

Schriftliche Stellungnahme¹ in Vorbereitung auf die Anhörung:

Der Einsatz von privaten Sicherheits- und Militärdienstleistern in bewaffneten Konflikten

Prof. Dr. Anja P. Jakobi
Professorin für Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen
Institut für Internationale Beziehungen
Technische Universität Braunschweig

Stellungnahme

Mit dem Begriff ‚Private Sicherheits- und Militärdienstleister (Private Military and Security Companies/PMSCs)‘ wird eine Gruppe von sehr unterschiedlichen Akteuren bezeichnet, teilweise mit historischen Vorläufern in bewaffneten Konflikten. So wurden im Rahmen von ‚Freibeutertum‘ Piraten durch Großmächte lizenziert, die jeweilige andere Kriegspartei durch Überfälle zu schädigen. Stehende Heere wurden erst in der Neuzeit üblich, und das Söldnertum, das heute oft mit PSMCs in Verbindung gebracht wird, knüpfte auch an bewaffnete Konflikte an, in denen Militärangehörige ihre Kriegsparteien mehrmals wechseln konnten.

Formen und Einsatzgebiete von PSMCs

Die verschiedenen modernen Formen von PSMCs können zunächst anhand der Einsatzkontexte kategorisiert werden²: Dabei sind zunächst Sicherheitsdienstleister, die primär zivile Sicherheitsfunktionen wahrnehmen, von Dienstleistern, die militärische Funktionen übernehmen, zu unterscheiden. Militärdienstleister können wiederum primär militärnahe Dienstleistungen, beispielsweise Versorgung, Transporte und andere logistische Funktionen

¹ Diese Vorab-Stellungnahme basiert auf Forschung zu nicht-traditionellen Sicherheitsrisiken und nicht-staatlichen Gewaltakteuren. Sie behandelt einen Ausschnitt von PSMCs, zitiert relevante Literatur aus Gründen der Lesbarkeit und des Formates der Stellungnahme nur in Auszügen und ist nicht abschließend zu verstehen.

² S. u.a. P Singer (2007) *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*. Cornell: Cornell University Press.

wahrnehmen, sie können jedoch auch direkt in militärische Einsätze, und dort in verschiedene, kampfnah und kämpfende Funktionen eingebunden werden.

Einige PSMCs sind Teil multinationaler Sicherheitsunternehmen und Unternehmensgruppen. Die Nachfrage nach Sicherheitsdienstleistungen nimmt weltweit zu, wobei diese Nachfrage nicht nur durch eine sich objektiv verschärfende Sicherheitslage bedingt ist, sondern auch andere Gründe – wie staatliche Nachfrage und veränderte Sicherheitsregulierungen – zu erklären ist.³ In Konfliktgebieten sind unterschiedliche Kategorien privater Sicherheit teilweise kaum trennbar und Übergänge fließend, so beispielsweise im Personenschutz oder Objektschutz in Konfliktgebieten ebenso wie Risikoanalysen. Diese Schutzfunktionen werden auch von nichtstaatlichen Akteuren (NGOs, Firmen) als Auftraggeber in Anspruch genommen. Gleichzeitig sind dem zivilen Bereich zugeordnete, bewaffnete Sicherheitsdienstleister, die in einigen Staaten nur durch wenige Vorgaben reguliert werden, dort insbesondere durch Verbindungen zu kriminellen Gruppen ebenfalls ein sicherheitspolitisches Problem, auf das hier jedoch nicht weiter eingegangen werden soll.

Die Stellungnahme bezieht sich im Folgenden vorrangig auf private Sicherheitsdienstleistungen mit staatlichem Auftrag und mit engem Zusammenhang zu militärischen Einsätzen und Aufgaben, wobei auf wichtige Überlappungen mit anderen Bereichen der Sicherheitsdienstleistungen hingewiesen wird. Die Stellungnahme geht auch nur auf konventionelle bewaffnete Konflikte ein, nicht auf Angriffe im digitalen Raum oder durch digitale Desinformation, Sicherheitsrisiken die jedoch ebenfalls der Aufmerksamkeit bedürfen und regelmäßig nicht-staatliche Akteure in unterschiedlichen Funktionen involvieren⁴.

Bisherige Einsatzkontexte und -szenarien

Der überwiegende Teil von PSMCs ist üblicherweise stark darauf bedacht, eine klare Grenze zwischen sich und dem ‚Söldnertum‘ zu ziehen⁵, indem sie sich auf Prinzipien wie das humanitäre Völkerrecht beziehen, oder auf ihre Einbindung in das reguläre Militär hinweisen, wenn sie an Kampfhandlungen beteiligt sind. Neben nationaler Regulierung von PSMCs wurden mit dem Montreux Document⁶ auch internationale Leitlinien für den Einsatz von

³ Siehe die Übersicht in AP Jakobi (2023) *Organized Crime and the Security Industry*. In: Y Zabyelina & K Thachuk (Hrsg.). *The Private Sector and Organized Crime. Criminal Entrepreneurship, Illicit Profits, and Private Sector Security Governance*, London: Routledge, 257-271.

