

Rechtsberatung von Entwicklungsländern zwingend auch auf Verbesserungen in der Rechtssetzung und Rechtsanwendung zu richten seien.

Für notwendige weitere Untersuchungen zum öffentlichen (Wirtschafts-) Recht in Lateinamerika, aber auch in anderen Entwicklungs- und Schwellenländern, ist die durchweg ansprechend geschriebene Arbeit von *Andrea Kramer* gewiss maßstabbildend. Angesichts der sichtbar gemachten Bezüge zur politikwissenschaftlichen und rechtssoziologischen Forschung (nebst Verwertung einschlägigen englischsprachigen Schrifttums vor allem im methodenkritischen Teil) dürfte in ihr ferner ein wertvoller Beitrag zur interdisziplinären wie internationalen Governance-Forschung zu sehen sein. Auch aus diesem Grund wurde die Schrift mit dem Wissenschaftspreis der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Lateinamerikaforschung 2006 ausgezeichnet – aus Sicht der deutschen Lateinamerikaforschung handelt es sich allemal um einen großen Wurf.

Johann-Christian Pielow, Bochum

Simon Chesterman / Chia Lehnardt (Eds.)

From Mercenaries to Market. The Rise and Regulation of Private Military Companies
Oxford University Press, 2007, 308 S., £ 60.00, ISBN 978-0-19-922848-5

Wenn private Militärfirmen hierzulande auch erst seit kurzem im Fokus des breiteren öffentlichen Interesses stehen, hat sich das Phänomen der Ausgliederung militärischer Aufgaben an transnational operierende Konzerne bereits in den Neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts herausgebildet, und der Markt boomt spätestens seit Beginn des jüngsten Irak-Krieges. Der von *Simon Chesterman* und *Chia Lehnardt* herausgegebene Band, der im Rahmen eines Forschungsprojekts am Institute for International Law and Justice der New York University School of Law entstanden ist, bietet einen reichhaltigen Einblick in die verschiedenen Facetten wissenschaftlicher Auseinandersetzung mit den Aktivitäten privater Militärfirmen. Die Autorinnen und Autoren stammen größtenteils aus verschiedenen Universitäten und Forschungseinrichtungen, aber auch der Verband britischer Militärfirmen (BAPSC, s.u. Kapitel 13) ist vertreten.

In vier Teilen – Bedenken, Herausforderungen, Normen, Märkte – wird das historische neue (bzw. wiederbelebte) Phänomen der Privatisierung legitimer Gewaltausübung aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchtet. Hierbei wird grundsätzliche Kritik unter rechtlichen und moralischen Gesichtspunkten ebenso geäußert wie generelle Akzeptanz der Übertragung militärischer Aufgaben an private Unternehmen. Bei aller Mannigfaltigkeit der vertretenen Standpunkte besteht unter den Autoren Einigkeit jedenfalls darüber, dass der neu entstandene Wirtschaftszweig bestehen bleiben wird und eine Regulierung in höherem Maße als bisher von Nöten ist.

Den ersten Teil (Concerns) eröffnet das Kapitel „Morality and regulation“ von *Sarah Percy*, die zwei grundsätzliche Einwände gegen die Aktivitäten privater Militärfirmen

untersucht. Der erste bezieht sich auf die Motivation der Mitarbeiter (und – wenn auch deutlich weniger – Mitarbeiterinnen) dieser Unternehmen, die sich mit dem Vorwurf konfrontiert sehen, aus rein finanziellen Interessen Menschen umzubringen; der zweite beklagt die Gefährdung demokratischer Kontrolle von Gewaltanwendung bei deren Übertragung auf Private. *Percy* legt dar, dass die Kritik zwar teilweise relativiert und auch zwischen verschiedenen Konstellationen des Einsatzes privater Militärfirmen differenziert werden muss, gewisse prinzipielle Bedenken aber bestehen bleiben. Auch zur Steigerung der öffentlichen Akzeptanz müssten diese bei der Regulierung bedacht werden, z.B. wäre eine klare Verbindung zwischen den Unternehmen und ihrem jeweiligen Sitzstaat wünschenswert. Letztlich dienen moralische Einwände auch zur ständigen Hinterfragung staatlicher oder privatisierter Gewaltanwendung.

