



*Bund sozialdemokratischer Akademiker/innen,
Intellektueller & Künstlerler/innen*

Positionspapier zur
**Problematik der „Privatisierung von
Sicherheit“ in der EU**

Funktionelle Regulierung privater Sicherheits- und Militärfirmen – Eine
Herausforderung für die europäische Politik

Version 2.0
Stand: 02. Februar 2009

Dr. Wolfgang Braumandl-Dujardin
Mag. Sonja Schneeweiss

Grundsatzserklärung

der Initiatoren zum BSA-Positionspapier „Privatisierung von Sicherheit“

Die Autoren des Positionspapiers „Privatisierung von Sicherheit“ wollen einen Beitrag zur politischen Diskussion über die Bedeutung privater Sicherheits- und Militärfirmen (PSF/PMF)¹ im europäischen Krisenmanagement leisten. Trotz der zunehmenden Bedeutung von PSF/PMF in der internationalen Sicherheitspolitik haben sich bislang europäische Politiker nur am Rande zu diesem wichtigen Thema geäußert. Privatisierung von Sicherheitsaufgaben, die vormals von staatlichen Einrichtungen wahrgenommen wurden, ist mittlerweile zu einer sicherheitspolitischen Konstante geworden, wodurch zahlreiche politische und rechtliche Probleme entanden. Einige der wichtigsten Problemaspekte privater Sicherheits- und Militärfirmen wurden im vorliegenden Positionspapier näher ausgeführt. Um politische, rechtliche und militärische Auslagerungsdimensionen von PSF/PMF im europäischen Kontext verstehen zu können, wäre eine umfassende Studie erforderlich. Aufgrund der zunehmenden sicherheitspolitischen Bedeutung von PSF/PMF im internationalen Krisenmanagement wäre eine generelle politische Positionierung gegenüber der Privatisierungs- und Auslagerungsthematik von formals staatlichen Sicherheitsaufgaben durch die EU wünschenswert. Durch die zunehmende Auslagerung von Sicherheit können gefestigte Strukturen moderner Staatlichkeit unterminiert werden.

¹ Die Begriffe PSF/PMF werden in der Fachdebatte teilweise synonym verwendet, da eine genaue Kategorisierung durch die Experten und Vertreter der Branche noch nicht erfolgte. Beides sind Firmentypen die eines gemeinsam haben, sie bieten Sicherheitsdienstleistungen im Ausland an, und dürfen grundsätzlich nicht mit Wach- und Schließdiensten verwechselt werden. Die angebotenen Dienstleistungen der PSF/PMF umfassen Logistik, Versorgung, Ausbildung, Planung und nachrichtendienstliche Aufgaben (Intelligence) in Konflikträumen. Insbesondere PMF agieren mittels militärischen Know-how in feindbesetzten Gebieten (High-Risk-Environment). Sie nützen militärische Methoden und Verfahren zur Sicherung politischer oder wirtschaftlicher Interessen eines Auftraggebers – in den meisten Fällen eine westliche Regierung. Das Personal setzt sich aus ehemaligen Soldaten zusammen; viele von ihnen gehörten Spezialeinsatzkräften an oder kamen aus den oberen Befehlsrängen regulärer Streitkräfte. Aus diesen Gründen ist das Attribut „militärisch“ für die Diskussion von zweifacher Bedeutung: Zum einen bedienen sich private Sicherheitsakteure militärischer Fähigkeiten, verfügen auch über entsprechende Organisationsstrukturen und vielfach über ein entsprechendes Naheverhältnis zu regulären Streitkräften. Zum anderen haben namhafte Vertreter, wie z.B. Tim Spicer, Eben Barlow sowie die Forschung, den Begriff PMF „operationalisiert“. Sehr bekannte (historische) Beispiele, wie Executive Outcomes und Sandline International, deklarierten sich als „Militärfirma“. Selbst heute sind erfolgreiche Sicherheitsakteure wie MPRI, Blackwater, Aegis Defence Services uvm. dieser Begriffstradition zuzurechnen. Damit leistet der PMF-Terminus auch für die politische und öffentliche Diskussion einen Mehrwert, da eine eindeutige thematische Ausrichtung vermittelt wird.

BSA-Positionspapier zur
Problematik der „Privatisierung von Sicherheit“ in der EU

Inhaltsverzeichnis

VORWORT	4
GESAMTPROBLEMATIK	6
REGULIERUNG DES PRIVATEN SICHERHEITSMARKTES	7
EUROPÄISCHER SICHERHEITSDIALOG	9
POLITISCHE ABLEITUNGEN	10
ZUSAMMENFASSUNG	11
ABKÜRZUNGEN	12
IMPRESSUM	12
ERWEITERUNG: RECHTLICHE UMSETZBARKEIT	12

BSA-Positionspapier zur

Problematik der „Privatisierung von Sicherheit“ in der EU

Funktionelle Regulierung privater Sicherheitsakteure – Eine Herausforderung für die europäische Politik

