



Landesverteidigungsakademie
Wien

STABILITY INDUSTRY IM UMBRUCH

Wolfgang Braunmandl-Dujardin

In den vergangenen zehn Jahren haben die USA militärische und sicherheitsrelevante Aufgaben an private Firmen der „Stability Industry“ vergeben. Darunter auch Einsätze, die bewaffnetes Personal erfordern. Private Sicherheitsfirmen sind spezielle Dienstleister, welche sehr oft die gängigen Standards und den ethischen Anspruch staatlich geführter Friedensoperationen nicht erfüllen können. Ihre Legitimität und auch Legalität im Rahmen von Stabilisierungsoperationen werden unterschiedlich bewertet. Wegen zahlreicher operativer Fehlleistungen (z.B. im Irak) kommt es nun zu einer Trendumkehr unter US-Präsident Obama, der ein gezieltes Insourcing von sicherheitsrelevanten Aufgaben betreibt.

Stability Industry

Unter US-Präsident George W. Bush wurden zur Unterstützung der militärischen Operationen in Afghanistan (2001) und im Irak (2003) zahlreiche Firmen beauftragt, die in erster Linie logistische Aufgaben, die Versorgung der Soldaten im Einsatz und den Camp-Betrieb übernahmen. Bereits damals war der Trend zur Auslagerung (Outsourcing) von militärischen und sicherheitsrelevanten Aufgaben erkennbar. In der Öffentlichkeit argumentierten republikanische Politiker mit geringeren Kosten für den Steuerzahler. Allerdings entstanden durch die Auslagerung zusätzliche rechtliche und vertragliche Probleme, deren sicherheitspolitische Tragweite zu Beginn unterschätzt wurde. Bewaffnetes Sicherheitspersonal in Afghanistan und im Irak agierte recht willkürlich, weil notwendige Kontrollinstanzen fehlten. In

zahlreichen Fällen wurden dem Staat hohe Geldsummen für Dienstleistungen verrechnet, die niemals erbracht wurden. Mit den ersten Opfern unter dem Sicherheitspersonal (Contractors) wurden Politik und Öffentlichkeit auf das Problem aufmerksam. Medienberichte, die die Aufgaben des bewaffneten Sicherheitspersonals beschrieben, sprachen vorwiegend von „Söldnern“ im Dienste des Staates. Diese Perzeption änderte sich ab 2007 aufgrund einer versachlichten Diskussion, die durch die ISOA (International Stability Operations Association, vormals IPOA) initiiert wurde. Sie hat auch maßgeblich an der internationalen Initiative der Schweiz zur Regulierung privater Sicherheits- und Militärfirmen mitgewirkt. Das Resultat der Schweizer Initiative ist das Montreux-Dokument, das Anleitungen im Umgang mit privaten Sicherheits- und Militärfirmen enthält und bereits

IFK Monitor
November 2010



von 35 Staaten unterzeichnet wurde. 2010 wurde schließlich auf der Grundlage des Dokuments der „International Code of Conduct“ (ICoC) formuliert, der eine freiwillige Verpflichtung zur Einhaltung bestimmter Standards darstellt.

Vor diesem Hintergrund hat sich in Fachkreisen der Begriff der „Stability Industry“ als Sammelbegriff für jene Firmen durchgesetzt, die ihre Dienstleistungen im Rahmen von Stabilisierungsoperationen anbieten. Darunter fallen Logistik-, Transport- und Beraterfirmen aber auch die „Privaten Sicherheits- und Militärfirmen“ (z.B. MPRI, EODT, ArmorGroup, Olive Group, Hart, etc.). Während Firmen im Bereich der Einsatzunterstützung von der Öffentlichkeit kaum beachtet werden, stehen die privaten Sicherheits- und Militärfirmen mit ihrem bewaffneten Personal im kritischen Mittelpunkt der Öffentlichkeit. Ihre Aktivitäten können über Erfolg und Misserfolg von Stabilisierungsoperationen entscheiden.