Kevin A. O'Brien befasst sich im zweiten Kapitel („What should and what should not be regulated?“) mit der Typologie privater Militärfirmen. Nach Abgrenzung von sog. Söldnern und weiteren verwandten Phänomenen wird eine Unterteilung anhand der verschiedenen Tätigkeitsfelder privater Militärfirmen vorgenommen, wobei – anders als bei *P. W. Singers* ansonsten ähnlicher „tip of the spear“-Typologie¹ – nicht ein Unternehmen als Ganzes betrachtet werden soll, sondern jeweils die unterschiedlichen Aktivitäten Gegenstand der Regulierung sind. Während im engeren Sinne militärische Operationen (wie z.B. die Teilnahme an oder die Unterstützung von Kampfhandlungen, nachrichtendienstliche Tätigkeiten sowie Friedenssicherung) streng reguliert und überwacht werden sowie jeweils einer einzelfallspezifischen ministeriellen Lizenz bedürfen sollen, könnten die weiteren Kategorien weniger entscheidender und gefährlicher Unterstützung und Sicherheitsgewährleistung (military-support operations, defensive security operations, non-lethal security operations) durch allgemeine Lizenzen reguliert werden. *O'Brien* entwickelt hierzu ein differenziertes System und stellt die notwendigen Schritte für dessen Realisierung dar, kann dabei aber die im ersten Kapitel erhobenen Bedenken, insbesondere hinsichtlich der fehlenden parlamentarischen Kontrolle, nicht ausräumen.

Mit der Einflussnahme privater Militärfirmen auf die staatliche Außen- und Sicherheitspolitik beschäftigt sich das dritte Kapitel, „Regulating the role of private military companies in shaping security and politics“ von *Anna Leander*. Wegen zahlreicher Unterschiede zwischen öffentlichen Militärs und privaten Militärfirmen hält sie die bisherigen *institutionellen* Mechanismen politischer Einflussnahme auf das Militär für ungeeignet zur Regulierung der Einflussnahme Privater. Ein *soziologischer* Ansatz hierzu, der eine Kompatibilität der in der demokratischen Gesellschaft und unter privaten Militärfirmen vorhandenen Vorstellungen hinsichtlich dieser Einflussnahme anstreben würde, könnte sich deswegen disfunktional auswirken, weil eine Dominanz der Normen privater Sicherheitsexperten aufgrund der Dynamik des Marktes wahrscheinlicher sei. Auch wenn *Leander*

¹ *P. W. Singer*, *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*, Ithaca/London, 2003, S. 91 ff. unterscheidet Military Provider Firms, Military Consultant Firms und Military Support Firms anhand der Nähe ihrer Tätigkeiten zum Kampfgeschehen.

diesbezüglich keinen konkreten Vorschlag zur Regulierung macht, eröffnet ihr interdisziplinärer Ansatz eine weitere Dimension der Auseinandersetzung mit der Rolle privater Militärfirmen im nationalen und internationalen Machtgefüge, die bei Regulierungsversuchen zu berücksichtigen ist.

