sechs kumulative Charakteristiken, die den Genfer Abkommen entliehen sind. Zwei Bedingungen erschweren es jedoch, die Anti-Söldnerkonvention auf die Nutzung von PMSF durch Deutschland anzuwenden. Erstens hat die Bundesrepublik zwar die Anti-Söldnerkonvention unterzeichnet, bisher aber nicht ratifiziert. Noch 2010 hat die Bundesregierung darauf hingewiesen, „dass eine Ratifikation der VN-Söldnerkonvention nicht prioritär ist“ (Bundestag 2010e: 9). Zweitens steht die gegenwärtige internationale Interpretation der Anti-Söldnerkonvention einer Anwendung auf PMSF entgegen, da PMSF und ihre Angestellten von den meisten Regierungen und internationalen Organisationen wie die VN und das Internationale Rote Kreuz nicht als ‚Söldner‘ erkannt werden (Krahmann 2012). Um dieses Problem zu beheben, hat die fünfköpfige Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen zur Einhaltung der Anti-Söldnerkonvention im September 2010 einen Entwurf für eine neue Konvention zur Regulierung von PMSF vorgelegt. Dieser Entwurf schlägt unter anderem eine nationale Registrierung und Lizenzierung von PMSF und ihren Dienstleistungen durch die VN-Mitgliedsstaaten vor (Vereinte Nationen 2010). Die Bundesregierung hat bekundet, sie stehe „Initiativen, die auf internationaler oder nationaler Ebene eine effektive Erfassung und Kontrolle von Tätigkeiten privater Sicherheitsunternehmen zum Ziel haben, weiterhin grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber“ (Bundestag 2010e: 9). Noch ist aber unklar, ob Deutschland die neue VN-Konvention unterstützt.

5.2 Regionale Regulierung

Neben dem Völkerrecht betreffen zwei regionale Vorschriften den Einsatz von PMSF bei deutschen Auslandsmissionen. Da sind zunächst die Richtlinien über die Unterstützung

von Operationen durch Privatfirmen im NATO-Logistikhandbuch (NATO 2007: 101-106). Diese Richtlinien sind nicht bindend, enthalten jedoch detaillierte Empfehlungen, welche die Bundeswehr bei militärischen Einsätzen unter NATO-Kommando berücksichtigen sollte. Die NATO-Richtlinien führen die Vor- und Nachteile von verschiedenen Vertragsarten und deren Auswirkung auf Kosteneffizienz und Effektivität bei Auslandseinsätzen auf (NATO 2007: 102-103). Auch listet die NATO Dienstleistungen auf, die für eine Auslagerung geeignet sind, wobei sie explizit Kampffunktionen ausschließt (NATO 2007: 104).

Hinsichtlich der rechtlichen Voraussetzungen schreibt die NATO, dass lokale Angestellte, unabhängig von ihrer Nationalität, die Gesetze des jeweiligen Staates respektieren müssen, in dem sie tätig sind, und dass sie nicht immer den rechtlichen Status von Zivilisten, die Truppen begleiten, haben (Ibid.). Die NATO empfiehlt deshalb, dass Staaten, die PMSF einsetzen, deren Status in allen Abkommen und Dokumenten mit den Einsatzländern klar festlegen (Ibid.). Weiterhin steht im NATO-Logistikhandbuch, dass private Dienstleister Nichtkombattanten sind und dass die Streitkräfte sie daher beschützen müssen (NATO 2007: 105). Letztlich diskutiert das Handbuch die Integration von Unternehmen in die Mission und das Vertragsmanagement. Das NATO-Logistikhandbuch enthält jedoch keine Richtlinien zur Auswahl von PMSF, ebenso wenig minimale Standards für Management, Überwachung und Transparenz. Trotz dieser Zurückhaltung der NATO kommt Deutschland manchen Empfehlungen nicht nach. So schützt die Bundeswehr in Afghanistan ihre Logistik-Dienstleister nicht (Hötte/Leufgens/Steiner 2010).

Das zweite regionale Regelwerk kommt von der EU.¹¹ Es reicht von allgemeinen EU-Kriterien über Waffenexporte und relevante Dienstleistungen bis zur Regulierung von Zwischenhändlern von Waffen (Krahmann/Abzhaparova 2010). Auf PMSF und deren Dienstleistungen sind diese Regulierungen jedoch nur in Ausnahmefällen anzuwenden. Die einzigen EU-Regulierungen, die sich direkt auf militärische Funktionen beziehen, sind EU-Sanktionen, die den Export von Diensten im Zusammenhang mit militärischen Aktivitäten verbieten. Im Februar 2011 unterlagen elf Staaten solchen Sanktionen: die Demokratische Republik Kongo, die Republik Côte d'Ivoire, Eritrea, der Iran, die Demokratische Volksrepublik Korea, der Libanon, Liberia, Myanmar, Somalia, Sudan and Zimbabwe.¹² Im Gegensatz zu anderen Termini ist der Begriff „militärische Aktivität“ bei EU-Sanktionen jedoch nicht klar definiert und lässt den nationalen Behörden einen großen Interpretationsspielraum.¹³ Deutschland muss EU-Sanktionen umsetzen, hat aber in seinen nationalen Regulierungen nicht mit der Entwicklung der EU bezüglich des Exports militärischer Dienstleistungen Schritt gehalten. Die deutsche Liste mit besonderen Aus-

11 Siehe www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1484&lang=en und www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=408&lang=en (14.7.2011).

