

Die Nutzung privater Militärfirmen durch US-Streitkräfte und Bundeswehr

Petersohn, Ulrich

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Petersohn, U. (2006). *Die Nutzung privater Militärfirmen durch US-Streitkräfte und Bundeswehr*. (SWP-Studie, S 36). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-263581>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Ulrich Petersohn

Die Nutzung privater Militärfirmen durch US-Streitkräfte und Bundeswehr

S 36
Dezember 2006
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, 2006

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 Empfehlungen**
- 7 **Begriffsklärung: Private Militärfirmen**
- 8 **Einsparungen versus Risiken für das Gut Sicherheit**
- 8 Grundsätzliche Einwände
- 9 Kommodifizierung des Gutes Sicherheit
- 12 **Strategien der Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland für die Nutzung von PMF**
- 12 Die deutsche Strategie
- 13 Die US-Strategie
- 14 Vergleich der Strategien
- 15 **Unterschiedliche Umsetzung**
- 15 Umsetzung der Strategie bei den deutschen Streitkräften
- 16 Nichtkernfähigkeiten im Friedensbetrieb
- 18 Nichtkernfähigkeiten und Kernfähigkeiten im Einsatzgebiet
- 20 Umsetzung der Strategie bei den US-Streitkräften
- 22 **Erweiterung des politischen Handlungsspielraums**
- 22 Völkerrechtliche Probleme
- 23 Legitimität und politische Kosten
- 25 **Entlastung versus Belastung der Streitkräfte**
- 25 Probleme der Einsatzführung
- 26 Zwischenergebnis
- 27 **Ursache für die unterschiedliche Praxis**
- 27 Anforderungen und Ressourcenlage bei den US-Streitkräften
- 28 Anforderungen und Ressourcenlage bei der Bundeswehr
- 30 **Implikationen und Lösungsansatz**
- 30 Arbeitsteilung und Aufbau kollektiver Fähigkeiten
- 31 Das »Sponsored Reserve«-Modell
- 32 Mögliche Probleme bei der Umsetzung durch die Bundeswehr
- 32 **Abkürzungsverzeichnis**

Die Nutzung privater Militärfirmen durch US-Streitkräfte und Bundeswehr

Seit Anfang der neunziger Jahre zeichnet sich in den westlichen Staaten ein sich zusehends verstärkender Trend ab: der Einkauf militärischer Dienstleistungen bei privaten Firmen. Eine Vielzahl von Leistungen, die ehemals von Soldaten erbracht wurden, werden nun auf dem freien Markt gehandelt und bei Privaten Militärfirmen (PMF) eingekauft. Diese Entwicklung verdient Aufmerksamkeit nicht aufgrund der Tatsache, dass militärische Dienstleistungen überhaupt eingekauft werden, denn grundsätzlich ist dieses Phänomen nicht neu. Bemerkenswert ist vielmehr das Ausmaß, in dem dies geschieht.

Eine Vorreiterrolle nehmen die US-Streitkräfte ein. Während der Operation »Desert Storm« 1991 wurden 541 000 US-Soldaten von circa 5200 PMF-Angestellten unterstützt, was einem Verhältnis von 1 zu 104 entspricht. Nur ein paar Jahre später, bei den Einsätzen auf dem Balkan, betrug dieses Verhältnis 1 zu 1. Bei der Operation »Iraqi Freedom« kam auf zehn US-Soldaten ein Angestellter einer PMF.

Auch die Bundeswehr hat mit dem »Rahmenkonzept Bundeswehrlogistik – Aufteilung zwischen Bundeswehr und Industrie« (1998) und dem »Rahmenvertrag über Innovation, Investition und Wirtschaftlichkeit in der Bundeswehr« (1999) die Auslagerung militärischer Aufgaben eingeleitet.

Das Angebotspektrum ist breiter geworden. Grundsätzlich bieten PMF sämtliche militärischen Dienstleistungen an: Durchführung von Kampfoperationen, wachdienstliche Aufgaben, Beratung und Training von Streitkräften, Logistik, Nachschub oder Aufklärung. Deren Einkauf begründen die Entscheidungsträger damit, dass PMF viele Dienstleistungen wesentlich kostengünstiger erbringen können, dass der Einsatz von PMF den politischen Handlungsspielraum erweitert und die Streitkräfte entlastet.

Allerdings steht diesen Vorteilen gegenüber, dass der Einkauf militärischer Dienstleistungen eine Kommodifizierung des Gutes Sicherheit zur Folge hat. Als Kommodifizierung wird der Prozess bezeichnet, bei dem ein Gut zur Ware wird. Er geht beispielsweise mit der Privatisierung der Produktion öffentlicher Güter einher. Dies kann im hier analysierten Fall die Fähigkeit des Staates beeinträchtigen, das Gut Sicherheit selbständig zu produzieren. Der Rückgriff auf PMF

im Operationsgebiet ist zudem mit juristischen Problemen behaftet, da der Einsatz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten völkerrechtlichen Beschränkungen unterliegt. Nicht zuletzt kann ihr Einsatz auch negative Folgen für die Einsatzführung haben.

In welchem Maß diese Nachteile zum Tragen kommen, wird am Beispiel der Praxis von US-Streitkräften und Bundeswehr untersucht. Die Untersuchung kommt zu folgenden Ergebnissen:

- ▶ Die USA und die Bundesrepublik Deutschland haben ähnliche Strategien zur Nutzung von PMF (im folgenden PMF-Strategien) entwickelt. Allerdings sind bei der Umsetzung der Strategie im Falle der Bundeswehr kaum Nachteile zu erkennen, im Falle der US-Streitkräfte hingegen treten sie deutlich zutage.
- ▶ Die Ursache dafür liegt in dem unterschiedlichen Maß der Beachtung der PMF-Strategie, das wiederum aus der Diskrepanz zwischen mangelnden Ressourcen und hohen Anforderungen an die Streitkräfte resultiert: Je drängender die Ressourcenprobleme und je höher die Anforderungen, desto weniger finden PMF-Strategien Beachtung und desto mehr Nachteile werden in Kauf genommen. Diese Diskrepanz ist bei den US-Streitkräften ausgeprägter als bei der Bundeswehr. Resultat ist ein Wandel der Rolle der PMF bei den US-Streitkräften: von einem »force multiplier« sind sie mehr und mehr zu einem eigenständigen Akteur in der Sicherheitspolitik geworden.
- ▶ Die PMF-Strategien sind hauptsächlich darauf ausgelegt, das Problem der Kommodifizierung des Gutes Sicherheit in den Griff zu bekommen. Sie bieten keine Lösungen für die völkerrechtlichen Probleme und die Probleme bei der Einsatzführung. Dies zeigt sich bei den US-Streitkräften deutlicher als bei der Bundeswehr, da erstere häufig auch im Einsatzgebiet auf PMF zurückgreifen.
- ▶ Eine umfassende Lösung, mit der sich die gewünschten Vorteile erzielen und die Nachteile größtenteils vermeiden lassen, bietet das britische »Sponsored Reserve«-Modell. Dabei werden PMF-Angestellte durch einen Vertrag zwischen Streitkräften und PMF quasi Reservisten gleichgestellt und in die reguläre militärische Kommandokette eingegliedert. Fraglich ist allerdings, ob sich dieses Modell unter den Bedingungen der Wehrpflicht und angesichts der bestehenden Reservistenstruktur und möglicher rechtlicher Schwierigkeiten realisieren lässt.

Begriffsklärung: Private Militärfirmen

Im folgenden wird der Begriff »Private Militrfirma« als Oberbegriff für eine Vielzahl von Unternehmen verwendet, die unterschiedliche Dienstleistungen anbieten. Idealtypisch lassen sich vier Dienstleistungsbereiche und auf sie spezialisierte Kategorien von Firmen unterscheiden¹:

1. Durchführung von Kampfoperationen: Firmen in diesem Aufgabensegment stellen entweder ganze Einheiten, Spezialisten (wie z.B. Piloten) oder Befehlshaber für reguläre Einheiten bereit. Ein bekanntes Beispiel ist der Einsatz der ehemaligen südafrikanischen Firma Executive Outcomes 1995 in Sierra Leone. Das Unternehmen entsandte ein komplettes Bataillon, um der von Rebellen bedrängten Regierung Hilfe zu leisten.² Da westliche Regierungen in der Regel auf Firmen mit diesem Leistungsprofil nicht zurückgreifen, wird auf sie in der Folge auch nicht weiter eingegangen.³

2. Polizei- und Wachdienstfunktionen: Als Beispiel ist die amerikanische Firma DynCorp zu nennen, deren Angestellte den afghanischen Präsidenten Karsai schtzen.

3. Beratung und Training: Firmen in diesem Aufgabensegment bieten entsprechende Leistungen für reguläre Streitkräfte an. Beispielfhaft ist der Vertrag zwischen dem kroatischen Verteidigungsministerium und der amerikanischen Firma Military Professional Resources Incorporated. Das darin vereinbarte Training kroatischer Offiziere durch ehemalige amerikanische Offiziere begann im April 1995. Im August 1995 führte die kroatische Armee eine Offensive in der Krajina durch, in deren Folge die Serben aus dieser Region vertrieben wurden. Waren die Kroaten bis da-

hin dem Operationshandbuch der Jugoslawischen Armee gefolgt, führten sie in der Krajina eine Nato-Lehrbuchoperation durch.⁴

4. Unterstützungsdienstleistungen: Dabei geht es um Aufgaben, die dem eigentlichen Kampfgeschehen vor- oder nachgelagert sind, wie beispielsweise Logistik, Nachschub, Transport oder Aufklärung. Ein gutes Beispiel ist die amerikanische Firma Kellogg, Brown and Root (KBR), die große Teile der logistischen Aufgaben für die britischen und die US-Streitkräfte übernimmt.⁵

Anders als im idealtypischen Raster bieten die meisten Firmen Dienstleistungen in zwei oder mehr Segmenten an. Für die Einordnung in die Typologie ist es zudem unerheblich, wie die Akteure ihre Aufgaben selber definieren und ob die angebotene Dienstleistung das Hauptgeschäft der Firma ausmacht. Ausschlaggebend ist lediglich, dass die Dienstleistung dem regulären Militär angeboten wird.

¹ Vgl. Gerhard Kümmel, *Die Privatisierung der Sicherheit: Fluch oder Segen?*, Strausberg: Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr (SOWI), 2004 (SOWI-Arbeitspapier 137), S. 14; Peter W. Singer, *Corporate Warriors*, Ithaca/London 2003, S. 91–92.

² David Shearer, *Private Armies and Military Intervention*, London: International Institute for Strategic Studies, 1998 (Adelphi Paper 316), S. 49ff.

