

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Christian Schaller

Private Sicherheits- und Militärfirmen in bewaffneten Konflikten

Völkerrechtliche Einsatzbedingungen
und Kontrollmöglichkeiten

S 24
September 2005
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2005

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlußfolgerungen**
- 7 **Private Sicherheits- und Militärfirmen im Einsatz**
 - 7 Zum Einsatzspektrum
 - 8 Humanitär-völkerrechtliche Statusfragen
 - 11 Konsequenzen für den Einsatz
 - 12 Handlungsbedarf
- 14 **Durchsetzung des humanitären Völkerrechts gegenüber privaten Sicherheits- und Militärkräften**
 - 14 Maßnahmen auf operativer Ebene
 - 15 Strafrechtliche Verfolgung
 - 16 *Zur Rechtslage in Deutschland*
 - 17 *Zur Söldnerproblematik im Lichte des Strafrechts*
 - 17 *Zur strafrechtlichen Praxis der USA im Zusammenhang mit dem Irak-Krieg*
- 19 **Möglichkeiten der Regulierung und Überwachung des privaten Sicherheits- und Militärsektors**
 - 19 Materielle Normen und Standards setzen
 - 20 *Multilaterale Abkommen und Absprachen*
 - 21 *Internationale Resolutionen*
 - 22 Nationale Aufsichtsverfahren etablieren und harmonisieren
 - 23 *Unternehmensbezogene Aufsicht*
 - 23 *Transaktionsbezogene Aufsicht*
 - 25 Internationale Aufsichtsmechanismen entwickeln
 - 25 Unternehmerische Standards und freiwillige Selbstkontrolle fördern
 - 26 *Vor- und Nachteile*
 - 27 *Zur Verantwortung der Auftraggeberseite*
- 28 **Ausblick**
 - 28 Zivilrechtliche Haftbarkeit der Unternehmen für Völkerrechtsverstöße
 - 28 Staatenverantwortlichkeit
 - 30 Privatisierung internationaler Friedenseinsätze?
- 31 **Abkürzungen**

**Private Sicherheits- und Militärfirmen in bewaffneten Konflikten.
Völkerrechtliche Einsatzbedingungen und Kontrollmöglichkeiten**

In den letzten Jahren hat sich ein internationaler Markt für private Sicherheits- und Militärdienstleistungen entwickelt, der ein enormes Wachstum verzeichnet und dessen wirtschaftliche und sicherheitspolitische Bedeutung weiter zunehmen wird. Immer mehr Staaten beauftragen Unternehmen mit der Unterstützung ihrer Streitkräfte, insbesondere bei Auslandseinsätzen im Rahmen bewaffneter Konflikte. Das Angebotsspektrum dieser Firmen reicht von logistischem Service und Aufklärungsdiensten über die Beratung und Ausbildung militärischer Einheiten, den bewaffneten Objekt- und Personenschutz bis hin zur Beteiligung an Kampfeinsätzen. Darüber hinaus nehmen mittlerweile auch internationale Institutionen, Nichtregierungsorganisationen, transnationale Konzerne und sogar Einzelpersonen die Dienste privater Sicherheits- und Militärfirmen in Anspruch. Dementsprechend vielfältig sind die Szenarien, in denen die Firmen zum Einsatz kommen. Prominentestes Beispiel ist der Konflikt im Irak, wo im Jahr 2004 mehr als 60 solcher Unternehmen mit über 20 000 Mitarbeitern registriert wurden.

Der Studie liegt die Annahme zugrunde, daß jegliche Form der Beteiligung nichtstaatlicher Akteure an der Austragung bewaffneter Konflikte besondere Risiken birgt. Dazu zählen nicht nur mögliche Auswirkungen auf die Sicherheit der konfliktbetroffenen Staaten und Regionen, sondern auch eine Gefährdung der durch das humanitäre Völkerrecht geschützten Rechtsgüter. Die übergeordnete Fragestellung der Studie lautet daher, ob und wie das Völkerrecht in Verbindung mit staatlichem Recht zu einer Minimierung dieser Risiken beitragen kann.

Obwohl die Bundesrepublik die Übertragung militärischer Kernaufgaben auf Private als eigene Option ausschließt, bedarf es doch einer intensiven Auseinandersetzung mit dieser Problematik. Deutschland hat ein grundsätzliches Interesse daran, Bedrohungen zu begegnen, die mit der Privatisierung von Gewalt in bewaffneten Konflikten einhergehen. Maßgeblich sind sowohl kollektive Sicherheitserwägungen als auch das Streben nach effektiver Durchsetzung des humanitären Völkerrechts. Eine konkrete Notwendigkeit zur

Klärung humanitär-völkerrechtlicher Fragen ergibt sich vor allem aus dem Umstand, daß sich die Bundeswehr im Rahmen internationaler Friedenseinsätze in bestimmten Bereichen zunehmend veranlaßt sehen wird, auch mit privaten Kräften zusammenzuarbeiten, die von verbündeten Staaten zur Unterstützung eigener Truppenkontingente eingesetzt werden. Zudem ist zu erwarten, daß deutsche Soldaten bei solchen Einsätzen vermehrt auf nichtstaatliche Akteure treffen, die sich im Auftrag einer Konfliktpartei professionell an den Auseinandersetzungen beteiligen. Möglicherweise wird auch die Bundeswehr selbst bei Auslandseinsätzen künftig logistische Unterstützung durch private Unternehmen in Anspruch nehmen. Im übrigen ist damit zu rechnen, daß von Deutschland aus in Zukunft ebenfalls verstärkt gewerbliche Sicherheits- und Militärdienstleistungen in andere Länder exportiert werden, so wie dies im rüstungstechnologischen Bereich schon der Fall ist. Damit eng verknüpft sind Fragen der Unternehmensverantwortung in Konflikten, die im vergangenen Jahr auf deutsche Initiative im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen diskutiert wurden. Diese Debatte gilt es mit Blick auf den privaten Sicherheits- und Militärssektor fortzuführen.

Die Studie befaßt sich im einzelnen mit folgenden Problembereichen: Welchen Status haben private Sicherheits- und Militärkräfte nach dem humanitären Völkerrecht im Rahmen bewaffneter Konflikte, welchen Bindungen unterliegen und welchen Schutz genießen sie? Wie läßt sich die Einhaltung des humanitären Völkerrechts gegenüber solchen Akteuren durchsetzen? Welche Möglichkeiten gibt es, um den privaten Sicherheits- und Militärssektor zu regulieren und zu überwachen?

Ein Ergebnis der Untersuchung ist zunächst die Erkenntnis, daß die bestehenden Normen des humanitären Völkerrechts eine ausreichende Rechtsgrundlage bieten, um den Status privater Sicherheits- und Militärkräfte im Rahmen bewaffneter Konflikte bestimmen zu können. Solche Personen haben regelmäßig zivilen Status, selbst wenn sie im Auftrag staatlicher Streitkräfte tätig sind. Wie allen anderen Zivilpersonen fehlt ihnen daher die Berechtigung, sich unmittelbar an Feindseligkeiten zu beteiligen. Mit der Entwicklung moderner Rüstungstechnologien ist allerdings eine Grauzone entstanden, in der die Beurteilung, ob eine Person tatsächlich an einem Kampfeinsatz teilnimmt, erhebliche Probleme bereiten kann. Im Lichte der aktuellen Herausforderungen müssen die Normen der Genfer Abkommen und ihrer Zusatzprotokolle dynamisch ausgelegt und wirkungsvoll

umgesetzt werden. In Abwesenheit einer zentralen Instanz, die die Einhaltung des humanitären Völkerrechts überwachen und durchsetzen könnte, liegt die primäre Verantwortung nach wie vor bei jedem einzelnen Staat. Nehmen Streitkräfte die Dienste Privater in Anspruch, müssen sie im Wege einer strikten funktionalen und gegebenenfalls auch räumlichen Trennung auf operativer Ebene sicherstellen, daß die betreffenden Personen keine kombattanten Funktionen übernehmen und nicht in Feindseligkeiten verwickelt werden. Jedem Vertragsstaat der Genfer Abkommen obliegt außerdem die Pflicht, schwere Verletzungen der Konventionen strafrechtlich zu verfolgen.

Unabhängig davon sollten grenzüberschreitende Aktivitäten privater Sicherheits- und Militärfirmen weltweit möglichst flächendeckend und einheitlich reguliert und überwacht werden. Die Aufsicht muß sich sowohl auf die Unternehmen als auch auf konkrete Transaktionen erstrecken. Da jedoch kein Land allein in der Lage ist, das Verhalten eigener Staatsangehöriger außerhalb seiner Jurisdiktion effektiv zu kontrollieren und zu beeinflussen, müßten zusätzlich übergreifende Aufsichtsmechanismen auf regionaler und internationaler Ebene entwickelt werden. Dazu bedarf es eines internationalen Forums, in dem die Staaten nationale Maßnahmen aufeinander abstimmen und sich bei der Entwicklung von Verfahren sowie bei der operativen Umsetzung gegenseitig unterstützen können. Hier sollte das Augenmerk vor allem darauf gerichtet sein, bereits bestehende Institutionen innerhalb des Systems der Vereinten Nationen für diese Problematik zu sensibilisieren, vorhandene Strukturen und Expertise zu nutzen und gegebenenfalls einzelne Mandate und Zuständigkeiten zu erweitern. Schließlich bedarf es einer gezielten Unterstützung hoheitlicher Ansätze durch Mechanismen der unternehmerischen Selbstkontrolle. Mittels freiwilliger Verhaltenskodizes können völkerrechtliche Normen, die sich unmittelbar an Staaten richten, von privaten Akteuren auf die nichtstaatliche Ebene transferiert und dort angewendet werden. Der Vorteil einer zusätzlichen Selbstregulierung des privaten Sektors besteht unter anderem darin, daß auf diese Weise der Wettbewerbsdruck gezielt genutzt werden kann, um die Unternehmen zur Übernahme humanitärer Verantwortung und zur Einhaltung professionell-ethischer Standards zu motivieren. Da solche freiwilligen Verhaltenskataloge jedoch nicht mit hoheitlichem Zwang durchgesetzt werden können, stellen sie keine Alternative zu staatlichen Aufsichtsverfahren dar.

Private Sicherheits- und Militärfirmen im Einsatz

Die Begriffe »private Sicherheitsfirmen« und »private Militärfirmen« (*private security companies, private military companies*) lassen sich nicht mittels einer universell gültigen Definition eingrenzen. Unter beide Etikettierungen können Unternehmen gefaßt werden, die sich hinsichtlich ihrer Geschäftstätigkeit grundlegend voneinander unterscheiden. Damit treten je nach Untersuchungsgegenstand und Blickwinkel sehr unterschiedliche politische, wirtschaftliche, rechtliche und militärisch-strategische Aspekte in den Vordergrund.¹ Im Zentrum dieses Kapitels stehen die humanitär-völkerrechtlichen Rahmenbedingungen, Probleme und Konsequenzen des transnationalen Einsatzes privater Sicherheits- und Militärfirmen in bewaffneten Konflikten. Zunächst sollen jedoch einige der problematischsten Einsatzszenarien vorgestellt werden, die es völkerrechtlich zu beurteilen gilt.

Zum Einsatzspektrum

Unter den vielfältigen Ursachen, die zur rasanten Entwicklung eines weltweit expandierenden Marktes für private Sicherheits- und Militärdienstleistungen beigetragen haben, ist zuallererst die hohe Zahl gewaltsam ausgetragener innerstaatlicher und regionaler Konflikte nach dem Ende des Kalten Krieges zu nennen. Die in solche Konflikte verwickelten Staaten sind häufig nicht mehr in der Lage, innere und äußere Sicherheit und Stabilität zu gewährleisten. Daher sehen sich viele der betroffenen Regierungen in einer solchen Situation gezwungen, fremde militärische Hilfe in Anspruch zu nehmen. Gerade ausländische Sicherheits- und Militärfirmen versprechen meist schnelle, effektive und diskrete Unterstützung. Zugleich setzte mit dem Wegfall der Blockgegensätze vor allem im postsowjetischen Raum, aber auch in vielen westlichen Industriestaaten ein Prozeß der Demobilisierung der Streitkräfte ein. Militärisches Personal wurde in großem Umfang abgebaut und steht seitdem

dem privaten Markt zur Verfügung. Gleichzeitig droht zahlreichen Staaten angesichts des zunehmenden Engagements im Rahmen internationaler Operationen und Friedeneinsätze und in Anbetracht der steigenden Komplexität der Kriegführung eine Überdehnung ihrer militärischen Kapazitäten. Die Auslagerung spezifischer Sicherheits- und Militäraufgaben auf den privaten Sektor ermöglicht den Streitkräften dieser Länder häufig eine kostengünstigere, flexible und bedarfsorientierte Nutzung externer Fähigkeiten.²

Bei den meisten Unternehmen handelt es sich um gesellschaftsrechtlich organisierte und eingetragene Firmen, die offen am Wirtschaftsverkehr teilnehmen und sich über die Beteiligung an Ausschreibungen um offizielle Staatsaufträge bewerben. Die Marktführer verfügen größtenteils über hochspezialisiertes und gut ausgebildetes Personal und sind dementsprechend in der Lage, eine breite Angebotspalette abzudecken. Das weite Tätigkeitsspektrum dieser Unternehmen im Rahmen bewaffneter Konflikte läßt sich vereinfacht anhand der bestehenden Ansätze zur Typologisierung privater Sicherheits- und Militärfirmen darstellen. Mittels eines Speerspitzenmodells werden die einzelnen Dienstleistungen nach dem Kriterium ihrer Nähe zum Kampfgeschehen voneinander abgegrenzt.³

Am weitesten vom tatsächlichen Kampfgeschehen sind Unternehmen entfernt, die lediglich logistische Aufgaben übernehmen, wie etwa Kommunikation, Transport, Instandhaltung, Verpflegung und Unterbringung (*security and military support firms*). Solche Zulieferfirmen können militärische Nachschubeinheiten entlasten oder sogar ersetzen und ermöglichen es den Streitkräften, sich auf ihre Kernaufgaben zu konzentrieren. In diesem Bereich sind die meisten Sicherheits- und Militärfirmen tätig. Häufig handelt es sich um Tochtergesellschaften von Unternehmen, die ähnliche

¹ Vgl. etwa die Große Anfrage der Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag (BT-Drucksache 15/4720 vom 20.1.2005) und die Antwort der Bundesregierung (BT-Drucksache 15/5824 vom 24.6.2005).

² Peter W. Singer, *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*, Ithaca: Cornell University Press, 2003, S. 3ff; Herbert Wulf, »Rent-a-Soldier«. Die Privatisierung des Militärs, in: *Wissenschaft und Frieden*, 21 (2003) 3, S. 7–12.

³ Gerhard Kümmel, Die Privatisierung der Sicherheit. Private Sicherheits- und Militärunternehmen in den internationalen Beziehungen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 12 (2005) 1, S. 141–169 (146ff); Singer, *Corporate Warriors* [wie Fn. 2], S. 88ff.

Dienstleistungen im zivilen Sektor erbringen. Zu dieser Gruppe werden mitunter allerdings auch Firmen gerechnet, die mit der Beschaffung und Auswertung strategisch und taktisch relevanter Informationen betraut sind. Gegenüber herkömmlichen logistischen Tätigkeiten weisen solche Dienste jedoch häufig eine besondere Qualität auf. Dies hat unter anderem der Einsatz privater Verhörspezialisten im irakischen Militärgefängnis Abu Ghraib gezeigt.

Eine zweite Gruppe bilden Beratungsfirmen (*security and military consultant firms*), die Staaten bei Reformen im Sicherheitssektor oder der Restrukturierung der Streitkräfte unterstützen. Zu den angebotenen Leistungen zählen häufig auch die strategische und taktische Beratung des Militärs und die Ausbildung von Soldaten. Obwohl es in der Regel nicht zu den Aufgaben der Mitarbeiter solcher Firmen gehört, aktiv an militärischen Einsätzen teilzunehmen, kann es in Einzelfällen durchaus zu Situationen kommen, in denen etwa zivile Truppenausbilder unvorhergesehen in das Kampfgeschehen hineingezogen werden.

Eine weitere Kategorie umfaßt Sicherheitsfirmen, die sich auf den bewaffneten Objekt- und Personenschutz in Konfliktzonen spezialisiert haben (*security provider firms*). Sie schützen öffentliche Einrichtungen, Industrieanlagen und Geschäftsgebäude, Politiker, Diplomaten und Privatleute, aber auch humanitäre Hilfsorganisationen und zum Teil sogar militärische Objekte. Trotz ihres meist defensiven Auftrags tragen die Mitarbeiter in solchen Situationen ein erhebliches Risiko, unmittelbar in Feindseligkeiten verwickelt zu werden. Dies ist insbesondere der Fall, wenn sie in der Nähe von Kampfhandlungen eingesetzt werden oder Ziele bewachen müssen, deren Ausschaltung aus militärtaktischer Sicht einen besonderen Vorteil darstellt. Rechtliche Probleme entstehen vor allem dann, wenn sie quasi-polizeiliche Aufgaben auf dem Territorium eines fremden Staates übernehmen und beispielsweise Straßensperren errichten oder Personen durchsuchen und festnehmen.

Die zahlenmäßig kleinste Gruppe und damit die Speerspitze bilden Firmen, die militärische Kampfeinsätze begleiten oder durchführen (*military provider firms*). Solche Dienste werden nicht nur vereinzelt von demokratisch kontrollierten Streitkräften in Anspruch genommen. Vor allem instabile Staaten und diktatorische Regime sind nach wie vor in hohem Maße bereit, in Krisensituationen, beispielsweise zur Niederschlagung bewaffneter Aufstände oder zur Destabilisierung anderer Regierungen, auf Söldnerdienste im klassischen Sinne zurückzugreifen. Der

private militärische Markt ermöglicht es solchen Staaten durchaus, auch größere private Kampfverbände einschließlich des erforderlichen Kriegsgeräts anzuheuern, die in der Lage sind, entsprechende Operationen selbständig und wirkungsvoll durchzuführen.