Vorwort

Die Privatisierung von hoheitlichen Aufgaben im Allgemeinen und insbesondere von Sicherheitsaufgaben oder gar Gewaltausübung durch Private ist aus Sicht des BSA aus Grundrechtsschutzüberlegungen bedenklich. In der Realität gibt es allerdings weltweit schon einen beträchtlichen Markt an privaten Sicherheitsleistungen, die sowohl von Staaten (v.a. von den USA und von Großbritannien) als auch von internationalen Konzernen (z.B. zum Schutz von Rohstoffförderanlagen) intensiv genutzt werden. Aus diesem Grund ist eine eindeutige und klare gesetzliche Regulierung des privaten Sicherheitsmarktes unbedingt notwendig. Aufgrund dieser Überlegungen tritt der Bund sozialdemokratischer Akademiker/innen (BSA) für die Schaffung gesetzlicher Rahmenbedingungen für den privaten Sicherheitsmarkt in Europa ein und möchte mit dem vorliegenden Positionspapier die Diskussion über dieses heikle Thema und in weiterer Folge eine gesetzliche Regulierung der EU initiieren.

Weltpolitische Veränderungen nach dem Ende des Kalten Krieges haben dazu geführt, dass die Konfliktdichte – vor allem in unterentwickelten Regionen – weiter anstieg. Mit dem Ende der Ost-West-Konfrontation brachen regionale Konflikte und Kriege aus, die Millionen von Menschenleben forderten.² Obwohl die Konfliktdichte zunahm, reduzierten westliche Regierungen ihre Streitkräfte, wodurch der militärische Friedeneinsatz erschwert wird. Als Ausweg aus dem sicherheitspolitischen Dilemma (geringe Truppenstärke versus hohe Konfliktdichte) haben einige westliche Staaten – allen voran die USA und Großbritannien – auf die private Gewaltoption zurückgegriffen. US-Streitkräfte werden von einem „Hilfsheer“ an Privatsoldaten im Irak und in Afghanistan unterstützt. Aber nicht nur in diesen beiden Einsatzräumen übernehmen private Sicherheitsakteure eine tragende Rolle für die Sicherheit der Truppen und der Wiederaufbauteams, sondern auch in entlegenen Regionen in Afrika, Südamerika und Zentralasien sind private Sicherheitsakteure für das sichere Funktionieren von unterschiedlichen politischen und wirtschaftlichen Abläufen verantwortlich.³

Allerdings werden PSF/PMF mit dem historischen und modernen Söldnertum verglichen, wodurch die gesellschaftspolitische Inakzeptanz für die „neuen Krieger“ als Teil der sicherheitspolitischen und rechtsstaatlichen Problematik begriffen werden kann. Aufgrund der Söldner-Zuordnung von privaten Sicherheitsakteuren scheut die Politik den dringend erforderlichen Regulierungsdiskurs. Dadurch verzögert sich die internationale und nationale Regulierung dieses sensiblen Bereiches, der für staatliche Sicherheitsaufgaben von kritischer

² Vgl. hierzu die hervorragende Überblicksstudie der Stiftung Entwicklung und Frieden: Globale Trends 2007. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn 2006.

³ Vgl. hierzu Thomas Seifert/Klaus Werner: Schwarzbuch Öl – Ein Geschichte von Gier, Krieg, Macht und Geld. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn 2006, S. 149–162; DCAF: Private Military Companies. Online-Dokument <http://www.dcaf.ch/publications/bg_private-military-companies.cfm?print=1>, abgerufen am 14.10.2007 und Jack Petri: The Role of Private Military Companies in Security Sector Reform. Online-Dokument <http://www.isn.ethz.ch/5isf/5/Papers/Petri_paper_IV-4.pdf>, abgerufen am 14.10.2007 sowie Fred Schreier/Marina Caparini: Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies. Occasional Paper No. 6. DCAF. Genf 2007.

Bedeutung sein kann, wenn es darum geht, nationale Interessen zu wahren. Die öffentliche Meinungsbildung über die privaten Sicherheitsakteure erfolgt über die Massenmedien, die über Zwischenfälle, operative Fehlleistungen sowie kriminellen Handlungen berichten. Selten werden die tatsächlichen Verhältnisse wiedergegeben, die mit Operationen in Konflikträumen einhergehen (z.B. hohe psychische Belastung, Gefahr von Bombenanschlägen und bewaffneten Angriffen etc.). Ein Großteil der Privatsoldaten und der (PSF/PMF)⁴ strebt eine qualitative Auftragsumsetzung an, die von den Medien selten beleuchtet wird. Allerdings wirft die private Sicherheitsoption Fragen der Grundrechtessicherheit Kontrollierbarkeit und Qualitätsstandards auf, die sowohl für die Politik, Gesellschaft und Wirtschaftsakteuren gelöst werden müssen.⁵