12 European Commission – External Relations, Restrictive Measures (Sanctions) in Force, 7.2.2011, in: http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf (14.7.2011).

13 Die VN schließen jedoch in ihre Definition von technischer Beratung, Unterstützung oder Ausbildung im Zusammenhang mit militärischer Aktivität auch Terrorgruppen ein und gehen damit davon aus, dass militärische Aktivität nicht auf staatliche Streitkräfte beschränkt ist. Siehe www.un.org/sc/committees/1267/pdf/EOT%20Arms%20embargo_ENGLISH.pdf (14.7.2011).

fuhrbeschränkungen für Staaten wie Somalia, Eritrea, der Irak und Kongo bezieht sich nicht auf die Ausfuhr von Dienstleistungen, die in Zusammenhang mit militärischer Aktivität stehen (Außenwirtschaftsverordnung 1986, 2010).

5.3 Nationales Recht

Die Bundesregierung hat bisher keine Gesetze verabschiedet, die in Deutschland registrierte PMSF kontrollieren. Das Zögern der Bundesregierung ist insbesondere deshalb überraschend, da sich der Bundestag seit mehreren Jahren überparteilich für eine bessere staatliche Regulierung von PMSF einsetzt. Den ersten Antrag für eine „Registrierung von privaten militärischen Sicherheitsunternehmen“ und „ein Lizenzierungssystem für militärische Dienstleistungen“ reichten im Jahr 2008 die Bundestagfraktionen der CDU/CSU und SPD-Regierungskoalition gemeinsam ein (Bundestag 2008: 3). Obwohl der Antrag mit geringen Änderungen vom Auswärtigen Ausschuss und Bundestag angenommen, und von führenden Mitgliedern der Regierung, wie dem ehemaligen Verteidigungsminister Peter Struck, unterstützt wurde, setzte ihn die damalige Regierung nicht um (Bundestag 2009). Auch die Koalition von CDU/CSU und FDP, die 2009 an die Regierung kam, hat den Antrag nicht weiter beachtet, obwohl Verteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg (2009-2011) ihn leitend unterschrieben hatte. Das gleiche Schicksal ereilte Vorstöße der Oppositionsparteien (Bundestag 2010f; Bundestag 2011b; Bundestag 2011c).

Allerdings gibt es in Deutschland eine Reihe von Gesetzen, die zumindest teilweise auf PMSF, ihre Angestellten und Dienstleistungen im Ausland angewandt werden könnten. Insbesondere drei Gesetzestexte sind von Interesse. Der erste ist § 109h „Anwerben für fremden Wehrdienst“ des deutschen Strafgesetzbuches, der besagt: „(1) Wer zugunsten einer ausländischen Macht einen Deutschen zum Wehrdienst in einer militärischen oder militärähnlichen Einrichtung anwirbt oder ihren Werbern oder dem Wehrdienst einer solchen Einrichtung zuführt, wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. (2) Der Versuch ist strafbar“ (Strafgesetzbuch 1871, 2011). Obwohl dieser Paragraph bisher nicht auf deutsche Staatsbürger, die für internationale PMSF arbeiten, angewandt worden ist, da diese nicht „Wehrdienst“ im engeren Sinne leisten, kann er als ein Versuch gedeutet werden, das Engagement Deutscher in fremden Söldnertruppen zu verhindern (Bundestag 2011: 3).

Desweiteren enthält die Bewachungsverordnung (1995; 2009) für das deutsche Bewachungs- und Sicherheitsgewerbe ausführliche Anordnungen für die Registrierung und Lizenzierung der rund 2500 in Deutschland tätigen Sicherheitsfirmen. Die Bewachungsverordnung verlangt unter anderem die Unterrichtung und Prüfung von Bewachungsgewerbetreibenden (80 Unterrichtsstunden) und Bewachungspersonal (40 Unterrichtsstunden) in Gewerbe- und Datenschutzrecht, im Bürgerlichen Gesetzbuch, in Straf- und Verfahrensrecht einschließlich Umgang mit Verteidigungswaffen, in der Unfallverhütungsvorschrift Wach- und Sicherheitsdienste, im Umgang mit Menschen, insbesondere Deeskalationstechniken und in den Grundzügen der Sicherheitstechnik. Desweiteren fordert die Bewachungsverordnung eine ausreichende Haftpflichtversicherung, die Einhaltung von Datenschutzregeln und das Tragen von Dienstaussweisen und Uniformen, die denen

von Militär oder Polizei nicht ähnlich sind. Waffen dürfen nach Genehmigung und nur zur Selbstverteidigung getragen und müssen sicher aufbewahrt werden. Sicherheitsfirmen, die wie LANTDefence in Deutschland registriert sind, müssen damit zumindest die Bedingungen für Registrierung und Betreibende erfüllen, auch wenn Wach- und Schutzpersonal, das im Ausland angestellt und tätig wird, nicht diesem Gesetz unterworfen ist. Dies schließt die Möglichkeit nicht aus, ähnliche Regelungen in Verträge mit im Ausland agierenden deutschen PMSF einzufügen, und somit zumindest zivilrechtliche Verpflichtungen aufzuerlegen.