Schließlich greifen selbst demokratisch kontrollierte Armeen angesichts der zunehmenden Komplexität moderner Waffensysteme immer häufiger auf die besondere Expertise privater Unternehmen zurück. Dabei ist es nicht ausgeschlossen, daß zivile Rüstungsingenieure solche Systeme nicht nur warten, sondern auch zu Testzwecken oder im Einsatz bedienen. Gerade kleinere Streitkräfte, die im Unterschied zur amerikanischen oder britischen Armee nicht über ausreichend ausgebildete Spezialisten im Umgang mit militärischer Hochtechnologie verfügen, können sich externes Know-how auf diese Weise meist rascher und mit geringerem Aufwand zu eigen machen, als wenn sie die entsprechenden Fähigkeiten selbst entwickeln müßten. Aber auch das US-Militär vergibt mittlerweile in großem Umfang Aufträge an sogenannte »System-Contractors«. Nicht selten werden zivile Rüstungsspezialisten sogar dauerhaft vertraglich an die Streitkräfte gebunden, um die Einsatzfähigkeit der Systeme zu gewährleisten.⁴

Humanitär-völkerrechtliche Statusfragen

Die Mitarbeiter privater Sicherheits- und Militärfirmen sind bei Einsätzen in bewaffneten Konflikten erheblichen persönlichen Risiken ausgesetzt. Dies gilt selbst für rein logistische Dienstleistungen, sofern ein klarer Frontverlauf zwischen den Parteien nicht auszumachen ist und Versorgungswege angegriffen werden. Auf der anderen Seite laufen sie im extremen Spannungsfeld solcher Konflikte selbst Gefahr, humanitäres Völkerrecht zu verletzen, wenn ihr Einsatz eskaliert. Aus diesem Grund bedarf es einer eindeutigen Klärung der humanitär-völkerrechtlichen Rechtsposition privater Sicherheits- und Militärkräfte. Maßgeblich sind die für internationale bewaffnete Konflikte geltenden Normen der Haager Landkriegsordnung von 1907 (HLKO), die Genfer Abkommen von 1949 (GA I-IV) und das I. Zusatzprotokoll von 1977 (ZP I). Viele der darin enthaltenen Grundsätze sind mittler-

⁴ Vgl. *US Headquarters Department of the Army, Contractors on the Battlefield*, Field Manual FM 3-100.21 (100-21), 1/2003, Sections 1-10, 1-36, 1-39.

weile Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts und gelten somit auch für nichtinternationale bewaffnete Konflikte.⁵

Das Recht des internationalen bewaffneten Konflikts unterscheidet grundsätzlich zwischen Kombattanten und Zivilpersonen. Nur Kombattanten sind berechtigt, sich unmittelbar an Feindseligkeiten zu beteiligen, ohne dafür strafrechtlich belangt zu werden. Gerät ein Kombattant in die Gewalt des Gegners, genießt er den Status eines Kriegsgefangenen nach dem III. Genfer Abkommen. Für den nichtinternationalen Konflikt sieht das humanitäre Völkerrecht dagegen keinen Kombattantenstatus vor, der es Angehörigen der nichtstaatlichen Partei gestatten würde, bewaffnete Schädigungshandlungen vorzunehmen. Eine Sanktionierung erfolgt in solchen Fällen regelmäßig nach den Strafgesetzen desjenigen Staates, auf dessen Territorium der Konflikt stattfindet.

Zivilpersonen haben generell kein Recht zur Teilnahme an Feindseligkeiten. Sie sind in internationalen Konflikten umfassend durch das IV. Genfer Abkommen und das I. Zusatzprotokoll geschützt. Im nichtinternationalen Konflikt ergibt sich ihr Schutz aus dem gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Abkommen, dem II. Zusatzprotokoll (ZP II) und dem Völkergewohnheitsrecht. Selbst widerrechtlich kämpfende Zivilisten behalten ihren primären Status als Zivilpersonen, können sich aber vorübergehend nicht auf den damit verbundenen Schutz berufen⁶ und müssen außerdem mit strafrechtlicher Verfolgung rechnen.

Eine ausdrücklich geächtete Gruppe illegal kämpfender Zivilisten sind Söldner. Privaten Militärfirmen wird gelegentlich vorgeworfen, Söldner in bewaffneten Konflikten einzusetzen. Dieser Vorwurf erweist sich jedoch in den meisten Fällen als unbegründet, da der Tatbestand des Söldners in Artikel 47 ZP I so eng gefaßt ist, daß er kaum praktische Bedeutung erlangt.⁷ Zum einen bietet nur ein äußerst kleiner Kreis

von Unternehmen Dienstleistungen an, die eine Teilnahme an Kampfhandlungen einschließen.⁸ Selbst wenn solche Leistungen vereinbart werden, können die übrigen Voraussetzungen der Definition im Wege individualvertraglicher Ausgestaltung ohne weiteres umgangen werden, etwa indem das Unternehmen ausschließlich Mitarbeiter abstellt, die die Staatsangehörigkeit der jeweiligen Konfliktpartei besitzen. Hinzu kommt, daß sich die Gewinnmotivation einer Person – wie in der Definition vorausgesetzt – ohne objektive Bezüge nur schwer nachweisen läßt. Das internationale Übereinkommen gegen die Rekrutierung, Finanzierung, Ausbildung und den Einsatz von Söldnern von 1989⁹ basiert auf einer nahezu identischen Söldnerdefinition und wurde angesichts weiterer konzeptioneller Schwächen bislang nur von 26 Staaten ratifiziert.¹⁰ Daher sind die bestehenden völkerrechtlichen Ansätze zur Ächtung des Söldnerwesens für die statusrechtliche Einordnung privater Sicherheits- und Militärkräfte nahezu irrelevant.

Maßgeblich ist, ob die betreffende Person eine besondere rechtliche Befugnis besitzt, die es ihr erlaubt, sich unmittelbar an Feindseligkeiten zu beteiligen. Eine solche Befugnis kann sich nur aus der organischen Zugehörigkeit zu einem Völkerrechtssubjekt ergeben.¹¹ Daraus leitet sich auch der Kombattantenstatus von Streitkräften im internationalen bewaffneten Konflikt ab.¹² Eine weitere Kombattantenkategorie bilden die Angehörigen von Milizen und

gütung; (4) kein Staatsangehöriger einer Konfliktpartei und nicht in einem von ihr kontrollierten Gebiet ansässig; (5) kein Angehöriger der Streitkräfte einer Konfliktpartei; und (6) nicht in amtlichem Auftrag von einer unbeteiligten Partei entsandt.

⁸ Vgl. die Beispiele bei *Singer, Corporate Warriors* [wie Fn. 2], S. 92ff, 101ff; David *Shearer, Private Armies and Military Intervention*, Oxford u.a.: Oxford University Press, 1998 (International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper 316), S. 23ff.

⁹ International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries, 4.12.1989.

¹⁰ Stand: 15.8.2005, <www.icrc.org/ihl>. Weder die USA noch Großbritannien sind Vertragsparteien, und auch die Bundesrepublik hat das Abkommen zwar unterzeichnet, aber nicht ratifiziert.

¹¹ Knut *Ipsen*, in: Dieter *Fleck* (Hg.), *Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten*, München: C.H. Beck, 1994, § 301.

¹² Artikel 43 ZP I, der eine umfassende völkerrechtliche Streitkräftedefinition enthält, bestätigt das Erfordernis einer organischen Zuordnung aller unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmenden Personen zu einem Völkerrechtssubjekt.

⁵ Vgl. Jean-Marie *Henckaerts/Louise Doswald-Beck*, in: *International Committee of the Red Cross* (Hg.), *Customary International Humanitarian Law*, 3 Bde., Cambridge u.a.: Cambridge University Press, 2005.

⁶ Artikel 51 Absatz 3 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen (ZP I), Artikel 13 Absatz 3 des II. Zusatzprotokolls (ZP II).

⁷ Unter Artikel 47 ZP I fallen nur Personen, die folgende sechs Merkmale kumulativ erfüllen: (1) im Inland oder Ausland zu dem besonderen Zweck angeworben, in einem bewaffneten Konflikt zu kämpfen; (2) tatsächliche unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten; (3) aus Streben nach persönlichem Gewinn und mit Zusage einer im Vergleich zu Streitkräftemitgliedern wesentlich höheren materiellen Ver-

Freiwilligenkorps, die zu einer Konfliktpartei gehören, selbst wenn sie organisatorisch von den Streitkräften getrennt sind. Voraussetzung ist jedoch, daß sie einer verantwortlichen Führung unterstehen, ein deutlich erkennbares Unterscheidungszeichen führen, die Waffen offen tragen und die Gesetze und Gebräuche des Krieges einhalten.¹³ Personen, denen eine solche organschaftliche Zuordnung fehlt, sind grundsätzlich als Zivilpersonen zu behandeln.¹⁴

Jeder Staat entscheidet souverän darüber, unter welchen Voraussetzungen er Personen in seine Streitkräfte aufnimmt und wie er diese Kräfte organisiert. So ist es nicht ausgeschlossen, daß Mitarbeiter privater Militärfirmen durch einen formalen Hoheitsakt ad hoc in die Truppe integriert werden. Eine solche Einberufung entspricht jedoch in der Regel nicht den ökonomischen und Effizienzinteressen moderner Streitkräfte, die bevorzugt bestimmte Aufgaben per Vertrag auf den privaten Sektor auslagern. Auf vertraglicher Ebene treten sich der Staat als Auftraggeber und das Unternehmen als Auftragnehmer dann grundsätzlich als formal gleichrangige Partner gegenüber. Im Vordergrund der vertraglichen Ausgestaltung stehen jedoch die militärischen Bedürfnisse. Aufgrund der Wettbewerbssituation innerhalb der Anbieter sind die Staaten meist in der Lage, die Vertragsbedingungen entsprechend zu diktieren.

Die konkrete Rechtsposition der Firmen und ihrer Mitarbeiter gegenüber dem Auftraggeber richtet sich allein nach dem Inhalt des Vertrags. Vereinbarungen, die die US-Armee beispielsweise mit Logistik- und Systemdienstleistern schließt, sehen standardmäßig vor, daß das eingesetzte Personal nicht der militärischen Befehlsgewalt und Disziplinarstruktur unterliegt. Der Zugriff auf die Mitarbeiter erfolgt mittels vertraglich vereinbarter Instrumente und über spezielle Stellen innerhalb der Militäradministration. Diese können die Firmenleitung bei Bedarf ersuchen, einzelne Mitarbeiter so zu instruieren, daß eine vertragsgemäße Aufgabenerfüllung sichergestellt ist. Für die Disziplin der Mitarbeiter ist jedoch allein das Unternehmen als Arbeitgeber verantwortlich. Der Kommandeur vor Ort hat im Falle einer vertraglichen Pflichtverletzung durch den Auftragnehmer meist nur die Möglichkeit, den betreffenden Mitarbeitern den Zugang zu militärischen Einrichtungen zu verwehren

¹³ Artikel 1 der Haager Landkriegsordnung (HLKO), Artikel 4A des III. Genfer Abkommens (GA III).

¹⁴ Vgl. die Negativdefinition in Artikel 50 ZP I mit Verweis auf die Kombattantenvorschriften.

und gegebenenfalls ihre Entfernung aus dem Einsatzgebiet zu veranlassen.¹⁵ Allerdings werden die vertraglich fixierten Weisungs- und Kontrollmechanismen zugunsten der Truppenführung um so präziser ausgestaltet, je intensiver ein Auftragnehmer in die Durchführung konkreter Operationen eingebunden ist.

Erfolgt die Auslagerung spezifischer Sicherheits- und Militäraufgaben nach diesem Schema, haben die betreffenden Auftragnehmer grundsätzlich den Status von Zivilisten und sind vor allem durch das IV. Genfer Abkommen und das I. Zusatzprotokoll geschützt.¹⁶ Gleichwohl sind sie aufgrund ihres Auftrags, ihrer funktionellen Verbindung zu den Streitkräften und ihrer physischen Nähe zum Kampfgeschehen faktisch einem deutlich erhöhten Schadensrisiko ausgesetzt. Insbesondere das zum Kernbestand des humanitären Völkerrechts zählende Verbot unterschiedsloser Angriffe gegen Zivilisten kommt diesen Personen in der Praxis nur eingeschränkt zugute, solange sie sich kraft ihres Auftrags im Umfeld militärischer Ziele aufhalten. Zwar müssen die Konfliktparteien bei der Planung und Durchführung von Angriffen alle praktisch möglichen Vorsichtsmaßnahmen treffen, um Zivilisten zu schonen.¹⁷ Die Anwesenheit von zivilem Gefolge und anderen Zivilpersonen in einer militärischen Einrichtung, die grundsätzlich legitimes Ziel einer Schädigungshandlung sein kann, hindert die gegnerische Konfliktpartei jedoch nicht zwingend daran, diese Einrichtung anzugreifen.¹⁸ Geraten zivile Kräfte im Rahmen eines internationalen Konflikts in die Gewalt einer gegnerischen Partei, sind sie grundsätzlich nicht als Kriegsgefangene zu behandeln, es sei denn sie zählen zum zivilen Gefolge der Streitkräfte im Sinne des III. Genfer Abkommens.¹⁹ In nichtinternationalen

¹⁵ Vgl. *US Headquarters Department of the Army, Field Manual* [wie Fn. 4], Sections 1–22ff, 4–22, 4–45ff; Vgl. auch Lisa L. Turner/Lynn G. Norton, *Civilians at the Tip of the Spear*, in: *The Air Force Law Review* 51 (2001), S. 1–110.

¹⁶ Vgl. für eine abweichende Auffassung Nicki Boldt, *Outsourcing War – Private Military Companies and International Humanitarian Law*, in: *German Yearbook of International Law*, 47 (2004), S. 502–544 (512ff).

¹⁷ Artikel 57 ZP I.

¹⁸ Sofern eine Operation gemäß den Regeln des bewaffneten Konflikts gegen ein militärisches Ziel durchgeführt wird, werden zivile Verluste als Nebenfolge vom humanitären Völkerrecht hingenommen, solange sie nicht außer Verhältnis zum konkreten militärischen Vorteil stehen, vgl. Artikel 51 Absatz 5b ZP I.

¹⁹ Artikel 4 A Ziffer 4 GA III. Unter das zivile Gefolge fallen Zivilisten, die den Streitkräften folgen, ohne ihnen direkt anzugehören. Dazu zählen unter anderem zivile Besatzungsmitglieder von Militärflugzeugen, Heereslieferanten und

Konflikten ergibt sich der humanitär-völkerrechtliche Schutz von Zivilpersonen auch in Gefangenschaft lediglich aus den Mindestgarantien des gemeinsamen Artikels 3 der Genfer Abkommen und dem II. Zusatzprotokoll.

Aus dem zivilen Status erwachsen jedoch auch völkerrechtliche Bindungen, die den Betätigungsspielraum privater Sicherheits- und Militärfirmen in bewaffneten Konflikten erheblich einschränken.

Konsequenzen für den Einsatz

Daß Zivilpersonen kein Recht haben, sich unmittelbar an Feindseligkeiten zu beteiligen, wurde bereits ausgeführt. Unter welchen Voraussetzungen allerdings von einer unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten auszugehen ist, läßt sich den Genfer Konventionen und ihren Protokollen nicht entnehmen.²⁰ Die häufig kritisierte Abstraktheit vieler Tatbestände bietet gleichwohl die Möglichkeit, neuere Entwicklungen und Herausforderungen wie den rüstungstechnologischen Fortschritt bei der Auslegung der Normen zu berücksichtigen. So kann beispielsweise das Programmieren einer Computerattacke im Rahmen der Informationskriegführung²¹ ebenso eine Teilnahme an Feindseligkeiten begründen wie der ferngelenkte Einsatz von Raketen und unbemannten bewaffneten Flugkörpern. Im Zuge der Entwicklung moderner Rüstungstechnologien ist jedoch eine Grauzone entstanden, in der die Beiträge einzelner zu einer militärischen Operation häufig nur schwer voneinander abzugrenzen sind. Die Beurteilung, ob eine Person unmittelbar an Feindseligkeiten teilnimmt, wird dadurch erheblich erschwert. Neben der aktiven Gewaltanwendung dürfte auch eine Hilfeleistung als unmittelbare Beteiligung an Feindseligkeiten zu werten

Angehörige von Diensten, die mit der Fürsorge für die bewaffneten Kräfte betraut und dazu von den Streitkräften ermächtigt sind. Die Vorschrift ist vor dem Hintergrund der neueren Entwicklungen dynamisch auszulegen und dürfte zumindest einen Großteil der Mitarbeiter moderner Zulieferfirmen erfassen, vgl. *US Headquarters Department of the Army, Field Manual* [wie Fn. 4], Section 1–21.

20 Einen Anhaltspunkt bietet lediglich die Definition in Artikel 49 ZP I, wonach jede offensive oder defensive Gewaltanwendung gegen den Gegner als Angriff im Sinne des Protokolls und damit wohl auch als Feindseligkeit zu werten ist.