Interessanterweise scheint der Regulierungsdiskurs über private Sicherheitsakteure keine hohe politische Priorität einzunehmen, was allerdings vor dem Hintergrund bewaffneter Auseinandersetzungen und rechtlichen Lücken bei der Kontrolle von privaten Sicherheitsakteuren bedenklich erscheint. In diesem Bereich wird über tiefgreifende Eingriffe in die Grundrechte und über die Sicherheit von Menschen entschieden. Es werden nahezu täglich Personen verwundet und durch den Gebrauch von Schusswaffen auch getötet. Daher sollte nach Meinung des BSA die EU und auch Österreich an einer europaweiten Regulierung von PSF/PMF größtes Interesse haben. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass durch die Privatisierung von Sicherheit auch das staatliche Gewaltmonopol maßgeblich tangiert wird, sollte die politische Debatte auf EU-Ebene die „Zeichen der Zeit“ erkennen, damit die historischen Erfahrungswerte sich nicht wiederholen.

Nur eine detaillierte und ambitionierte Regulierungsdebatte kann das Gewaltmonopol des Staates erhalten und damit seine Glaubwürdigkeit und Wertigkeit für die EU-Bürger behalten. Vor dem Hintergrund der fragilen sicherheitspolitischen Weltlage und steigender Konfliktdichte sollte zum einen die private Sicherheitsoptionen nach außen als ein komplementäres Sicherheitsinstrument erkannt werden, das – wie bereits oben erwähnt wurde – die Reduktion der regulären Streitkräfte kompensieren könnte und zum anderen die europäische Verpflichtung zur Verbreitung des „demokratischen Friedens“ unterstützen kann. Dieser äußere Leistungsanspruch bedarf gesetzlicher Grundlagen, die durch die EU geschaffen werden sollten. Nur so sind die Aufgaben und Sicherheitsdienstleistungen privater Sicherheitsakteure mit dem modernen Staatsverständnis und dem staatlichen Gewaltmonopol in Übereinstimmung zu bringen.

Aus diesem Grund möchte der BSA dazu beitragen, sowohl in den Medien als auch in der Politik die Diskussion über dieses demokratiepolitisch heikle Thema anzustoßen und fordert die EU-Institutionen auf, die Initiative zu ergreifen und die politische und rechtliche Verantwortung für eine sinnvolle Regulierung privater Sicherheitsakteure zu übernehmen. Nur mit gesetzlicher Regulierung und Sicherstellung des Grundrechtesschutzes ist eine Privatisierung von Sicherheit aus Sicht des BSA überhaupt verantwortbar. Eine unkontrollierte und nicht regulierte Auslagerung sowie Privatisierung von Sicherheit könnte „Kräfte“ freisetzen, die einer modernen

⁴ Das BSA-Positionspapier bezieht sich ausschließlich auf PSF und PMF, die von den einfachen Wach- und Schließdiensten zu unterscheiden sind. PSF und PMF werden in der Regel im Ausland für Sicherungs- und Schutzaufgaben eingesetzt, d.h. sie übernehmen z.B. Sicherheitsaufgaben für eine legitimierte Regierung oder für einen international tätigen Konzern. In diesem Begriffsverständnis kann die Bestimmung nach ArmorGroup herangezogen werden. ArmorGroup differenziert in „Security Companies“ (Wachdienste), „Private Security Companies“ (PSCs, z.B. unbewaffnete und uniformierte Sicherheitsdienstleistungen im Ausland für eine zivile staatliche Institution oder einen Konzern) und „Private Military Companies“ (PMCs, übernehmen militärische Unterstützungsaufgaben für eine demokratisch-legitimierte Regierung). Vgl. hierzu ArmorGroup. Online-Dokument <www.armorgroup.com>, abgerufen am 14.10.2007.

⁵ Vgl. hierzu Peter W. Singer: Outsourcing War (2005). Online-Dokument <http://www.brookings.edu/articles/2005/0301usdepartmentofdefense_singer.aspx>, abgerufen am 14.10.2007 und Rolf Uessler: Krieg als Dienstleistung. Berlin 2006.

Auffassung von Staatlichkeit und Rechtssicherheit zuwiderlaufen. Das Risiko einer Unterwanderung moderner Staatlichkeit und Glaubwürdigkeit könnte die stabilisierende Funktion des Staatswesens erheblich beeinflussen.

Gesamtproblematik

Nationale und internationale Studien⁶ haben die Problematik der Privatisierung von staatlichen Sicherheitsaufgaben bereits mehrfach diskutiert. Dabei umfasst die Privatisierung militärische und polizeiliche Sicherheitsaufgaben. Innerhalb dieser staatlichen Gewaltbereiche erfolgte in den vergangenen Jahren eine zunehmende Verlagerung in den privaten Sicherheitssektor, der unzureichend kontrolliert ist, wodurch unter anderem die Grundrechtssicherheit nicht mehr gegeben ist. Aus diesem Grund fordert der BSA die Aufwertung nationaler und internationaler Zulassungs-, Lizenzierungs- und Tätigkeitskontrollen. PSF/PMF haben bereits auf die Notwendigkeit nationaler Regulierungsmechanismen hingewiesen, wobei allerdings spezielle Anforderungsprofile zur Wahrung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit in einem globalisierten Sicherheitsmarkt zu berücksichtigen seien. Obwohl bereits vielfach auf die Defizite nationaler und internationale Regulierungsbestrebungen hingewiesen wurde, konnten sich die europäischen Länder und damit vor allem die EU (noch) nicht einigen (wie denn mit diesem neuen Wirtschaftszweig umgegangen werden soll).