Das im Inland geltende „Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie ziviler Wachpersonen“, das in Verträge mit Sicherheitsfirmen für die Bewachung inländischer Liegenschaften der Bundeswehr eingeht, wird laut Bundesregierung nicht im Ausland angewandt (Bundestag 2005: 10). Das Gesetz verlangt, dass zivile Wachleute „daraufhin überprüft werden, ob sie persönlich zuverlässig, körperlich geeignet und im Wachdienst ausreichend vorgebildet sind sowie gute Kenntnisse der Befugnisse nach diesem Gesetz besitzen“ und „das 20. Lebensjahr vollendet und das 65. Lebensjahr nicht überschritten haben“. Das Gesetz bietet damit wenig Möglichkeit der Kontrolle von PMSF. Es könnte jedoch erweitert und auf die Bedürfnisse von Auslandseinsätzen angepasst werden (UZwGBw 1965, 2007).

5.4 Selbstregulierung

Da effektive internationale Regelungen zu PMSF fehlen, haben einige Firmen zu Selbstregulierung gegriffen, um ihr öffentliches Ansehen zu verbessern. Die erste internationale Selbstregulierungs-Initiative war ein Verhaltenskodex der 2001 gegründeten US-amerikanischen International Peace Operations Association (IPOA), mittlerweile in International Stability Operations Association (ISOA) umbenannt. Die 12. Version des ISOA-Verhaltenskodex beinhaltet unter anderem ein Bekenntnis zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte, zur Gewährleistung von Transparenz und Kontrolle und zur Vermeidung von Opfern und Schaden, allerdings im Rahmen des Rechtes auf Selbstverteidigung (ISOA 2009).

2006 folgte die Schaffung der British Association of Private Security Companies (BAPSC), laut deren Satzung Mitglieder dazu verpflichtet sind, bewaffnete Auseinandersetzungen zu vermeiden; sicherzustellen, dass Mitarbeiter so ausgebildet sind, dass sie nationale Standards erfüllen und Gesetze respektieren; und Aufträge abzulehnen, bei denen die Wahrscheinlichkeit von krimineller Verwicklung hoch ist (BAPSC ohne Datum).

Schließlich unterzeichneten 58 Sicherheitsfirmen aus Großbritannien, den USA, Afrika und dem Nahen Osten im November 2010 einen Internationalen Verhaltenskodex für Private Sicherheitsdienstleister (ICoC 2010). Dem ICoC, der sich auf den zweiten Teil des Montreux-Dokuments stützt, sind bis Dezember 2011 insgesamt 266 Unternehmen bei-

getreten. Darunter sind auch drei deutsche Firmen: Algiz, Internationale Bodyguard- und Sicherheitsagentur, Result Group.¹⁴ Der ICoC-Kodex spricht Probleme an wie die Anwendung von Gewalt, die Festnahme und Festsetzung von Personen sowie Folter und Grausamkeit. Die Unterzeichner verpflichten sich auch zu einer ordentlichen Geschäftsführung, etwa bezüglich Sicherheitsüberprüfung von Personal, Mitarbeiterschulung, Verwaltung von Waffen und Meldung von Zwischenfällen (ICoC 2010). Dieser Kodex spiegelt weitgehend nationale Vorschriften für Sicherheitsfirmen, die in den EU-Mitgliedsstaaten tätig sind, wider. Wie auch die Verhaltenskodizes von ISOA und BAPSC ist er aber rechtlich nicht bindend. Um dem Eindruck von Ineffektivität entgegenzutreten, versucht der Kodex, Verfahren zur Überwachung und Durchsetzung zu entwickeln (IcoC 2012).

6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Deutschland verwendet zunehmend PMSF bei Auslandseinsätzen. Neben ‚zivilen‘ Aufgaben wie Catering oder Wäschedienste haben PMSF auch militärische Unterstützungsaufgaben bei Logistik, Wartung und Reparaturen übernommen. Überdies hat Deutschland damit begonnen, Wachleute für Sicherheits- und Schutzzwecke in Konfliktregionen einzustellen. Trotz der deutlichen Ausweitung des Beitrags von PMSF zu deutschen Auslandseinsätzen hat die Bundesregierung eine öffentliche Debatte über die Vor- und Nachteile vermieden. Stattdessen besteht die Regierung auf der Haltung, sie verlege nur Aufgaben an PMSF, die nicht den ‚militärischen Kernfunktionen‘ zuzurechnen und damit wenig kontrovers sind. Dass das Konzept der ‚Kernfunktion‘ in den vergangenen zwei Jahrzehnten immer enger definiert wurde, ist öffentlich weder bemerkt noch problematisiert worden. Ein Grund dafür ist die mangelnde Information des Bundestages und der deutschen Bevölkerung über das Ausmaß und die möglichen Probleme des Einsatzes von PMSF bei Auslandseinsätzen. Zudem ist unklar, ob die Regierung selbst ihre Auftragsvergabepraxis systematisch analysiert und bewertet hat.