³ Zur Nutzung von »Military Provider Firms« durch Demokratien siehe: Martin Binder, *Der Einsatz von Sldnerfirmen durch gewählte Regierungen – eine »Antinomie des Demokratischen Friedens«?*, Tübingen 2004 (Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung, Nr. 44).

⁴ Vgl. Singer, *Corporate Warriors* [wie Fn. 1], S. 126; Deborah Avant, »Privatizing Military Training«, in: *Foreign Policy in Focus*, 7 (2002) 6.

⁵ Singer, *Corporate Warriors* [wie Fn. 1], S. 142ff.

Einsparungen versus Risiken für das Gut Sicherheit

Das Hauptargument der Befürworter eines Einsatzes von PMF ist, dass diese Firmen viele Aufgaben wesentlich effizienter und kostengünstiger erledigen können als die Streitkräfte.⁶ Der ehemalige US-General Bill Tuttle schätzte, dass die Kosten der US Army für Logistik um bis zu 20% gesenkt werden könnten, wenn sie den gesamten Aufgabenbereich den PMF überlassen würde.⁷ Mit ähnlichem Tenor heißt es im Koalitionsvertrag der amtierenden Bundesregierung: »erweiterte Kooperation mit der Wirtschaft, Privatisierung und öffentlich-private Partnerschaften sind geeignete Instrumente, um zusätzliches Kapital der privaten Wirtschaft und deren Fähigkeiten für die Bundeswehr nutzbar zu machen«.⁸

Die Annahme des US-Generals wird durch die Berechnungen des Logistical Management Institutes gestützt. Demnach konnten durch den Einsatz von PMF im Rahmen des Logistical Civil Augmentation Program (LOCAP) in Bosnien 176 Mio. US-Dollar eingespart werden.⁹ Die im Vergleich zu regulären Streitkräften höhere Kosteneffizienz der PMF wird unter anderem darauf zurückgeführt, dass es aufgrund des schnellen technologischen Wandels unwirtschaftlich geworden sei, das erforderliche Wissen zur Wartung und Instandhaltung von Waffensystemen in den Streitkräften vorzuhalten.¹⁰

Der Einsatz von PMF ermöglicht insbesondere eine langfristige Kostenersparnis, da Angestellte von PMF

nur dann entlohnt werden, wenn sie auch tatsächlich eine Leistung erbracht haben. Soldaten hingegen müssen grundsätzlich bezahlt werden, unabhängig davon, ob sie sich im Einsatz befinden oder nicht. Darüber hinaus sind in ihrem Falle zusätzliche Kosten für spätere Rentenzahlungen, aber auch für Versorgung und Unterkunft zu tragen. Nach Schätzungen des Congressional Budget Office sind durch die Reduzierung der Streitkräfte seit den achtziger Jahren circa zwölf Milliarden US-Dollar an Rentenzahlungen eingespart worden.¹¹

Ein weiterer Vorteil ist, dass für PMF ein höherer Anreiz besteht, Dienstleistungen billig anzubieten, da sie sich auf dem freien Markt behaupten müssen. Daher stehen sie unter dem Druck, Kosten zu senken und ihr Produkt billiger anzubieten als mögliche Konkurrenten. Werden Leistungen durch den Staat erbracht, fehlt das wichtige Element des freien Wettbewerbs, das Bemühungen um Kosteneffizienz anreizt.¹²

Grundsätzliche Einwände

Allerdings ist umstritten, ob der Einkauf militärischer Dienstleistungen tatsächlich kosteneffizienter ist. In der Regel sorgt der Konkurrenzdruck innerhalb eines Marktes dafür, dass Unternehmen Leistungen zu einem möglichst niedrigen Preis anbieten.¹³ Ist die Angebotsstruktur monopolistisch oder oligopolistisch, sind überhöhte Preise wahrscheinlich. Dies stellt insbesondere für die Streitkräfte ein Problem dar, da sie oftmals sehr spezielle Dienstleistungen nachfragen, die nur von einem oder einigen wenigen Unternehmen angeboten werden. Somit besteht in diesem Fall keine wirkliche Marktstruktur, sondern ein Mono-

⁶ Fred Schreier/Marina Caparini, *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*, Genf 2005, S. 80; David Mailander, *Battlefield Contractors: Assessing the Benefits and Weighing the Risk*, Carlisle, Pa.: US Army War College, Strategic Studies Institute, 2002, S. 17; Victoria Greenfield/Frank Camm, *How Should the Army Use Contractors on the Battlefield?*, Santa Monica: RAND Arroyo Center, 2005, S. 174.

⁷ Lourdes Castillo, »Waging War with Civilians«, in: *Aerospace Power Journal*, 14 (Herbst 2000), S. 26–31.

⁸ *Gemeinsam für Deutschland*, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin 2005, S. 155.

⁹ Mailander, *Battlefield Contractors* [wie Fn. 6], S. 18.

¹⁰ Vgl. Steven J. Zamparelli, »Competitive Sourcing and Privatization«, in: *Air Force Journal of Logistics*, 23 (Herbst 1999) 3, S. 10–19; Ronda Urey, *Civilian Contractors on the Battlefield*, USAWC Strategy Research Project, Carlisle, Pa.: US Army War College, Strategic Studies Institute, 2005, S. 4–5; David Reeve, »Contractors in British Logistics Support«, in: *Army Logistician*, 33 (Mai/Juni 2001) 3, S. 10–13.

¹¹ Congressional Budget Office (Hg.), *Military Compensation: Balancing Cash and Noncash Benefits*, Washington, D.C., Januar 2004.

¹² Matthew Uttley, *Contractors on Deployed Military Operations: United Kingdom Policy and Doctrine*, Carlisle, Pa.: US Army War College, Strategic Studies Institute, September 2005, S. 11.

¹³ Avant, »Privatizing Military Training« [wie Fn. 4].

oder Oligopol.¹⁴ Entsprechend kommt eine Studie des Center for Public Integrity zu dem Schluss, dass nur 40% der Verträge des Pentagon unter Wettbewerbsbedingungen vergeben wurden.¹⁵

Problematisch ist ebenfalls, dass mit dem Einkauf bzw. der Auslagerung von Fähigkeiten auch ein Verlust von Kompetenzen einhergehen kann. Die PMF verfügt in der Regel über einen Informationsvorsprung gegenüber dem Auftraggeber, da sie Alternativen, Kostenstrukturen und Verfahren zur Erbringung der Leistung besser kennt. Für den Auftraggeber ist es daher schwierig zu beurteilen, inwieweit der Auftragnehmer seinen vertraglichen Verpflichtungen in welcher Qualität nachkommt. Diese Informationsasymmetrie bietet der PMF die Möglichkeit, Kosten einzusparen und ihren Profit zu steigern. Einem ehemaligen Mitarbeiter von DynCorp zufolge hatten die Mechaniker, die an den Flugzeugen der US Army arbeiteten, wenig bis keine Erfahrungen und waren zum Teil vor ihrer Tätigkeit bei der Army als Wachmänner, Köche oder Servierer beschäftigt gewesen.¹⁶

Fraglich ist auch, ob PMF tatsächlich in der Lage sind, Dienstleistungen effizienter zu erbringen als das Militär. Nach Aussage des Harvard-Professors John Donahue ist dies nur bei einfachen Routinefunktionen der Fall. Bei komplexeren Aufgaben, zum Beispiel dem Betreiben eines Transportsystems, sind Privatfirmen nicht besser oder kosteneffektiver als der öffentliche Sektor.¹⁷

Allerdings belegen Untersuchungen der britischen Streitkräfte, dass Auslagerungen von Aufgaben im Heimatgebiet die Kosten um ungefähr 18% senken konnten.¹⁸ Bei Auslagerungen im Operationsgebiet sind die Ergebnisse mangels valider Daten weniger eindeutig. Immerhin bietet sich dem Anbieter die Möglichkeit, durch nachträgliche Preiserhöhungen Gewinne zu erzielen. So verdreifachten sich die Kosten für den Treibstofftransport der Firma Kellogg Brown and Root innerhalb eines Jahres. Einen Posten von

263 Mio. US-Dollar für angebliche Treibstofflieferungen, Pipelinereparaturen und andere Aufgaben konnte die Firma nicht mit einem detaillierten Nachweis entsprechender Leistungen belegen. Der Kostenanstieg war maßgeblich darauf zurückzuführen, dass ein Auftrag an einen kuwaitischen Subunternehmer vergeben worden war. Dabei wurde eine Gallone Treibstoff um circa 40% teurer, als sie im Falle des Transports durch die US Army gekostet hätte.¹⁹

Vor dem Hintergrund dieser widersprüchlichen Ergebnisse ist die Annahme einer generellen Kosteneffizienz von PMF zumindest zweifelhaft. Ob von solcher Effizienz die Rede sein kann, ist jeweils im Einzelfall, in Abhängigkeit vom Ort der Leistungserbringung und der konkreten Aufgabe zu beurteilen.

Kommodifizierung des Gutes Sicherheit

Der Einkauf militärischer Dienstleistungen auf dem freien Markt hat Folgen für das öffentliche Gut Sicherheit. Ein Staat stellt Streitkräfte auf, um dieses Gut zu produzieren. Öffentliche Güter sind dekommodifizierte Güter, die als solche nicht auf Märkten gehandelt, ohne Gegenleistung bereitgestellt und nach Bedürftigkeit verteilt werden.

Diese Merkmale unterscheiden öffentliche Güter von Marktgütern, die in Abhängigkeit von Angebot und Nachfrage produziert werden. Bei Marktgütern ist demnach weder garantiert, dass und in welchen Mengen sie produziert werden, noch dass jedermann an ihnen partizipieren kann.²⁰ Voraussetzung für die Produktion ist die Kooperation zwischen Anbieter und Nachfragendem, die auf einem Kosten-Nutzen-Kalkül beider Akteure basiert. Solange das Ergebnis beider Kalkül positiv ausfällt, ist die Wahrscheinlichkeit der Kooperation hoch.²¹ Gerät das Kalkül zumindest einer Partei unter negative Vorzeichen, sinkt die Kooperationswahrscheinlichkeit bzw. steigt die Wahrscheinlichkeit unkooperativen Verhaltens. Hier interessiert insbesondere, unter welchen Bedingungen das Kosten-Nutzen-Kalkül des Anbieters negativ werden könnte und in der Folge die Wahrscheinlichkeit steigt, dass dieser sich unkooperativ verhält.

¹⁴ Ann Markusen, *The Case against Privatizing National Security*, New York: Council on Foreign Relations, Juni 2001, S. 6.