Privatisierung von Sicherheit bedeutet die Auslagerung von staatlichen Aufgaben, die dem Gemeinwohl, den Grundrechten der Individuen und dem Schutz des Staates als Ganzes dienen, daher muss die europäische (Sicherheits-)Politik auch die nationalen Bestrebungen genauesten prüfen, bevor sicherheitliche Teilbereiche privatisiert werden dürfen. Diese Prüfung erfordert die Schaffung eines europäischen Beurteilungsgremiums zur Prüfung von Privatisierungsbestrebungen im Sicherheitsbereich. Aber auch auf der Ebene der Kommerzialisierung von Sicherheit sind Kontrollmechanismen zu schaffen, damit private Sicherheitsaktivitäten nicht mit europäischen Interessen und dem Grundrechtsschutz kollidieren. Dies ist erforderlich, weil bereits eine beträchtliche Anzahl an privaten Sicherheitsakteuren für nichtstaatliche Firmen und Konzerne Sicherheitsaufgaben (z.B. Personen- und Objektschutz, Bewachung von Förderanlagen, Schutz von Fördergebieten etc.) in Entwicklungsländern durchführen. Gleichzeitig können private Sicherheitsoperationen mit den Zielsetzungen der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik unvereinbar sein, wenn Entwicklungshilfe als moralische Verpflichtung mit ökonomischer Erschließung (Rohstoffförderung) zusammenfällt.

Die Schaffung eines europäischen Lizenzierungsverfahren und einer politischen Kontrollinstanz privater Sicherheitsaktivitäten wird jedoch noch vor eine weitere Herausforderung gestellt und zwar in der Form, wonach die internationale Wettbewerbsfähigkeit diese stark wachsenden Wirtschaftszweig erhalten bleiben sollte. Daher wird als erster Schritt auf dem Weg zu einer

⁶ vgl. hierzu folgende Publikationen: Deborah Avant: *The Market for Force – The Consequences of Privatizing Security*. Cambridge 2005; Rolf Uessler: *Krieg als Dienstleistung – Private Militärfirmen zerstören die Demokratie*. Berlin 2006; David Isenberg: *A Fistful of Contractors – A Pragmatic Assessment of Private Military Companies in Iraq*. British American Security Information Council. Research Report 2004/4, September 2004; Robert Young Pelton: *Licensed to Kill – Hired Guns in the War on Terror*. New York 2006; Thomas Jäger/Gerhard Kümmel (Hrsg.): *Private Security and Military Companies – Chances, Problems, Pitfalls and Prospects*. Wiesbaden 2007; Christian Schaller: *Private Sicherheits- und Militärfirmen in bewaffneten Konflikten – Völkerrechtliche Einsatzbedingungen und Kontrollmöglichkeiten*. SWP-Berlin, S24, Berlin, September 2005; Tim Spicer: *An Unorthodox Soldier – Peace and War and the Sandline Affair – An Autobiography*. London 2000; Alan Bryden/Marina Caparini (Hrsg.): *Private Actors and Security Governance*. DCAF, Genf 2006; IKRK: *Private Military Companies – Humanitarian debate: Law, policy, action*. In: *Internationale Review of the Red Cross*. Vol. 88, No. 863, Genf, September 2006 u.v.m.

grundrechtensichernden Regulierung vorgeschlagen, den Dialog zwischen staatlichen und privaten Akteuren zu forcieren.

Als möglicher Ansatz könnte ein Normenkatalog für eine funktionelle Regulierung dienen, die die politischen und menschenrechtlichen Anforderungen mit den marktwirtschaftlichen Besonderheiten privater Sicherheitsakteure verbindet.

Bevor die Politik aktiv werden kann, ist die Beurteilung der Privatisierung von Sicherheit in all ihren Facetten, relevanten Ebenen und speziellen Anforderungen genauer darzustellen. Erst detaillierte Erkenntnisse ermöglichen die Erarbeitung eines Regulierungsmodells nach funktionellen Grundsätzen. Hier kann Österreich und auch die europäische Sozialdemokratie einen unmittelbaren Beitrag leisten, um die Debatte auf europäischer Ebene zu forcieren. Dabei muss es um konkrete Handlungsoptionen für eine zukünftige Normensetzung gehen, die für weitere Diskussionen herangezogen werden können. Die Herausarbeitung eines funktionellen Regulierungsmodells bedarf Zeit und wird sicherlich nicht von heute auf morgen abgeschlossen sein, zumal auch unterschiedliche nationale Politikpräferenzen einzelner EU-Mitgliedsstaaten berücksichtigt werden müssen.