Dieser Report hat drei gravierende Folgen der fehlenden Debatte zur wachsenden Rolle von PMSF in deutschen Auslandseinsätzen aufgezeigt: Erstens stehen sich die Positionen der Exekutive einerseits und des Bundestags und der Medien andererseits zur Nutzung von PMSF in wichtigen Punkten diametral entgegen. Während erstere die Auslagerung von Dienstleistungen im Ausland als den Weg zu einer besseren Kosteneffizienz und Effektivität der Bundeswehr sehen, fürchten die anderen, dass dies zu einer Unterminierung des staatlichen Gewaltmonopols führen könnte. Zweitens hat das Fehlen einer öffentlichen und parlamentarischen Debatte über diese Entwicklung die Schaffung neuer institutioneller Mechanismen verhindert, die zur Erhöhung von Transparenz und demokratischer Kontrolle bei der Verwendung von PMSF im Ausland notwendig wären. Drittens hat die Regierung es versäumt, Probleme systematisch und offen anzugehen. Dies sind vor allem begrenzter Wettbewerb und Korruption bei der Vergabe von Verträgen, auf lange Zeit ausgerichtete Beziehungen und Abhängigkeiten von wenigen ausgewählten

14 ICoC, www.icoc-psp.org/ICoCSignatoryCompanies.html (30.12.2011).

Firmen, negative Auswirkungen auf Sicherheit vor Ort und Vertrauensverlust bei der Bevölkerung.

Verbesserte nationale Institutionen, Gesetze und Regulierungen können einen wesentlichen Beitrag zur Behebung dieser Probleme leisten. Das Montreux-Dokument enthält, trotz rechtlicher Unverbindlichkeit, wichtige Lösungsansätze für eine bessere Kontrolle von PMSF. Deutschland hat sich dem Dokument verpflichtet. Zu seiner Umsetzung und der Verbesserung der demokratischen und praktischen Kontrolle von PMSF in Deutschland sollte die Bundesregierung deshalb:

1. Sich der öffentlichen und politischen Debatte darüber stellen, welche Dienstleistungen PMSF bei Auslandseinsätzen erbringen dürfen und welche nicht;
2. Die öffentliche Transparenz und parlamentarische Kontrolle des Einsatzes von PMSF bei Auslandseinsätzen durch regelmäßige Veröffentlichungen von Statistiken und Informationen der Bundeswehr und des Auswärtigen Amtes zur Vergabe von Militär- und Sicherheitsdienstleistungsverträgen verbessern;
3. Die Kontrolle durch Exekutive und Legislative erhöhen durch
 - a. das Einbeziehen des Bundestages in Entscheidungen über den Einsatz von PMSF im Ausland;
 - b. die Entwicklung von detaillierten Vertragsrichtlinien und durch besseres Vertragsmanagement im Einsatz;
 - c. offenen Wettbewerb zwischen PMSF, die sich um deutsche Verträge bewerben;
4. Kritisch die Kosteneffizienz und Effektivität eines Einsatzes von PMSF bei Auslandseinsätzen untersuchen durch
 - a. die regelmäßige Analyse von Leistungen und Kosteneffizienz des Vertragspartners;
 - b. die Förderung von Untersuchungen zu Outsourcing durch unabhängige Institutionen wie Forschungseinrichtungen oder durch Einbeziehung aller verantwortlichen Parteien wie Bundeswehr, g.e.b.b. und Bundesregierung;
5. Die Auswahl von PMSF verbessern, bevor diese für Auslandseinsätze unter Vertrag genommen werden, und in Verträgen Kriterien für die Selektion von Mitarbeitern festlegen wie etwa Hintergrundüberprüfung, Ausbildungsanforderungen und Waffenlizenzen;
6. Die nationale Gesetzgebung zu PMSF verbessern, einschließlich
 - a. der Registrierung und Lizenzierung deutscher Unternehmen;
 - b. der Lizenzierung von Verträgen über Dienstleistungen von deutschen PMSF im Ausland;
 - c. der strafrechtlichen Verantwortung für deutsche PMSF, welche in Konfliktregionen aktiv sind;
7. Die rechtliche Verantwortung für PMSF mit den Einsatzländern klären.

Literatur

Amnesty International USA 2006: Annual Report, 23 Mai.

Avant, Deborah D. 2005: *The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security*, Cambridge.

Bewachungsverordnung 1995: *Bewachungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Juli 2003 (BGBl. I S. 1378)*, die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 14. Januar 2009 (BGBl. I S. 43) geändert worden ist, 7. Dezember, in: www.gesetze-im-internet.de/bewachv_1996/index.html (14.7.2011).