Im zweiten Teil des Buches (Challenges) werden Beispiele verschiedener Einsatzgebiete privater Militärfirmen untersucht und jeweils damit verbundene Probleme aufgezeigt. *Angela McIntyre* und *Taya Weiss* setzen sich im vierten Kapitel („Weak governments in search of strength: Africa’s experience of mercenaries and private military companies“) mit der Rolle privater Militärfirmen in schwachen Staaten auseinander, insbesondere am Beispiel der Einsätze der südafrikanischen Firma *Executive Outcomes* in Angola (1993-1995) und Sierra Leone (1995-1997). Diese verdeutlichen den – zumindest kurzfristigen – Nutzen privater Militärfirmen bei der Wiederherstellung der Hoheitsgewalt legitimer Regierungen (so auch der ehemalige Finanzminister Sierra Leones, *James O. C. Jonah*, in seinem Vorwort zum hier besprochenen Band), während die zugrunde liegenden Geschäftsverbindungen zu Rohstofffirmen bedenklich sind. Gerade der Einsatz transnationaler Unternehmen zum Schutz von Rohstoffvorkommen kann das Verhältnis des Staates zu seiner Bevölkerung in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht stören und die innere Sicherheit gefährden. *McIntyre* und *Weiss* stellen zusammenfassend fest, dass die Regulierung privater Militärfirmen in schwachen Staaten andere und größere Probleme mit sich bringt als in stabilen Demokratien, was letztere in ihren Regelungsansätzen berücksichtigen müssen.

Gegenstand der Untersuchung in *David Isenbergs* Kapitel „A government in search of cover: Private military companies in Iraq“ sind die Probleme, die der massive Einsatz privater Militärfirmen im Irak offenbart. Dass die weitgehende Privatisierung militärischer Aufgaben grundsätzlich sinnvoll ist, wird in den Vereinigten Staaten kaum angezweifelt, vielmehr geht es um die rechtlichen Rahmenbedingungen. Die Kontrolle über und die Verantwortlichkeit für private Militärfirmen sind bisher nur lückenhaft durchsetzbar, insbesondere hinsichtlich der *Rules of Engagement* liegt eine dichtere Regelung gerade auch im Interesse der Unternehmen. Von staatlicher Seite hält *Isenberg* sowohl erhöhten Personaleinsatz zur Kontrolle als auch konsequentere Verfolgung und Sanktionierung von Verstößen für notwendig. Diese Maßnahmen würden durch die damit intendierte steigende Glaubwürdigkeit auch der Wirtschaft zugute kommen.

Im sechsten Kapitel, „Transitional states in search of support: Private military companies and security sector reform“ von *Elke Krahmman*, steht der Einsatz privater Militärfirmen bei der Reform des Sicherheitssektors im Vordergrund. Diese beinhaltet die (Wieder-)Herstellung effektiver Sicherheit unter demokratischer Kontrolle und erlangt Bedeutung vor allem in Entwicklungsländern und in postautoritären und Post-Konflikt-Staaten, wobei private Militärfirmen – diese Konstellationen werden unterschieden – sowohl von den betroffenen Staaten selber als auch von dritten Geberstaaten beauftragt werden. Probleme sieht *Krahmann* weniger im jeweiligen Verhalten der Unternehmen als in ihrer Natur als private Akteure im eigentlich öffentlichen Sektor. Hierunter könnte sowohl die Effektivität ihres Einsatzes leiden als auch die wichtigen internationalen Beziehungen zwischen staatli-

chen Armeen, weswegen Regulierung zwar teilweise Verbesserungen herbeiführen kann, der Einsatz staatlicher Armeen aber langfristig vorzuziehen wäre.