Regulierung des privaten Sicherheitsmarktes

Durch die Darstellung der Gesamtproblematik entstaatlichter Gewaltinstrumente wird klar, dass durch private Sicherheitsakteure ein neues Problemfeld für die Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und das Recht entstanden ist, welches bis dato keiner umfassenden europäischen Regulierungsdebatte zugeführt worden ist. Ein Defizit, dass es unbedingt zu schließen gilt, da sich durch das rasante Wirtschaftswachstum der privaten Sicherheitsbranche neue Interessensgruppen und ökonomische Sicherheitsstrategien formieren, die eine politische Debatte und Einigung über einen Regulierungsansatz in Zukunft erschweren könnten.

Die politischen Entscheidungsinstanzen – sowohl politische Repräsentanten als auch die Experten der EU – tragen eine große Verantwortung für die EU-Bürger. Daher sollte ein einzigartiger funktioneller Ansatz gesetzlicher Normierung angestrebt werden. Die EU sollte die politischen und rechtsstaatlichen Schwachstellen der privaten Sicherheitsoption herausarbeiten und einer gesetzlichen Normierung zuführen, um negative Auswirkungen auf die moderne Staatlichkeit zu minimieren.

Zu den bestehenden Regulierungsansätzen zählen das amerikanische und britische Modell, die als Selbstregulierungsinitiativen in der Fachdebatte bekannt sind.⁷ Sie beinhalten bereits konkrete Vorschläge zur Regulierung der privaten Sicherheits- und Militärfirmen. Diese Selbstregulierungs-

⁷ Vgl. hierzu Sarah Percy: *Regulating the Private Security Industry*. Adelphi Paper 384. IISS, London 2006; International Peace Operations Association – IPOA. Online-Dokument <www.ipoaonline.org> sowie J. J. Messner: *IPOA Members Adopt Revised Code of Conduct – Eleventh Version a Result of Extensive Consultation with Member Companies, NGOs*. In: *Journal of International Peace Operations*. Vol. 2, No. 4, Jänner-Februar 2007, S. 7 und *Code of Conduct*. Online-Dokument <www.ipoaonline.org/code>, abgerufen am 5.7.2007; Doug Brooks: *Ethical Security: A Challenge and a Necessity – Helping to End Conflict in an Effective, Professional Manner*. In: *Journal of International Peace Operations*. Vol. 2, No. 2, September-Oktober 2006, S. 4; Carlos Ortiz: *Assessing the Accountability of Private Security Provision – A Study of Business Ethics in the Realm of Peace and Stability Operations*. In: *Journal of International Peace Operations*. Vol. 2., No. 2, Jänner-Februar 2007, S. 9 und Samiya Edwards: *A Plan for Keeping Private Security Accountable – As Private Security Companies Expand Their Reach, So Too Should Oversight*. In: Ebd., S. 10 sowie und British Association of Private Security Companies Andrew Bearpark/Sabrina Schulz: *The future of the market*. In: *From Mercenaries to Market – The Rise and Regulation of Private Military Companies*. 2007, S. 240ff.

initiativen berücksichtigen die politischen und rechtlichen Umfeldbedingungen einschließlich der Forderungen von humanitären Organisationen und anderen Nicht-Regierungsorganisationen. Daher kann die europäische Ebene bereits auf ein Erfahrungswissen aufbauen sowie Schlussfolgerungen für politische Regulierungsanforderungen für eine europaweite Kontrollinstanz von der Selbstregulierungsinitiative ableiten.⁸ Diese regulativen Ableitungen müssen allerdings dem Grundrechtsschutz den (sicherheits-)politischen Erfordernissen der EU und ihrer Mitgliedstaaten entsprechen. Die Selbstregulierungsinitiativen können als Basis herangezogen werden, wesentlich ist aber die Absicherung rechtsstaatlicher Prinzipien, die nicht durch Selbstregulierung, sondern nur vom Staat bzw. von der EU durch gesetzliche Rahmenbedingungen gewährleistet werden können.

Neben den zivilen Institutionen, die sich mit der Regulierung von privaten Sicherheitsakteuren beschäftigen, sind auch militärische Bedarfsträger in die Regulierungsdebatte zu integrieren, weil militärische Friedensoperationen spezielle Anforderungen an privaten Sicherheitsakteuren stellen. In diesem problemorientierten Regulierungskontext sind folgende Problemfelder besonders zu berücksichtigen:

- bedingungslose Gewährleistung des Grundrechtsschutzes für Betroffene des Agierens der privaten Sicherheitsakteure,
- Schaffung einer rechtlichen Grundlage für private Sicherheits- und Militärfirmen im europäischen Recht (derzeit nicht geregelt) und im humanitären Völkerrecht,
- Festlegung einheitlicher Qualitätsstandards für die Ausbildung der Mitarbeiter von PSF und PMF sowie für Einsätze in Konflikträumen, die im Rahmen des europäischen Krisenmanagements durchgeführt werden,
- Bestimmung parlamentarischer Kontrollmöglichkeiten gegenüber privaten Sicherheitsakteuren,
- Sicherstellung von Sanktionsgewalt⁹ bei Grundrechtsverstößen oder strafrechtlich relevantem Verhalten
- Frage der Beschränkung privater Gewaltanwendung für bestimmte Aufgaben des Staaten, einheitliche Verordnungen und Standards für Vergabeverfahren öffentlicher Aufträge aus dem Sicherheitsbereich,
- Lizenzierung und Kontrolle der Auftragserfüllung¹⁰,
- Qualitätssicherung in der Ausbildung privater Sicherheitsakteure in Bezug auf die Grundrechte.

Durch die Gesamtproblematik und das rasante Wachstum privater Sicherheitsakteure werden Fragen aufgeworfen, die auf nationaler und EU-Ebene erörtert werden sollten:

⁸ Vgl. hierzu auch die Studie von Elke Krahnmann: *Regulating Private Military Companies: What Role for the EU?* In: *Contemporary Security Policy*. Vol. 26, No. 1. 2005, S. 1–23.

⁹ Der Staat muss die Möglichkeit zur strafrechtlichen Verfolgung von privaten Sicherheitsakteuren haben, wenn diese durch Korruption, kriminelle Machenschaften etc. dem Grundrechtsschutz oder den Interessen des Staates zu wider handeln.

¹⁰ Darunter fällt nicht nur die faktische Auftragserfüllung, sondern auch die Kontrolle der Auftragsumsetzung, die den ethischen Standards westlicher Gesellschaften entsprechen muss. D.h. auch, dass sozialrechtliche Maßnahmen für die Angestellten von PSF/PMF geschaffen werden müssen. Dies stellt vor dem Hintergrund der Einsatzgebiete (feindliche Umfeldbedingungen) eine besondere Herausforderung für den europapolitischen Aushandlungsprozess im Regulierungskontext dar.

- Welche Rolle sollen private Sicherheitsakteure in der internationalen Sicherheitspolitik (Krisen- und Konfliktmanagement) spielen?
- Welche Aufgaben sollen und dürfen sie übernehmen (z.B. Bewachung und Durchführung von Wiederaufbauprogrammen, Durchführung von nachrichtendienstlicher Aufklärung, Bereitstellung von Hilfsgütern in Krisenregionen, logistische Unterstützung von militärischen Einheiten etc.)?
- Welchen rechtlichen Normen sollten sie unterworfen werden?
- Welche Institutionen sollten die politische Kontrolle wahrnehmen?
- Welche sicherheitspolitische Bedeutung hat der Einsatz von privaten Sicherheitsakteuren in Konflikträumen?
- Wie ist das Verhältnis zwischen internationalen Konzernen¹¹ und potenten privaten Sicherheitsakteuren?
- Wie kann die Einhaltung der Menschenrechte gewährleistet werden?
- Welche humanitäre und politische Verantwortung trägt die EU in Bezug auf private Sicherheitsakteure im Rahmen von Friedensmissionen?
- Unter welchen Voraussetzungen (politische, kulturelle, ideologische etc. Rahmenbedingungen eines Konfliktraumes) ist der Einsatz von privaten Sicherheitsakteuren überhaupt wünschenswert?

Europäischer Sicherheitsdialog

Der Ansatz der funktionellen Regulierung setzt einen dreigliedrigen Dialog voraus. In der ersten Gesprächsrunde über private Sicherheitsakteure sind die grundlegenden Problembereiche darzustellen. Dabei sollte es sich um einen breiten europäischen Diskurs über die Rolle und Bedeutung privater Sicherheitsakteure im internationalen Krisenmanagement handeln. Als Teilnehmer an diesem ersten europäischen Sicherheitsdialog kommen alle relevanten europäischen Einrichtungen – insbesondere Rat, Kommission, Parlament und GASP – einschließlich der Vertreter der PSF/PMF und Sicherheitsexperten in Frage. In dieser ersten Dialogphase könnte nicht nur das gegenseitige Verständnis vertieft werden, sondern auch mögliche arbeitsteilige Ansätze für eine rasche und effektive europäische Krisenreaktionsfähigkeit herausgearbeitet werden. Dies erscheint vor dem Hintergrund des wirtschaftlichen Aufschwungs der privaten Sicherheitsindustrie bedeutsam zu sein, weil ihre Fähigkeiten sogleich für die EU erschlossen werden könnten.