Blechschmidt, Peter 2011: Bundesrechnungshof rügt Bundeswehr-Fuhrpark, *Süddeutsche Zeitung*, 21. Juli.

Boone, Jon 2008: *Drugs Theory in Afghan DHL Killing*, *Financial Times*, 26. Oktober.

British Association of Private Security Companies (BAPSC) undatiert: Charter, in: www.baPMSC.org.uk/key_documents-charter.asp (14.7.2011).

Bundesgesetzblatt 2005: Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentliche Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften, 1. September, BGBl, Jg. 2005, Teil I, Nr. 56, 2676.

Bundesministerium des Innern (BMI) 2011: Deutsche Beteiligung an internationalen Polizeimissionen, 9. Mai, in: www.bundespolizei.de/cdn_171/nn_268544/DE/Home/_Startseite/IPM/Infoblaetter/uebersicht_beteiligung_friedensmissionen_ppt,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/uebersicht_beteiligung_friedensmissionen_ppt.pdf (14.7.2011).

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) 2001: *Die Bundeswehr der Zukunft. Sachstand der Reform*, Berlin.

Bundesministerium der Verteidigung 2006a: *Bundeswehrplan 2007*, Berlin.

Bundesministerium der Verteidigung 2006b: *Weißbuch 2006*, Berlin.

Bundesministerium der Verteidigung 2007: *Bundeswehrplan 2008*, Berlin.

Bundesministerium der Verteidigung 2011: *Verteidigungspolitische Richtlinien*, Berlin.

Bundesrechnungshof 2003: *Bemerkungen 2003 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*, Bonn.

Bundesrechnungshof 2006: *Bemerkungen 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*, Bonn.

Bundestag 2000: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Thomas Kossendey, Paul Brauer, Ulrich Adam, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/4426, 30. November.

Bundestag 2005: Antwort der Bundesregierung, Auslagerung spezifischer Sicherheits- und Militäraufgaben an nichtstaatliche Stellen, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/5824, 24. Juni.

Bundestag 2006a: Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Dr. Friedrich Pflüger vom 16. März, Drucksache 16/1043.

- Bundestag 2006b*: Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof, Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/3200, 13. November.
- Bundestag 2007a*: Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof, Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/7100, 21. November.
- Bundestag 2007b*: Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten, Jahresbericht 2006, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/4700, 20. März.
- Bundestag 2008*: Antrag der Abgeordneten Dr. Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg et al. und der Fraktion der SPD, Nichtstaatliche militärische Sicherheitsunternehmen kontrollieren, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/10846, 12. November.
- Bundestag 2009*: Beschlussempfehlung und Bericht des Auswärtigen Ausschusses, Nichtstaatliche militärische Sicherheitsunternehmen kontrollieren, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/12479, 26. März.
- Bundestag 2010a*: Antwort der Bundesregierung, Bewaffnete Gruppen in Afghanistan, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/492, 20. Januar.
- Bundestag 2010b*: Antwort der Bundesregierung, Kosten der militärischen Intervention in Afghanistan, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/2026, 9. Juni.
- Bundestag 2010c*: Antwort der Bundesregierung, Die Überprüfung der Auftragsvergabe an die Firma Ecolog durch die Bundesregierung, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/3166, 4. Oktober.
- Bundestag 2010d*: Antwort der Bundesregierung, Deutsche Zusammenarbeit mit privaten Sicherheitsdienstleistern in Afghanistan, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/3559, 26. Oktober.
- Bundestag 2010e*: Antwort der Bundesregierung, Deutsche Staatsbürger in Sicherheitsdienstleistungsunternehmen und der Fremdenlegion im Auslandseinsatz, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/4012, 1. November.
- Bundestag 2010f*: Antrag der Fraktion der SPD, Nichtstaatliche militärische Sicherheitsunternehmen registrieren und kontrollieren, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/4198, 15. Dezember.
- Bundestag 2010g*: Antwort der Bundesregierung, Deutsche Polizeiarbeit in Afghanistan, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/2878, 8. September.
- Bundestag 2011a*: Große Anfrage der Abgeordneten Katja Keul et al. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/4573, 26. Januar.
- Bundestag 2011b*: Antrag der Abgeordneten Paul Schäfer et al. und der Fraktion DIE LINKE, Internationale Ächtung des Söldnerwesens und Verbot privater militärischer Dienstleistungen aus Deutschland, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/4673, 8. Februar.
- Bundestag 2011c*: Antrag der Abgeordneten Katja Keul et al. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Private Sicherheitsfirmen umfassend regulieren und zertifizieren, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/7640, 9. November.
- Bundeswehr 2002*: Bundeswehr als Arbeitgeber für Kfz-Betriebe im Kosovo und Mazedonien, Pressemitteilung, 22. Juli.