Die Situation in den Einsatzräumen

In einer Studie des „Congressional Research Service“ (CRS) vom Juli 2010 wird die aktuelle Situation des privaten Vertragspersonals der Stability Industry im AOR USCENTCOM (Area of Responsibility, US Central Command) mit Fokus Irak und Afghanistan genau analysiert. Die CRS-Studie kommt zu dem Schluss, dass aufgrund umfassender Auslagerungsbestrebungen unter Bush eine autonome Operationsführung nicht mehr möglich ist. Auch ein vom US-Senat erstellter Bericht im September 2010 kommt zur selben Schlussfolgerung. Gem. CRS-Studie 2010 arbeiten in Afghanistan 111 092 und im Irak 95 461 Vertragsnehmer für das US-Verteidigungsministerium (DoD, Department of Defense). Das Verhältnis zwischen Soldaten und DoD-Vertragspersonal im AOR USCENTCOM liegt damit bereits bei 1:0,92 (272 260 Soldaten / 250 335 privates Vertragspersonal). Im Irak wird mit 65 Prozent der Großteil des Personals im Camp-Betrieb (Base Support) eingesetzt. An zweiter Stelle stehen private Sicherheitsdienste (private security contractor) mit etwa 12 Prozent. Ähnliche Werte werden von der CRS-Studie auch für Afghanistan angenommen.

Grundsätzliche Probleme mit privatem Vertragspersonal im Militärbereich

Privates Vertragspersonal übernimmt bereits seit vielen Jahren eine bedeutende, wenn nicht sogar zentrale Rolle bei US-Militäroperationen. Am Balkan, im Irak und in Afghanistan wurden in den vergangenen fünfzehn Jahren etwa 50 Prozent des erforderlichen Personals durch private Vertragsnehmer abgedeckt. Irak und Afghanistan sind die aktuellen Haupteinsatzräume für das private Vertragspersonal der Stability Industry. Ihr Anteil umfasst in den beiden Einsatzräumen bereits 54 Prozent des eingesetzten Personals. Zahlreiche Probleme, vor allem mit privatem Sicherheitspersonal der Stability Industry, verdeutlichen die Notwendigkeit einer verbesserten staatlichen Kontrolle des Personals und der Verträge. Privates Vertragspersonal im Verteidigungssektor erfüllt zwar entscheidende Aufgaben, es kann aber auch zu einem Sicherheitsproblem für reguläre Truppen im Rahmen von Stabilisierungsoperationen werden, wie das Beispiel Afghanistan verdeutlicht. Durch die Kooperation von westlichen Sicherheitsfirmen mit afghanischen Kriegsfürsten wurden Soldaten der ISAF und afghanische Zivilisten gefährdet oder sogar getötet. So betrug das geschätzte Auftragsvolumen 76 Mrd. US-Dollar für den Zeitraum 2003 bis 2007. Das Congressional Budget Office (CBO) spricht von 30 Mrd. US-Dollar, die im Zeitraum 2007 bis 2008 für den Irak und Afghanistan budgetiert wurden. Mangelnde Kontrollen bei der Einhaltung von Verträgen führten in der Vergangenheit zu massiven Mehrkosten bei Auslagerung, wie die Commission on Wartime Contracting feststellte. Es ist daher verständlich, dass der US-Kongress eine verbesserte Kontrolle von privaten Firmen in Stabilisierungsoperationen anstrebt.

Privates Sicherheitspersonal in der Strategie nicht verankert

Moshe Schwartz, Deborah Avant und andere Experten konstatieren für die US-Streitkräfte eine massive Abhängigkeit von „PSC“ (Private Security Companies), die allerdings ohne strategische Leitlinie eingesetzt werden. Verteidigungsminister Robert Gates spricht in diesem Zusammenhang von einer mangelnden

Supervision und einer unklaren Vorstellung von den genauen Aufgaben der PSC auf dem Gefechtsfeld. Experten bemängeln darüber hinaus, dass die DoD-Strategien und -Doktrinen die Leistungen der Stability Industry (einschließlich der Sicherheits- und Militärfirmen) kaum berücksichtigen. US-Präsident Barack Obama meinte in diesem Zusammenhang, dass die USA den Kampf im Irak und insbesondere in Afghanistan nicht gewinnen können, wenn private Sicherheitsfirmen die Wiederaufbaum Bemühungen der USA unterwandern. Ein weiteres Problem stellt die oft nicht klar geregelte Verantwortlichkeit privater Sicherheitsfirmen für den Kommandanten vor Ort dar. Derzeit werden Strategiepapiere und Doktrinen aktualisiert, um dieses Manko zu verringern.