21 Computerattacken können sogar einen bewaffneten Angriff im Sinne von Artikel 51 VN-Charta darstellen, Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, 3. Aufl., Cambridge u.a.: Cambridge University Press, 2001, S. 166f.

sein, sofern die Handlung geeignet ist oder darauf abzielt, zur militärischen Schädigung des Gegners im konkreten Fall direkt beizutragen. Zumindest wenn eine Person an der Bedienung einer Waffe oder eines Waffensystems der Streitkräfte in unverzichtbarer Funktion beteiligt ist, besteht kein Raum, diese Person als Zivilist zu deklarieren.²² Derart unverzichtbare Funktionen müssen von Kombattanten übernommen werden. Welche Funktionen hierunter fallen, ist im Einzelfall unter Berücksichtigung der spezifischen technischen Anforderungen des jeweiligen Systems zu klären. Wenn etwa Leistungen im Rahmen der elektronischen Aufklärung von Privaten erbracht werden und diese Tätigkeiten eine notwendige Voraussetzung für den konkreten militärischen Einsatzentschluß darstellen, können sie bereits unter das beschriebene Verbot fallen.

Von solchen Einsätzen sind jedoch Situationen zu unterscheiden, in denen private Sicherheits- und Militärkräfte auf der Grundlage eines individuellen Notwehr- und Nothilferechts von ihren Waffen Gebrauch machen, um sich oder Dritte gegen einen rechtswidrigen Angriff zu verteidigen. Dieses Recht ist sowohl in zahlreichen nationalen Strafrechtsordnungen als auch im Völkerstrafrecht verankert.²³ Seine rechtmäßige Ausübung führt zum Ausschluß der strafrechtlichen Verantwortlichkeit. Unter welchen Voraussetzungen ein Angriff im Rahmen eines bewaffneten Konflikts rechtswidrig ist und damit eine Notwehr- oder Nothilfesituation begründet, bestimmt sich ebenfalls nach den Normen des humanitären Völkerrechts. Diese legen fest, wie lange, mit welchen Methoden und Mitteln und gegen welche Objekte bewaffnete Schädigungshandlungen vorgenommen werden dürfen. Gleichgültig ist dabei, ob der Eintritt einer Partei in den Konflikt durch das Völkerrecht gedeckt ist. Auch in Konflikten, die unter Verstoß gegen das Gewaltverbot begonnen wurden, ist das humanitäre Völkerrecht von allen Parteien ausnahmslos zu beachten. Die individuelle Notwehr ist dabei strikt vom Selbstverteidigungsrecht des Staates zu unterscheiden, so daß die Teilnahme an einem Einsatz in Ausübung des staatlichen Selbstverteidigungsrechts

22 Ipsen, in: *Fleck*, Handbuch des humanitären Völkerrechts [wie Fn. 11], § 301.

23 Vgl. Artikel 31 Absatz 1c des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17.7.1998 (IStGH-Statut). Vgl. auch § 32 des deutschen Strafgesetzbuchs (StGB). Zu Notwehr als Straffreistellungsgrund im Völkerrecht siehe Gerhard Werle, *Völkerstrafrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck, 2003, S. 122ff.

für sich genommen noch keinen Ausschluß der individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit bewirkt.²⁴ Da Angriffe auf Zivilpersonen und zivile Objekte im Rahmen eines bewaffneten Konflikts generell verboten sind,²⁵ ist der Schutz von Privatpersonen, Unternehmen, Hilfsorganisationen, ziviler Infrastruktur und anderen zivilen Objekten durch private Sicherheits- und Militärfirmen grundsätzlich durch das Notwehr- und Nothilferecht gedeckt. Anders verhält es sich jedoch, wenn Private damit beauftragt werden, militärische Ziele zu schützen, da die Anwendung von Gewalt gegen solche Ziele in einem internationalen bewaffneten Konflikt grundsätzlich erlaubt ist.²⁶ Deshalb sind alle Zivilpersonen, soweit dies praktisch irgend möglich ist, aus der Umgebung militärischer Ziele zu entfernen.²⁷ Nehmen Private dennoch im Rahmen der Verteidigung solcher Ziele an bewaffneten Schädigungshandlungen teil, können sie sich nicht auf ein Notwehr- oder Nothilferecht berufen.

Auch im übrigen unterliegen private Sicherheits- und Militärkräfte in vollem Umfang den für Individuen geltenden Bindungen des humanitären Völkerrechts. Denn diese Rechtsmaterie berechtigt und verpflichtet neben den Staaten ausnahmsweise auch Einzelpersonen in größerem Umfang und hebt sich dadurch wesentlich von den meisten anderen völkerrechtlichen Regelwerken ab.²⁸ Dahinter steht der Gedanke, daß die wirksame Durchsetzung der humanitären Schutzvorschriften im extremen Spannungsfeld eines bewaffneten Konflikts nicht allein über eine Verpflichtung der staatlichen Akteure sichergestellt werden kann, sondern voraussetzt, daß die tatsächlich handelnden und betroffenen Personen über eine eindeutig vorgeschriebene subjektive Rechtsposition verfügen. Danach ist jeder einzelne Kombattant und Zivilist nicht nur durch bestimmte Normen geschützt, sondern auch individuell verpflichtet, humanitäre Regeln zu beachten. Beide Personenkategorien sind

²⁴ Artikel 31 Absatz 1c Satz 2 IStGH-Statut.

²⁵ Artikel 48ff. ZP I.

²⁶ Artikel 48 ZP I. Militärische Ziele sind nicht nur Streitkräfte, sondern sämtliche Objekte, die aufgrund ihrer Beschaffenheit, ihres Standorts, ihrer Zweckbestimmung oder ihrer Verwendung wirksam zu militärischen Handlungen beitragen und deren Zerstörung, Inbesitznahme oder Neutralisierung unter den gegebenen Umständen einen eindeutigen militärischen Vorteil darstellt (Artikel 52 Absatz 2 ZP I).

²⁷ Artikel 58 ZP I.

²⁸ Volker Epping, in: Knut Ipsen (Hg.), *Völkerrecht*, 5. Aufl., München: C.H. Beck, 2004, § 7, Rn. 14; Christopher Greenwood und Rüdiger Wolfrum, beide in: *Fleck*, *Handbuch des humanitären Völkerrechts* [wie Fn. 11], §§ 133 und 1224.

gleichermaßen zumindest den feststehenden Grundsätzen der Menschlichkeit und den Forderungen des öffentlichen Gewissens verpflichtet.²⁹ Verankert sind diese Grundsätze sowohl im Völkergewohnheitsrecht als auch in den Genfer Konventionen. Praktische Relevanz erlangen sie für die Mitarbeiter privater Sicherheits- und Militärfirmen vor allem in Situationen, in denen sie spezifische militärische oder quasi-polizeiliche Aufgaben wahrnehmen, wie etwa im Zusammenhang mit der Beaufsichtigung und Befragung inhaftierter Personen im Militärgefängnis Abu Ghraib im Irak. Durch die Einschaltung Privater kann ein Staat humanitäre Mindeststandards jedenfalls nicht umgehen.

Handlungsbedarf

Im Zuge der rasanten Entwicklung des privaten Militärssektors und der zunehmenden Spezialisierung der Unternehmen rücken die im Auftrag der Konfliktparteien tätigen Dienstleister immer näher an das eigentliche Kampfgeschehen heran. Sie laufen so Gefahr, den rechtlichen Rahmen zu verlassen, der ursprünglich für Zivilisten konstruiert wurde, um diese vor den Auswirkungen bewaffneter Konflikte zu schützen. Zum einen müssen sie damit rechnen, gezielt von der gegnerischen Konfliktpartei bekämpft zu werden. Zum anderen drohen ihnen empfindliche Sanktionen, wenn sie in die Gewalt des Gegners geraten und ihnen eine illegale Teilnahme an Feindseligkeiten nachgewiesen wird. Dieses Dilemma spiegelt eines der Probleme wider, die mit der insgesamt zunehmenden Privatisierung von Gewalt in bewaffneten Konflikten einhergehen. Mit dieser Entwicklung Schritt zu halten, stellt eine der größten Herausforderungen dar, vor denen das humanitäre Völkerrecht gegenwärtig steht.

Juristisch denkbar wäre eine gezielte Erweiterung des personalen Anwendungsbereichs der Vorschriften, die für internationale Konflikte den Kreis der Kombattanten bestimmen. Neben Angehörigen von Milizen und Freiwilligenkorps, die zu einer am Konflikt beteiligten Partei gehören, könnten beispielsweise auch solche privaten Militärkräfte Kombattantenstatus erhalten, die über ein vertragliches Element an eine Konfliktpartei gebunden sind. Dies würde die Teilnahme der betreffenden Personen an Kampfhandlungen legalisieren. Selbstverständlich dürfte eine

²⁹ Vgl. Artikel 1 Absatz 2 ZP I.

solche Änderung nur einen eindeutig bestimmbar Personenkreis erfassen und müßte an enge und klar definierte Voraussetzungen gebunden sein. Die in der Haager Landkriegsordnung und im III. Genfer Abkommen verankerten Kriterien könnten dabei als Grundlage für die Erarbeitung eines neuen Kombattantentatbestands dienen. Die betreffenden Personen müßten danach ebenso einer verantwortlichen Führung unterstehen wie alle anderen Kombattantenklassen. Dieses Erfordernis könnte durch die Forderung nach vertraglichen Mechanismen konkretisiert werden, die den Streitkräften als Organ der Konfliktpartei eine effektive Kontrolle und unmittelbare Einflußnahme auf das Verhalten ihrer Auftragnehmer sichern. Die betreffenden Personen wären außerdem verpflichtet, sich durch ein deutlich erkennbares Merkmal von ihren zivilen Kollegen zu unterscheiden, und sie müßten ihre Waffen offen tragen. Zu denken wäre in diesem Zusammenhang auch an eine Mitteilungspflicht gegenüber der anderen Konfliktpartei, wenn private Militärkräfte eingesetzt werden. Darüber hinaus muß sichergestellt sein, daß die Mitarbeiter der beauftragten Firmen die Gesetze und Gebräuche des Krieges einhalten. Dazu bedürfte es intensiver Schulungen, Kontrollen und spezifisch zugeschnittener disziplinarischer und strafrechtlicher Sanktionsmöglichkeiten. Grundvoraussetzung wäre des weiteren eine international standardisierte Überprüfung, Zertifizierung und Beaufsichtigung der in diesem Sektor tätigen Unternehmen und ihrer Mitarbeiter.

Solche Reformen sind allerdings auf absehbare Zeit nicht vorstellbar. Das zur Verfügung stehende völkerrechtliche Instrumentarium ist äußerst begrenzt und schwerfällig. Die Verhandlung eines weiteren Protokolls oder gar eine gezielte Änderung der Genfer Konventionen im beschriebenen Sinne ist nicht in Sicht. Zu unterschiedlich sind die Auffassungen der Staaten über die Legitimität des Einsatzes Privater in bewaffneten Konflikten. Zu groß ist schließlich auch die Gefahr, daß in internationalen Konflikten die Grenzen zwischen Kombattanten und Zivilisten zu Lasten beider Kategorien verwischen und in der Realität nicht mehr eindeutig verortet werden können. Daher wird es darauf ankommen, den seit 1949 im Genfer Recht vorgezeichneten Weg auch in Zukunft mit Entschlossenheit weiterzugehen, die bestehenden Normen zu stärken, sie im Lichte der neuen Herausforderungen dynamisch auszulegen und ihnen zu einer wirkungsvollen Umsetzung zu verhelfen. Da es dem humanitären Völkerrecht jedoch an einer zentralen Instanz fehlt, die normgemäßes Verhalten kontrollieren und

durchsetzen könnte, liegt die Verantwortung, dafür zu sorgen, daß Rechtsverletzungen unterbleiben, bei jedem einzelnen Staat. Aus dieser Prämisse ergeben sich für den Umgang mit privaten Sicherheits- und Militärfirmen und ihren Mitarbeitern besondere Notwendigkeiten, die in den folgenden Kapiteln behandelt werden.

Durchsetzung des humanitären Völkerrechts gegenüber privaten Sicherheits- und Militärkräften

Im Fehlen zentraler Mechanismen zur Sicherung der Rechtsbeachtung unterscheidet sich das humanitäre Völkerrecht von den nationalen Rechtsordnungen. Eine Sonderstellung nimmt lediglich der VN-Sicherheitsrat ein, der nach Kapitel VII VN-Charta Maßnahmen treffen kann, um schwerwiegende Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte zu sanktionieren.³⁰ Im übrigen lassen sich zahlreiche andere Faktoren benennen, die die Konfliktparteien in der Regel dazu veranlassen, den humanitären Völkerrechtssätzen Geltung zu verschaffen, etwa der Gesichtspunkt der Reziprozität, also das gegenseitige Interesse an der Beachtung dessen, was in bewaffneten Konflikten erlaubt ist; die Furcht vor Repressalien, die Rücksicht auf die öffentliche Meinung oder das Bestreben, die Disziplin in der Truppe aufrechtzuerhalten.³¹ Ob solche Erwägungen allerdings auch Private in Konflikten zu normgemäßem Verhalten motivieren können, ist fraglich. Im Unterschied zu Angehörigen der Streitkräfte unterliegen private Sicherheits- und Militärkräfte, selbst wenn sie in staatlichem Auftrag tätig sind, normalerweise nicht der militärischen Führung und Disziplin.

Dennoch ist jeder Staat dafür verantwortlich, die Einhaltung der Genfer Abkommen unter allen Umständen auch gegenüber Privaten durchzusetzen, indem er die notwendigen gesetzgeberischen Maßnahmen trifft, um schwere Verletzungen strafrechtlich zu verfolgen und andere Verstöße unterhalb dieser Schwelle zu unterbinden.³² Unabhängig davon gelten besondere Sorgfaltspflichten, wenn ein Staat selbst die Dienste privater Sicherheits- und Militärunternehmen in Anspruch nimmt und sich deren Fehlverhalten gegebenenfalls als eigene völkerrechtliche Pflichtverletzung zurechnen lassen muß. Daher sollen zunächst einige konkrete Vorgaben für die

operative Zusammenarbeit zwischen staatlichen Streitkräften und solchen Unternehmen ausgeführt werden. Eine weitere Säule, auf die sich eine effektive Durchsetzung des humanitären Völkerrechts stützen kann, sind Mechanismen zur Regulierung und Überwachung des privaten Sicherheits- und Militärssektors. Die dafür zur Verfügung stehenden Möglichkeiten werden im nächsten Kapitel (s. S. 19ff) gesondert behandelt.

Maßnahmen auf operativer Ebene

Primär muß sichergestellt werden, daß die Mitarbeiter privater Sicherheits- und Militärfirmen, die zivilen Status genießen, keine kombattanten Funktionen übernehmen. Dies erfordert von den Streitkräften eine besondere Sensibilität und Sorgfalt bei der Planung und Durchführung militärischer Operationen. Gegebenenfalls müssen sie weitergehende Anstrengungen unternehmen, um diese relativ abstrakte Vorgabe gerade auch mit Blick auf die beschriebenen Entwicklungen im rüstungstechnologischen Bereich im Rahmen der militärischen Einsatzregeln weiter zu konkretisieren und in praktische Handlungsanweisungen zu übersetzen. In jedem Fall ist bei der Funktionszuweisung auf eine strikte, dem jeweiligen Status angemessene Trennung zwischen Zivilisten und kämpfendem Personal zu achten. Bereits der bloße Verdacht »illegaler Kombattantschaft« muß unter allen Umständen vermieden werden. Diese funktionale Trennung ist nach außen hin zu dokumentieren. Daher müssen sich Private eindeutig von den Mitgliedern der Streitkräfte unterscheiden und als Zivilisten erkennbar sein. Sämtliche Maßnahmen, die zu einer Verwechslung führen können, wie etwa eine Uniformierung oder das Tragen von Waffen, sind nach Möglichkeit zu unterlassen. Für den Fall der Gefangenschaft sollten sich sämtliche private Auftragnehmer wie ziviles Gefolge mit Hilfe international standardisierter Identitätskarten ausweisen können. Außerdem sollte sich ziviles Sicherheitspersonal zumindest im Umfeld von Kampfhandlungen nicht in unmittelbarer räumlicher Nähe zu den Streitkräften und anderen militärischen Zielen aufhalten. Andernfalls

³⁰ Thomas G. Weiss, *The Humanitarian Impulse*, in: David M. Malone (Hg.), *The Security Council: From the Cold War to the 21st Century*, Boulder: Lynne Rienner, 2004, S. 37–54, und Joanna Weschler, *Human Rights*, in: ebd., S. 55–68.

³¹ Rüdiger Wolfrum, in: *Fleck*, *Handbuch des humanitären Völkerrechts* [wie Fn. 11], §§ 1202ff.

³² Gemeinsamer Artikel 1 GA I–IV, Artikel 1 ZP I, Artikel 49 GA I, Artikel 50 GA II, Artikel 129 GA III, Artikel 146 GA IV, Artikel 85ff. ZP I.

besteht die Gefahr, daß die betreffenden Personen absichtlich oder unabsichtlich von der gegnerischen Konfliktpartei in Kämpfe verwickelt werden. Ein besonderes Risiko tragen zivile Sicherheitskräfte, die zusammen mit Streitkräften mobile Objekte begleiten.

Die inhaltliche Verbreitung der Genfer Abkommen und die Unterrichtung bestimmter Personengruppen zählen ebenfalls zu den Pflichten der Vertragsstaaten.³³ Daher sind auch die Mitarbeiter privater Sicherheits- und Militärfirmen, denen besondere Verantwortlichkeiten übertragen werden, in gleicher Weise wie Soldaten in allen relevanten Fragen des humanitären Völkerrechts zu unterweisen. Vor Einsätzen in Konflikten müssen sie eingehend über ihre Rechte und Pflichten sowie über spezifische Risiken aufgeklärt werden. Darüber hinaus sollten auch die Mitglieder der Streitkräfte in ihrer Ausbildung darauf vorbereitet werden, wie unter den Bedingungen eines bewaffneten Konflikts mit privaten Sicherheits- und Militärfirmen zu verfahren ist. Dies gilt sowohl für die Zusammenarbeit mit eigenen Auftragnehmern als auch für die Konfrontation mit privaten Kräften des Gegners.