¹⁵ Larry Makinson, *Outsourcing the Pentagon. Who Benefits from the Politics and Economics of National Security?*, Washington, D.C.: Center for Public Integrity, 2004, <<http://www.publicintegrity.org/pns/report.aspx?aid=385>> (Zugriff: August 2006).

¹⁶ Kelly Patricia O'Meara, »Broken Wings«, in: *Insight*, 29.4.2002.

¹⁷ Zitiert nach Markusen, *The Case against Privatizing National Security* [wie Fn. 14], S. 15.

¹⁸ Uttley, *Contractors on Deployed Military Operations* [wie Fn. 12], S. 37.

¹⁹ James Glanz, »Army to Pay Halliburton Unit Most Costs Disrupted by Audit«, in: *The New York Times*, 27.2.2006.

²⁰ Charles Lindblom, *The Market System: What It Is, How It Works, and What to Make*, New Haven 2001, S. 4-15.

²¹ Otto Keck, »Rationales kommunikatives Handeln in den internationalen Beziehungen«, in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, 2 (Juni 1995) 1, S. 5-48.

Wahrscheinlichkeit unkooperativen Verhaltens

Wird eine Leistung in einer lebensgefährlichen Umgebung erbracht, muss in die Kosten-Nutzen-Rechnung auch der Grad der Gefährdung einbezogen werden. Je höher die Gefährdung, der die Mitarbeiter einer PMF ausgesetzt sind, desto wahrscheinlicher dürfte unkooperatives Verhalten sein.

Allerdings haben sich, nach einem Bericht des Defense Science Board aus dem Jahr 1981, die Angestellten von PMF auch im Einsatz als äußerst verlässlich erwiesen.²² Der ehemalige Vorsitzende der Joint Chiefs of Staff, General John Shalikashvili, bekräftigte dies: »Niemand weiß besser als ich, welch großartige Arbeit Brown and Root in Somalia geleistet hat.«²³

Gleichwohl ist die Wahrscheinlichkeit unkooperativen Verhaltens unter Lebensgefahr höher als im Friedensbetrieb. Während des Ersten Weltkriegs hatten die alliierten Streitkräfte zivil bemannte Trawler mit der Aufgabe betraut, Seeminen zu räumen. Als einer der Trawler dabei unter Beschuss geriet, zog er sich zurück und ließ das Seegebiet ungeräumt. In der Folge liefen drei alliierte Schlachtschiffe auf Minen auf und sanken, drei weitere wurden schwer beschädigt, über 700 Seeleute kamen ums Leben.²⁴ Ähnlich verhielten sich die Mitarbeiter von PMF 1976 beim sogenannten »tree cutting«-Zwischenfall in Korea. Nordkoreanische Grenzsoldaten töteten dabei zwei Offiziere der US Army, die einen Baum in der demilitarisierten Zone fällen wollten. Daraufhin wurde der Grad der Verteidigungsbereitschaft (Defense Readiness Condition) der US-Streitkräfte auf Stufe drei angehoben. Die verschärfte Sicherheitslage veranlasste Hunderte von PMF-Angestellten, die bis dahin die Instandhaltung und den Nachschub besorgt hatten, Korea zu verlassen.²⁵

²² Greenfield/Camm, *How Should the Army Use Contractors on the Battlefield?* [wie Fn. 6], S. 136.

²³ Zitiert nach George Hamontree, *Contractors on the Battlefield: Planning Considerations and Requirements*, Montgomery, Ala.: Maxwell Air Force Base, Air Command and Staff College, 2002, S. 7.

²⁴ Singer, *Corporate Warriors* [wie Fn. 1], S. 162.

²⁵ Michael E. Guillory, »Civilianizing the Force: Is the United States Crossing the Rubicon? Role of Civilians under the Laws of Armed Conflict«, in: *Air Force Law Review*, 50 (Frühjahr 2001) 1, S. 111–142.

Zu erwartende Kosten im Falle unkooperativen Verhaltens

Die Kosten, die durch unkooperatives Verhalten entstehen, sind regelmäßig vom Auftraggeber zu tragen. Unkooperatives Verhalten kann zwei Ausprägungen annehmen: Leistungseinstellung und überhöhte Preise. Die Folgen sind von jeweils unterschiedlicher Tragweite für den Auftragnehmer. Preiserhöhungen verursachen finanzielle Zusatzkosten und können im schlimmsten Fall den Nutzen der Beauftragung einer PMF in Frage stellen. Eine Leistungseinstellung kann dagegen die Fähigkeit des Staates massiv beeinträchtigen, das Gut Sicherheit zu produzieren.²⁶ Die folgenden Ausführungen werden sich auf diese Form von unkooperativem Verhalten konzentrieren. Die Höhe der im Falle einer Nichterbringung der Leistung zu erwartenden Kosten werden maßgeblich davon bestimmt, in welchem Grade der Auftraggeber von der Dienstleistung des Auftragnehmers abhängig ist, um die militärische Mission zu erfüllen.²⁷ Die Abhängigkeit steigt, je notwendiger die Dienstleistung zur Erfüllung der Mission ist und je weniger die Dienstleistung durch den Auftraggeber selbst oder durch einen anderen Akteur erbracht werden kann.

Welche Fähigkeiten zur Produktion von Sicherheit jeweils notwendig sind, ist von der militärischen Zielsetzung, den geographischen Gegebenheiten und anderen Faktoren abhängig.²⁸ Da nicht für jedes Einsatzszenario die notwendigen Fähigkeiten bestimmt werden können, wird nur eine grobe allgemeine Einteilung in drei Kategorien vorgenommen: Wirkungsverbund, einschließlich der zur Führung notwendigen »Command and Control«-Fähigkeiten, unmittelbare und mittelbare Unterstützung.

Wirkungsverbund (Wv): Mit diesem Begriff »werden Konzepte und Systeme bezeichnet, die die direkte Manipulierung des Gegners, seiner Absichten und Fähigkeiten [...] ermöglichen [...], aber auch solche, die

²⁶ Weitere Kosten können auch in Form eines Mehraufwands an personellen und materiellen Ressourcen anfallen und/oder in Form des Verlusts von eigenem Personal und Material. Diese Kosten werden hier jedoch außer acht gelassen. Vgl. Greenfield/Camm, *How Should the Army Use Contractors on the Battlefield?* [wie Fn. 6], S. 11.

²⁷ Dabei wird angenommen, dass das militärische Ziel der Produktion des Gutes Sicherheit dient.

²⁸ Zu der Frage, welche Kompetenzen für welches Szenario notwendig sind, vgl. Julian Lindley-French/Franco Algeri, *A European Defence Strategy*, Gütersloh: Bertelsmann Foundation, 2004, S. 68.

die Wirkung ebendieser Manipulierung durch den Gegner [...] unterbinden«. ²⁹

»**Command and Control**« (C²): Diese Fähigkeiten umfassen Personal, Informationsmanagement, Prozeduren, Ausrüstung und Einrichtungen, die den Kommandeur bei der Ausübung seiner Führungsaufgaben unterstützen. ³⁰

Unkooperatives Verhalten wirkt sich direkt auf diese Fähigkeiten aus, wie sich am Beispiel des Konflikts zwischen Äthiopien und Eritrea von 1997 bis 1999 zeigen lässt. Äthiopien kaufte bei der russischen Firma Sukhoi eine komplette Luftwaffe ein. Allerdings weigerten sich die Piloten der Firma, gegen die eritreische Luftwaffe zu kämpfen, da diese gut ausgebildete Piloten aus Russland und der Ukraine verpflichtet hatte. ³¹ Einen unkooperativen Vertragspartner durch einen anderen zu ersetzen ist aufgrund der hohen Spezialisierung der Anbieter in diesem Bereich nur schwer möglich. Verfügen die Streitkräfte nicht über eigene Fähigkeiten, um den Verlust auszugleichen, wirkt sich das unkooperative Verhalten unmittelbar auf den Einsatz aus und kann das Scheitern der Mission zur Folge haben. Die zu erwartenden Kosten sind demnach hoch.

Ohne mittelbare und unmittelbare Unterstützung sind Wv und C²-Fähigkeiten nicht einsatzfähig. Ein unkooperatives Verhalten bei der Unterstützung dieser Fähigkeiten kann sich daher ebenfalls negativ auf die Zielerreichung auswirken.

Unmittelbare Unterstützung der Wv leisten alle Fähigkeiten, Funktionen und Prozeduren, die zur Aufrechterhaltung der Einsatzfähigkeit aller Einheiten im Einsatz erforderlich sind, ³² wie zum Beispiel Wartung, Sicherungsaufgaben und logistische Versorgung. Bei den C²-Funktionen wird die unmittelbare Unterstützung hauptsächlich durch Aufklärungsfähigkeiten geleistet, das heißt durch »Konzepte und Systeme, die sich mit der Erfassung von Daten des Gefechtsfelds [...], ihrer Verarbeitung [...] und der sich daraus ergebenden Erstellung eines relevanten und ausführlichen Lagebilds befassen«. ³³

Auch hier kann sich der Austausch eines unkooperativen Vertragsnehmers schwierig gestalten, wenn keine eigenen Fähigkeiten zur Verfügung stehen. Allerdings verbleibt eine größere Zeitspanne als bei einem direkten Ausfall der Wv und der C²-Fähigkeiten, bis sich Mängel bei der Wartung oder Versorgung auswirken. Der Einsatz könnte kurzfristig fortgesetzt werden. Die zu erwartenden Kosten sind somit moderat.

Mittelbare Unterstützung umfasst alle Funktionen und Prozeduren, die zur Sicherung der Einsatzfähigkeit der Streitkräfte erforderlich sind, wie zum Beispiel Instandsetzung, Sicherungsaufgaben an den Heimatstandorten, Ausbildung und Training, Verwaltungs- und Managementaufgaben. Unkooperatives Verhalten in diesem Bereich kann sich ebenfalls auf die Zielerreichung auswirken. Allerdings verbleibt dem Auftraggeber mehr Zeit, um Kosten durch Ersetzung des unkooperativen Anbieters abzuwenden. Die zu erwartenden Kosten unkooperativen Verhaltens sind insofern gering. Das Risiko, dem die Fähigkeit ausgesetzt ist, das Gut Sicherheit selbständig zu produzieren, ergibt sich somit aus dem Grad der Wahrscheinlichkeit unkooperativen Verhaltens und den zu erwartenden Kosten im Falle der Leistungseinstellung.

²⁹ Sascha Lange, *Neue Bundeswehr auf altem Sockel*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2005 (S 2/05), S. 12, Fn. 28 [kursiv im Original].