Den dritten Teil (Norms) eröffnet *Louise Doswald-Beck* mit dem siebten Kapitel „Private military companies under international humanitarian law“. Sie legt diesen viel beachteten Komplex sehr anschaulich dar durch präzise Untersuchung der verschiedenen Normen des humanitären Völkerrechts und der ihnen jeweils zugrunde liegenden Konstellationen. Während die Merkmale der Söldnerdefinition des Art. 47 des Ersten Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen (ZP I) durch Beschäftigte privater Militärfirmen selten erfüllt bzw. nachzuweisen sind, ist deren Kombattantenstatus im Sinne des Art. 43 ZP I umstritten und stark vom Einzelfall abhängig. Daneben besteht die Möglichkeit, nach Art. 4 A Nr. 4 Genfer Abkommen III als Begleiter der Streitkräfte Kriegsgefangenenstatus zu erhalten, dies freilich nur in internationalen und nicht in internen Konflikten. Der Schutz der Mitarbeiter privater Militärfirmen vor Angriffen hängt maßgeblich von ihrer direkten Teilnahme an Feindseligkeiten ab, einem weiteren außerordentlich umstrittenen Merkmal. Für die wiederum anders geregelten nicht-internationalen Konflikte hält *Doswald-Beck* aufgrund des internationalen Menschenrechtsschutzes Angriffe dann für rechtswidrig, wenn eine Gefangennahme ebenso möglich wäre. Abschließend untersucht sie die Staatenverantwortlichkeit im Rahmen des humanitären Völkerrechts, insbesondere für die Unterrichtung der eingesetzten Personen, sowie die strafrechtliche Verantwortlichkeit bei Kriegsverbrechen der Beteiligten. Letztere beinhaltet neben Beweisschwierigkeiten und fehlendem Durchsetzungswillen der Staaten zusätzliche Probleme hinsichtlich der möglichen Befehlsgewalt öffentlicher Militärs. Zur Klärung des Status der Angehörigen privater Militärfirmen unter humanitärem Völkerrecht könnte vor allem deren Eingliederung in die Streitkräfte beitragen.

Mitherausgeberin *Chia Lehnardt* untersucht im achten Kapitel „Private military companies and state responsibility“ die Staatenverantwortlichkeit für das Handeln privater Militärfirmen, wobei sich das Völkerrecht trotz seiner Staatenzentriertheit flexibel zeigt im Hinblick auf diese neuen Akteure. Die Zurechnung privaten Handelns ist zum einen möglich bei der Ausübung hoheitlicher Gewalt, deren Abgrenzung aber – bis auf einige Kernfunktionen staatlichen Handelns wie die Beteiligung an Kampfhandlungen – Schwierigkeiten bereitet. Zum anderen ist die Zurechnung aufgrund faktischer Verbindungen zum Staat möglich, wobei die vom Internationalen Gerichtshof geforderte effektive Kontrolle hierfür eine hohe Hürde darstellt. *Lehnardt* stellt fest, dass dieses Kriterium weniger streng gehandhabt werden könnte, wenn der beauftragende Staat – anders als in den vom Internationalen Gerichtshof entschiedenen Fällen – gleichzeitig die Kontrolle über das Gebiet ausübt, in dem der Einsatz stattfindet. Eine dritte, weniger entwickelte Zurechnungsmöglichkeit, die gerade bei Verneinung der notwendigen Kontrolle Bedeutung erlangt, bietet die Verletzung der gebotenen Sorgfalt (*due diligence*) durch einen Staat – in Betracht kommen hier neben dem beauftragenden auch der Einsatz- und der Sitzstaat. Insgesamt findet im System der Staatenverantwortlichkeit die Beteiligung privater Militärfirmen an der Entscheidung über die Gewaltausübung keine Berücksichtigung, was aber auch Aus-

druck der Erkenntnis ist, dass die Staaten die ihnen zugeteilte Verantwortung für die Begrenzung der Gewaltausübung selber wahrnehmen müssen.

Mit den Möglichkeiten innerstaatlicher Lizenzierung privater Militärfirmen am Beispiel der USA und Südafrikas befasst sich *Marina Caparinis* Kapitel „Domestic regulation: Licensing regimes for the export of military goods and services“. Beide Staaten sind sehr darauf bedacht, dass die nationale Sicherheitspolitik nicht untergraben wird; in den USA akzeptiert man die Übertragung militärischer Aufgaben auf private Militärfirmen generell eher als in Südafrika. Beide Lizenzierungssysteme, die jeweils auf der Kriegswaffenexportkontrolle aufbauen, weisen jedoch erhebliche Lücken auf sowohl in der Dichte der Regulierung als auch hinsichtlich der parlamentarischen Kontrolle und der Durchsetzbarkeit. Während in den USA aufgrund der besonderen Privatisierungsfreundlichkeit die *Kooperation* mit den Unternehmen im Vordergrund steht, sind in Südafrika jüngst Gesetzesänderungen verabschiedet worden², die den regulierten Bereich ausweiten und Ausdruck eines weiterhin eher *antagonistischen* Verhältnisses zwischen Staat und Militärfirmen sind. Für eine effektive Regulierung hält *Caparini* unabhängig von den Gegebenheiten in dem jeweiligen Staat vor allem erhöhte Transparenz, eine stärkere Rolle der Zivilgesellschaft und die Ausweitung der bisher minimalen parlamentarischen Kontrolle für erforderlich.