Die Erfüllung dieser Vorgaben betrifft nicht nur die militärische Abnehmerseite, auch die Anbieter stehen in der Pflicht, entsprechende professionell-ethische Standards zu entwickeln. Da private Sicherheitskräfte außerdem zunehmend von Organisationen und Unternehmen zum Schutz ihrer Mitarbeiter in Krisenregionen engagiert werden, müssen für diesen Bereich ebenso Mittel und Wege gefunden werden, um sicherzustellen, daß humanitäre Normen beachtet und Verstöße adäquat verfolgt werden. Vor dem Hintergrund der aktuellen Situation im Irak beschäftigt sich unter anderem das VN-Büro für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten zur Zeit mit der Frage, wie vor Ort mit privaten Sicherheitskräften umzugehen ist und ob deren Dienste von humanitären Hilfsorganisationen überhaupt in Anspruch genommen werden sollten.³⁴ Bei der Sensibilisierung des privaten Sicherheits- und Militärsektors und bei der Ausbildung in Fragen des humanitären Völkerrechts spielt insbesondere das Internationale Komitee vom Roten

Kreuz (IKRK) als Hüter der Genfer Konventionen eine zentrale Rolle. Auf die angesprochenen Aspekte wird im folgenden Kapitel (s. S. 25ff) näher eingegangen.

Strafrechtliche Verfolgung

Nach den Genfer Abkommen haben die Vertragsstaaten die Pflicht, nationale Straftatbestände zur Verfolgung schwerer Konventionsverletzungen zu schaffen. Welche Taten darunter fallen, ist in den Abkommen ausdrücklich geregelt.³⁵ Danach müssen die Täter, gleichgültig ob Kombattant oder Zivilist, ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit vor nationalen Gerichten zur Verantwortung gezogen werden. Für den zur Verfolgung entschlossenen Staat ist es somit unerheblich, ob die Straftat innerhalb oder außerhalb seines Hoheitsgebiets und ob sie von einem eigenen oder fremden Staatsangehörigen begangen wurde. Das hierin zum Ausdruck kommende Universalitätsprinzip trägt dem besonderen Rang der geschützten Rechtsgüter Rechnung. Statt eigene Gerichte zu befragen, kann ein Staat einen Täter auch an eine andere Vertragspartei ausliefern, die eine effektive Verfolgung garantiert. Mittlerweile wird sogar aus Völkergewohnheitsrecht eine Bestrafungspflicht für Kriegsverbrechen abgeleitet.³⁶

Als Kriegsverbrechen fallen schwere Verletzungen der Genfer Abkommen auch in die Jurisdiktion des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH).³⁷ Mit dem Inkrafttreten des IStGH-Statuts im Juli 2002 und der Errichtung des Gerichtshofs steht nunmehr zusätzlich zu den indirekten Durchsetzungsmechanismen vor staatlichen Gerichten und den Ad-hoc-Tribunalen des Sicherheitsrats für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda ein ständiges Forum zur direkten Durchsetzung des Völkerstrafrechts bereit, das jedoch nur subsidiär gegenüber der staatlichen Strafverfolgung und erst dann zum Tragen kommt, wenn ein Staat nicht willens oder in der Lage ist, die Ermittlungen oder die Strafverfolgung ernsthaft durchzuführen.³⁸ Der materielle Kriegsverbrechenstatbestand des Statuts ist viel differenzierter und umfassender als die Mindestvorgaben der Genfer Abkommen. Zudem stellt

³³ Artikel 47 GA I, Artikel 48 GA II, Artikel 127 GA III, Artikel 144 GA IV, Artikel 83 ZP I.

³⁴ UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Guidelines for Humanitarian Organisations on Interacting with Military and Other Security Actors in Iraq, 20.10.2004; OCHA, Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys, Discussion Paper and Non-Binding Guidelines, 14.9.2001; beide unter <<http://ochaonline.un.org/webpage.asp?MenuID=4623&Page=774>>.

³⁵ Artikel 50 GA I, Artikel 51 GA II, Artikel 130 GA III, Artikel 147 GA IV, Artikel 85 ZP I.

³⁶ Henckaerts/Doswald-Beck, in: ICRC (Hg.), Customary International Humanitarian Law [wie Fn. 5], Bd. 1, S. 607ff.

³⁷ Artikel 8 IStGH-Statut.

³⁸ Artikel 17 Absatz 1(a) IStGH-Statut.

das Statut auch Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit unter Strafe.

Die Bundesrepublik hat in den letzten Jahren wesentlich zur Weiterentwicklung und Institutionalisierung des Völkerstrafrechts beigetragen. Im folgenden soll zunächst ein kurzer Überblick darüber vermittelt werden, welchen strafrechtlichen Handlungsspielraum die deutsche Justiz besitzt, um im Bedarfsfall Straftaten systematisch zu verfolgen, die von deutschen oder ausländischen Privatpersonen im Rahmen bewaffneter Konflikte im Ausland begangen werden. Während dieses Szenario deutsche Strafgerichte bislang noch kaum beschäftigen dürfte, illustriert das im Anschluß behandelte Beispiel des Irak-Konflikts anschaulich, wie die USA mit zivilen Mitarbeitern verfahren, die bei der Wahrnehmung sicherheitsrelevanter und militärischer Aufgaben im Konfliktfall strafrechtlich relevante Handlungen begehen.

Zur Rechtslage in Deutschland

Bei der Analyse der Rechtslage in Deutschland ist zwischen den bereits genannten völkerrechtlichen Verbrechen, die auch im IStGH-Statut verankert sind, und anderen Straftaten zu unterscheiden.

Im Juni 2002 trat in der Bundesrepublik das Völkerstrafgesetzbuch in Kraft, das das deutsche materielle Strafrecht an die Normen des IStGH-Statuts anpaßt und bisherige Defizite bei der Ahndung völkerrechtlicher Verbrechen behebt. Das Gesetz gilt für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen auch dann, wenn die Tat im Ausland begangen wurde und keinen Bezug zur Bundesrepublik aufweist.³⁹ Die einzelnen Tatbestände für Kriegsverbrechen gehen ebenfalls deutlich über den Mindeststandard der schweren Verletzungen des Genfer Rechts hinaus. Besonders hervorzuheben ist, daß das Gesetz die Figur der Vorgesetztenverantwortlichkeit übernimmt, bei der es sich um eine originär völkerstrafrechtliche Rechtsschöpfung handelt.⁴⁰ Danach wird etwa ein militärischer Befehlshaber oder ziviler Vorgesetzter, der einen Untergebenen nicht an der Begehung eines der genannten Verbrechen hindert, wie der Täter selbst und ohne Milderung bestraft. Dies gilt auch für Personen, die in einer Truppe, einer zivilen Organisation oder einem Unternehmen tat-

sächliche Führungsgewalt und Kontrolle ausüben. Strafbar machen sich militärische Befehlshaber und zivile Vorgesetzte auch dann, wenn ein Untergebener ein völkerrechtliches Verbrechen begeht und sie diesbezüglich ihre Aufsichtspflicht verletzt haben oder die Tat nicht bei einer zuständigen Verfolgungsbehörde anzeigen. Im übrigen gelten die allgemeinen Prinzipien des Strafgesetzbuchs, wonach Hintermänner wegen mittelbarer Täterschaft und andere Beteiligte gegebenenfalls wegen Anstiftung oder Beihilfe strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden können.⁴¹ Auf der Basis dieser Vorschriften können damit grundsätzlich auch völkerrechtliche Verbrechen in Deutschland verfolgt werden, die von ausländischen Mitarbeitern privater Sicherheits- und Militärfirmen im Ausland begangen wurden, selbst wenn die Taten keinerlei Inlandsbezug aufweisen.

Während sich damit die Rechtslage im Hinblick auf Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen eindeutig aus dem Völkerstrafgesetzbuch ergibt, stellt sich die Verfolgung anderer Verstöße gegen die Genfer Konventionen, die nicht zu den schweren Verletzungen zählen, nach deutschem Strafrecht schwieriger dar. Erstens kann eine Tat, die nicht unter das Völkerstrafgesetzbuch fällt, nur im für Auslandstaten eingeschränkten Geltungsbereich des Strafgesetzbuchs von den deutschen Behörden verfolgt werden.⁴² Zweitens ist die für Zivilisten verbotene unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten in einem internationalen bewaffneten Konflikt als solche in Deutschland nicht gesondert mit Strafe bedroht. Zwar ist es praktisch kaum vorstellbar, daß eine Person an Schädigungshandlungen teilnimmt, ohne dabei nicht wenigstens den strafbaren Versuch eines Körperverletzungs- oder Tötungsdelikts zu unternehmen oder Beihilfe zu leisten. Gleichwohl kann der spezifische Unwertgehalt einer solchen Handlung, wenn sie im Rahmen eines bewaffneten Konflikts und damit unter

³⁹ § 1 Völkerstrafgesetzbuch (VStGB).

⁴⁰ §§ 4, 13, 14 VStGB; Artikel 28 IStGH-Statut; dazu Werle, Völkerstrafrecht [wie Fn. 23], S. 178ff.

⁴¹ §§ 25ff Strafgesetzbuch (StGB); dazu Werle, Völkerstrafrecht [wie Fn. 23], S. 159ff.

⁴² Das StGB gilt für Taten, die am ausländischen Tatort mit Strafe bedroht sind und die sich entweder gegen einen Deutschen richten oder von einem Deutschen begangen werden (§ 7 StGB). Unabhängig von der Nationalität des Täters und vom Recht des Tatorts gilt das deutsche Strafrecht unter anderem auch für einzelne Tatbestände der Gefährdung der äußeren Sicherheit der Bundesrepublik und für Taten, die gegen Soldaten der Bundeswehr begangen werden (§ 5 Ziffern 4, 14 StGB); ferner für alle sonstigen Taten, die auf Grund eines für die Bundesrepublik verbindlichen zwischenstaatlichen Abkommens auch dann zu verfolgen sind, wenn sie im Ausland begangen werden (§ 6 Ziffer 9 StGB).

Verstoß gegen humanitäres Völkerrecht begangen wird, nur auf der Ebene der gerichtlichen Strafzumessung Berücksichtigung finden. Er spiegelt sich jedoch nicht in einer speziellen gesetzlichen Tatbestandsqualifikation wider.

Zur Söldnerproblematik im Lichte des Strafrechts

Die Tatbestände des internationalen Übereinkommens gegen die Rekrutierung, Finanzierung, Ausbildung und den Einsatz von Söldnern von 1989 haben keinen Niederschlag im deutschen Strafrecht gefunden, da die Bundesrepublik trotz Unterzeichnung des Abkommens bislang von einer Ratifizierung abgesehen hat und daher nicht zu seiner Umsetzung verpflichtet ist. Die ablehnende Haltung der Bundesregierung stützt sich auf die Erkenntnis, daß die Umsetzung des Abkommens im deutschen Strafrecht mit erheblichen rechtssystematischen Problemen verbunden wäre. Vor allem die den Konventionstatbeständen zugrundeliegende Söldnerdefinition weist erhebliche Schwächen auf und läßt sich unter Beachtung des Bestimmtheitsgebots für Strafgesetze nach Artikel 103 Absatz 2 des Grundgesetzes nicht ohne weiteres in das deutsche Strafrecht übertragen. Daher beurteilt sich die Strafbarkeit von Söldnern in Deutschland nach wie vor nach den allgemeinen Strafvorschriften⁴³ und dem Völkerstrafgesetzbuch. Zwar kommt der spezifische Unrechtsgehalt, der dem Söldnerwesen mittelbar auch durch das I. Zusatzprotokoll der Genfer Konventionen attestiert wird, in diesen Normen ebenfalls nicht zum Ausdruck. Gleichwohl besteht der Vorteil des deutschen Ansatzes darin, daß nicht auf schwer zu bestimmende und dem Wandel unterworfenen täterbezogene Eigenschaften abgestellt wird. Indem nämlich sämtliche Strafgesetze an konkrete Verhaltensweisen im Einzelfall anknüpfen, kann deren Verwirklichung anhand objektiver und subjektiver tatbezogener Merkmale überprüft werden.

Tatbestände, die Handlungen gegen die staatliche Sicherheit und Ordnung unter Strafe stellen, dürften in den Strafrechtsordnungen nahezu sämtlicher Staaten existieren und zumindest diejenigen Fälle abdecken, in denen ausländische Söldner in einen Staat eindringen, um dessen Regierung gewaltsam zu stürzen. Ungeachtet dessen ist es jedoch für ein international geschlossenes und systematisches Vorgehen

⁴³ Vgl. z.B. § 109h StGB, der das Anwerben für fremden Wehrdienst unter Strafe stellt.

gegen das Söldnerwesen erforderlich, auf völkerrechtlicher Ebene einen praktikableren und weithin konsensfähigen Ansatz zur Ächtung solcher Aktivitäten zu entwickeln. Dieser müßte wie das deutsche Strafrecht auf bestimmte Handlungen abstellen, unabhängig davon, ob es sich bei dem Täter um einen Söldner im traditionellen völkerrechtlichen Sinne handelt. Eine mittelfristige Übergangsoption könnte darin bestehen, daß Staaten wie die Bundesrepublik, die das Söldnerwesen und jede andere illegale Teilnahme von Zivilisten an Kampfhandlungen verurteilen und ein Interesse daran haben, solche Aktivitäten in Übereinstimmung mit dem humanitären Völkerrecht zu unterbinden, in gegenseitiger Abstimmung und losgelöst von den Ansätzen des internationalen Söldnerübereinkommens spezielle Straftatbestände in ihre Rechtsordnungen aufnehmen. Eine weitere Beschäftigung mit dieser Thematik bleibt ebenfalls dem dritten Teil der Studie vorbehalten (s. S. 19ff).

Zur strafrechtlichen Praxis der USA im Zusammenhang mit dem Irak-Krieg

Das Verhältnis der US-Regierung zu privaten Sicherheits- und Militärfirmen läßt sich derzeit am besten am Beispiel des Krieges und der Nachkriegsphase im Irak darstellen. Dort waren während der Besatzungszeit rund 20 000 Mitarbeiter solcher Firmen registriert.⁴⁴ Auch nach der Übergabe der Regierungsgewalt an die irakische Regierung im Juni 2004 hält sich noch immer eine große Zahl dieser Personen teils in staatlichem, teils in privatem Auftrag im Irak auf. Strafrechtlich in Erscheinung traten private Sicherheitskräfte unter anderem im Zusammenhang mit den Mißhandlungen von Gefangenen im Militärgefängnis Abu Ghraib.⁴⁵

Anhand dieses Falles wird einerseits deutlich, wie komplex die Rechtslage in bezug auf Privatpersonen sein kann, die im Auftrag dritter Staaten in einem Konflikt im Ausland tätig werden und dort strafrechtlich relevante Handlungen begehen. Im Fall Irak besteht die Besonderheit darin, daß sich der Status sämtlicher ausländischer Auftragnehmer nicht nur nach dem Völkerrecht und dem Recht der Heimat-

⁴⁴ Vgl. *US Secretary of Defense*, Letter to The Honorable Ike Skelton, 4.5.2004, Attachment Discussion Paper Private Security Companies Operating in Iraq, <www.house.gov/skelton/5-4-04_Rumsfeld_letter_on_contractors.pdf>.

⁴⁵ Vgl. etwa Walter Kälin, Abu Ghraib und das Verbot der Folter, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 19.5.2004.

staaten bestimmt, sondern zusätzlich nach speziellen Rechtsakten der Provisorischen Koalitionsbehörde der Besatzungsmächte. Dazu zählt insbesondere eine Verfügung, die den Status der multinationalen Truppe und ausländischer Auftragnehmer regelt.⁴⁶ Die Order sieht vor, daß Personen, die in Erfüllung vertraglicher Pflichten für die Entsendestaaten der Koalitionsstreitkräfte, andere ausländische Vertretungen oder internationale Organisationen handeln, nicht der irakischen Rechtsordnung unterstehen.⁴⁷ Diese Immunität ist nach der abschließenden Übergangsverfügung der Provisorischen Koalitionsbehörde noch immer in Kraft.⁴⁸ Selbst ihre Aufhebung durch ein formelles irakisches Gesetz würde nicht dazu führen, daß Straftaten, die von ausländischen Auftragnehmern während der Immunitätsphase begangen wurden, rückwirkend von irakischen Gerichten abgeurteilt werden könnten. Danach liegt die alleinige Jurisdiktion auch in Strafsachen weiterhin bei den USA und den anderen Entsendestaaten. Allerdings vermag eine solche Immunitätsregel nur Straftaten zu erfassen, die keine schweren Verletzungen der Genfer Abkommen darstellen. Völkerrechtliche Verbrechen können und müssen dagegen nach wie vor von jedem Staat verfolgt werden.