US-Kongress und „contracting“

Der US-Kongress hat zahlreiche Anhörungen zur Auslagerungsthematik im Zuge diverser bewaffneter Zwischenfälle mit privatem Sicherheitspersonal im Irak und in Afghanistan durchgeführt. Dabei konzentrierten sich die Abgeordneten in erster Linie auf die „private security contractors“, die 15 Prozent des Vertragspersonals ausmachen. Ihre bewaffneten Schutzaufgaben sind heikel und von politischer Brisanz für die USA. Anhörungen wurden in den folgenden Einrichtungen und Komitees durchgeführt: Senate Committee on Armed Services, House Committee on Oversight and Government Reform, Senate Committee on Homeland Security, National Security and Foreign Affairs Subcommittee of the House Committee on Oversight and Government Reform. Mit anderen Worten, die politische Bedeutung der Auslagerungsthematik wurde in den USA erkannt. Wenn es nach der Meinung von US-Präsident Obama und dem US-Kongress geht, dann wird in Zukunft privates Sicherheitspersonal keine „inhärenten Regierungsaufgaben“ mehr wahrnehmen. Infolge dieser Erkenntnisse kommt es zu einer Stagnation bei der Auftragsvergabe und zu einem verstärkten Insourcing von Aufgaben in den staatlichen Bereich. Dieser Entwicklung will die ISOA mit einer neuen Strategie des öffentlichen

Diskurses gegensteuern. Die Vertreter von ISOA sind von der Kosteneffizienz ihrer Dienstleistungen überzeugt. Daher wollen sie dieses Argument im öffentlichen Bewusstsein verankern.

Insourcing

Vor dem Hintergrund der Probleme mit „private security contractors“ in Afghanistan hat sich US-Präsident Obama für ein gezieltes Insourcing von sicherheitsrelevanten Aufgaben in den staatlichen Bereich entschieden. Damit will er eine weitere „Kostenexplosion“ im Auslagerungskontext verhindern und die staatliche Kontrolle über sicherheitsrelevante Aufgaben in den Krisenregionen zurück erlangen. In der jüngsten Vergangenheit haben Mitglieder der Stability Industry nicht immer die gewünschte Professionalität und Zuverlässigkeit an den Tag gelegt, die in den Einsatzräumen der US-Armee erforderlich gewesen wären. Obama vertritt den Standpunkt, dass der Staat viele Aufgaben ohnehin besser erfüllen kann als Firmen der Stability Industry. „*Outsourcing is going down, because Barack Obama believes that the Government can do it better*“, so ein Vertreter der Stability Industry. Der US-Intelligencebereich dürfte jedoch von dieser Entwicklung noch nicht betroffen sein.

Einige der größten Rüstungskonzerne wie bspw. General Dynamics, Northrop, Boeing, Raytheon etc. sind (noch) keine Mitglieder der ISOA. Die großen Rüstungskonzerne erhalten direkte Aufträge vom US-Verteidigungsministerium. Firmen der ISOA sind dagegen überwiegend für das US-Außenministerium tätig. Diese Situation könnte sich mittelfristig aufgrund einer Neuausrichtung der Konzerne vor dem Hintergrund des Insourcing ändern. So versuchen große Rüstungskonzerne über die ISOA-Mitgliedschaft auch an Aufträge des US-Außenministeriums zu gelangen.

Internationale Regulierungsinitiative (Swiss Initiative)

Teil der ISOA-Strategie ist auch die Unterstützung der Schweizer Initiative zur Regulierung der privaten Sicherheits- und Militärfirmen. Die Firmen der Stability Industry erhoffen sich

Amtliche Publikation der Republik Österreich Bundesminister für Landesverteidigung und Sport

Medieninhaber, Herausgeber und Hersteller:
Republik Österreich/
Bundesminister für Landesverteidigung und Sport, BMLVS,
Robauer Lände 1,
1090 Wien

Redaktion:
BMLVS, Landesverteidigungsakademie Wien,
Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement
Stiftgasse 2a, 1070 Wien
+43 (0) 50201 10 28700
lvak.ifk@bmlvs.gv.at