Im Fokus des vierten Teils des Buches (Markets) stehen der internationale Markt privater Militärdienstleistungen sowie seine Regulierung und zukünftige Entwicklung. *Deborah Avant* untersucht im zehnten Kapitel „The emerging market for private military services and the problems of regulation“ die mit der Privatisierung von Gewaltausübung verbundenen Möglichkeiten und Herausforderungen und sieht vor allem die diffuse Kontrolle über privatisierte Gewaltausübung als problematisch an. Die unterschiedlichen, oft nur kurzfristig angelegten Interessen der verschiedenen Akteure sowie die fehlende Kooperation und Überwachung sorgen für eine Entwicklung des Marktes allein anhand wirtschaftlicher Gesichtspunkte. So hält *Avant* die Normentstehung auf dem Markt durch prägendes Verhalten der Auftraggeber für viel unwahrscheinlicher als durch Selbstregulierung der zur Professionalisierung tendierenden Unternehmen.

Mit den Möglichkeiten der Einflussnahme auf private Militärfirmen beschäftigt sich *James Cockayne* anhand der wirtschaftswissenschaftlichen Prinzipal-Agent-Theorie im elften Kapitel „Make or buy? Principal-agent theory and the regulation of private military companies“. Durch Untersuchung der verschiedenen Konstellationen des Einsatzes privater Militärfirmen im Hinblick auf das jeweilige Verhältnis zwischen Prinzipal und Agent werden verschiedene Regulierungsmöglichkeiten dargelegt. Probleme bereiten Schlupflöcher in den bisherigen Regelungen, das häufige Vorhandensein mehrerer Prinzipale sowie die Möglichkeit der Umkehr des Prinzipal-Agent-Verhältnisses, vor allem bei der Bereitstellung und Bedienung von Waffensystemen durch private Unternehmen. Hinsichtlich der

² Prohibition of Mercenary Activities and Regulation of Certain Activities in Country of Armed Conflict Act (No. 27 of 2006), GG 30477/2007-11-16 – Inkrafttreten wird noch bekannt gemacht, vgl. http://www.lawlibrary.co.za/notice/updates/2007/issue_37.htm (08.01. 2008).

Regulierung setzt *Cockayne* große Hoffnung auf die private Rechtsdurchsetzung durch Geschädigte im Einzelfall, verbunden mit internationaler Harmonisierung und Kooperation. Insgesamt könnte der Einsatz privater Militärfirmen in bestimmten Konstellationen die rechtsstaatliche Begrenzung der Gewaltausübung gefährden, aber auch eine Steigerung der sozialen Verantwortung der Unternehmen schiene möglich, so dass neben der Gewaltausübung auch deren Überwachung teilweise privatisiert wäre.

Im zwölften Kapitel („Contract as a tool for regulating private military companies“) untersucht *Laura A. Dickinson* den Einsatz von Verträgen als Mittel der Regulierung. Sie beschäftigt sich hierfür mit verschiedenen Einwänden gegen die Effektivität von Verträgen und legt – meist unter Bezugnahme auf das Beispiel des Einsatzes privater Vernehmungspersonen im Militärgefängnis Abu Ghraib – dar, dass dies für derzeitige Verträge zwar zutrifft, es durch effizientere Verträge aber möglich wäre, öffentlich-rechtliche und völkerrechtliche Normen in den privaten Sektor zu transportieren, wie es bei der Privatisierung auf rein nationaler Ebene bereits üblich ist. Der Vertrag sei deswegen das wirksamste Instrument, weil er stets an den jeweiligen Einzelfall angepasst werden könne. Bei der Überwachung könnten vor allem internationale Nichtregierungsorganisationen eine bedeutende Rolle spielen.