Die bisher nur in Ansätzen erfolgte Aufarbeitung der Vorfälle von Abu Ghraib durch die amerikanischen Behörden – zumindest soweit private Auftragnehmer unter Tatverdacht stehen – verdeutlicht darüber hinaus, welches Gewicht politische Erwägungen in den USA im Rahmen strafrechtlicher Verfahren haben können. Zwar existieren im amerikanischen Recht verschiedene Strafgesetze, auf deren Grundlage Taten verfolgt und geahndet werden können, die von US-Staatsangehörigen außerhalb der Vereinigten Staaten begangen werden.⁴⁹ Dennoch wurden, soweit

ersichtlich, in den USA bislang nur wenige Strafverfahren gegen Mitarbeiter im Ausland tätiger privater Sicherheits- und Militärfirmen eingeleitet.⁵⁰ Verurteilungen wegen der Vorfälle in Abu Ghraib sind bislang nicht erfolgt.⁵¹ Ein wesentlicher Grund für die Zurückhaltung der US-Gerichte in diesen Fällen ist in der amerikanischen Rechtskultur zu suchen. Während in der kontinentaleuropäischen Rechtstradition des Civil Law stärkeres Gewicht auf einer systematischen Ordnung und Anwendung des geschriebenen Rechts liegt und politische Opportunitätserwägungen eher in den Hintergrund treten, ist die amerikanische Rechtstradition des Common Law, die primär auf Fallrecht beruht, dadurch geprägt, daß seit jeher politische, soziologische und ökonomische Wertungen in höherem Maße in gerichtliche Einzelfallentscheidungen einbezogen werden. Ein wichtiger politischer Faktor in diesem Sinne ist die Abhängigkeit der USA im Irak von privaten Unternehmen, die zentrale Funktionen bei dem Versuch übernehmen, dem Irak Sicherheit und Stabilität zu verleihen, und den wirtschaftlichen Wiederaufbau vorantreiben sollen. Daraus erklärt sich auch das grundsätzliche Bestreben der USA, im Irak tätige private Auftragnehmer soweit wie möglich vor gerichtlicher Verfolgung zu schützen.

⁴⁶ *Coalition Provisional Authority (CPA)*, Order No. 17 (Revised): Status of the Coalition Provisional Authority, MNF-Iraq, Certain Missions and Personnel in Iraq, 27.6.2004.

⁴⁷ *Ebd.*, Sections 4, 18. Zwar ist grundsätzlich die Option vorgesehen, daß die Mitarbeiter privater Sicherheitsfirmen vor irakischen Gerichten zur Verantwortung gezogen werden können (*CPA*, Memorandum No. 17: Registration Requirements for Private Security Companies, 26.6.2004, Section 9), von dieser Option wurde jedoch kein Gebrauch gemacht.

⁴⁸ *CPA*, Order No. 100: Transition of Laws, Regulations, Orders, and Directives Issued by the Coalition Provisional Authority, 28.6.2004, Section 3(8).

⁴⁹ Im Falle eines erklärten Krieges kann sich die US-Militärgerichtsbarkeit nach dem Uniform Code of Military Justice (UCMJ, Title 10 United States Code [USC], §§ 801ff) auch auf bestimmte Zivilpersonen erstrecken, die den Streitkräften im

Felde dienen oder ihnen folgen (§ 802[a][10], [11]). Um Lücken im Anwendungsbereich des Militärstrafgesetzbuchs zu schließen, wurde im November 2000 ein Gesetz verabschiedet, wonach zivile Bedienstete und Auftragnehmer des US-Verteidigungsministeriums wegen im Ausland begangener Straftaten verfolgt werden können (Military Extraterritorial Jurisdiction Act of 2000, Title 18 USC, §§ 3261 ff). Dieses Gesetz wurde 2005 entscheidend erweitert und erfaßt nunmehr auch Bedienstete und Auftragnehmer anderer Ministerien und Bundesbehörden sowie Personen, die im Auftrag provisorischer Behörden tätig sind (Title 18 USC, § 3267[1][A]; vgl. Glenn R. Schmitt, Amending the Military Extraterritorial Jurisdiction Act of 2000 – Rushing to Close an Unforeseen Loophole, in: *The Army Lawyer*, 6/2005, S. 41-47). Extraterritorial begangene Folterstraftaten fallen zudem unter ein spezielles Strafgesetz, das auch Ausländer erfaßt (Title 18 USC, §§ 2340ff). Schließlich existiert in den USA ein Gesetz zur Verfolgung von Kriegsverbrechen im Sinne der Genfer Abkommen (Title 18 USC, § 2441).

⁵⁰ Zu den Einsätzen in Bosnien, Kosovo und Kolumbien Peter W. Singer, War, Profits, and the Vacuum of Law: Privatized Military Firms and International Law, in: *Columbia Journal of Transnational Law*, 42 (2004) 2, S. 521-550 (538ff). Zum Fall Irak Thomas Catán, Private Armies March into a Legal Vacuum, in: *The Financial Times*, 10.2.2005. Zum Fall Afghanistan Richard A. Opper, Jr./Ariel Hart, Contractor Indicted in Afghan Detainee's Beating, in: *The New York Times*, 18.6.2004.

⁵¹ Peter Spiegel, No Contractors Facing Abu Ghraib Abuse Charges, in: *The Financial Times*, 9.8.2005.

Möglichkeiten der Regulierung und Überwachung des privaten Sicherheits- und Militärsektors

Werden private Sicherheits- und Militärfirmen in bewaffneten Konflikten im Ausland aktiv, besteht grundsätzlich die Gefahr einer unkontrollierten und nur schwer zurechenbaren Verletzung fremder Souveränitätsrechte. Die zuständigen Behörden des Staates, in dem die Firma ihren Sitz hat, sind meist nicht in der Lage, diese Aktivitäten zu verfolgen und gegebenenfalls einzugreifen. Auch besteht die Befürchtung, daß ein allein wirtschaftlich motiviertes Unternehmen nicht in gleichem Maße wie staatliche Sicherheits- und Streitkräfte die Gewähr dafür bietet, zuverlässig öffentliche Interessen zu vertreten. Erschwert wird die staatliche Kontrolle und Steuerung dadurch, daß im Zuge der Expansion des Marktes für private Sicherheits- und Militärdienstleistungen zahlreiche größere Firmen, die unmittelbar im Auftrag staatlicher Stellen tätig sind, mittlerweile eigene Aufträge an spezialisierte Subunternehmer vergeben, so daß die an der Ausführung beteiligten Akteure im Einzelfall immer schwieriger zu überblicken sind. Auch ist nicht grundsätzlich auszuschließen, daß die Dienste solcher Unternehmen gezielt für verbotene Zwecke in Anspruch genommen werden⁵²

Allerdings stellt ein weltweites Verbot, selbst wenn es sich auf militärisch relevante Dienste im Rahmen bewaffneter Konflikte beschränken würde, keine adäquate Reaktion auf diese Risiken dar. Nichtstaatliche Akteure, auch kommerzielle Anbieter, sind durchaus in der Lage, wertvolle Beiträge zur Wahrung von Frieden und Sicherheit zu leisten. Ihr Einsatz muß aber transparent sein und sich im Rahmen des Völkerrechts und der geltenden nationalen Gesetze bewegen. Ein legitimes Interesse an privaten Sicherheits- und Militärdienstleistungen können etwa demokratische Regierungen haben, die ihren Sicherheitssektor reformieren müssen oder gegen destabilisierende, terroristische oder kriminelle Strukturen zu kämpfen haben. Ebenso können internationale Organisationen bei Friedenseinsätzen oder humanitäre Hilfsorganisatio-

nen in Krisengebieten auf die Unterstützung durch private Sicherheits- und Militärfirmen angewiesen sein. Aus diesen Gründen sollte die Option, staatliche Aufgaben im Sicherheits- und Militärsektor auf Private auszulagern, nicht von vornherein durch ein generelles Verbot ausgeschlossen werden. Statt dessen sollten bestimmte Aktivitäten gezielt unterbunden, die Tätigkeit solcher Firmen im übrigen aber systematisch, weltweit möglichst flächendeckend und einheitlich reguliert und überwacht werden. Dazu bedarf es universell anerkannter Verhaltensmaßstäbe in Form materieller Normen und Standards, abgestimmter nationaler und internationaler Aufsichtsverfahren sowie einer gezielten Unterstützung dieser hoheitlichen Ansätze durch Mechanismen der freiwilligen Selbstkontrolle auf seiten der Anbieter.⁵³

Materielle Normen und Standards setzen

Die erste wichtige Voraussetzung für eine systematische und flächendeckende Regulierung des privaten Sicherheits- und Militärsektors besteht darin, international verbindliche Gebote und Verbote zu fixieren, die von den Staaten einheitlich umgesetzt werden können. Entsprechende Normen existieren zwar in zahlreichen Staaten bereits, sie sind jedoch meist lückenhaft und auf unterschiedliche Regelungsrahmen verstreut. Einschlägige Vorschriften finden sich etwa im Strafrecht, in Exportkontrollgesetzen und gewerberechtlichen Vorschriften. Vereinzelt existieren auch spezielle Bestimmungen gegen die Anwerbung und den Einsatz von Söldnern.⁵⁴

Im internationalen Kontext fehlt es bislang ebenfalls an einem systematischen Vorstoß. Selbst die Ansätze zur Ächtung des Söldnerwesens sind spärlich und unzureichend. Dazu zählen neben dem bereits erwähnten internationalen Übereinkommen gegen

⁵² Differenzierend Stefan Mair, Die Rolle von Private Military Companies in Gewaltkonflikten, in: Sabine Kurtenbach/Peter Lock (Hg.), Kriege als (Über)Lebenswelten. Schattenglobalisierung, Kriegsökonomien und Inseln der Zivilität, Bonn: Dietz, 2004, S. 260–273 (264ff); Peter W. Singer, Outsourcing War, in: Foreign Affairs, 84 (2005) 2, S. 119–132 (125).

⁵³ Vgl. Caroline Holmqvist, Private Security Companies. The Case for Regulation, Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, 2005 (SIPRI Policy Paper No. 9, 1/2005); Chaloka Beyani/Damian Lilly, Regulating Private Military Companies: Options for the UK Government, International Alert, 8/2001.

⁵⁴ Vgl. Beyani/Lilly, ebd., S. 30.

die Rekrutierung, Finanzierung, Ausbildung und den Einsatz von Söldnern eine Regionalkonvention zur Abschaffung des Söldnerwesens in Afrika⁵⁵ sowie verschiedene Resolutionen des Sicherheitsrats und der Generalversammlung der Vereinten Nationen.⁵⁶ Den aktuellen Entwicklungen im Bereich der privaten Sicherheits- und Militärfirmen wird dadurch kaum Rechnung getragen. Erst seit 2003 findet sich etwa in den Resolutionen der Generalversammlung der Appell an alle Staaten, auch Firmen zu überwachen, die militärische Beratungs- und Sicherheitsdienstleistungen anbieten.⁵⁷ Der Sonderberichterstatter der Menschenrechtskommission über den Einsatz von Söldnern, dessen Mandat derzeit vor allem darin besteht, eine umfassendere Söldnerdefinition zu erarbeiten und neue Erscheinungsformen und Modalitäten söldnerischer Tätigkeit zu untersuchen, befaßt sich ebenfalls erst seit kurzem mit der Rolle privater Sicherheits- und Militärfirmen.⁵⁸ Wie der Sonderberichterstatter weisen auch die Berichte von Expertentreffen, die vom VN-Hochkommissar für Menschenrechte einberufen wurden, ausdrücklich auf die Notwendigkeit einer internationalen Regulierung und Überwachung der Geschäftstätigkeit privater Sicherheits- und Militärfirmen hin.⁵⁹

Multilaterale Abkommen und Absprachen

Eine mögliche Option, die jedoch einen breiten internationalen Konsens voraussetzt und daher mit langwierigen Verhandlungen und ungewissen Erfolgsaussichten verbunden wäre, besteht in der Ausarbeitung einer völkerrechtlichen Konvention zur Regelung grenzüberschreitender nichtstaatlicher Sicherheits- und Militärdienstleistungen. Alternativ käme auch eine grundlegende Überarbeitung des VN-Söld-

nerübereinkommens in Betracht, und zwar nicht nur im Hinblick auf eine neue Söldnerdefinition, sondern vor allem mit dem Ziel, verbindliche Standards für Firmen zu etablieren, die Sicherheits- und Militärdienstleistungen auf transnationaler Ebene legal anbieten wollen. Der Anwendungsbereich einer solchen Konvention sollte sich nicht primär nach Akteurskategorien bestimmen, da die zugrundeliegenden Definitionen in der Regel auf personenbezogene Merkmale abstellen, die dem Wandel unterworfen sind und deren Verwirklichung häufig nur schwer feststellbar ist. Statt dessen müßte das Abkommen vor allem an konkrete Verhaltensweisen anknüpfen und diese sanktionieren. Ein wichtiges Element der Durchsetzung wäre die Verpflichtung der Vertragsstaaten, Verstöße gegen Verbotstatbestände strafrechtlich zu ahnden. Im Wege einer solchen Konvention könnten zugleich formale Standards für nationale Aufsichtsverfahren etabliert und internationale Aufsichtsmechanismen installiert werden.⁶⁰

Eine der größten Herausforderungen besteht jedoch darin, strafbewehrte Verbote so präzise zu normieren, daß sie von den Vertragsstaaten mit der gebotenen Rechtssicherheit umgesetzt werden können. Gegenständlich müßten die Verbotstatbestände in erster Linie die Teilnahme von Zivilisten an Kampfhandlungen und jede damit zusammenhängende Rekrutierung, Finanzierung oder Ausbildung von Personen erfassen; ferner jegliche Beteiligung am unerlaubten Handel mit Waffen, waffenfähigem Material, Drogen und Menschen sowie an der illegalen Ausbeutung natürlicher Ressourcen. Überdies sind ausdrücklich bestimmte Handlungen unter Strafe zu stellen, die zu einer Verletzung des völkerrechtlichen Gewaltverbots, des Interventionsverbots, des Selbstbestimmungsrechts der Völker, der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts führen können, die den Terrorismus fördern, friedenswahrenden Beschlüssen des Sicherheitsrats zuwiderlaufen oder auf sonstige Weise den Weltfrieden und die internationale Sicherheit und Stabilität bedrohen.

Sollten die Bemühungen um ein taugliches völkerrechtliches Instrument scheitern, könnte zumindest eine internationale politische Initiative interessierten Staaten als Forum dienen, um nationale Maßnahmen aufeinander abzustimmen, sich gegenseitig zu unter-

⁵⁵ Convention for the Elimination of Mercenarism in Africa, 3.7.1977.

⁵⁶ Vgl. SR-Res. 1467 (2003) vom 18.3.2003; SR-Res. 405 (1977) vom 14.4.1977; SR-Res. 239 (1967) vom 10.7.1967; GV-Res. 2625 (XXV) vom 24.10.1970 (»Friendly Relations Declaration«); GV-Res. 59/178 vom 20.12.2004 und deren Vorgänger-Resolutionen.

⁵⁷ GV-Res. 58/162 vom 22.12.2003, § 5; GV-Res. 59/178 vom 20.12.2004, § 6.

⁵⁸ Vgl. die Berichte des Sonderberichterstatters Enrique Bernaldes Ballesteros (VN-Dok. E/CN.4/2004/15 vom 24.12.2003) und seiner Nachfolgerin Shaista Shameem (VN-Dok. E/CN.4/2005/14 vom 8.12.2004).

⁵⁹ VN-Dok. E/CN.4/2003/4 vom 24.6.2002; VN-Dok. E/CN.4/2005/23 vom 18.1.2005.

⁶⁰ Vgl. den Entwurfsvorschlag für eine Konvention bei Todd S. Milliard, *Overcoming Post-Colonial Myopia: A Call to Recognize and Regulate Private Military Companies*, in: *Military Law Review*, 176 (2003), S. 1–95 (87ff).

stützen und einen effektiven Informationsaustausch zu gewährleisten. Was ihre Struktur betrifft, könnte eine solche Initiative Beispielen im Bereich der Rüstungskontrolle und der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen folgen, wie etwa der 2003 von den USA ins Leben gerufenen »Proliferation Security Initiative«.

Für den Export konventioneller Rüstungsgüter existiert im Rahmen der Europäischen Union seit 1998 ein Verhaltenskodex des Rates, der zwar keine rechtliche Bindungswirkung entfaltet, dessen konkrete inhaltliche Kriterien den Staaten aber eine wichtige Orientierungshilfe bieten, um ihre nationale Exportkontrollpraxis im europäischen Kontext einheitlich auszurichten.⁶¹ Ein nach diesem Vorbild ausgestalteter Verhaltenskodex für die Kontrolle des Exports von Sicherheits- und Militärdienstleistungen würde zumindest auf der Ebene der Europäischen Union einen ersten Schritt zu einer systematischeren Regulierung und Überwachung des privaten Sicherheitssektors darstellen. Nach dem bereits bestehenden Kodex für Rüstungsexportkontrollen ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Transaktion gegen internationale Sanktionen, bestehende Abrüstungs- und Nichtverbreitungsverträge oder ähnliche Absprachen verstößt oder ob das Risiko besteht, daß die Waffen für verbotene Zwecke abgezweigt oder von den Empfängern dazu verwendet werden, Menschenrechte zu verletzen, inner- oder zwischenstaatliche Konflikte zu führen oder terroristische Aktivitäten zu unterstützen. Ferner soll geprüft werden, ob die Transaktion mit den nationalen Sicherheitsbelangen der Mitgliedstaaten und ihrer Verbündeten sowie mit ihrem allgemeinen Interesse an einer nachhaltigen und verträglichen Entwicklung vereinbar ist. Neben einer Harmonisierung nationaler Verfahren verbindet sich mit dem Kodex auch das Ziel, den Informationsaustausch zu intensivieren und die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern.