- Committee on Armed Services United States Senate* 2010: Inquiry into the Role and Oversight of Private Security Contractors in Afghanistan, Senate, 111th Congress, 2nd Session, Report 111-345, 26. Oktober.
- Court of Justice of the EU*, Case Law, Rulings C-114/97 (vs. Spain), C-355/98 (vs. Belgium), C-283/99 (vs. Italy), and C-189/03 (vs. Netherlands).
- Detlev Schmalenberg* 2005: Ein Lehrstück aus dem Kabul-Einsatz, *Kölner Stadtanzeiger*, 21. März.
- Die ZEIT* 2010: Mit deutschen Söldnern gegen Somalias Regierung, 22. Mai.
- European Union* 1999: Council Decision 1999/730/CFSP of 15 November 1999 Implementing Joint Action 1999/34/CFSP with a View to a EU Contribution to Combating the Destabilising Accumulation and Spread of Small Arms and Light Weapons in Cambodia, Official Journal, L294 (16.11.1999).
- European Union* 1999: Council Decision 1999/845/CFSP of 17 December 1999 Implementing Joint Action 1999/34/CFSP with a View to a EU Contribution to Combating the Destabilising Accumulation and Spread of Small Arms and Light Weapons in Mozambique, Official Journal, L326 (18.12.1999).
- European Union* 2000: Council Joint Action 2000/401/CFSP of 22 June 2000 Concerning the Control of Technical Assistance Related to Certain Military End-Uses, Official Journal, L159 (30.6.2000).
- European Union* 2002a: Council Recommendation of 13 June 2002 Regarding Cooperation Between the Competent National Authorities of Member States Responsible for the private security sector, Official Journal, C 153 (27.6.2002).
- European Union* 2002b: Council Joint Action 2002/589/CFSP of 12 July 2002 on the EU's Contribution to Combating the Destabilising Accumulation and Spread of Small Arms and Light Weapons and Repealing Joint Action 1999/34/CFSP, Official Journal, L191 (19.7.2002).
- European Union* 2002c: Council Decision 2002/904/CFSP of 11 November 2002 Extending and Amending Decision 1999/730/CFSP Concerning a EU Contribution to Combating the Destabilising Accumulation and Spread of Small Arms and Light Weapons in Cambodia, Official Journal, L313 (16.11.2002).
- European Union* 2003: Council Common Position 2003/468/CFSP of 23 June 2003 on the Control of Arms Brokering, Official Journal, L156 (25.6.2003).
- European Union* 2006: Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on Services in the Internal Market, Official Journal, L 376 (27.12.2006).
- European Union* 2008: Council Common Position 2008/944/CFSP of 8 December 2008 Defining Common Rules Governing Control of Exports of Military Technology and Equipment, Official Journal, L335/99 (13.12.2008).
- European Union* 2009: Eleventh Annual Report According to Article 8(2) of Council Common Position 2008/944/CFSP Defining Common Rules Governing Control of Exports of Military Technology and Equipment, Official Journal, C265 (6.11.2009), Table C.

- Evertz, Ralf* 2009: Regulation of Private Military, Security and Surveillance Services in Germany, National Reports Series 16/09, Forence, 15. Juni, in: <http://priv-war.eu/wordpress/wp-content/uploads/2009/06/nr-15-09-ger.pdf> (14.7.2011).
- Fasse, Markus* 2010: Panzerhersteller liefern nicht rasch genug, Handelsblatt, 16. April.
- Filkins, Dexter* 2010: Convoy Guards in Afghanistan Face an Inquiry, New York Times, 6. Juni.
- Filkins, Dexter/Shane, Scott* 2010: Afghan Leader Sees Plan to Ban Private Guards, New York Times, 16. August.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2010: Gesetz gegen „Söldner“ gefordert, 25. Mai.
- Frankfurter Rundschau* 2010: Deutsche Söldner im Kampfeinsatz? 25. Mai.
- Friedrichs, Hauke* 2009: Bundeswehr vergibt Millionenaufträge ohne Ausschreibung, Die Zeit, 11. Dezember.
- Funk, Viktor* 2010: „Bundeswehr ist unser liebster Kunde“, Frankfurter Rundschau, 6. März.
- g.e.b.b.* 2004a: 100% Service, Köln.
- g.e.b.b.* 2004b: 100% Service, Englische Version, Köln.
- g.e.b.b.* 2006: Leistung ist messbar, Köln.
- g.e.b.b.* 2007: Teamarbeiter, Köln.
- g.e.b.b.* 2008: Das passt perfekt: Die Bundeswehr und die g.e.b.b. – gemeinsam erfolgreich, Köln.
- Genfer Abkommen* 1949: Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen, 12. August.
- Genfer Abkommen* 1977: Zusatzprotokoll vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I), 8. Juni.
- Government Accountability Office (GAO)* 2005: Rebuilding Irak: Actions Needed to Improve Use of Private Security Providers, GAO-05-737, July, Washington, DC.
- Government Accountability Office* 2006: Contract Security Guards: Army's Guard Program Requires Greater Oversight and Reassessment of Acquisition Approach, GAO-06-284, April, Washington, DC.
- Government Accountability Office* 2007: Stabilizing and Rebuilding Irak: Conditions in Irak Are Conducive to Fraud, Waste and Abuse, GAO-07-525T, April, Washington, DC.
- Handelsblatt* 2010: Gute Geschäfte an der Front, 8. Dezember.
- Henning, R.* 2007: Projekt Herkules, Bundeswehrkurier, Dezember.
- Hötte, Ralp/Leufgens, Jochen/Steiner, Nikolaus* 2010: Afghanistan: Steuergelder für Warlords und Taliban?, *Monitor*, 8. Juli, Transkript, in: www.wdr.de/tv/monitor/sendungen/2010/0708/pdf/afghanistan.pdf (14.7.2011).
- Human Rights First* 2008: Private Security Contractors at War, New York/Washington DC.
- International Code of Conduct (ICoC)* 2010: Internationaler Verhaltenskodex für Private Sicherheitsdienstleister, 9. November, in: [www.icoc-psp.org/uploads/](http://www.icoc-psp.org/uploads/INTERNA-) INTERNA-