³⁰ US Army, *FM 6-0, Mission Command, Command and Control of Army Forces*, Washington, D.C. 2003, Chapter 5-1.

³¹ Singer, *Corporate Warriors* [wie Fn. 1], S. 158.

³² US Army, *FM 6-0, Combat Service Support*, Washington, D.C. 2003, Chapter 1.

³³ Lange, *Neue Bundeswehr* [wie Fn. 29], S. 10, Fn. 14.

Strategien der Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland für die Nutzung von PMF

Sowohl die USA als auch die Bundesrepublik Deutschland kaufen militärische Dienstleistungen bei PMF ein. Dabei verfolgen sie im Umgang mit diesen Firmen ähnliche Strategien. Das in den Strategien angelegte Risikoniveau ist dabei jeweils moderat.

Die deutsche Strategie

Grundsätzlich gilt in der Bundesrepublik, dass auch private Akteure zur Erfüllung staatlicher Aufgaben herangezogen werden können. Im Falle der Bundeswehr wird diese Möglichkeit jedoch verfassungsrechtlich eingeschränkt. In Artikel 87a Grundgesetz (GG) heißt es, dass der Bund Streitkräfte zur Verteidigung aufstellt. Dies wird in der Regel als eine notwendige und exklusive Aufgabe des Staates angesehen.³⁴ Notwendig bedeutet in diesem Zusammenhang, dass der Bund zur Aufstellung verpflichtet ist; exklusiv besagt, dass es privaten Akteuren verboten ist, Streitkräfte aufzustellen. Artikel 87a GG wirkt somit als materielle Privatisierungssperre. Allerdings heißt dies nicht, dass alle Aufgaben, die von der Bundeswehr wahrgenommen werden, einen verfassungsrechtlichen Bestandschutz genießen. Die Verfassung enthält jedoch weder eine explizite Liste geschützter Aufgaben noch eine Aufgabenhierarchie.³⁵ Der Verteidigungsminister hat in Anwendung von Artikel 65 Satz 2 GG zwar die Verantwortung für die Einsatzbereitschaft und Funktionsfähigkeit der Bundeswehr. Welche Fähigkeiten aber im Sinne dieser Bestimmung erforderlich sind, wird nicht festgelegt. Eine genaue Definition wäre auch nicht möglich, da die Ressourcen nur anhand der Anforderungen ermittelt werden können, die sich aus dem Auftrag der Bundeswehr ergeben. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass sich mit einer Änderung des Auftrags auch die geschützten Aufgaben verändern. Da die Auftragsbestimmung eine politische Entscheidung ist, wird den Entscheidungsträgern ein großer Ermessensspielraum eröffnet.³⁶

³⁴ Christof Gramm, »Privatisierung bei der Bundeswehr«, in: *Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung (UBWV)*, 43 (2004) 3, S. 81–88.

³⁵ Ebd., S. 83–84.

³⁶ »Privatisierung«, in: *Griephan Briefe*, 42 (19.6.2006) 25, S. 1–3.

In den Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) 2003 und im Weißbuch 2006 wird der Auftrag der Bundeswehr mit drei Stichworten umschrieben: herkömmliche Landes- und Bündnisverteidigung, Verhütung und Bewältigung von Konflikten und Krisennachsorge.³⁷ Um diesen Auftrag zu erfüllen, ist nach Ansicht des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) nicht die Erhaltung aller bisherigen Fähigkeiten notwendig. Vielmehr reiche es aus, wenn die militärischen Kernfähigkeiten erhalten blieben. Laut Weißbuch 2006 konzentriert sich die Bundeswehr daher »konsequent auf ihre Kernfähigkeiten. Kooperationen mit der Wirtschaft bei Service-Aufgaben bis hin zu einer völligen Entlastung von Aufgabenfeldern, die der private Sektor günstiger erbringen kann, werden weiterverfolgt.«³⁸

Das BMVg unterscheidet somit Kernfähigkeiten und Nichtkernfähigkeiten. Die Kernfähigkeiten sind grundsätzlich einer Auslagerung entzogen. In allen anderen Bereichen ist diese Option jedoch gegeben. Zu den Kernfähigkeiten zählt das BMVg:

- ▶ leistungsfähige Streitkräfte (Wirksamkeit/Durchhaltefähigkeit/Überlebensfähigkeit);
- ▶ Führungsfähigkeiten;
- ▶ weltweite Nachrichtengewinnung und Aufklärung;
- ▶ strategische Verlegefähigkeiten.³⁹

Es handelt sich mit anderen Worten um die Wirkungsverbünde, »Command and Control«-Funktionen sowie Aufklärung und strategischer Transport. Alle anderen Fähigkeiten sind auslagerungsfähig, allerdings nur unter bestimmten Bedingungen:

- ▶ **Nichtkernfähigkeiten im Heimatbetrieb:** Hier sind Auslagerungen möglich, solange ein »operatives Minimum« durch eigene Kräfte sichergestellt ist.⁴⁰

³⁷ BMVg, *Verteidigungspolitische Richtlinien (VPR)*, Berlin 2003, Punkt 77–83; BMVg, *Weißbuch 2006*, Berlin 2006, S. 65–67, <http://www.weissbuch.de/download/Weissbuch_2006_Vollversion.pdf>.

³⁸ BMVg, *Weißbuch 2006* [wie Fn. 37], S. 79; ebenso: BMVg, *VPR* [wie Fn. 37], Punkt 66.

³⁹ BMVg, *VPR* [wie Fn. 37], Punkt 91–95.

⁴⁰ *Rahmenkonzept Bundeswehr/Industrie, Bundeswehrlogistik – Aufteilung zwischen Bundeswehr und Industrie*, Bonn 1998, Punkt 3.

- ▶ **Nichtkernfähigkeiten im Einsatz:** Die Sicherstellung eines operativen Minimums reicht hier nicht aus. Vielmehr können Leistungen nur lageabhängig und zur Ergänzung der eigenen Kapazitäten eingekauft werden.

Die US-Strategie

Auf einer RAND-Konferenz zum Thema Privatisierung bei den Streitkräften bemerkte einer der Teilnehmer, dass es in den USA keine Definition militärischer Kernkompetenzen gebe. Alle Aufgaben (Kampfaufgaben eingeschlossen) könnten durch Private erbracht werden.⁴¹ Zwar findet sich in einer gemeinsamen Publikation der Teilstreitkräfte die Aussage, dass die US-Streitkräfte Fähigkeiten und Kernkompetenzen zur erfolgreichen Durchführung aller militärischen Operationen unterhalten müssen.⁴² Welche Fähigkeiten allerdings zur Sicherung dieser Kompetenzen notwendig sind und in welchem Umfang sie mit eigenen Mitteln bereitgestellt werden müssen, geht aus dem Dokument nicht hervor. Jedoch grenzen einige gesetzliche Vorschriften den Umfang der auslagerungsfähigen Aufgaben ein. Die Durchführung von Kampfoperationen, C²-Funktionen und die Aufsicht über Vertragsabschlüsse mit PMF dürfen nicht an PMF übertragen werden.⁴³ Eine weitere Beschränkung hat der Kongress beschlossen: Mindestens 50% der Instandhaltungsmaßnahmen müssen durch eigene, organische⁴⁴ Fähigkeiten erbracht werden.⁴⁵

Weitergehende Regelungen für eine umfassende und einheitliche Auslagerungspolitik aller Teilstreitkräfte wurden vom Department of Defense (DoD) nicht erlassen. Der Bericht des General Accounting Office stellte entsprechend fest, dass es keine DoD-

weite Strategie für den Umgang mit PMF bei Auslandseinsätzen gebe.⁴⁶ Demnach obliegt die detaillierte Ausarbeitung von Regeln den einzelnen Teilstreitkräften.⁴⁷ Die Doctrine for Logistical Support of Joint Operations (DLSJO) bestimmt lediglich, dass PMF die Streitkräfte nicht ersetzen, sondern nur deren Fähigkeiten steigern dürfen.⁴⁸ Zudem müssen eigene logistische Kernkompetenzen erhalten bleiben.⁴⁹

Auch diese Richtlinien lassen den Teilstreitkräften noch einen großen Spielraum. Eine umfassende Politik für den Umgang mit PMF wurde nur von der US Army entwickelt. Daher wird im folgenden hauptsächlich auf sie Bezug genommen. 1998 bildete das Army Training and Doctrine Command (TRADOC) gemeinsam mit dem Army Combined Support Command das Contractors on the Battlefield Integrated Concept Team, das beauftragt wurde, Regeln für den Umgang mit PMF zu entwickeln.⁵⁰ Das Ergebnis waren folgende Field Manuals und Regularien:

- ▶ Army Regulation (AR) 715-9, Contractors Accompanying Force: enthält Bestimmungen für den Umgang mit PMF bei der Unterstützung im Einsatzgebiet.
- ▶ Field Manual (FM) 100-10-2, Contracting Support on the Battlefield: legt Strukturen und Prozesse für den Vertragsschluss im Operationsgebiet fest.
- ▶ FM 100-21, Contractors on the Battlefield: beleuchtet die operativen Aspekte des Einsatzes von PMF während des Einsatzes.⁵¹

⁴⁶ General Accounting Office (GAO), *Military Operations. Contractors Provide Vital Service to Deployed Forces But Are Not Adequately Addressed in DoD Plans*, Washington, D.C. 2003, S. 35.

⁴⁷ Bisher hat nur die US Army solche Regelungen erlassen: Headquarters of the Army, *Army Regulation 715-9, Contractors Accompanying the Force*, Washington, D.C. 1999; Headquarters of the Army, *Field Manual 4-100.2, Contracting Support in the Battlefield*, Washington, D.C. 1999; Headquarters of the Army, *FM 3-100.21, Contractors on the Battlefield*, Washington, D.C. 2003.

⁴⁸ Joint Chiefs of Staff, *Doctrine for Logistical Support of Joint Operations*, Washington, D.C. 2000 (Joint Publication 4-0), Chapter V.1; auch: *FM 3-100.21* [wie Fn. 47], Chapter 1-29.

⁴⁹ Joint Chiefs of Staff, *Doctrine for Logistical Support* [wie Fn. 48], Chapter V.3.

⁵⁰ Urey, *Civilian Contractors* [wie Fn. 10], S. 6. Bemerkenswert ist, dass an der Erstellung der einschlägigen Field Manuals die PMF Military Professional Resources Incorporated (MPRI) mitwirkte. Eine PMF arbeitet somit die Richtlinien für die US Army aus, wie mit PMF umzugehen sei; Singer, *Corporate Warriors* [wie Fn. 1], S. 123.