Internationale Resolutionen

Vorstellbar ist auch, daß sich die VN-Generalversammlung intensiver als bisher mit den Aktivitäten privater Sicherheits- und Militärfirmen befaßt und in Form einer Resolution konkrete, wenn auch unverbindliche Empfehlungen für deren Regulierung abgibt. 1979 ver-

abschiedete die Generalversammlung beispielsweise einen Verhaltenskodex für Vollzugsbeamte, der in die nationale Praxis vieler Staaten und ihrer Vollzugsorgane eingeflossen ist.⁶² Der Kodex bekräftigt unter anderem grundlegende Pflichten und Prinzipien wie das Gebot zur Achtung der Menschenwürde und der Menschenrechte, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bei der Anwendung von Gewalt und das Folterverbot. Ergänzt wird dieser Katalog durch eine Reihe konkreter Prinzipien zum Gewalteinsatz und insbesondere zum Schußwaffengebrauch.⁶³ Wenn private Sicherheitskräfte quasi-polizeiliche Aufgaben wahrnehmen, etwa im Zusammenhang mit der Kontrolle und Inhaftierung von Personen, muß sich ihr Verhalten in jedem Fall an denselben Mindeststandards messen lassen wie das Verhalten hoheitlicher Vollzugsorgane.

Schließlich könnte sogar der VN-Sicherheitsrat weltweit verbindliche materielle und formelle Standards zur Regulierung und Überwachung grenzüberschreitender privater Sicherheits- und Militärdienstleistungen etablieren, insbesondere mit Blick auf bewaffnete Konflikte und den Handel mit Rüstungsgütern. Immerhin haben sich die fünf ständigen Mitglieder untereinander bereits auf inhaltliche Leitlinien zur Kontrolle konventioneller Rüstungstransfers verständigt, die im wesentlichen den anderen internationalen Kodizes im Bereich der konventionellen Rüstungsexportkontrolle entsprechen und ebenfalls keine rechtliche Bindungswirkung entfalten.⁶⁴ Zudem verabschiedete der Sicherheitsrat 2003 eine allgemeine Erklärung gegen die Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen und die Ausbreitung söldnerischer Aktivitäten in Westafrika.⁶⁵ Universell verbindliche Vorgaben zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit kann der Sicherheitsrat jedoch nur im Wege einer formellen Resolution auf der Grundlage von Kapitel VII VN-Charta beschließen, sofern er eine Friedensbedrohung nach Artikel 39 feststellt. Obwohl der Sicherheitsrat bei derartigen Einschätzungen über einen weiten politischen Spielraum verfügt und er in der Vergangenheit bereits

⁶¹ Council of the European Union, European Union Code of Conduct on Arms Exports, Brüssel, 8.6.1998.

⁶² Code of Conduct for Law Enforcement Officials, GV-Res. 34/169 vom 17.12.1979.

⁶³ Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Kuba, 27.8.–7.9.1990.

⁶⁴ Guidelines for Conventional Arms Transfers, agreed by the Permanent Five Members of the United Nations Security Council, 1991.

⁶⁵ SR-Res. 1467 (2003) [wie Fn. 56].

mehrfach quasi-legislativ tätig wurde, ist ein solches Vorgehen zwar im Rüstungsbereich grundsätzlich vorstellbar,⁶⁶ nicht aber mit Blick auf private Sicherheits- und Militärfirmen. Die USA als ständiges und damit vetoberechtigtes Mitglied des Sicherheitsrats würden der Reglementierung des Einsatzes solcher Firmen und damit der Einschränkung einer ihrer wichtigsten sicherheitspolitischen und militärischen Handlungsoptionen kaum zusehen, geschweige denn zustimmen.

Unabhängig davon verhängt der Sicherheitsrat im Rahmen einzelner Sanktionsregime gegen bestimmte Staaten und andere Konfliktparteien immer wieder gezielte Verbote für militärische Dienstleistungen. Diese gelten als Bestandteil umfassender Waffenembargos auch für private Personen und Unternehmen und werden meist durch spezielle Monitoring-Einheiten überwacht und zunehmend auch vor Ort von Streitkräften mit VN-Mandat durchgesetzt.⁶⁷ Einzelfallbezogene Sanktionsbeschlüsse sind zwar ebenfalls für alle Staaten verbindlich, stellen aber aufgrund ihrer begrenzten räumlichen und zeitlichen Geltung keine Alternative zu einer abstrakt-generellen Kodifikation im oben beschriebenen Sinne dar.

Nationale Aufsichtsverfahren etablieren und harmonisieren

Ein denkbarer Ansatz wäre es, private Sicherheits- und Militärfirmen im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften vor allem über vertragliche Instrumente und bei staatseigenen Firmen durch die Ausübung von Eigentümerrechten zu kontrollieren. Solche ökonomischen und privatrechtlichen Instrumente können in der vorliegenden Studie nicht eingehender untersucht werden. Das Hauptaugenmerk richtet sich an dieser Stelle auf die nationale hoheitliche Kontrolle im Wege gesetzgeberischer und verwaltungsrechtlicher Maßnahmen.

Um zu gewährleisten, daß bestehende Gebote und Verbote eingehalten werden, müssen die Unternehmen und ihre Mitarbeiter einer Aufsicht unterliegen,

⁶⁶ SR-Res. 1540 (2004) vom 28.4.2004 (Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen unter nichtstaatlichen Akteuren); SR-Res. 1373 (2001) vom 28.9.2001 (Terrorismusbekämpfung, vgl. §§ 2[a], 3[a]).

⁶⁷ SR-Res. 1572 (2004) vom 15.11.2004, § 7 (Elfenbeinküste); SR-Res. 1556 (2004) vom 30.7.2004, § 8 (Sudan); SR-Res. 1521 (2003) vom 22.12.2003, § 2(b) (Liberia); SR-Res. 1493 (2003) vom 28.7.2003, § 20 (DR Kongo).

die in der Lage ist, auf das Verhalten auch im Einzelfall regelnd einzuwirken. Verantwortlich für die Erfüllung dieser Aufsichtspflicht sind diejenigen Staaten, in denen die Unternehmen ihre Niederlassung haben und in denen sie aktiv werden. Außerdem muß darauf hingearbeitet werden, daß die nationalen Verfahren auf zwischenstaatlicher Ebene ineinandergreifen und keine aufsichtsfreien Räume entstehen. Andernfalls würden immer mehr Firmen ihre Geschäftssitze in Staaten mit offenerer Gesetzgebung verlegen. Im Extremfall bestünde sogar die Gefahr, daß die gesamte Branche wieder an Transparenz verliert und schwieriger kontrollierbar wird.

Der Rat der Europäischen Union verabschiedete 2003 zur Durchführung des oben beschriebenen materiellen Verhaltenskodexes für konventionelle Rüstungsexportkontrollen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik einen Gemeinsamen Standpunkt, der darauf abzielt, daß die Mitgliedstaaten auch die erforderlichen Verfahrensmaßnahmen treffen, um die Vermittlung von Rüstungsexporten innerhalb ihrer Staatsgrenzen und entsprechende Handlungen ihrer Staatsangehörigen im Ausland effektiv kontrollieren zu können.⁶⁸ Dadurch soll verhindert werden, daß international verbindliche Rüstungsembargos oder die im Verhaltenskodex verankerten Standards umgangen werden. Zu diesem Zweck sieht der Gemeinsame Standpunkt vor allem die Schaffung möglichst einheitlicher Genehmigungsverfahren vor. Danach muß jede einzelne Transaktion vorher von der zuständigen nationalen Behörde anhand der genannten inhaltlichen Kriterien geprüft und bewilligt werden. Zusätzlich sollen auch die Personen und Unternehmen, die als Vermittler tätig werden wollen, verpflichtet werden, vor der Aufnahme des Geschäftsbetriebs eine gesonderte Genehmigung einzuholen und sich behördlich registrieren zu lassen. Darüber hinaus haben sich die Mitgliedstaaten darauf geeinigt, ein System zum Informationsaustausch einzurichten und die Einhaltung der nationalen Kontrollen mit Hilfe strafrechtlicher und anderer Sanktionen sicherzustellen.

Die vom Rat entwickelten Ansätze – unternehmensbezogene Kontrolle und Registrierung auf der einen und transaktionsbezogene Aufsicht auf der anderen Seite – bieten nicht nur eine geeignete Grundlage, um

⁶⁸ Rat der Europäischen Union, Gemeinsamer Standpunkt 2003/468/GASP des Rates vom 23.6.2003 betreffend die Überwachung von Waffenvermittlungstätigkeiten, Amtsblatt der Europäischen Union L 156/79 vom 25.6.2003.

die Vermittlung von Rüstungsexporten zu regulieren und zu überwachen, sondern sie lassen sich auch auf den Export sonstiger Sicherheits- und Militärdienstleistungen übertragen. Die typischen Regelungsrahmen und grundlegenden Elemente beider Ansätze werden nachfolgend anhand einiger Beispiele aus nationalen Rechtsordnungen vorgestellt.

Unternehmensbezogene Aufsicht

Ein transparentes Lizenzierungs- und Registrierungssystem für Anbieter grenzüberschreitender Sicherheits- und Militärdienstleistungen ist nicht nur die Grundlage für eine effektive Beaufsichtigung, sondern kann auch dazu dienen, die Zuverlässigkeit registrierter Unternehmen zu dokumentieren, und dadurch vertrauensbildend wirken. Typische Regelungsrahmen für eine unternehmensbezogene Aufsicht sind gewerberechtliche Vorschriften, vergleichbar mit der deutschen Gewerbeordnung (GewO). Sie können zum Beispiel vorsehen, daß eine Person oder ein Unternehmen eine Geschäftstätigkeit nur mit behördlicher Genehmigung aufnehmen darf. Entsprechende Lizenzen sind je nach Art und Ausmaß der mit dem Geschäftsbetrieb verbundenen Risiken an unterschiedlich strenge Voraussetzungen geknüpft. Bei privaten Sicherheits- und Militärdiensten sind insbesondere an die Transparenz der Unternehmensführung und an die Auswahl, Ausbildung und Zuverlässigkeit der Mitarbeiter erhöhte Anforderungen zu stellen. Für das nationale Sicherheitsgewerbe in der Bundesrepublik enthalten § 34a GewO und die Bewachungsverordnung detaillierte Aufsichtsregelungen. Davon werden jedoch nur Personen erfaßt, die gewerbsmäßig Leben oder Eigentum fremder Personen bewachen. Militärisch relevante Dienstleistungen fallen nicht in den Anwendungsbereich dieser Vorschriften. Zudem ist fraglich, ob und unter welchen Voraussetzungen sich § 34a GewO auch auf Aktivitäten deutscher Firmen im Ausland erstreckt. Ähnlich restriktiv ist der Anwendungsbereich der vergleichbaren britischen Gesetzgebung.⁶⁹ Im Gegensatz dazu entfaltet das südafrikanische Gesetz zur Regulierung des privaten Sicherheitsgewerbes ausdrücklich extraterritoriale Wirkung, so daß auf seiner Grundlage auch außerhalb der eigenen Staatsgrenzen begangenes Fehlverhalten strafrecht-

lich geahndet werden kann.⁷⁰ Die südafrikanischen Bestimmungen konzentrieren sich jedoch ebenfalls auf Dienstleistungen im Bereich des Personen- und Objektschutzes. Spezielle Lizenzierungspflichten für Unternehmen, die militärisch relevante Dienstleistungen anbieten, finden sich vor allem im Zusammenhang mit transaktionsbezogenen Aufsichtsverfahren im Rüstungsexportsektor.

Transaktionsbezogene Aufsicht

Die Lizenzierung von Unternehmen kann auftrags- und projektbezogene Genehmigungen nicht ersetzen. Dies gilt vor allem für Tätigkeiten, die mit besonderen Risiken behaftet sind, wie etwa der Export von Waffen, Rüstungsgütern und damit verbundene Serviceleistungen. Daher müßten zusätzlich zu gewerberechtlichen Genehmigungstatbeständen für Sicherheitsdienste auch möglichst ausdifferenzierte Tatbestände geschaffen werden, die das Leistungsspektrum im militärischen Segment abdecken. Die daran anknüpfenden Verfahren müssen so flexibel sein, daß auf aktuelle Problemlagen reagiert werden kann, beispielsweise wenn der VN-Sicherheitsrat oder die Europäische Union verbindliche Embargomaßnahmen verhängt. Im übrigen sollten auftrags- und projektbezogene Genehmigungen erforderlichenfalls mit Auflagen versehen, nachträglich angepaßt, vorzeitig aufgehoben oder bei Bedarf verlängert werden können. In dringenden Fällen könnte im Wege einer vorläufigen Genehmigung mit zunächst cursorischer Prüfung den berechtigten Interessen der Beteiligten an einem beschleunigten Verfahren Rechnung getragen werden. Schließlich sollten Tätigkeiten, die mit geringen Risiken behaftet sind, gegebenenfalls nur einer Anzeigepflicht unterliegen. Darunter fallen zum Beispiel bestimmte Versorgungs- oder Instandhaltungsdienstleistungen. Ein solches Verfahren würde die Behörde entlasten, ihr aber gleichzeitig die Möglichkeit geben, jederzeit einzugreifen.

In Deutschland stehen mit dem Außenwirtschaftsgesetz (AWG) und dem Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG) ausreichende Rechtsgrundlagen zur Verfügung, um die Ausfuhr von Waffen, Kriegsgerät und anderer militärischer Ausrüstung effektiv zu überwachen und eventuell zu unterbinden. Zu diesem Zweck wurden zum einen Genehmigungsverfahren

⁶⁹ UK Private Security Industry Act, 2001.

⁷⁰ South Africa Private Security Industry Regulations Act, 2001, §§ 29, 39.

geschaffen, zum anderen ermächtigt das AWG zu gezielten Einzeleingriffen und bietet eine Handhabe, auch Rechtsgeschäfte und Handlungen Deutscher außerhalb der Bundesrepublik zu beschränken, die sich auf solche Güter beziehen. Begleitende Strafverfahren ermöglichen zudem eine Verfolgung von Straftaten, die unter Verletzung von AWG und KWKG von Deutschen im Ausland begangen werden.⁷¹

Während die deutschen Gesetze im wesentlichen auf die Ausfuhr von Gütern zugeschnitten sind, unterliegen in den USA sämtliche private Dienstleistungen zu Verteidigungszwecken (*defense services*), die zugunsten ausländischer Personen erbracht werden, einer Genehmigungspflicht. Diese Dienstleistungen werden wie auch die Produktion und Ausfuhr von Waffen und Rüstungsgütern einheitlich von der nationalen Kontrollgesetzgebung für Rüstungsexporte und den dazugehörigen Ausführungsvorschriften erfaßt.⁷² Darunter fällt nicht nur die Unterstützung ausländischer Abnehmer bei der Entwicklung, Erprobung, Wartung oder beim Einsatz bestimmter Waffen, sondern auch die Ausbildung und militärische Beratung ausländischer Streitkräfte und irregulärer Einheiten. Firmen, die solche Leistungen anbieten oder vermitteln, müssen sich zuvor beim Außenministerium registrieren lassen. Nur registrierte Unternehmen sind überhaupt berechtigt, eine Genehmigung für konkrete Transaktionen zu beantragen.⁷³ Als ausländische Empfänger im Sinne des Gesetzes gelten neben Privatpersonen auch andere Staaten und internationale Organisationen. Ausgenommen sind lediglich Leistungen, die Firmen im Rahmen militärischer Kooperationsprogramme der US-Regierung erbringen.⁷⁴ Generelle Verbote betreffen dagegen Exporte in Staaten, die auf einer schwarzen Liste geführt sind oder die einem VN-Embargo unterliegen. Im übrigen verfügt die zuständige Behörde zur Wahrung der nationalen Sicherheit über einen weiten Ermessensspielraum und kann Genehmigungen auch nachträglich aufheben, aussetzen oder ändern. Verstöße gegen das Gesetz sind ebenfalls umfassend strafrechtlich sanktioniert.

⁷¹ §§ 2, 7, 34 AWG; §§ 19ff KWKG.

⁷² US Arms Export Control Act (AECA), Title 22 USC, §§ 2751ff., insbesondere § 2778; US International Traffic in Arms Regulations (ITAR), Title 22 Code of Federal Regulations (CFR), §§ 120ff.

⁷³ US ITAR [wie Fn. 72], § 122.1(c).

⁷⁴ US AECA [wie Fn. 72], Chapter 32; US ITAR [wie Fn. 72], § 126.6. Der militärischen Kooperation dient etwa das »Foreign Military Sales Program« der USA.

Wie die amerikanische Exportkontrollgesetzgebung verfolgt auch das südafrikanische Gesetz zur Regulierung auslandsbezogener Militärhilfe von 1998 den Ansatz, konkrete Aufträge und Projekte zu überwachen.⁷⁵ Indem es zwischen söldnerischer Aktivität – definiert als direkte Kampfteilnahme in einem bewaffneten Konflikt zum privaten Vorteil – und auslandsbezogener Militärhilfe unterscheidet, geht das Gesetz einen neuen und international bislang einzigartigen Weg. Unter den Begriff der Militärhilfe fallen nach der darin verankerten Definition die militärische Unterstützung einer Konfliktpartei sowie Sicherheitsdienstleistungen zum Schutz von Individuen und deren Eigentum in einem bewaffneten Konflikt; aber auch jede Handlung, die auf den Sturz einer Regierung abzielt oder die verfassungsmäßige Ordnung, Souveränität oder territoriale Integrität eines Staates unterminiert. Militärhilfe im engeren Sinne umfaßt Beratung und Ausbildung, personelle, finanzielle, logistische, nachrichtendienstliche und operative Unterstützung, Rekrutierung von Personal, medizinische Dienste und Beschaffung von Ausrüstung. Während söldnerische Aktivitäten generell verboten sind, unterliegen sämtliche Dienstleistungen im Bereich der Militärhilfe einer Genehmigungspflicht. Die Kriterien für eine Versagung der Genehmigung sind ebenfalls ausführlich im Gesetz geregelt. Unter diese Tatbestände fallen zum Beispiel Verstöße gegen das Völkerrecht und die Menschenrechte, friedensgefährdende und regional destabilisierende Aktivitäten sowie die Unterstützung von Terrorismus. Auch im Ausland begangene Zuwiderhandlungen gegen das Gesetz stehen ausdrücklich unter Strafe.⁷⁶

Vor allem die zuletzt zitierten amerikanischen und südafrikanischen Regelungen haben, obwohl sie jeweils nur einzelne Facetten der grenzüberschreitenden Tätigkeit privater Sicherheits- und Militärfirmen abdecken, einen gewissen Modellcharakter und können anderen Staaten durchaus als Orientierungshilfe für eigene Gesetzgebungsvorhaben dienen.⁷⁷ Dabei

⁷⁵ South Africa Regulation of Foreign Military Assistance Act (FMA), 1998.