Redakteure:
Walter Feichtinger
Wolfgang
Braumann-Dujardin

Erscheinungsjahr:
2010

Druck:
BMLVS/ReproZ Wien

dadurch eine höhere internationale Akzeptanz und eine Verbesserung ihrer Reputation. Mittel- bis langfristig sollen die Schweizer Initiative und der ICoC als Standard fungieren. Ab November 2010 liegt der ICoC in Genf zur Unterzeichnung für die Stability Industry auf. Firmen, die den ICoC nicht unterzeichnen, sollen bei der Vergabe von staatlichen Verträgen ausgeschlossen werden – so der Grundgedanke. Obwohl der ICoC rechtlich nicht verbindlich ist, wird er bereits heute als Qualitätskriterium von Staaten und NGOs angesehen. Die Schweizer Initiative hat maßgeblich zur Hebung des internationalen Problembewusstseins beigetragen. Eine Fortsetzung der Schweizer Initiative soll auf den bisherigen Grundlagen einen breiteren Regulierungsdiskurs bewirken.

Fazit

Derzeit suchen Vertreter der Stability Industry nach Antworten gegen das gezielte Insourcing der US-Regierung. Die Stagnation im Outsourcing führt zu einer generellen Neuorientierung auch von großen Rüstungskonzernen. Das politische Gewicht der ISOA dürfte trotz der aktuellen Situation weiter zunehmen. Erste Überlegungen der ISOA in Richtung Brüssel weisen auf eine mögliche Ausweitung ihrer Lobbyingtätigkeit hin. Konkrete Schritte bleiben jedoch abzuwarten. Der britischen „Schwesterorganisation“ der Sicherheitsfirmen (BAPSC) werfen ISOA-Vertreter Inaktivität vor. Eine strukturierte Zusammenarbeit zwischen ISOA und BAPSC wird es daher nicht geben. Schon allein aus diesem Grund scheint eine „Europa-Initiative“ der ISOA denkbar. Durch die Schweizer Initiative erhält die Stability Industry auch in Europa eine gewisse Publizität und Reputation.

In den USA hat die politische Öffentlichkeit die Probleme der Auslagerung erkannt. Die Zweckmäßigkeit der Auslagerung von sicherheitsrelevanten Aufgaben im Rahmen von Stabilisierungsoperationen wird durch operative Abhängigkeiten, ein aggressives Verhalten des Sicherheitspersonals im Einsatzraum und rechtliche Unklarheiten in Frage gestellt (z.B. Kooperation mit Kriegsfürsten und „local strongmen“).

Ableitungen

Der CRS-Bericht für den US-Kongress verweist auf drei zentrale Kritikpunkte bei Auslagerungen:

(1) Unzureichende Vertragskontrolle und mangelndes Vertragsmanagement im DoD-Bereich. Diverse Möglichkeiten zur Verbesserung der Vertragskontrolle und zur Vorbeugung von Korruption und Missbrauch werden derzeit geprüft. So werden Schulungen für das uniformierte Personal im Bereich der Vertragskontrolle durchgeführt, um die Vertragsumsetzung besser kontrollieren zu können.

(2) Trotz der zentralen Bedeutung des Vertragspersonals der Stability Industry für Operationen findet es keine Berücksichtigung in den entsprechenden Doktrinen der US-Streitkräfte. Dieses Manko soll in den kommenden Jahren behoben werden.

(3) Außerdem wird eine starke politische Kontrolle privater Sicherheitsaufgaben zur Vermeidung von Fehlleistungen (Folterskandal Abu Ghuraib, Blackwater-Shooting Irak, Zusammenarbeit mit Kriegsfürsten in Afghanistan, etc.) vorgesehen.

Empfehlungen

- Rückgriff auf private Dienstleistungen in internationalen Friedensoperationen nur im Zusammenhang mit einer umfassenden politischen und vertragsbezogenen Kontrolle.
- In Regionen mit einem hohen Gefahrenpotential (z.B. sog. „red zones“ in Afghanistan) sind ausschließlich staatliche bzw. militärische Ressourcen zu verwenden, um Rückschläge bei Stabilisierungsoperationen zu vermeiden.
- Eine breite europäische Unterstützung für die Schweizer Initiative zur Regulierung von Privaten Sicherheits- und Militärfirmen sowie die Formulierung von EU-Richtlinien für die Stability Industry sollten angestrebt werden.
- Auf staatlicher Ebene sollte eine genaue Festlegung von möglichen Sicherheitsaufgaben erfolgen, die in den privaten Sektor ausgelagert werden können.
- Bei Rückgriff auf ziviles Personal ist die operative und taktische Einsatzfähigkeit als Parameter heranzuziehen.

IFK Monitor
November 2010