⁵¹ Headquarters of the Army, *FM 100-21, Contractors on the Battlefield*, Washington, D.C. 2000; überarbeitete Version: Headquarters of the Army, *FM 3-100.21* [wie Fn. 47].

⁴¹ Ellen Pint/John Bondanella u.a., *Public Private Partnership: Proceedings of the US-UK Conference on Military Installations Assets, Operations and Services*, Santa Monica, Cal.: RAND Arroy Center, 2001, S. 42.

⁴² Joint Chiefs of Staff, *Joint Warfare of the Armed Forces of the United States*, Washington, D.C. 2000 (Joint Publication 1), S. VII.

⁴³ Joe A. Forter, »Institutionalizing Contractor Support on the Battlefield«, in: *Army Logistician*, 32 (Juli/August 2000) 4, S. 12-15.

⁴⁴ Organische Fähigkeiten sind Fähigkeiten, die von den Streitkräften selbst bereitgestellt werden.

⁴⁵ Ellen Pint/John Bondanella u.a., *Public Private Partnership: Background Papers US-UK Conference on Military Installations Assets, Operations and Services*, Santa Monica, Cal.: RAND Arroy Center, 2001, S. 90.

Übersicht 1

Zusammenfassender Überblick über die deutsche und die amerikanische Strategie

	Nichtauslagerungsfähig	Auslagerungsfähig unter folgenden Bedingungen	
		Friedensbetrieb	Einsatz
US-Streitkräfte	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Kampfaufgaben ▶ C²-Funktionen ▶ Vertragsüberwachung 	Instandhaltung: ▶ Kernkompetenzen sind zu erhalten ▶ PMF dürfen organische Fähigkeiten nur steigern	<ul style="list-style-type: none"> ▶ PMF dürfen organische Fähigkeiten nur steigern ▶ PMF dürfen unter Beachtung der METT-TC-Bedingungen herangezogen werden (Army) ▶ Back-up-Pläne müssen entwickelt werden (Army)
Bundeswehr	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Kampfaufgaben ▶ C²-Funktionen ▶ Aufklärung ▶ Strategischer Transport ▶ Wartung 	Instandhaltung: ▶ Operatives Minimum ist zu erhalten	<ul style="list-style-type: none"> ▶ PMF dürfen nur zur Abstützung der eigenen Fähigkeiten und lageabhängig eingesetzt werden

Grundsätzlich dürfen PMF nach diesen Bestimmungen überall im Operationsgebiet eingesetzt werden. Allerdings sollte die Entscheidung über ihren Einsatz unter Berücksichtigung mehrerer Faktoren erfolgen: Mission, Feindaktivitäten, Terrain, zur Verfügung stehende eigene Truppen, zeitliche Einsatzbeschränkungen und Vereinbarungen mit dem Gastgeberland.⁵² Bei Auslagerungen im Einsatzgebiet ist sicherzustellen, dass Notfall- oder Back-up-Pläne ausgearbeitet werden, damit die Leistung auch dann erbracht wird, wenn der PMF dazu nicht mehr in der Lage ist.⁵³ Ebenso muss die US Army imstande sein, die Truppen eigenständig zu unterstützen, bevor die PMF im Einsatzgebiet eintreffen bzw. wenn sie erst gar nicht dorthin verlegt werden.⁵⁴

Vergleich der Strategien

In der US-Strategie findet sich keine explizite Definition von Fähigkeiten, die nicht ausgelagert werden dürfen. Einschränkend wirken allerdings gesetzliche Vorschriften, nach denen Leistungen bei Kampfaufgaben, C²-Funktionen, die Überwachung von Verträgen und mindestens 50% der Instandhaltungsmaßnahmen selbständig zu erbringen sind. Die DLSJO fordert überdies, dass logistische Kernkompetenzen erhalten bleiben.

Für die Bundeswehr sind bestimmte Kernaufgaben – Kampfaufgaben, C²-Funktionen, Aufklärung und strategischer Transport – definiert, die nicht ausgelagert werden dürfen. Für alle anderen Aufgaben ist dies unter Auflagen erlaubt. Außerhalb des Operationsgebietes lautet die Anforderung für die Bundeswehr, ein »operatives Minimum« zu erhalten.

Im Einsatzgebiet gelten für die Streitkräfte beider Staaten strengere Auflagen. Bei der Bundeswehr dürfen Dienstleistungen nur lageabhängig und zur Abstützung der eigenen Kapazitäten ausgelagert werden. Bei den US-Streitkräften sind die sogenannten METT-TC-Bedingungen (das sind: Mission, Gegner, Terrain, verfügbare Truppen, Zeit und zivile Erwägungen) zu beachten und ist durch Back-up-Pläne sicherzustellen, dass die Leistung im Notfall auch selbständig erbracht werden kann (siehe Übersicht 1).

US-Streitkräfte wie Bundeswehr versuchen die mit Auslagerungen verbundenen Risiken möglichst gering zu halten. Sie folgen beide der Maxime: Je näher die Dienstleistung am Kampfgeschehen bzw. je wichtiger sie für dieses Geschehen ist, desto mehr Eigenleistung muss erbracht werden und desto höher ist die Hürde für die Auslagerung. Aufgaben zur unmittelbaren Unterstützung im Einsatzgebiet unterliegen hohen Auflagen. Beide Streitkräfte dürfen PMF lediglich zur Unterstützung dieser Aufgaben und lageabhängig nutzen. Bei den US-Streitkräften muss zusätzlich noch ein Back-up-Plan vorgehalten werden. Bei Aufgaben zur mittelbaren Unterstützung muss auf die Erhaltung eines operativen Minimums geachtet werden.

⁵² Headquarters of the Army, *FM 3-100.21* [wie Fn. 47], 1-31, 2-28 und 4-38.

⁵³ Ebd., 1-32 und 2-22.

⁵⁴ Urey, *Civilian Contractors* [wie Fn. 10], S. 8.

Unterschiedliche Umsetzung

Die USA und die Bundesrepublik Deutschland setzen ihre Strategien unterschiedlich konsequent in die Tat um. Der Bundeswehr gelingt die Umsetzung weitgehend. Die Fähigkeit, das Gut Sicherheit selbständig zu produzieren, ist demnach mit geringen bis moderaten Risiken behaftet. Die US-Streitkräfte hingegen verstoßen in nahezu allen Bereichen gegen ihre eigenen Auflagen. Die Fähigkeit, das Gut Sicherheit selbständig zu produzieren, ist hoch bis sehr hoch gefährdet.

Umsetzung der Strategie bei den deutschen Streitkräften

Einkauf von Kernfähigkeiten: strategischer Transport und Aufklärung

Die Bundeswehr nutzt in zwei Bereichen, die zu den Kernfähigkeiten zählen, private Anbieter: bei der strategischen Verlegefähigkeit und der Aufklärung.

Zur Verlegung und Versorgung des ISAF-Kontingents in Afghanistan hat die Bundeswehr auf die private Firma Antonov-Airlines zurückgegriffen.⁵⁵ Das im März 2006 in Dienst gestellte SALIS-Programm (SALIS = Strategic Airlift Interim Solution) der EU und der Nato nutzt ebenfalls Antonov-Maschinen, die in diesem Fall der gewerbliche Anbieter Ruslan SALIS GmbH bereitstellt.⁵⁶ Auch mit der Verlegung von Leopard-Panzern in den Kosovo wurde ein privater Reeder beauftragt.⁵⁷ Obwohl sie als Kernfähigkeit an sich nicht ausgelagert werden darf, heißt es in der Konzeption der Bundeswehr, dass »die Fähigkeit zum Strategischen Lufttransport von Personal (Schwerpunkt) und Material [...]

durch die Luftwaffe und über gewerbliche Leistungen sichergestellt«⁵⁸ wird.

Die Wahrscheinlichkeit unkooperativen Verhaltens ist als gering einzuschätzen, da die Leistung in der Regel in einiger Entfernung vom Kampfgeschehen erbracht wird. Des Weiteren führt die Ruslan SALIS GmbH seit 1991 Transportaufträge für unterschiedliche Streitkräfte aus, und Zuverlässigkeit dürfte für das Unternehmen ein wichtiges Kapital sein.

Die bei einer Leistungseinstellung zu erwartenden Kosten sind moderat. Zwar verfügt die Bundeswehr noch nicht über einen eigenen strategischen Transporter,⁵⁹ sie kann aber im Notfall bei den Verbündeten um entsprechende Lufttransportfähigkeiten ersuchen. Die amerikanischen und die britischen Streitkräfte verfügen über den strategischen C-17-Transporter, der bis zu 72 t Ladung über eine Entfernung von 4500 km befördern kann. Alternativ wäre eine Verbringung über den Seeweg möglich. Auch wenn die Bundeswehr keine eigene Transportflotte besitzt, die größere Lasten über weite Distanzen befördern kann, könnte sie zivile Schiffe chartern.⁶⁰

58 BMVg, *Konzeption der Bundeswehr (KdB)*, Berlin, August 2004, S. 36.

59 Der Einkauf von Transportraum bei Externen soll nur eine Übergangslösung darstellen. Mit der Anschaffung des A 400 M will die Bundeswehr bis spätestens 2013 in den Besitz der strategischen Verlegefähigkeit gelangen. Allerdings ist fraglich, ob der A 400 M der ihm zugedachten Rolle in vollem Umfang gerecht werden kann. Seine maximale Nutzlast beträgt 32 t. Dies reicht nicht aus, um beispielsweise den Kampfpanzer Leopard zu transportieren, beim neuen Schützenpanzer Puma müsste man das Gewicht auf Kosten der Panzerung reduzieren. Wollte man das maximale Abfluggewicht steigern, würde sich die Reichweite vermindern. Dies lässt sich an der Absenkung der Überführungs-Reichweite von 9075 auf 8300 km ablesen. Daher wird auch mit der Anschaffung des A 400 M die Lücke bei der strategischen Verlegefähigkeit wahrscheinlich nicht vollständig geschlossen werden können. Die Bundeswehr muss folglich weiterhin – wenn auch in geringerem Umfang – auf private Anbieter zurückgreifen. Vgl. Lange, *Neue Bundeswehr* [wie Fn. 29], S. 19.

60 Allerdings hat die Bundesregierung Verhandlungen über einen gewerblich gesicherten strategischen Seetransport aufgenommen, um sich die Möglichkeit eines ständigen Zugriffs auf Schiffstransportraum zu sichern. Quelle: Interview des Autors im BMVg (September 2006).

55 »Knapper Etat zwingt zum Outsourcing«, in: *Handelsblatt*, 21.4.2004.