Andrew Bearpark und *Sabrina Schulz* von der British Association of Private Security Companies legen im dreizehnten Kapitel („The future of the market“) Optionen für die zukünftige Entwicklung und Regulierung privater Militärfirmen dar. Während staatliche Maßnahmen auf internationaler und nationaler Ebene langfristig notwendig seien, sei zunächst eine Selbstregulierung innerhalb der Wirtschaft zu erwarten, die wiederum zu entsprechenden Gesetzen führen könne. Zur auch von Seiten der Unternehmen gewünschten Regulierung sei ein Zusammenwirken der verschiedenen Akteure erforderlich.

In ihrem abschließenden Fazit stellen die Herausgeber *Simon Chesterman* und *Chia Lehmann* fest, die tatsächliche Entwicklung privater Militärfirmen sei der wissenschaftlichen Aufarbeitung und theoretischen Einbettung voraus. Es fänden sich aber dennoch anwendbare Regeln, die nur zu einem einheitlichen regulativen Rahmen zusammengefügt werden müssten. Probleme bereiteten derzeit vor allem die mangelnde Transparenz, strukturelle Schwierigkeiten bei der Sanktionierung individuellen Handelns und fehlende Durchsetzungsmechanismen für die vorhandenen Normen. Für die künftige Entwicklung schlagen die Herausgeber vor, Vergleiche mit privaten Militärfirmen weniger bei den oft genannten Söldnern zu suchen, sondern stattdessen bei transnationalen Rohstofffirmen, und eine direkte Bindung an Menschenrechte herbeizuführen. Von der erwarteten Konsolidierung der Wirtschaft nach Beendigung des Irak-Konflikts erhoffen sie sich eine durch erhöhten Konkurrenzdruck veranlasste Professionalisierung, wenn auch weder Regulierung noch der Markt alle Bedenken gegen die Privatisierung militärischer Gewalt beseitigen könnten. Ohne ein ausbalanciertes Rechtsregime aber, so das plastische Schlusswort, würde der Markt weiterhin nur durch „Bankrott und Tod“ reguliert.

Der Band zeigt deutlich das durch die Herausgeber im Fazit angesprochene „Patchwork“ verschiedener vorhandener Regelungen und bei zukünftigen Regelungen zu beach-

tender Aspekte. Die Vielfalt der Ansätze bringt es mit sich, dass sich in den einzelnen Kapiteln einige Überschneidungen und Widersprüche finden, sei es hinsichtlich der tatsächlichen Gegebenheiten oder ihrer typologischen oder rechtlichen Einordnung. Diese – geringfügigen – Unstimmigkeiten sind aber im diskursiven Ansatz des Werkes angelegt und mindern in keiner Weise den großen Wert des Bandes als Zusammenstellung beachtlicher Erkenntnisse über das in dieser Intensität selten² untersuchte Phänomen privater Militärfirmen. Die Schwierigkeit wird darin bestehen, diese Erkenntnisse zu einem kohärenten Regulierungsregime zusammenzufügen, wobei staatliche und nichtstaatliche sowie nationale und internationale Akteure gleichermaßen gefordert sind. Gleichzeitig wirft der Band weitergehende Fragen auf hinsichtlich der Verteilung und Kontrolle legitimer Gewaltausübung in einem Völkerrechtssystem mit immer mehr und immer wichtigeren privaten Akteuren.

Positiv zu erwähnen sind schließlich die ausführliche Bibliographie, das detaillierte Sachverzeichnis sowie der eindrucksvolle Einband des Buches mit einem Ausschnitt aus Picassos „Guernica“.

Daniel Heck, Berlin

² Umfassend auch *Thomas Jäger / Gerhard Kümmel (Eds.), Private Military and Security Companies. Chances, Problems, Pitfalls and Prospects, Wiesbaden 2007.*