- TIONAL_CODE_OF_CONDUCT_Final_with_Company_Names_-_GERMAN.pdf (14.7.2011).
- ICoC 2012: Draft Charter of the Oversight Mechanism for the International Code of Conduct for Private Security Service Providers, 16. Januar, in: www.icoc-psp.org/uploads/Draft_Charter.pdf (14.7.2011).
- International Committee of the Red Cross (ICRC)* 2009: Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law, Geneva.
- International Stability Operations Association (ISOA)* 2009: Code of Conduct 12, 11. Februar, in: <http://ipoaworld.org/eng/codeofconduct/87-codecodeofconductv12eng.html> (14.7.2011).
- Isenberg, David* 2006: A Government in Search of Cover: PMCs in Irak, Washington, DC.
- Jaklin, Gerson* 2000: Abgrenzung des Market Testing der Bundeswehr zu Outsourcingkonzepten in privatwirtschaftlichen Unternehmen, unveröffentlicht, Universität der Bundeswehr München, 28. März, München.
- Joras, Ulrike/Schuster, Adrian* (Hrsg.) 2008: Private Security Companies and Local Populations: An Exploratory Study of Afghanistan and Angola, Bern.
- Keller, Jörg* 2007: Streitkräfte und ökonomisches Kalkül: Top oder Flop? Grundsätzliche Überlegungen zu einer Ökonomisierung der Bundeswehr, in: Richter, Gerhard (Hrsg.) Die ökonomische Modernisierung der Bundeswehr. Sachstand, Konzeptionen und Perspektiven, Wiesbaden.
- Kersting, Silke* 2006: Jung bremsst Privatisierer. Bundeswehr wird wieder Staatsangelegenheit, Handelsblatt, 7. Juli.
- Kiesewetter, Roderich* (CDU/CSU) 2011: Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, 84. Sitzung, 20. Januar, Anlage 4, S. 9528.
- Korski, Daniel/Gowan, Richard* 2009: Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capabilities, London.
- Krahmann, Elke* 2010: States, Citizens and the Privatization of Security, Cambridge.
- Krahmann, Elke* 2012: From ‚Mercenaries‘ to ‚Private Security Contractors‘: The (Re)construction of Armed Security Providers in International Legal Discourses, in: Millennium, 40: 2, 343-363.
- Krahmann, Elke/Abzhaparova, Aida* 2010: The Regulation of Private Military and Security Services in the European Union: Current Policies and Future Options, EUI Working Paper 2010/8, Florence, in: www.priv-war.eu (14.7.2011).
- Kriegswaffenkontrollgesetz* 1961: Gesetz zur Kontrolle von Kriegswaffen in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. November 1990 (BGBl. I S. 2506), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 6. Juni 2009 (BGBl. II S. 502) geändert worden ist, 20. April, in: www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/krwaffkontrg/gesamt.pdf (14.7.2011).
- Kuhn, Friedrich* 2006: Projekt Herkules: Bundeswehr plant Marsch ins aktuelle Jahrhundert, Spiegel Online, 28. November.
- KWM* 2009: KMW schließt Kooperationsvertrag über Wartung und Instandsetzung mit industriellen Partnern, 11. September, in: www.kmweg.de (14.7.2011).