⁷⁶ Ebd., §§ 7ff. Kritisch zur praktischen Umsetzung im Fall Irak Raenette Taljaard, *The Danger of Latter-day Mercenaries*, in: *International Herald Tribune*, 17.1.2004.

⁷⁷ Aktuell prüft u.a. die britische Regierung verschiedene Optionen der Regulierung, vgl. *Foreign and Commonwealth Office*, *Private Military Companies: Options for Regulation*, 2/2002 (»Green Paper«); *House of Commons Foreign Affairs Committee*, *Private Military Companies*, Ninth Report of Session 2001–02, 1.8.2002; *Response of the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*, 10/2002.

kommt es entscheidend darauf an, systematische Regelungsrahmen zu schaffen, die möglichst mit anderen staatlichen und internationalen Aufsichtsmechanismen kompatibel sind.

Internationale Aufsichtsmechanismen entwickeln

Da kein Staat alleine in der Lage ist, das Verhalten eigener Staatsangehöriger außerhalb seiner Jurisdiktion effektiv zu kontrollieren und zu beeinflussen, müssen zusätzlich übergreifende Aufsichtsmechanismen, Frühwarnsysteme und Kooperationsforen auf regionaler und internationaler Ebene geschaffen werden. Dabei kommt es weniger darauf an, neue Organe einzusetzen. Das Hauptaugenmerk sollte vielmehr darauf gerichtet sein, bereits bestehende Institutionen für die Probleme transnationaler privater Sicherheits- und Militärdienstleistungen zu sensibilisieren, vorhandene Strukturen und Expertise zu nutzen und gegebenenfalls konkrete Mandate und Zuständigkeiten zu erweitern.

Sollten einzelne Personen und Unternehmen tatsächlich in den unerlaubten Handel mit Waffen, nuklearem Material, Drogen oder Menschen verstrickt sein, sich an der illegalen Ausbeutung natürlicher Ressourcen beteiligen oder Embargosanktionen verletzen, so fallen diese Handlungen schon jetzt zumindest in die Beobachtungszuständigkeit verschiedener internationaler Stellen. Hier wären etwa Interpol, das VN-Büro für Drogenbekämpfung und Verbrechensverhütung (UNODC), die Internationale Atomenergie-Agentur (IAEA) und andere internationale Organisationen zu nennen, die die Mitgliedstaaten bei der Aufklärung und Verfolgung spezifischer Straftaten unterstützen sollen. Im übrigen werden zahlreiche sanktionsbetroffene Krisengebiete ständig von Expertengremien und Sanktionsausschüssen des Sicherheitsrats beobachtet, die entsprechende Aktivitäten in turnusmäßigen Berichten dokumentieren und dem Sicherheitsrat zur Kenntnis bringen. Als Hüter der Genfer Konventionen spielt auch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) eine zentrale Rolle, vor allem wenn es darum geht, die Einhaltung des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten zu überwachen. Im Menschenrechtsbereich existieren ebenfalls bereits zahlreiche spezielle internationale und regionale Aufsichtsmechanismen. Innerhalb der Vereinten Nationen sind darüber hinaus in nächster Zeit institutionelle Reformen zu erwarten, in deren

Rahmen auch die Rolle und Zuständigkeit des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC), der Menschenrechtskommission und des Sonderberichterstatters für den Einsatz von Söldnern überdacht werden müssen. In diesem Zusammenhang bietet sich die Chance, die menschenrechtliche Dimension der Privatisierung des Sicherheits- und Militärssektors systematischer als bisher anzugehen, eventuell ein gesondertes Staatenberichtssystem einzuführen und einen intensiveren Dialog mit der Unternehmenseite zu initiieren. Nicht zuletzt können auch Regionalorganisationen und Nichtregierungsorganisationen, die vor Ort mit privaten Sicherheits- und Militärfirmen in Kontakt kommen, einen wesentlichen Beitrag zu deren Kontrolle leisten.

Die größte Herausforderung liegt jedoch darin, die Aktivitäten der genannten Stellen, soweit sie die Überwachung des privaten Sicherheits- und Militärssektors betreffen, zu koordinieren und eingehende Informationen zu sammeln, zu sondieren und an die betroffenen Staaten weiterzuleiten. Am effektivsten könnten diese Aufgaben innerhalb des VN-Systems wahrgenommen werden, etwa im Zuständigkeitsbereich eines reformierten ECOSOC. Von dieser Ebene müssten auch gezielte Bemühungen ausgehen, um staatliche Kontrollkapazitäten zu stärken und die zwischenstaatliche Kommunikation und Zusammenarbeit zu fördern. Um den Rückfluß staatlicher Informationen an übergeordnete Stellen zu gewährleisten, könnte zusätzlich ein internationales Register für grenzüberschreitende militärische Dienstleistungen und Transaktionen nach dem Vorbild des VN-Registers für konventionelle Waffen eingerichtet werden, an das die nationalen Aufsichtsbehörden genehmigte Exporte und Importe melden können. Auch ohne eine Berichtspflicht würde ein solches Register in jedem Fall zu mehr Transparenz und somit zur Vertrauensbildung beitragen.

Unternehmerische Standards und freiwillige Selbstkontrolle fördern

Ein zusätzliches Instrument zur Regulierung des privaten Sicherheits- und Militärssektors, das hoheitliche Maßnahmen ergänzen, nicht aber ersetzen kann, sind freiwillige Verhaltenskodizes innerhalb der Industrie. Einzelne Unternehmen haben unter anderem auf der Grundlage der von der VN-Generalversammlung verabschiedeten Prinzipien zum Gewalteinsetz durch Vollzugsbeamte eigene Standards für ihre Mitarbeiter

entwickelt.⁷⁸ Dies ist ein Beispiel dafür, wie völkerrechtliche Normen, die sich unmittelbar an Staaten richten, von privaten Akteuren auf die nichtstaatliche Ebene transferiert und dort angewendet werden können. In der Rüstungsindustrie existieren solche Codes bereits seit längerer Zeit. Inzwischen binden auch nationale und internationale Verbände der Sicherheitsindustrie ihre Mitglieder an Standards, die geltendes Recht deklaratorisch bekräftigen.⁷⁹

In den USA haben sich sogar einige der führenden privaten Sicherheits- und Militärfirmen und verschiedene Nichtregierungsorganisationen zu einer internationalen Vereinigung, der International Peace Operations Association (IPOA), zusammengeschlossen. Die Gemeinsamkeit der Mitglieder besteht darin, daß sie allesamt unterschiedliche Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Verhütung und Beilegung bewaffneter Konflikte, dem Wiederaufbau in Konfliktregionen und der Durchführung humanitärer Rettungsaktionen anbieten. Die Vereinigung mit Sitz in Washington, D.C., verfolgt zum einen das Ziel, die internationale Öffentlichkeit über die Aktivitäten und Fähigkeiten ihrer Mitglieder zu informieren und Kontakte zu politischen Entscheidungsträgern zu vermitteln. Zum anderen bemüht sich die IPOA um die Einhaltung professionell-ethischer Standards zur Wahrung von Frieden und menschlicher Sicherheit. Zu diesem Zweck verabschiedeten die Mitglieder 2005 einen umfassenden Verhaltenskodex, der unter anderem die strikte Beachtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts vorschreibt, Selbstverpflichtungen zur Sicherung von Transparenz enthält und konkrete Verantwortlichkeiten in Fällen von Fehlverhalten schafft.⁸⁰ Vor allem sieht der Code vor, daß die Mitglieder ausschließlich für legitime und anerkannte Regierungen, internationale Organisationen, Nichtregierungsorganisationen oder legal operierende private Unternehmen tätig werden. Schließlich finden sich darin detaillierte Vorgaben zur Auswahl, Ausbildung, Kontrolle und zum Schutz von Personal sowie

einige weitere Standards zum Einsatz von Waffengewalt und zur Förderung humanitärer Zwecke.

Vor- und Nachteile

Ein Vorteil unternehmerischer Selbstregulierung besteht darin, daß der auf den Firmen lastende Wettbewerbsdruck gezielt genutzt werden kann, um sie zur Übernahme humanitärer Verantwortung und zur Einhaltung professionell-ethischer Standards zu motivieren. Gleichzeitig hat die Branche auch ein wirtschaftliches Eigeninteresse an solchen Standards. In Verbindung mit Maßnahmen zur Förderung der Transparenz, etwa im Wege industrieller Zertifizierung, kann ein System der freiwilligen Selbstkontrolle ähnliche Wirkung entfalten wie die Vergabe staatlicher Lizenzen, und es kann im positiven Fall erheblich dazu beitragen, die Reputation der beteiligten Firmen zu steigern. Auf der anderen Seite wird es potentiellen Kunden dadurch erleichtert, seriöse Unternehmen für ihre Aufträge zu finden.

Daß sich jedoch die Geschäftstätigkeit privater Sicherheits- und Militärfirmen allein mit Hilfe freiwilliger Verhaltenskataloge nicht effektiv regulieren und steuern läßt, erklärt sich aus der begrenzten rechtlichen Wirkung dieser Instrumente. Ihre Befolgung kann jedenfalls nicht unmittelbar mit Zwang vollstreckt werden, wie dies im Wege eines hoheitlichen Genehmigungs- und Aufsichtsverfahrens der Fall ist, bei dem die zuständige Behörde über vielfältige Eingriffsbefugnisse verfügt. Denkbar ist allenfalls, daß sich die Firmen auf vertraglicher Basis einem verbandsinternen Sanktionsinstrumentarium unterwerfen. Dieses müßte unter den Mitgliedern notfalls gerichtlich durchgesetzt werden. Solche Sanktionen erstrecken sich jedoch grundsätzlich nur auf die verbandsinternen Rechtsbeziehungen. So regelt beispielsweise der IPOA-Verhaltenskodex, daß Mitglieder, die gegen den Code verstoßen, vom Vorstand aus der Vereinigung ausgeschlossen werden können. Dies hätte für das betroffene Unternehmen einen erheblichen Ansehensverlust und damit spürbare wirtschaftliche Nachteile zur Folge. Fraglich ist aber, wie im Ernstfall auf das Fehlverhalten marktbeherrschender und entsprechend einflußreicher Unternehmen reagiert werden kann. Ein nachgewiesenes kodexwidriges Verhalten könnte allenfalls ein Indiz für die Unzuverlässigkeit des Unternehmens darstel-

⁷⁸ Vgl. Gilles Carbonnier, *Corporate Responsibility and Humanitarian Action: What Relations Between the Business and Humanitarian Worlds?*, in: *International Review of the Red Cross*, 83 (12/ 2001) 844, S. 947–968 (954ff).

⁷⁹ Vgl. z.B. *Confederation of European Security Services (CoESS)/Union Network International (UNI) – Europe*, Verhaltens- und Ethikkodex für das private Wach- und Sicherheitsgewerbe, 18.7.2003 (engl. Version, Code of Conduct and Ethics for the Private Security Sector).

⁸⁰ IPOA, IPOA Code of Conduct, Washington, D.C., 31.3.2005, <www.ipoaonline.org/code.htm>.

len und damit zur Einleitung eines verwaltungsrechtlichen Verfahrens führen.

Zur Verantwortung der Auftraggeberseite

Bei der Sensibilisierung der Firmen und ihrer Mitarbeiter für die Normen des humanitären Völkerrechts übernimmt das Internationale Komitee vom Roten Kreuz einen wichtigen Part. Die Organisation bemüht sich bereits seit längerer Zeit um einen konstruktiven Dialog mit Unternehmen, die in Konfliktregionen tätig sind.⁸¹ Ziel dieses Dialogs ist es, das humanitäre Verantwortungsbewußtsein kommerzieller Akteure zu stärken und sie bei der Wahrnehmung ihrer Verantwortung zu unterstützen. Dies gilt vor allem für private Sicherheits- und Militärfirmen und deren Auftraggeber.⁸² Unabhängig davon erarbeitet das IKRK, das in Ausnahmefällen sogar selbst private Sicherheitsdienste zum Schutz der eigenen Helfer in Krisenregionen engagiert, interne Kriterien für die Kooperation mit dem privaten Sektor. Diese Kriterien sind bislang allerdings noch nicht auf die Zusammenarbeit mit Sicherheits- und Militärfirmen zugeschnitten.⁸³

Auch der VN-Sicherheitsrat befaßte sich 2004 auf Initiative Deutschlands in einer thematischen Debatte mit der Rolle von Unternehmen in Konflikten, insbesondere im Bereich der Prävention, bei friedenserhaltenden Maßnahmen und beim Wiederaufbau.⁸⁴ In der Pflicht stehen neben den Regierungen vor allem transnational operierende Konzerne als potentielle Auftraggeber von Sicherheits- und Militärfirmen. Bei diesen müßte sich die Haltung durchsetzen, nur Fir-

men unter Vertrag zu nehmen, die sich zur Erfüllung bestimmter rechtlicher und ethischer Standards verpflichtet haben und ausreichend transparent agieren. Gemeinsam artikuliert Absichtserklärungen von Staaten, etwa innerhalb der Vereinten Nationen oder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung,⁸⁵ wären ein erster Schritt in diese Richtung und könnten weitere Initiativen auf dem privaten Sektor anstoßen. Auf regionaler Basis wäre beispielsweise an eine Initiative der afrikanischen Staaten zu denken, die sich an der Neuen Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas (NEPAD) beteiligen und im Juli 2002 eine Erklärung über Demokratie, verantwortliches Regieren und gute wirtschaftliche und unternehmerische Führung verabschiedet haben.⁸⁶

Im bilateralen Bereich entwickelten die USA und Großbritannien zusammen mit Vertretern von Nichtregierungsorganisationen und Unternehmen aus dem Rohstoff- und Energiesektor freiwillige Prinzipien zur Gewährleistung der Sicherheit und der Menschenrechte.⁸⁷ Die im Februar 2001 veröffentlichten Grundsätze richten sich in erster Linie an transnationale Konzerne, die Projekte in Risikoregionen durchführen und dort auf den Schutz durch staatliche oder private Sicherheitsdienste angewiesen sind. Von den Konzernen wird insbesondere eine sorgfältige Auswahl, Instruktion und Überwachung ihrer Sicherheitskräfte erwartet. Sie sind außerdem gehalten, Fehlverhalten zu untersuchen und darauf entschlossen zu reagieren. Inhaltlich orientieren sich die Prinzipien im wesentlichen an denselben Standards, die innerhalb der Sicherheitsindustrie entwickelt wurden.

⁸¹ ICRC, For the Private Sector: Humanitarian Responsibilities in War-prone Areas, <www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/private_sector_responsibility?OpenDocument>; Gilles Carbonnier/Marie-Servane Desjonquères, Corporate Responsibility - What Does It Mean for Humanitarian Action?, in: The Magazine of the International Red Cross and Red Crescent Movement, (2002), 3.

⁸² ICRC, The ICRC to Expand Contacts with Private Military and Security Companies, 4.8.2004, <www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/iwpList500/21414DE8FCAF2645C1256EE50038A631>.

⁸³ ICRC, Ethical Principles Guiding ICRC's Partnerships with the Private Sector, 22.5.2002, <www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/5ADC3Q?OpenDocument&refresh=CFRT-5ESMPT>.

⁸⁴ Role of Business in Conflict Prevention, Peacekeeping and Post-conflict Peace-building, VN-Dok. S/PV.4943 vom 15.4.2004.

⁸⁵ Vgl. OECD, The OECD Guidelines for Multinational Enterprises, Revision 2000, <www.oecd.org/dataoecd/56/36/1922428.pdf>.

⁸⁶ The New Partnership For Africa's Development (NEPAD), Declaration on Democracy, Political, Economic and Corporate Governance, Durban, 8.7.2002; NEPAD, The African Peer Review Mechanism (APRM), 9/2003.

⁸⁷ US Department of State, Voluntary Principles on Security and Human Rights, Washington, D.C., 20.2.2001.

Ausblick

Die Privatisierung von Sicherheits- und Militäraufgaben berührt eine Fülle unterschiedlicher Rechtsmaterien. Die vorliegende Studie konnte nur einen kleinen Ausschnitt dieses Forschungsfelds abbilden. Zum Abschluß soll deshalb auf einige weitere juristische Probleme hingewiesen werden, die im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Einsätzen privater Sicherheits- und Militärfirmen auftreten können.