⁴ Z.B. zur Rolle von US-amerikanischen PSMCs im Cyberspace, siehe C Mahoney (2020) *United States Defense Contractors and the Future of Military Operations*. In: *Defense & Security Analysis*, 36 (2), 180-200, die Nutzung von sog. Proxies führt u.a. Akoto auf, siehe <https://mwi.westpoint.edu/hackers-for-hire-proxy-warfare-in-the-cyber-realm>.

⁵ Siehe J Joachim & A Schneiker (2012). *New Humanitarians? Frame Appropriation through Private Military and Security Companies*. In: *Millennium*, 40(2), 365-388.

⁶ Zum Prozess und dem Dokument siehe <https://www.montreuxdocument.org/about/montreux-document.html>

PSMCs und insbesondere für die Beachtung des humanitären Völkerrechtes geschaffen. Das Montreux Dokument ist jedoch nicht verbindlich, und wurde nicht von allen relevanten Staaten unterzeichnet (z.B. nicht von Russland).

Es lassen sich bisher zwei grundsätzliche, idealtypische Szenarien der Einbindung von PSMCs unterscheiden – a) klassisches Outsourcing oder b) Kapazitätssteigerungen. Beide schließen sich nicht notwendigerweise aus, zeigen jedoch spezifische Voraussetzungen und Herausforderungen.

- a) Das erste Einbindungsszenario des Outsourcing entstand durch zunehmende Privatisierung und Ideen des New Public Management insbesondere in westlichen Demokratien. Dabei wurde durch Outsourcing bisherige Funktionen des Staates an private Anbieter übertragen – einerseits im Hinblick auf erwartete (nicht immer eingetretene) Kostenersparnisse und Effizienzgewinne, andererseits auch, um staatliche Institutionen wie das Militär zugunsten ihrer Kernaufgaben zu entlasten. Gleichzeitig kann es gelingen, durch PSMCs politische Kosten von militärischen Einsätzen gering zu halten, da diese nicht Teil der entsandten militärischen Einheiten sind. Während militärferne Dienstleistungen wie Küche, Logistik u.a. üblicherweise kaum Aufmerksamkeit oder Kritik erfahren, warfen militärische Einsätze vielfach menschenrechtliche, aber auch andere regulatorische Fragen auf, die sich insbesondere im Skandal um ‚Blackwater‘ zeigten (ein von der US-Regierung beauftragter Militärdienstleister mit kämpfenden Einheiten, der gegen mehrere Grundsätze internationalen Rechts verstoßend, irakische Zivilist/inn/en mit großer Brutalität erschoss).⁷ In der Konsequenz werden solche Vergehen jedoch kaum geahndet. Auch der Ausschluss von zukünftigen Aufträgen stellt dabei kein starkes marktwirtschaftliches Instrument zur Verhinderung von Vergehen dar, da Firmen regelmäßig Namen und Organisationsstruktur wechseln und nur mit geringen Organisationskosten neue Aufträge erhalten können.
- b) Das zweite Einbindungsszenario der Kapazitätssteigerung betrifft insbesondere private militärische Leistungen, die bestehende Sicherheitsinstitutionen wie das Militär ergänzen oder ersetzen, weil dieses die ihm zugedachte Funktion aus Kapazitätsgründen nicht wahrnehmen kann. Dieses Szenario betrifft insbesondere fragile Staaten mit unklarem oder umstrittenem Gewaltmonopol, in denen private

⁷ Für einen kurzen Überblick MD Ramirez & RM Wood (2019) Public Attitudes toward Private Military Companies: Insights from Principal-Agent Theory. In: *Journal of Conflict Resolution* 63 (6) 1433-1459, insbesondere S.1434-1441. Zur grundsätzlichen Erörterung von PSMCs in westlichen Demokratien u.a.. E Krahnemann (2010) *States, Citizens and the Privatization of Security*. Cambridge, Cambridge University Press

Militärdienstleister dann im Auftrag des Staates eine militärische Führungsrolle einnehmen. Dies waren insbesondere in den 1990er Jahren westliche, teilweise auch südafrikanische, Firmen, die in afrikanischen Staaten Regierungen in Bürgerkriegen unterstützen (beispielsweise in Sierra Leone und Angola). Die Einsätze konnten die Konflikte nicht befrieden, sondern warfen viele Fragen nach der konfliktverlängernden oder konfliktintensivierenden Funktion von privaten Militärdienstleistern auf. Gleichzeitig unterliefen die Firmen in Teilen bestehende Regulierungen zum Waffenexport in Konfliktgebiete.