56 Hinter der in Schkeuditz bei Leipzig im Handelsregister eingetragenen Ruslan SALIS GmbH steht die russische Volga-Dnepr-Gruppe. Quelle: Artikel »Verlässlicher Zugriff auf fliegende Güterzüge«, 23.3.2006, auf der BMVg-Website, <<http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg>>.

57 Interview des Autors im Transformationszentrum der Bundeswehr.

Die Bundeswehr hat auch in der Satellitenaufklärung auf PMF zurückgegriffen.⁶¹ In der Vergangenheit nutzte sie, aufgrund der Qualität (hohe Auflösung)⁶² der Satellitenbilder im Bereich von einem Meter bis siebenzig Zentimeter, wiederholt die US-Anbieter Space-Imaging oder QuickBird.

Da die Leistungen regelmäßig außerhalb des Einsatzgebietes erbracht werden, haftet das Risiko der Leistungseinstellung vor allem an den vertraglichen Vereinbarungen der oben genannten Firmen mit der US-Regierung. Entsprechend dieser Vereinbarungen kann die US-Regierung Aufnahmen kritischer Regionen verbieten, wenn die nationale Sicherheit dies erfordert, bzw. hat sie sich vertraglich ein Vorkaufrecht auf alle Bilder gesichert. Deswegen gab es zum Beispiel 2002 in der Öffentlichkeit keine Aufnahmen aus Afghanistan und 2003 keine Irak-Bilder.⁶³

Allerdings sind die zu erwartenden Kosten im Falle unkooperativen Verhaltens moderat. Die Leistungen sind dem Bereich der unmittelbaren Unterstützung zuzuordnen, die Abhängigkeit der Bundeswehr von den genannten Anbietern ist gering. Zwar kann sie die Leistung des Anbieters nicht selbst erbringen, aber bei russischen und französischen Firmen einkaufen, die Satellitenbilder in ähnlicher Qualität anbieten.⁶⁴

Aufgrund der geringen Wahrscheinlichkeit unkooperativen Verhaltens und der zu erwartenden moderaten Kosten sind die mit der Auslagerung verbundenen Risiken in beiden Fällen insgesamt als gering einzuschätzen.

Nichtkernfähigkeiten im Friedensbetrieb

Nichtkernfähigkeiten im Friedensbetrieb sind dem Kampfgeschehen mittelbar nachgelagerte Fähigkeiten. Grundsätzlich praktiziert die Bundeswehr drei Modelle zur Auslagerung solcher Fähigkeiten. Erstens können Inhouse-Gesellschaften gegründet werden, bei denen der Staat weiterhin Verwaltungsaufgaben wahrnimmt, allerdings in privatrechtlicher Form. Zweitens besteht die Möglichkeit der Public Private Partnership

(PPP), einer Kooperation also zwischen Staat und privater Wirtschaft. Drittens können Leistungen komplett auf dem freien Markt eingekauft werden, wobei dem Kauf unter Umständen die Privatisierung einer staatlichen Einrichtung vorangehen kann.

1. Inhouse-Gesellschaft Gebb. Im Rahmenvertrag »Innovation, Investition und Wirtschaftlichkeit in der Bundeswehr«, den das Bundesministerium der Verteidigung 1999 mit der Wirtschaft abgeschlossen hat, war die Gründung einer Agentur vorgesehen: der Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb (Gebb). Die im August 2000 gegründete Gebb ist eine Inhouse-Gesellschaft, der Staat alleiniger Gesellschafter. Das Unternehmen soll Serviceleistungen, die bisher von der Bundeswehrverwaltung erbracht wurden, in privatrechtliche Strukturen überführen. Im Jahre 2002 wurden zwei Unternehmen – die BW Fuhrpark Service GmbH und die LH Bundeswehr Bekleidungs-gesellschaft – gegründet, an denen die Gebb beteiligt war.⁶⁵ Mittlerweile sind die beiden Gesellschaften aus der Gebb herausgelöst worden und werden seit Mitte 2006 unmittelbar von der Abteilung Modernisierung des BMVg geführt.

Die Wahrscheinlichkeit unkooperativen Verhaltens ist beim Inhouse-Modell nicht gegeben, weil das BMVg am Unternehmen beteiligt ist bzw. dieses direkt führt. Der Staat kann als Hauptanteilseigner der Gesellschaft unmittelbare Kontrolle über die Gebb ausüben. Ein Risiko als Folge der Auslagerung besteht daher nicht.

2. Public Private Partnership. Bei PPPs lassen sich drei Modelle unterscheiden: das Betreiber-, das Betriebsführungs- und das Kooperationsmodell.

Beim **Betreibermodell** stellt der private Unternehmer dem Staat Infrastruktur zur Verfügung, deren Nutzung ihm dann jeweils in Rechnung gestellt wird. Ein Beispiel sind die Einrichtungen der Helicopter Flight Training Services GmbH (ein Industriekonsortium der Unternehmen CAE Elektronik GmbH, Eurocopter Deutschland, Rheinmetall Defence Electronics GmbH und Thales Deutschland), die von der Bundeswehr im Rahmen der Pilotenausbildung für den Hubschrauber NH90 genutzt werden.

Beim **Betriebsführungsmodell** ist der Staat Eigentümer, aber nicht Betreiber der Einrichtung. Der private Unternehmer stellt auch hier die anfallenden Kosten dem Staat in Rechnung. Ein Beispiel ist das Gefechtsübungszentrum (GÜZ) bei Magdeburg, dessen

⁶¹ Interview des Autors im Transformationszentrum der Bundeswehr und im BMVg (März 2006).

⁶² Olivier Minkwitz, »Das technische Ende der Geheimnis-krämerei«, in: *Frankfurter Rundschau*, 1.12.2004, S. 11.

⁶³ Ebd.

⁶⁴ Die Bundeswehr baut zusammen mit den französischen Streitkräften das Satellitenaufklärungssystem Synthetic Aperture Radar-Lupe auf. Vgl. Lange, *Neue Bundeswehr* [wie Fn. 29], S. 10.

⁶⁵ <<http://www.gebb.de/Beteiligungen.html>> (Zugriff: Januar 2006); ebenso: »Gebb: Interessenkonflikt«, in: *Griephan Briefe*, 21.2.2005, S. 1–2.

Betrieb die Bundeswehr dem Unterstützungszentrum Altmark anvertraut hat. Dieses Firmenkonsortium (bestehend aus Serco GmbH, SAAB Training System AB, der Industrieanlagen-Betriebsgesellschaft und dem Flensburger Fahrzeugbau) übernimmt das Gesamtmanagement, den Betrieb und die Betreuung der Technik, die Bürokommunikation und die Materialwirtschaft.⁶⁶

Die Wahrscheinlichkeit unkooperativen Verhaltens ist gering, da die Leistungserbringung im Friedensbetrieb erfolgt.⁶⁷ Zudem ist der Auftragnehmer daran interessiert, die Kooperation möglichst lange aufrechtzuerhalten, damit sich seine Investitionen lohnen bzw. damit er auch weiterhin Gewinne erzielen kann. Die zu erwartenden Kosten im Falle unkooperativen Verhaltens sind ebenfalls gering. Die Auslagerungen finden im Bereich mittelbarer Unterstützung statt, direkte Auswirkungen auf laufende Einsätze sind daher nicht zu erwarten. Abgesehen davon verfügt die Bundeswehr über ausreichend Kenntnisse in Logistik und Management, um solche Aufgaben beim Ausfall des Anbieters selbst zu übernehmen bzw. einen neuen Anbieter zu verpflichten.

Beim **Kooperationsmodell** erbringen das wirtschaftliche Unternehmen und der Staat gemeinsam eine Dienstleistung. Ein Beispiel ist die Kooperation der Luftwaffe mit der European Aeronautic Defence and Space Company (EADS) und der Motoren- und Turbinen-Union (MTU) bei der Zellen- und Triebwerksinstandhaltung des Waffensystems Eurofighter.⁶⁸ In der »Eurofighter Kooperation Zelle« und dem »Kooperativen Modell Triebwerk« sind circa 45 Soldaten der Luftwaffe in die täglichen Arbeitsabläufe der Firmen eingebunden. EADS und MTU betreiben darüber hinaus zusammen mit der Luftwaffe ein Systemunterstützungszentrum, das mit allen Aufgaben der Pflege und Weiterentwicklung des Waffensystems betraut ist.⁶⁹

Ein weiteres Beispiel für diese Art von Zusammenarbeit ist die im Januar 2005 gegründete Heeresinstandsetzungslogistik GmbH (HIL GmbH), einer gemeinsamen Gesellschaft des Bundes und einer Indu-

strieholding, an der die Unternehmen Krauss-Maffei Wegmann, Rheinmetall Landsysteme und die Industrierwerke Saar beteiligt sind.⁷⁰ Die HIL GmbH soll die Instandsetzung von gepanzerten Fahrzeugen und anderem Gerät des Heeres übernehmen. Dabei greift sie auf ziviles Personal der ehemaligen Instandsetzungskompanien und auf mobile Instandsetzungskräfte des Heeres und der Streitkräftebasis zurück.⁷¹

Die Wahrscheinlichkeit unkooperativen Verhaltens ist in diesem Modell gering, da die Leistungserbringung im Friedensbetrieb erfolgt. Die im Falle einer Leistungseinstellung zu erwartenden Kosten können je nach Arbeitsbelastung gering bis moderat sein. Durch die Kooperation mit dem PMF bewahrt sich die Bundeswehr ein operatives Minimum, aber ihr Personal ist nicht mehr in der Lage, die anfallende Arbeit ohne externe Hilfe zu erledigen. Im Falle des Eurofighter gehört das Systemunterstützungszentrum, in dem die Instandhaltung erbracht wird, der Firma EADS.⁷² Die Leistungserbringung wäre ohne diese Einrichtung und das zivile Personal erschwert.

3. Komplette Auslagerungen im Friedensbetrieb.

Die Bundeswehr kauft unter anderem Dienstleistungen in den Bereichen Ausbildung, Instandsetzung und Bewachung ein.

a. So erfolgt die Grundausbildung der Transall-Piloten und der Marineaufklärer bei der Lufthansa. Die Wahrscheinlichkeit unkooperativen Verhaltens ist gering, da die Auslagerungen im Friedensbetrieb stattfinden. Die im Falle einer Leistungseinstellung zu erwartenden Kosten sind ebenfalls gering, da die Auslagerung im Bereich der mittelbaren Unterstützung stattfindet. Bis sich Ausbildungsmängel auf Einsätze auswirken, verbleibt genügend Zeit, um für Ersatz zu sorgen. Außerdem führt die Auslagerung der Grundausbildung von Piloten nicht zu einem Verlust von Fähigkeiten und von Beurteilungskompetenz, da sich die Bundeswehripiloten ja gerade Kompetenzen aneignen. Auch Lehrfähigkeiten gehen nicht verloren, da die weiterführende Ausbildung in den Streitkräften stattfindet.

b. Grundsätzlich ist für die Instandhaltung der Marineeinheiten das Marinearsenal (MARs) zuständig. Die Marine setzt auch die technisch komplexen Anlagen und Geräte wie Waffen, Sensoren und Fernmeldeanlagen instand.⁷³ Die Zwischen- oder Depot-

⁶⁶ Vgl. Johannes Plotzki, »Kriege üben mit Serco GmbH und SAAB«, in: *IMI Magazin*, Dezember 2005, S. 14–17.