Zivilrechtliche Haftbarkeit der Unternehmen für Völkerrechtsverstöße

Ein wichtiger Fragenkomplex betrifft etwa die zivilrechtliche Haftbarkeit transnational operierender Unternehmen wegen der Verletzung von Menschenrechten. In den USA existiert mit dem Alien Tort Claims Act⁸⁸ ein spezielles Gesetz, auf dessen Grundlage amerikanische Bundesgerichte über Klagen von Ausländern entscheiden können, die auf eine Verletzung des Völkerrechts oder eines für die Vereinigten Staaten verbindlichen Vertrags gestützt sind. Nach mittlerweile gefestigter Rechtsprechung amerikanischer Gerichte ist danach in den USA sogar die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen gegen transnationale Unternehmen zulässig, denen eine Beteiligung an Menschenrechtsverletzungen im Ausland vorgeworfen wird, selbst wenn der haftungsbegründende Sachverhalt keinen Bezug zu den USA aufweist.⁸⁹ Die Rechtsprechung wurde im Juni 2004 vom US Supreme Court im Grundsatz bestätigt und konkretisiert.⁹⁰ In einem ersten Schritt zur Begrün-

⁸⁸ Title 28 United States Code, § 1350: »The district courts shall have original jurisdiction of any civil action by an alien for a tort only, committed in violation of the law of nations or a treaty of the United States.«

⁸⁹ Vgl. Anja *Seibert-Fohr*/Rüdiger *Wolfrum*, Die einzelstaatliche Durchsetzung völkerrechtlicher Mindeststandards gegenüber transnationalen Unternehmen, in: *Archiv des Völkerrechts*, 43 (2005) 2, S. 153–186; Jens-Christian *Gaedtke*, Der US-amerikanische Alien Tort Claims Act und der Fall *Doe v. Unocal*: Auf dem Weg zu einer Haftung transnationaler Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen?, in: *Archiv des Völkerrechts*, 42 (2004) 2, S. 241–260.

⁹⁰ *US Supreme Court*, Case No. 03–339 (29.6.2004), 124 S. Ct. 2739 (2004) – *Sosa v. Alvarez-Machain et al.*

dung dieser Auffassung läßt sich zwar die in der vorliegenden Studie angedeutete neuere Entwicklung im Völkerrecht anführen, wonach in bestimmten Bereichen auch Individuen völkerrechtlich zur Verantwortung gezogen werden können, so etwa im Rahmen des Völkerstrafrechts. Ob sich darüber hinaus in einem zweiten Schritt beim gegenwärtigen Stand der Völkerrechtspraxis auch eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit von Unternehmen konstruieren läßt, erscheint allerdings zweifelhaft. Aktuell beschäftigt diese Frage amerikanische Gerichte insbesondere im Zusammenhang mit den Klagen irakischer Staatsangehöriger gegen zwei amerikanische Sicherheits- und Militärfirmen wegen der Vorfälle im Militärgefängnis Abu Ghraib.⁹¹

Staatenverantwortlichkeit

Weitergehende Haftungsfragen stellen sich auch hinsichtlich der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit von Staaten für das Verhalten privater Sicherheits- und Militärkräfte. Eine solche Staatenverantwortlichkeit besteht grundsätzlich nicht gegenüber geschädigten Einzelpersonen, sondern nur gegenüber anderen Staaten. Sie sieht vor, daß derjenige Staat, der zurechenbar gegen eine Primärnorm des Völkerrechts verstoßen hat, ohne daß ihn diesbezüglich ein Verschulden treffen muß, auf der Grundlage sekundärer Haftungsnormen zur Wiedergutmachung des entstandenen Schadens verpflichtet ist.⁹² Ob ein Staat im Einzelfall völkerrechtlich haftbar gemacht werden kann, wenn Private verbotene Handlungen begehen, hängt von vielen Faktoren ab, auf die hier nur am Rande

⁹¹ Vgl. *Deborah Hastings*, For Former Prisoners Who Say They Were Abused in Iraq, the Best Recourse May Be US Civil Suits, in: *San Francisco Chronicle*, 24.10.2004; vgl. etwa den Fall *Ibrahim et al. v. Titan Corp et al.*, Case No. 1:04-CV-01248, DDC.

⁹² Die gewohnheitsrechtlichen Grundsätze der Staatenverantwortlichkeit fanden bislang nur Eingang in einen Vertragsentwurf der Völkerrechtskommission, der im Dezember 2001 von der VN-Generalversammlung in Form einer Resolution angenommen wurde (GV-Res. 56/83 vom 12.1.2001 – *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* [ILC-Entwurf]).

eingegangen werden kann. Von grundlegender Bedeutung ist die Frage, unter welchen Voraussetzungen sich ein Staat das Verhalten handelnder Organe und anderer Personen als eigene völkerrechtliche Pflichtverletzung zurechnen lassen muß. Grundsätzlich ist ein Staat nicht nur für das Verhalten eigener Organe verantwortlich, sondern zum Beispiel auch für das Verhalten einer dritten Person, die nach innerstaatlichem Recht zur Ausübung hoheitlicher Befugnisse ermächtigt ist, selbst wenn sie dabei ihre Kompetenzen überschreitet oder weisungswidrig handelt.⁹³ Zurechenbar ist das Verhalten Privater sogar dann, wenn es vom Staat faktisch gesteuert oder kontrolliert wird.⁹⁴ Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn ein Staat unter Verletzung des zwingenden Gewaltverbots nach Artikel 2 Ziffer 4 VN-Charta versucht, den Ausgang eines bewaffneten Konflikts durch den Einsatz von Freiwilligen zu beeinflussen, ohne selbst als Konfliktpartei aufzutreten.⁹⁵ Ebenso können Verletzungen des humanitären Völkerrechts, die von privaten Sicherheits- und Militärkräften im Auftrag oder mit Billigung eines Staates begangen werden, dem betreffenden Staat zugerechnet werden.

Schwieriger zu beurteilen ist die Frage, ob ein Staat jenseits der oben genannten Zurechnungstatbestände auch für privates Fehlverhalten einzustehen hat, das er nicht selbst in irgendeiner Weise veranlaßt hat und das unter keinem denkbaren Aspekt eine faktische Ausübung seiner öffentlichen Funktionen darstellt. Davon wäre auszugehen, wenn ein Unternehmen im Auftrag einer privaten Organisation Militärkräfte in einen anderen Staat entsendet und es dort zu schweren Menschenrechtsverletzungen kommt. Genuin private Handlungen, die außerhalb jeglicher öffentlicher Funktionswahrnehmung liegen, sind einem Staat nicht zurechenbar. Eine staatliche Verantwortlichkeit

kann sich in solchen Fällen allenfalls aus dem Fehlverhalten eigener Organe ergeben, etwa wegen mangelhafter oder unterlassener Überwachung der betreffenden Akteure.⁹⁶ Ein Unterlassen wirkt jedoch nur dann haftungsbegründend, wenn der Staat in der gegenwärtigen Situation völkerrechtlich zu einer aktiven Handlung verpflichtet war.⁹⁷

So muß jeder Staat dafür sorgen, daß von Privatpersonen, die sich innerhalb seines hoheitlichen Einflusses aufhalten, keine Bedrohung für andere Staaten ausgeht. Dies wäre der Fall, wenn terroristische Zellen im Inland Anschläge gegen ausländische Ziele vorbereiten. Eine vergleichbare Konstellation liegt vor, wenn ein privates Militärunternehmen Vorkehrungen trifft, um eine ausländische Regierung gewaltsam zu stürzen. Auch in diesem Fall müßte der Staat, auf dessen Territorium die Vorbereitungen stattfinden, wirksame Maßnahmen treffen, um die Ausführung zu verhindern.⁹⁸ Ebenso darf ein Staat nicht tatenlos zusehen, wenn es auf seinem Hoheitsgebiet zu schweren Verletzungen der Genfer Konventionen kommt oder wenn Personen von seinem Territorium aus Einsätze im Ausland planen oder durchführen, in deren Verlauf offensichtlich Kriegsverbrechen begangen werden sollen. Duldet der Staat solche Handlungen, kann dies seine völkerrechtliche Verantwortlichkeit auslösen. Weitere spezifische Pflichten, die gezielte Maßnahmen zur Unterbindung privater militärischer Aktivitäten vorsehen, können sich aus völkerrechtlichen Verträgen oder verbindlichen Embargosanktionen des VN-Sicherheitsrats ergeben. Aus dem geltenden Völkerrecht läßt sich allerdings keine universelle Verpflichtung ableiten, die darauf hinauslaufen würde, daß die Staaten den privaten Sicherheits- und Militärssektor so umfassend präventiv regulieren

⁹³ Artikel 4ff. ILC-Entwurf.

⁹⁴ Artikel 8, 11ff. ILC-Entwurf.

⁹⁵ Beispiele bei Ipsen, in: Ipsen, Völkerrecht [wie Fn. 28], § 40 Rn. 16. Vgl. dazu auch die Entscheidung des *International Court of Justice (ICJ)*, Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Merits, 27.6.1986, ICJ Reports (1986). Zur Konkretisierung des Gewaltverbots vgl. die Friendly-Relations-Declaration der VN-Generalversammlung von 1970 [wie Fn. 56]. Danach ist es jedem Staat unter anderem verboten, irreguläre Streitkräfte und bewaffnete Banden für den Einmarsch in fremdes Territorium aufzustellen. Darunter fällt auch die Rekrutierung von Söldnern für solche Zwecke. Zu den Grundprinzipien staatlichen Zusammenlebens zählen darüber hinaus auch das Interventionsverbot und das Prinzip der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker.

⁹⁶ Ipsen, in: Ipsen, Völkerrecht [wie Fn. 28], § 40 Rn. 29ff.

⁹⁷ Vgl. dazu auch die Entscheidung des *ICJ*, Case Concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran), Merits, 24.5.1980, ICJ Reports (1980).

⁹⁸ Bereits aus der Friendly Relations Declaration von 1970 [wie Fn. 56] ergibt sich, daß ein Staat keine organisierten Aktivitäten auf seinem Hoheitsgebiet unterstützen oder dulden darf, die Bürgerkriegs- oder Terrorhandlungen in einem anderen Staat zum Ziel haben. Diese Verpflichtungen wurden auch vom Sicherheitsrat und vom Internationalen Gerichtshof bekräftigt und konkretisiert. Für Staaten, die ihre Neutralität gegenüber einem bewaffneten Konflikt erklärt haben, gilt zusätzlich das Verbot direkter wie indirekter Waffenhilfe zugunsten der Konfliktparteien. Daraus folgt unter anderem, daß ein neutraler Staat innerhalb seines Hoheitsbereichs jegliche private Lieferung von Rüstungsmaterial an die beteiligten Parteien zu unterbinden hat.

und überwachen müssten, wie dies im letzten Kapitel in Ansätzen vorgeschlagen wurde.

Privatisierung internationaler Friedenseinsätze?

Abschließend ist auf einen Problemkomplex hinzuweisen, der vor allem die Verantwortlichkeit der Vereinten Nationen berührt. Schon seit vielen Jahren betraut die Weltorganisation private Sicherheitskräfte mit dem Schutz ihrer Mitarbeiter in Krisenregionen, darunter auch im Rahmen verschiedener Friedensmissionen.⁹⁹ Höchst umstritten ist allerdings die Frage, inwieweit internationale und regionale Organisationen auf private Militärkräfte zurückgreifen sollten, um Friedenseinsätze militärisch durchzuführen. Gerade die zu beobachtende Überdehnung der Kapazitäten im Bereich des robusten Peacekeeping bei VN-geführten Einsätzen, aber auch die Abhängigkeit von Koalitionen williger Staaten bei friedensschaffenden Maßnahmen verleiten dazu, über solche Optionen nachzudenken.¹⁰⁰

Eines der zahlreichen völkerrechtlichen Probleme würde darin bestehen, daß solche privaten Militärkräfte überhaupt nur dann berechtigt wären, im Rahmen eines robusten Mandats in friedensschaffender oder friedenserhaltender Mission unmittelbar in Feindseligkeiten einzugreifen, wenn ihnen offiziell der Status von Kombattanten zustehen würde. Im ersten Kapitel der Studie wurde ausgeführt, daß dieser Status eine organschaftliche Zuordnung zu einem konfliktbeteiligten Völkerrechtssubjekt voraussetzt. Die Vereinten Nationen sind, sofern sie militärische Sanktionen ergreifen oder Friedenseinsätze durchführen und dadurch in bewaffnete Auseinandersetzungen verwickelt werden, ebenfalls Völkerrechtssubjekt eines internationalen bewaffneten Konflikts. Dementsprechend sind Truppen, die der VN-Führung unterstehen, in gleicher Weise wie Streitkräfte, die sich unter staatlicher Leitung an dem Konflikt beteiligen, grundsätzlich in vollem Umfang an die Normen des humanitären Völkerrechts gebunden.¹⁰¹ Da die Vereinten Nationen als Organisation nicht Vertragspartei der Genfer Abkommen sind, gelten in dieser Konstel-

lation für sie allerdings die gewohnheitsrechtlichen Garantien des humanitären Völkerrechts.

Dies bedeutet, daß die Vereinten Nationen, sofern sie beabsichtigen, Friedenseinsätze mit privaten Militärkräften durchzuführen, den betreffenden Personen Kombattantenstatus verleihen müssten. Wie dies im konkreten Fall erfolgen könnte, ist unklar. Eine bloße vertragliche Vereinbarung – Frieden schaffen gegen Entgelt – dürfte dafür kaum ausreichend sein. Erforderlich wäre wohl eine formelle Einbindung in die Personalstrukturen der Organisation mit Übertragung organschaftlicher Rechte, Pflichten und Immunitäten.

Militärische Aufgaben lassen sich also im Unterschied zu schlichten Sicherheitsdiensten nicht ohne weiteres nach den Outsourcing-Grundsätzen der Vereinten Nationen¹⁰² auf den privaten Sektor auslagern. In jedem Fall müsste das Sekretariat als verantwortliches ausführendes Organ sicherstellen, daß die privaten Militärkräfte sämtliche völkerrechtlichen Bindungen achten, denen die Vereinten Nationen selbst unterliegen. Dazu zählen neben dem humanitären Völkerrecht und den gewohnheitsrechtlichen Menschenrechtsgarantien vor allem auch die zentralen Grundsätze des Artikels 2 VN-Charta, etwa der Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten, das Gewaltverbot oder das Interventionsverbot. Verletzungen dieser Normen wären den Vereinten Nationen zurechenbar und würden deren völkerrechtliche Verantwortlichkeit auslösen.

Neben derart grundsätzlichen völkerrechtlichen Fragen würde eine Privatisierung internationaler Friedenseinsätze eine Reihe organisationsrechtlicher, haushaltsrechtlicher und militärisch-operativer Probleme aufwerfen. Vor allem aber wären massive politische Widerstände seitens der Mitgliedstaaten zu überwinden. VN-Generalsekretär Kofi Annan gab 1998 zu, einige Jahre zuvor die Einschaltung privater Sicherheitskräfte in Erwägung gezogen zu haben, als es darum ging, Flüchtlinge vor bewaffneten Einheiten in ruandischen Flüchtlingslagern zu schützen. Er äußerte damals aber auch, daß die Welt möglicherweise noch nicht für eine Privatisierung von Friedensmissionen bereit sei.¹⁰³ Mit dem Einsatz privater Streit-

⁹⁹ Zum Beispiel UNAMSIL in Sierra Leone und MONUC im Kongo (Bericht des VN-Generalsekretärs, VN-Dok. A/59/227 v. 11.8.2004).

¹⁰⁰ *Foreign and Commonwealth Office*, *Private Military Companies: Options for Regulation* [wie Fn. 77], S. 19.

¹⁰¹ *Ipsen*, in: *Ipsen*, *Völkerrecht* [wie Fn. 28], § 67 Rn. 5.

¹⁰² VN-Grundsätze zur Auslagerung von Leistungen (GV-Res. 55/232 vom 23.12.2000).

¹⁰³ *Kofi Annan*: »Some have even suggested that private security firms, like the one which recently helped restore the elected president to power in Sierra Leone, might play a role in providing the United Nations with the rapid reaction capacity it needs. When we had need of skilled soldiers to separate fighters from refugees in the Rwandan refugee

kräfte würde die Weltorganisation in der Tat einen Schritt unternehmen, dessen politische und rechtliche Dimensionen heute kaum absehbar sind.

VN	Vereinte Nationen
VN-Dok.	Dokument der Vereinten Nationen
VStGB	Völkerstrafgesetzbuch
ZP I	Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I)
ZP II	Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht-internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II)

Abkürzungen

AECA	Arms Export Control Act (USA)
APRM	African Peer Review Mechanism
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
BT	Deutscher Bundestag
CFR	Code of Federal Regulations (USA)
CoESS	Confederation of European Security Services
CPA	Coalition Provisional Authority
ECOSOC	Economic and Social Council (UN)
FM	Field Manual
FMA	Foreign Military Assistance Act (Südafrika)
GA	Genfer Abkommen
GewO	Gewerbeordnung
GV	Generalversammlung der Vereinten Nationen
HLKO	Haager Landkriegsordnung
IAEA	International Atomic Energy Agency
ICJ	International Court of Justice
ICRC	International Committee of the Red Cross
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILC	International Law Commission (UN)
IPOA	International Peace Operations Association
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
ITAR	International Traffic in Arms Regulations (USA)
KWKG	Kriegswaffenkontrollgesetz
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
Res.	Resolution
Rn.	Randnummer
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SR	Sicherheitsrat der Vereinten Nationen
StGB	Strafgesetzbuch
UCMJ	Uniform Code of Military Justice
UN	United Nations
UNAMSIL	United Nations Mission in Sierra Leone
UNI	Union Network International
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
USC	United States Code

camps in Goma, I even considered the possibility of engaging a private firm. But the world may not be ready to privatize peace.« (Ditchley Foundation Lecture, 26.6.1998, Supplement to the Ditchley Conference Reports 1997/98, <www.ditchley.co.uk/news/news_supplement97-98.htm>).