Neue Formen von Militärdienstleistungen

Während in den beiden oben dargestellten Szenarien der Staat private Akteure beauftragt, stellt insbesondere die Wagner-Gruppe (und ihre Nachfolge-Organisationen sowie ähnliche Modelle) einige Annahme der bisherigen Einbindung in Frage – mit umfangreichen politischen, sicherheitsrelevanten und menschenrechtlichen Konsequenzen.⁸ In der Wissenschaft werden für diesen Typ Organisationen verschiedene Termini genutzt, z.B. ‚hybride Akteure‘, ‚Semi-State Security Forces‘⁹, ‚Proxies‘¹⁰, ‚Interstitial Organizations‘¹¹, ‚Surrogate Forces‘¹², ‚Affiliated Forces‘¹³. Sie bezeichnen das Phänomen, dass die Grenzen des staatlichen Einsatzes von Militärs und nichtstaatlicher, privater Militärdienstleister zunehmend weniger trennscharf sind, und neue, hybride Formen von Militäreinsätzen und Kriegsszenarien damit zunehmen.

Da das Völkerrecht, ebenso wie die internationale Diplomatie und die Außenpolitik üblicherweise primär Staaten adressiert, erfordert die Einhegung von Aktivitäten nichtstaatlicher Akteure ein anderes Instrumentarium, insbesondere, wenn sich der mit diesen privaten Akteuren eng verbundene Staat offiziell von deren Aktivitäten distanziert und diese

⁸ Russische PSMCs unterscheiden sich ebenfalls erheblich und sie erfüllen auch monetäre Ziele für russische Eliten, z.B. dargestellt in AG Ostensen & T Bukkvoll (2022) Private Military Companies – Russian Great Power or Politics on the Cheap. In: *Small Wars & Insurgencies* 33(1), 130-151.

⁹ Hier insbesondere die Arbeiten von K Marten zur Wagner Gruppe, russischen PSMCs und russischer Außenpolitik, wie K Marten (2019) Russia's Use of Semi-State Security Forces: the Case of the Wagner Group. In: *Post-Soviet Affairs* 35(3), 181-204. Zur besonderen Rolle privater Sicherheitsdienstleister in osteuropäischen Staaten, z. B. A Gheciu (2018) *Security Entrepreneurs: Performing Protection in Post-Cold War Europe*. Oxford: Oxford University Press.

¹⁰ So betitelte C Doxsee sie in ihrem Statement zu russischen PSMCs vor dem amerikanischen Kongress (2022, siehe <https://www.csis.org/analysis/putins-proxies-examining-russias-use-private-military-companies>).

¹¹ J Batora (2021) States, Interstitial Organizations and the prospects of the Liberal International Order. In: *International Affairs* 97(5), 1433-1450.

¹² E Karragannis (2021) Russian Surrogate Warfare in Ukraine and Syria: Understanding the Utility of Militias and Private Military Companies. In: *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 23(4), 549-565, E Foley & C Kaunert (2022) Russian Private Military and Ukraine: Hybrid Surrogate Warfare and Russian State Policy by other Means In: *Central European Journal of International and Security Studies* 16(3), 172-192.

¹³ V Rauta (2019) Towards a Typology of Non-State Actors in ‚Hybrid Warfare‘: Proxy, Auxiliary, Surrogate and Affiliated Forces. In: *Cambridge Review of International Affairs* 33(6)868-887.

ausschließlich als privatwirtschaftlich motivierte, autonom agierende Akteure verstanden wissen will.

So trat die Wagner-Gruppe selbst als privater Akteur auf und die politische Nähe zur russischen Führung wurde lange bestritten. Enge Verbindungen zum russischen Staat bestanden jedoch sowohl in Bezug auf politische Unterstützung, wie auch in Bezug auf Finanzierung bis hin zu militärischen Ehrungen. Die Einbindung der Wagner-Gruppe war schon im Syrien-Krieg prominent, allerdings ist sie – ebenso wie andere Gruppen – sowohl in der Ukraine als auch in anderen Staaten als aktiver Teilnehmer bewaffneter Konflikte in Erscheinung getreten.¹⁴ Die Rekrutierungsmethoden wichen teilweise von der bei PSMCs üblichen Rekrutierung ehemaliger Militärangehöriger ab (z.B. Rekrutierung in Gefängnissen mit Aussicht auf Straferlass), ebenso wird die Brutalität der Gruppe nicht verheimlicht. Mit dem Nachfolger ‚Afrika-Korps‘ erfolgte eine organisatorische Annäherung an das russische Verteidigungsministerium und eine Namensgebung, die insbesondere auf die deutsche Geschichte verweist¹⁵.