⁶⁷ Beim Betreiber-, Betriebsführungs- und beim Kooperationsmodell ist die Wahrscheinlichkeit überhöhter Rechnungen vermindert, da dem Auftraggeber keine Erkenntnis- und Beurteilungsfähigkeiten verlorengehen.

⁶⁸ Martin Boldt, »Im Typhoon«, in: *Y. Magazin der Bundeswehr*, Juni 2005, S. 38–40.

⁶⁹ Roland Härtl, »Eurofighter – Ein Meilensteinbericht«, in: *Europäische Sicherheit*, 54 (September 2005) 9, S. 31–37.

⁷⁰ »HIL gegründet«, in: *Griephan Briefe*, 21.2.2005, S. 2–3.

⁷¹ »Mittelstand fürchtet um Armee-Wartungsaufträge«, in: *Handelsblatt*, 21.1.2005, S. 5.

⁷² Boldt, »Im Typhoon« [wie Fn. 68], S. 38.

⁷³ Ebd., S. 19–20.

Instandsetzungsmaßnahmen werden in Zusammenarbeit mit privaten Werften durchgeführt, da der Bundeswehr die Anlagen für die Reparatur schiffstechnischer Anlagen – zum Beispiel der Antriebsmotoren, der Ruderanlagen oder der Schiffskörper – fehlen. Insofern führt die Industrie alle Instandsetzungen an den Körpern und den Betriebs-, Antriebs- und Elektrizitätsanlagen der Schiffe selber durch.⁷⁴

Die Wahrscheinlichkeit unkooperativen Verhaltens ist gering, da die Leistungen im Friedensbetrieb erbracht werden. Die zu erwartenden Kosten im Falle der Leistungseinstellung wären moderat. Eine Leistungseinstellung kann sich zwar auf die Einsatzfähigkeit der Einheiten auswirken. Da die Bundeswehr aber die Schiffe regelmäßig selbst wartet, verbleibt genügend Zeit, andere Anbieter zu suchen. Allerdings können die spezialisierten Tätigkeiten nur von wenigen Firmen ausgeführt werden, die darüber hinaus auch noch über die notwendigen Werftanlagen verfügen müssen. Der Austausch eines Anbieters ist daher mit Schwierigkeiten verbunden.

c. Die Bewachung inländischer militärischer Liegenschaften, in denen ein überproportional hoher Anteil an Stäben und Kommandobehörden untergebracht ist, stellt eine weitere Dienstleistung dar, die an private Sicherheitsfirmen ausgelagert wurde.⁷⁵ Auch wenn das Risiko bei Wachdienstaufgaben sicherlich höher ist als bei Instandsetzungsaufgaben, ist es im Friedensbetrieb für den Auftragnehmer nicht höher als bei anderen Objektschutzaufgaben.

Die zu erwartenden Kosten im Falle einer Leistungseinstellung wären gering, da die Auslagerungen im Bereich der mittelbaren Unterstützung stattfinden und somit keine Auswirkungen auf laufende Einsätze haben. Zudem könnten die Feldjäger bzw. die Soldaten der Bundeswehr diese Aufgaben ohne weiteres übernehmen; nicht zuletzt stehen auf dem Markt eine Menge Anbieter als Alternative zur Verfügung.⁷⁶

⁷⁴ Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der FDP zur Auslagerung spezifischer Sicherheits- und Militäraufgaben an nichtstaatliche Stellen, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Bundestags-Drucksache 15/5824, 26.6.2005, S. 19.

⁷⁵ Genaue Zahlen sind nicht verfügbar. Quelle: Interview des Autors mit Offizieren der Bundeswehr.

⁷⁶ Das zivile Wachpersonal ist nicht in die militärische Kommandokette eingebunden, der Kasernenkommandant besitzt ihnen gegenüber jedoch eine vertraglich abgesicherte Weisungsbefugnis. Darüber hinaus ist das Handeln des Wachpersonals auch ohne Probleme durch den Kommandanten vor Ort zu überprüfen. Demnach bestehen auch keine C2-Probleme. Siehe Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der FDP [wie Fn. 74], S. 10.

Die Wahrscheinlichkeit unkooperativen Verhaltens ist insgesamt in diesem Bereich gering. Damit sind die an die Auslagerung geknüpften Risiken insgesamt, je nach zu erwartenden Kosten bei einer Leistungseinstellung, entweder sehr gering oder gering.

Nichtkernfähigkeiten und Kernfähigkeiten im Einsatzgebiet

Der Strategie der Bundeswehr zufolge dürfen Auslagerungen im Einsatzgebiet nur lageabhängig und zur Unterstützung der eigenen Fähigkeiten erfolgen. Entsprechend wird bisher der Großteil der Aufgaben im Einsatz selbständig erbracht. Ausnahmen gibt es im Kosovo und in Afghanistan.

1. Im Kosovo hat die Bundeswehr einige logistische Sonderaufgaben an Private vergeben. So wurden die Arbeiten zur Errichtung von Feldlagern von lokalen Firmen ausgeführt,⁷⁷ privatisiert wurden auch Teile der Grundversorgung, wie der Betrieb der Messen oder der sanitären Anlagen.⁷⁸

Die Wahrscheinlichkeit unkooperativen Verhaltens ist im Kosovo als gering einzustufen, weil die Sicherheitslage weitgehend stabil ist. Gleichwohl ist der Auftragnehmer stärker gefährdet als im Heimatgebiet. Die Kosten, die im Falle einer Leistungseinstellung zu tragen wären, sind moderat. Die Auslagerungen finden im Bereich der mittelbaren Unterstützung statt, eine Einstellung der Grundversorgung würde sich demnach mit einiger zeitlicher Verzögerung auf den Einsatzbetrieb auswirken. Allerdings ist keine der Dienstleistungen von hohem Spezialisierungsgrad, so dass auf andere Anbieter ausgewichen werden kann. Für eine gewisse Zeit können die Soldaten auch von ihren Einmannrationen leben, bis Ersatz geschaffen ist. Insgesamt ergibt sich daher ein geringes Risiko als Folge der Auslagerung.

2. Nach Angaben von Rheinmetall Landsysteme GmbH (RLS) waren vom 18. Mai bis 11. Juni 2003 zwei ihrer Mitarbeiter im Lager der Bundeswehr in Kabul untergebracht, um das Kettenfahrzeug »Wiesel« zu warten und die Bundeswehrsoldaten in Bedienung und Instandsetzung einzuweisen. Dabei begleiteten sie die Soldaten auch auf Patrouillenfahrten.⁷⁹ Ein

⁷⁷ Interview des Autors im BMVg.

⁷⁸ Conny Neumann, »Stille Örtchen für die Front«, in: *Der Spiegel*, (2006) 9, S. 58.

⁷⁹ Rheinmetall-DeTec AG, *RLS-Kundendienstler im Camp Warehouse*, <<http://www.rheinmetall-detec.de/index.php?lang=2&fid=916>> (Zugriff: März 2005).

Übersicht 2

Auslagerung von Fähigkeiten durch die Bundeswehr im Frieden, Wahrscheinlichkeit und Kosten unkooperativen Verhaltens

Ausgelagerte Fähigkeiten	Wahrscheinlichkeit unkooperativen Verhaltens	Kosten bei unkooperativem Verhalten/Leistungseinstellung
Strategische Verlegefähigkeit	gering	moderat
Satellitenaufklärung	gering	moderat
1. Inhouse-Gesellschaft	nicht gegeben	-
2. Public Private Partnership		
2.a. Betriebsführungsmodell	gering	gering
2.b. Kooperationsmodell	gering	gering/moderat
3.a. Pilotenausbildung	gering	gering
3.b. Instandhaltung Marineeinheiten	gering	moderat
3.c. Wachdienstaufgaben	moderat	gering

Übersicht 3

Auslagerung von Fähigkeiten durch die Bundeswehr im Einsatz, Wahrscheinlichkeit und Kosten unkooperativen Verhaltens

Ausgelagerte Fähigkeiten	Wahrscheinlichkeit unkooperativen Verhaltens	Kosten bei unkooperativem Verhalten/Leistungseinstellung
logistische Sonderaufgaben im Kosovo	gering	moderat
»Wiesel«-Wartung in Afghanistan	hoch	gering
Bewachung des Lagers in Faisabad	hoch	moderat

PMF führte demnach Wartungsarbeiten im Einsatzgebiet durch, obwohl es sich dabei nach Angaben des BMVg um eine nicht auslagerungsfähige militärische Kernfähigkeit handelt.

Die Wahrscheinlichkeit der Leistungseinstellung ist bei diesem Beispiel hoch, da sich Angestellte des Auftragnehmers in der Nähe des Kampfgeschehens befanden und sogar mit der Bundeswehr auf Patrouille gegangen sind. Allerdings sind die zu tragenden Kosten gering. Die Erbringung der Leistung ist zwar notwendig, um die Einsatzfähigkeit der Fahrzeuge aufrechtzuerhalten, aber sie kann auch von den Wartungskräften der Bundeswehr im Einsatzgebiet übernommen werden. Aufgrund der geringen Anzahl der PMF-Mitarbeiter und ihrer kurzen Anwesenheitsdauer kann im RLS-Beispiel nicht von einer weitgehenden oder dauerhaften Auslagerung die Rede sein.

3. Das Lager der deutschen Soldaten und ihrer Verbündeten im afghanischen Faisabad wird von einer privaten Sicherheitsfirma geschützt, deren Personal

durch den ehemaligen General der Nordallianz, Nasir Mohammed, ausgesucht wurde.⁸⁰

Das Risiko einer Leistungseinstellung und die Wahrscheinlichkeit unkooperativen Verhaltens ist insbesondere durch die erhöhte Gefahr für Leib und Leben des Sicherheitspersonals und die unsichere Lage in Afghanistan hoch. Die zu erwartenden Kosten in Bezug auf das Einsatzziel sind moderat, da die ausgelagerte Aufgabe der mittelbaren Unterstützung zuzurechnen ist.⁸¹ Die Bundeswehr könnte überdies mit eigenem Personal die Sicherungsaufgaben erfüllen und ist somit nicht auf das private Personal angewiesen.