Diese Erschließung sollte schließlich in eine konzeptionelle Gesprächsphase überleiten, welche die Erkenntnisse der ersten Phase berücksichtigt. Alle relevanten europäischen Institutionen, Interessensvertretung und Experten könnten so Vorschläge für einen europäischen Normenkatalog erarbeiten. Dieser Normenkatalog sollte Optionen zur Regulierung der privaten Sicherheitsakteure beinhalten und das Einsatzspektrum im Rahmen der Petersberg-Aufgaben näher definieren. Ferner sind die Qualitätsstandards für operative Einsätze festzulegen, um die völkerrechtliche und rein humanitäre Einsatzdimension abdecken zu können. So könnte ein europäischer Qualitätsstandard privater Sicherheits- und Militärfirmen geschaffen werden, der auch einen rechtlichen Sanktionscharakter erhalten muss. Vor allem die strafrechtliche Sanktionsgewalt, die derzeit nicht ausreichend gegeben ist, ist für einen hohen operativen

¹¹ Hier sind vor allem große Wirtschaftsunternehmen angesprochen, die im Rohstoffsektor (aber auch in anderen Wirtschaftsbereichen) tätig sind.

Standard privater Sicherheitsakteure von größter Bedeutung, weil so Rechtssicherheit für alle Beteiligten und Betroffenen erzielt werden kann.

Die zweite Phase eines europäischen Sicherheitsdialoges wird aufgrund seines konzeptionellen Gestaltungspotentials einen längeren politischen Aushandlungszeitraum beanspruchen. Für die inhaltliche Festsetzung der Zielvorgaben der Regulierung ist eine institutionelle Anbindung (z.B. idealer Weise an das EU-Parlament) vorzusehen. Eine Einigung auf einen europäischen Normenkatalog mit funktionellem Regulierungsansatz erscheint vor dem Hintergrund politischer Gegebenheiten und thematischer Aktualität möglich. Die Notwendigkeit der Regulierung des privaten Sicherheitsbereiches ist wegen der demokratiepolitischen Verantwortung der EU (hier insbesondere das EU-Parlament als die Stimme der EU-Bürger) gegeben.

Erst in der dritten Phase dieses speziellen europäischen Sicherheitsdialoges sind die konzeptionellen Überlegungen und rechtlichen Vorschläge der Experten in das Normengebäude der EU zu integrieren. Aus dem Normenkatalog für eine funktionelle Regulierung sind die legislativen Maßnahmen abzuleiten und umzusetzen. Denn nur ein „proaktiver“ sicherheitspolitischer Dialog über die zukünftige Rolle privater Sicherheitsakteure als Gewaltträger in Konfliktregionen – aber auch in internationalen Friedensmissionen – kann negativen Auswirkungen vorbeugen. Gleichzeitig könnte der funktionelle Mehrwert renommierter privater Sicherheits- und Militärfirmen für europäische Interessen (im Rahmen der Petersberg-Aufgaben) genützt werden.

Politische Ableitungen

Für eine Normierung nach funktionellen Gesichtspunkten ist der internationale, europäische und nationale Sicherheitsdialog anzustreben. Dabei kann auf bestehende Expertisen, Analysen und internationalen Foren – wie z.B. die Schweizer Initiative zur Regulierung privater Sicherheitsakteure¹² – zurückgegriffen werden, wodurch der proaktive Sicherheitsdialog bereits auf ein breites Fachwissen aufbauen kann.

Europäische Union und Europäische Sozialdemokratie

Auf europäischer Ebene schlägt der BSA folgende erste Schritte vor:

- Einbindung von IGOs und NGOs in den EU-Sicherheitsdialog zur Regulierung von PSF/PMF,
- Erstellung einer umfassenden Studie über die Relevanz und zukünftigen Bedeutung von privaten Sicherheitsakteuren für die EU und das internationale Krisen- und Konfliktmanagement,
- Erstellung einer Studie über mögliche Optionen zur Entlastung des europäischen Krisen- und Konfliktmanagements durch private Sicherheitsakteure,
- Analyse über politische und rechtsstaatliche Auswirkungen, die durch die private Option zu erwarten sind;
- Erstellung eines Kataloges mit Optionen funktioneller Regulierungen.

¹² Vgl. hierzu die Schweizer Initiative zu den privaten Militär- und Sicherheitsunternehmen. Schweizerische Eidgenossenschaft. Online-Dokument: <<http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/intla/humlaw/pse/psechi.html>>, abgerufen am 17.10.2007.

Da die Absicherung des staatlichen Gewaltmonopols und Schutz der Bürger vor den Folgen unkontrollierter Liberalisierung – besonders im Sicherheitsbereich – ureigenste Überzeugungen und Anliegen der Sozialdemokratie sind, könnte und sollte hier die PES eine führende Rolle spielen und durch eigene Beiträge diesen Prozess initiieren und wesentlich mitgestalten.