- KWM 2011: KWM und Daimler AG unterzeichnen Servicevertrag für Einsatzgebiete, Pressemitteilung, 21. Februar, in: www.kmweg.de (14.7.2011).
- Leersch, H.-J. 2000: Kritik an Scharpings Privatisierungsplänen, Die Welt, 4. Juli.
- Leyendecker, Hans 2010: Private Militärfirmen Krieg als Geschäft, Süddeutsche Zeitung, 13. Januar.
- LOG 2011: LOG betreibt seit dem 01.01.2011 in MAZAR-E-SHARIF im CAMP MARMAL das Wirtschaftsgebäude und verpflegt Soldaten und zivile Mitarbeiter, Pressemitteilung, 9. März, in: www.logmbh.de/cms/201716.html (14.7.2011).
- Montreux Document 2009: The Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States Related to Operations of Private Military and Security Companies during Armed Conflict, Geneva, in: www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/montreux-document-170908.htm (14.7.2011).
- NATO 2007: NATO Logistics Handbook, Brüssel.
- NDRI 2011: Volkswerft baut „Mietfähren“ für Marine, Radio, 25. Mai, in: www.ndr.de/regional/mecklenburg-vorpommern/marine273.html (14.7.2011).
- Peral, Luis 2009: EUPOL Afghanistan, in: Grevi, Giovanni/Helly, Damien/Keohane, Daniel (Hrsg.) European Security and Defence Policy: The First Ten Years (1999-2009), Paris, 325-338.
- Petersohn, Ulrich 2006: Die Nutzung privater Militärfirmen durch US-Streitkräfte und Bundeswehr, SWP-Studie, Nr. 36, Berlin.
- 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, Wiesbaden, 141-58.
- Reimann, A./Weiland, S. 2006: Bundeswehr Mandat überdenken, Der Spiegel, 7. Juni.
- Rheinmetall 2010: Rheinmetall gewinnt Folgeaufträge über Fuchs-Fahrzeuge und Heron-Flugsysteme für die Bundeswehr, Pressemitteilung, 17. September, in: www.rheinmetall-defence.com.
- Richter, G. 2007: Privatization in the German Armed Forces, in: Jäger, Thomas/Kümmel, Gerhard (Hrsg.) Private Military and Security Companies. Chances, Problems, Pitfalls and Prospects, Wiesbaden, 165-76.
- Risen, James 2009: Afghan Killing Bares a Karzai Family Feud, New York Times, 19. Dezember,
- Risen, James 2010: Efforts to Prosecute Blackwater Are Collapsing, New York Times, 20. Oktober.
- Rivera, R./Sahak, S. 2011: Afghan Report Revives Concerns about Scrutiny of Private Security Firms, New York Times, 23. Januar.
- Scheidges, Rüdiger 2011: Bundeswehr verschleudert Milliarden, Handelsblatt, 21. Juli.
- Schmalenberg, Detlev 2005: Ein Lehrstück aus dem Kabul-Einsatz, Kölner Stadtanzeiger, 21. März.

- Schwartz, Moshe* 2009: The Department of Defense's Use of Private Security Contractors in Irak and Afghanistan. Background, Analysis and Options for Congress, Washington, DC.
- Schwartz, Moshe* 2010: The Department of Defense's Use of Private Security Contractors in Irak and Afghanistan. Background, Analysis and Options for Congress, Washington, DC.
- Singer, P.W.* 2003: Corporate Warriors, Ithaca, N.Y.
- Spaceneesfeed* 2001: ND SatCom Wins Follow-up Order from Bundeswehr, 19. August.
- Speckmann, Thomas* 2010: Söldner in Afghanistan Schmarotzer des Krieges, Die Zeit, 2. Juni.
- Special Inspector General for Irak Reconstruction* 2009: Investigation and Remediation Records Concerning Incidents of Weapons Discharges by Private Security Contractors Can Be Improved, SIGIR 09-023, 28. Juli, in: www.sigir.mil/files/audits/09-023.pdf#view=fit (14.7.2011).
- Spiegel* 2010: Deutsche in Somalia – Angeblicher Söldnereinsatz löst heftige Kritik aus, 25. Mai.
- Spilcker, Axel* 2005: Korruptionsaffäre „Überweisen Sie 25 000 E“, Focus, 21. März.
- Stoddard, Abby/Harmer, Adele/DiDomenico, Victoria* 2008: The Use of Private Security Providers and Services in Humanitarian Operations, Humanitarian Policy Group Report Nr. 27. London.
- Strafgesetzbuch* 1871: Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Juni 2011 (BGBl. I S. 1266) geändert worden ist, 15. Mai.
- STUTE* 2007: STUTE unterstützt Bundeswehr mit kompetenter Transportlogistik, Pressemitteilung, 15. Juni, in: www.stute.de. (14.7.2011).
- Tagesschau* 2010: Der selbst verschuldete „Sündenfall“, 24. Mai, in: www.tagesschau.de/inland/asgaard104.html.
- TAZ* 2010: Private Sicherheitsfirmen im Auslandseinsatz – Deutsche Söldner, Private Dienste, 25. Mai.
- UZwBGw* 1965: Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie zivile Wachpersonen vom 12. August 1965 (BGBl. I S. 796), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 21. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3198) geändert worden ist, 12. August.
- Welt Online* 2001: Kühne & Nagel setzt auf Transport und Logistik für die Bundeswehr, 6. April.
- Wirtschaftswoche* 2003: Bundeswehroffiziere unter Korruptionsverdacht, 12. Mai.

Abkürzungen

BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
EU	European Union
g.e.b.b.	Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb
GAO	Government Accountability Office
ICRC	International Committee of the Red Cross
NATO	North Atlantic Treaty Organization
PMSC	Private Military and Security Contractors (PMSCs) = PMSF private Militär- und Sicherheitsfirmen
Ro-Ro	Roll-on-Roll-off
SALIS	Strategic Airlift Interim Solution
VN	Vereinte Nationen