PSMCs dieser Art füllen in den Staaten, die sie engagieren, einerseits eine Kapazitätslücke der bestehenden Militärs, andererseits bedienen sie damit auch deren Nachfrage nach Militärdienstleistungen außerhalb geltender Normen. Sie verbessern mindestens kurzfristig die Erfolgsaussichten dieser Unterstützung suchenden Kriegsparteien, die entweder keine andere externe, oder nur durch Regeln des Völkerrechts gebundene Unterstützung in einem Konflikt bekämen. Gleichzeitig entstehen bei Engagements in bewaffneten Konflikten anderer Staaten, wie in den zuvor genannten Szenarien auch, langfristige Abhängigkeiten von diesen privaten militärischen Kapazitäten, und indirekt auch von den Staaten, mit denen die jeweiligen PSMCs politisch und organisatorisch in Verbindung stehen. Für letztere sind die dadurch gewonnen politischen und ökonomischen Vorteile sehr attraktiv, insbesondere die langfristige, im Grundsatz durch Abhängigkeiten bestimmte Annäherung anderer Staaten an sie.

Implikationen für die deutsche Außenpolitik

Insbesondere der Einsatz dieses neuen Typs Militärdienstleister betrifft Deutschland indirekt, sollte jedoch mehrere Konsequenzen haben.

¹⁴ Zur Wagner Gruppe und ihrer Geschichte neben den bisher genannten auch: K Marten (2020) Russia's back in Africa: Is the Cold War returning? In: *The Washington Quarterly*, 42(4), 155-170., KP Larsen 2023) From mercenary to Legitimate Actor? Russian Discourses on private Military Companies. In: *Post-Soviet Affairs* 39(6), 420-439,

¹⁵ Zu dieser, erst vor kurzem erfolgten Re-Organisation existiert bisher kaum Forschung, siehe z.B. Berichte wie <https://www.bbc.com/news/world-africa-68322230>

Obwohl diese Organisationen als private Akteure auftreten, sollte stärker außenpolitisch deutlich gemacht werden, dass sie mit gängigen Modellen privatwirtschaftlicher Organisationen nicht identisch sind, sondern ein politisches Instrument anderer Staaten darstellen. Hier ist auch im innenpolitischen Diskurs Aufklärungsarbeit zu leisten, und auf Unterschiede hinzuweisen: Deutschland ist mit dem Widerspruch konfrontiert, dass nichtstaatliche Organisationen der Zivilgesellschaft in Ländern wie Russland als ‚ausländische Agenten‘ diskreditiert werden, aber in Deutschland ausländischen Interessen dienende private Akteure oft nicht klar als solche bezeichnet werden, sondern gerade durch Ausnutzen freiheitlich demokratischer Grundsätze der liberalen Gesellschaft als ‚private Akteure‘ umfassend handlungsfähig sind. Ungerechtfertigte Gleichsetzungen privater Organisationen in Demokratien und Autokratien sind stärker in Frage zu stellen.

Sicherheitspolitisch ist mit einer zunehmenden Anzahl gewaltsamer Konflikte zu rechnen, die indirekt auch die Sicherheitslage Deutschland betreffen: Einerseits sind neue politische Allianzen absehbar, die durch Militärhilfen der politisch agierenden PSMCs gestützt und ermöglicht werden, andererseits ist zu beobachten, dass diese bewaffneten Konflikte, und die daraus folgenden Migrationsbewegungen auch für politischen Ziele anderer Staaten instrumentalisiert werden. Es wäre langfristig gewinnbringend, internationale Friedensmissionen multilateral so weiter zu entwickeln und zu gestalten, dass sie als erfolgreiche Beispiele für die Befriedung von Konflikten dienen können. Auch das Montreux Dokument kann außenpolitisch als normativer Rahmen noch weiter unterstützt werden.

Das humanitäre Völkerrecht wird insbesondere durch PSMCs des neuen Typs weiter herausgefordert, auf dessen Einhaltung sollte jedoch bestanden werden. Auch sind Möglichkeiten wie Sanktionen, Exportverbote von Waffen oder multilaterale Verträge wie der ATT oder die Verfolgung von Kriegsverbrechen umfassend auszuschöpfen, und zu prüfen, inwiefern bestimmte PSMCs bei gewaltsamen Einsätzen selbst als kriminelle Gruppe zu klassifizieren sind, und damit ein anderer Umgang mit ihnen, ihren Unterstützern, ihren Auftraggebern und ihren Finanzströmen möglich