Österreich

Auf nationaler Ebene schlägt der BSA vor, eine eigene SPÖ-Position zu erarbeiten, um eine Grundlage für den internationalen und europäischen Diskurs zu haben. Dabei könnten folgende erste Schritte hilfreich sein:

- Erarbeitung eines SPÖ-Positionspapiers zur Gesamtproblematik der Privatisierung von Sicherheit unter besonderer Berücksichtigung militärischer Erfordernisse im Rahmen internationaler Friedensmissionen;
- Erstellung eines SPÖ-Positionspapiers für einen europäischen Regulierungsdiskurses im Rahmen eines möglichen europäischen Sicherheitsdiskurses;
- Darstellung sicherheitspolitischer und militär-strategischer Entscheidungsfaktoren in Bezug auf die private Sicherheitsoption (z.B. mögliche Entlastungen für militärische Operationen sowie mögliche Probleme);
- Ergreifung der Initiative durch die SPÖ im Rahmen der Regierungsarbeit, um eine koalitionsintern abgestimmte Position auszuhandeln, die dann auf EU-Ebene in die Verhandlungen eingebracht werden kann.

Zusammenfassung

Private Sicherheits- und Militärfirmen spielen eine immer wichtigere Rolle in der internationalen Sicherheitspolitik, um die Interessen westlicher Staaten und weltweit agierender Konzerne zu sichern. Durch den Einsatz privater Sicherheitsakteure werden traditionelle völkerrechtliche Regelungen über Personen in bewaffneten Auseinandersetzungen unterwandert. Staatliche Behörden haben in den meisten Fällen keine rechtlichen Grundlagen, um die Aktivitäten privater Sicherheitsakteure im Ausland zu überwachen. Verfehlungen im Einsatz werden daher selten bis gar nicht geahndet, worunter die Glaubwürdigkeit des staatlichen Gewaltmonopols leidet und der Grundrechtsschutz nicht gewährleistet werden kann.

Durch die zunehmende Auslagerung von traditionellen Staatsaufgaben (Militär, Nachrichtendienste und Sicherheitspolizei) wird auch die autonome Handlungsfähigkeit des Staates nachhaltig beeinträchtigt.

Deshalb forciert der BSA eine detaillierte und ambitionierte Regulierungsdebatte und schlägt in diesem Positionspapier mögliche Schritte auf dem Weg zu einer strengen gesetzlichen Regulierung des privaten Sicherheitssektors vor. Dabei handelt es sich nicht um die einfachen Wach- und Schließdienste, sondern um PSF/PMF, die bewaffnet in Konflikträumen agieren. Die EU sollte schon alleine aus humanitären, völkerrechtlichen Überlegungen, zur Sicherung der Grundrechte sowie Staatlichkeit eine umfassende funktionelle Regulierung privater Sicherheitsakteure schaffen.

Abkürzungen

BAPSC	British Association of Private Security Companies
EU	Europäische Union
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU
IGO	Internationale Regierungsorganisation
IPOA	International Peace Operations Association
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
NGO	Nicht-Regierungsorganisation
PES	Party of European Socialists
PMC	Private Military Companies (siehe PMF)
PMF	Private Militärfirmen
PSC	Private Security Companies (siehe PSF)
PSF	Private Sicherheitsfirmen

Impressum

BSA - Bund sozialdemokratischer AkademikerInnen, Intellektueller und KünstlerInnen
1010 Wien, Landesgerichtsstraße 16, E-Mail: europa@bsa.at

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe haben als BSA-Mitglieder und nicht in ihrer beruflichen Funktion ihre Expertise und Meinung eingebracht:

AutorInnen:

Dr. Wolfgang Braumandl-Dujardin

Mag. Sonja Schneeweiss

Erweiterung: rechtliche Umsetzbarkeit

Geplant ist noch eine Analyse und Erarbeitung von Vorschlägen, wie und auf welcher Ebene die politischen Forderungen dieses Positionspapier rechtlich umgesetzt werden können.

Im Zusammenhang mit der rechtlichen Untersuchung sollten die bestehenden Gesetze, Normen und Verordnungen der EU und einzelner Staaten genauer untersucht werden, um Erfahrungen mit der Regulierung privater Sicherheitsdienstleistungen in die Diskussion einzubringen. Es sollte auch die Frage gestellt werden, ob die EU eine neue Behörde für die Regulierung sicherheitsrelevanter Dienstleistungen benötigt oder bestehende Einrichtungen hierfür nutzen kann. Experten vertreten die Auffassung, dass rechtliche Normen weniger die PSF/PMF an sich regulieren sollten, als vielmehr die von ihnen angebotenen Dienstleistungen (z.B. Erlaubnis zum Verkauf einer militärischen Dienstleistung, spezifische oder generelle Erlaubnis).

Ein generelles Verbot für PSF/PMF würde die Firmen in die Illegalität drängen und ein zusätzliches, schwer kontrollierbares Sicherheitsproblem für die EU und die gesamte internationale Staatengemeinschaft generieren. Sollte sich jedoch herausstellen, dass eine funktionelle Regulierung von PSF/PMF nicht möglich sein, dann wäre ein Gesamtverbot privatrechtlicher Sicherheitsdienstleistungen vorzusehen. Der Schutz der Grundrechte, die Aufrechterhaltung von Rechtssicherheit sowie die Stärkung moderner Staatlichkeit für die BürgerInnen hat für die Sozialdemokratie in Österreich oberste Priorität.