Demnach sind die zu erwartenden Kosten moderat. Insgesamt ist die Wahrscheinlichkeit unkooperativen

⁸⁰ Franz Hutsch im NDR-Info Streitkräfte und Strategien, 30.5.2005. Die Information, dass das Lager durch eine private Sicherheitsfirma geschützt wird, wurde von zwei Offizieren der Bundeswehr im März und Juni 2006 bestätigt.

⁸¹ Auch wenn die Leistungseinstellung des Wachpersonals in der Regel nicht den gesamten Einsatz zu gefährden vermag, kann es dennoch zu Beschädigung der Ausrüstung bis hin zu personalen Verlusten kommen.

Verhaltens im Einsatzgebiet Afghanistan zwar hoch, die zu erwartenden Kosten jedoch gering. Daher sind die mit der Auslagerung verbundenen Risiken moderat (gemessen nur in Bezug zur Zielerreichung).

Umsetzung der Strategie bei den US-Streitkräften

In der DLSJO werden drei Arten von Unterstützungsverträgen unterschieden: »theater support«, »external support« und »system support«.⁸²

1. »Theater support«-Verträge werden zwischen PMF aus dem Gastgeberland oder der Region und der regionalen Kommandobehörde geschlossen, die erbrachten Dienstleistungen orientieren sich an den Bedürfnissen der Truppen vor Ort.⁸³

2. »System support«-Verträge haben in der Regel eine sehr lange Laufzeit und sind an ein bestimmtes Waffensystem gebunden. Der Vertragsnehmer verpflichtet sich zur Wartung und Instandhaltung des betreffenden Systems. Bei der US Army waren 2001 auf oder unterhalb der Divisionsebene 45 Systeme auf die Unterstützung von PMF angewiesen. Darüber hinaus wurden 27 fliegende Systeme gewartet. Bei 60 Systemen haben PMF für die gesamte Laufzeit die Wartung und Instandhaltung übernommen. 42 Systeme wurden zu mehr als 75% durch PMF unterstützt und versorgt.⁸⁴

Einige der von PMF unterstützten Systeme sind dabei zur Zielerreichung notwendig, darunter der Kampfhubschrauber Apache, das Raketenabwehrsystem Patriot, der BC Spürpanzer Fuchs, das Brückengesystem Wolverine, der Hauptkampfpanzer M1A2 und der gepanzerte Mannschaftstransporter Bradley.⁸⁵

Auch die Air Force hatte 2001 zahlreiche »system support«-Verträge im Rahmen des »Total System Performance Responsibility«-Konzepts (TSPR) abgeschlossen. Nach TSPR betreut nun ein PMF den gesamten Lebenszyklus eines Waffensystems. Angestellte von PMF warten dabei zur Zielerreichung notwendige Systeme wie das Joint Surveillance Target Attack

Radar System (JSTARS),⁸⁶ die Flotte der F-117, B-2-Bomber sowie die C-17-Transporter.⁸⁷

3. »External support«-Verträge werden zwischen einer außerhalb des Einsatzgebietes angesiedelten Kommandobehörde und einem PMF zur Unterstützung der Truppen im Operationsgebiet geschlossen. Diese Verträge haben eine globale Reichweite und umfassen Aufgaben wie die Organisation und Durchführung logistischer Maßnahmen, Transport und Grundversorgung der Truppen oder die Instandhaltung der Infrastruktur. Alle Teilstreitkräfte der amerikanischen Armee haben solche Verträge abgeschlossen.

- ▶ Die Army hat 1985 das Logistical Civil Augmentation Program (LOCAP) ins Leben gerufen. Unter dem derzeit geltenden LOCAP III werden weltweit 200 000 Soldaten in 70 Einrichtungen in Afghanistan, Djibouti, Irak, Kuwait, Georgien und Usbekistan versorgt.⁸⁸ Im Jahre 2001 vereinbarten die US-Streitkräfte mit Kellogg, Brown and Root den Bau von Feldlagern mit der notwendigen Infrastruktur, zudem Versorgung, Transport, Instandhaltung und logistische Unterstützung der Lager.
- ▶ Die Air Force lässt sich im Rahmen des Air Force Contract Augmentation Program (AFCAP) durch PMF unterstützen. Dieser Vertrag umfasst eine große Bandbreite von Leistungen in mehreren Teilen der Welt: Aufbau von Flüchtlingscamps im Kosovo, Instandhaltung von Flugplätzen in Ecuador, medizinische Versorgung und Nachschub, Luftraumüberwachung der Langley (Virginia) und der Holloman Air Force Base (New Mexico) und die Instandhaltung von elektronischem Equipment in Kuwait.⁸⁹
- ▶ Die US-Navy greift im Rahmen des CONCAP (Contingency Construction Capabilities) auf PMF zurück. Der laufende Vertrag ist hauptsächlich auf den Aufbau und die Erhaltung von Infrastruktur gerichtet und sieht den Bau und Betrieb von Depots, von Startbahnen, Straßen, Piers, Brücken und Kommunikationseinrichtungen vor.⁹⁰

⁸² Joint Chiefs of Staff, *Doctrine for Logistical Support* [wie Fn. 48], Chapter V.2.

⁸³ Ebd.; Hamontree, *Contractors on the Battlefield* [wie Fn. 23], S. 7.

⁸⁴ Greenfield/Camm, *How Should the Army Use Contractors on the Battlefield?* [wie Fn. 6], S. 3.

⁸⁵ Hamontree, *Contractors on the Battlefield* [wie Fn. 23], S. 21–22.

⁸⁶ Zamparelli, »Competitive Sourcing« [wie Fn. 10], S. 13.

⁸⁷ Amy Butler, »Loggies vs. Contractors«, in: *Air Force Magazine*, 84 (Januar 2001) 1, S. 71–74.

⁸⁸ Tony Skinner, »Essential Cover«, in: *Jane's Defence Weekly*, 27.7.2005, S. 24–29.

⁸⁹ George A. Cahlink, »Send in the Contractors«, in: *Air Force Magazine*, 86 (Januar 2003) 1, S. 68–70.

⁹⁰ Peter J. Higgins, »Civilians Augmentation of Joint Operations«, in: *Army Logistician*, 35 (Januar/Februar 2003) 1, S. 14–16.

Eine Übersicht über die Auslagerungen bei Streitkräften im Einsatzgebiet gibt eine Aufstellung des GAO (Tabelle 1).⁹¹

Da viele der Auslagerungen im Einsatzgebiet stattfinden und somit Leib und Leben der PMF-Angestellten gefährdet sind, ist die Wahrscheinlichkeit unkooperativen Verhaltens hoch. Auch die zu erwartenden Kosten im Falle der Leistungseinstellung sind hoch. Dies lässt sich einem Bericht des GAO an den Senat entnehmen, in dem es heißt, dass PMF vitale Unterstützungsleistungen bereitstellen, ohne die sich ein Einsatz nicht durchführen ließe.⁹² George Hamontree geht noch weiter. Er kommt in seiner Analyse zu dem Schluss, dass PMF nicht die Fähigkeiten zur Unterstützung der Systeme verbessern, sondern dass sie selbst das Versorgungssystem bilden.⁹³

Insgesamt besteht eine hohe Abhängigkeit der US-Streitkräfte von den Dienstleistungen der PMF, da die US-Armee in einigen Bereichen über keine eigenen organischen Fähigkeiten mehr verfügt. So wären die Apache- und Blackhawk-Helikopter der Army National

Guard in Bosnien nicht einsatzfähig gewesen, wenn PMF sie nicht gewartet hätten. Der National Guard fehlte dazu das nötige Know-how. Ein anderes Beispiel findet sich bei der Air Force, die mangels eigenen Personals für Wartung und Betrieb des C21J-Flugzeugs auf die Unterstützung der PMF angewiesen ist.⁹⁴ Während des Irak-Feldzuges war die 4. US-Infanterie-Division fast vollständig auf die Unterstützung von PMF angewiesen: Für 60 Systeme dieser Division war in insgesamt 44 Verträgen mit PMF die Instandhaltung und Wartung sichergestellt, einschließlich des gesamten C2-Systems.⁹⁵ Ohne die Dienstleistung der PMF hätte die Division nicht eingesetzt werden können.

Abhängigkeiten bestehen aber nicht nur bei Wartung und Instandhaltung. Das Unmanned Area Vehicle – Predator betrieben Angestellte von PMF sogar im Einsatz, da das Air-Force-Personal dafür noch nicht hinreichend ausgebildet war.⁹⁶

Die Risiken, die der von den US-Streitkräften praktizierten Auslagerung im Einsatzgebiet anhaften, sind somit sehr hoch.

Tabelle 1
Auslagerungen bei US-Streitkräften in verschiedenen Einsatzgebieten

Aufgaben und Fähigkeiten	Balkan	Südwestasien	Zentralasien
Waffensystemunterstützung	X	X	X
Geheimdienstliche Analysen	X	X	X
Übersetzer/Dolmetscher	X	X	X
Management des Stützpunkts	X	X	X
Logistikunterstützung	X	X	
Vorgelagerte Systemwartung		X	
Nichttaktische Kommunikation	X	X	
Instandhaltung von Generatoren	X	X	X
Detektion biologischer und chemischer Bedrohungen		X	X
Command, Control, Communication, Computing and Intelligence	X	X	X
Fortbildung	X		
Treibstoff und Materialtransport	X	X	X
Bewachung	X	X	
Instandhaltung der taktischen und nichttaktischen Fahrzeuge	X	X	
Medizinische Versorgung	X	X	
Feldpost	X		

⁹¹ GAO, *Military Operations* [wie Fn. 46], S. 7.

⁹² Ebd., S. 18.

⁹³ Hamontree, *Contractors on the Battlefield* [wie Fn. 23], S. 13.

⁹⁴ GAO, *Military Operations* [wie Fn. 46], S. 8.

⁹⁵ Greenfield/Camm, *How Should the Army Use Contractors on the Battlefield?* [wie Fn. 6], S. 3.

⁹⁶ GAO, *Military Operations* [wie Fn. 46], S. 8.

Erweiterung des politischen Handlungsspielraums

Regierungen in Demokratien sind bei der Entscheidung für Auslandseinsätze regelmäßig auf die Unterstützung der Bevölkerung angewiesen. Die Gefahr, diese Unterstützung zu verlieren, steigt mit der Anzahl der Verluste.⁹⁷ Da Regierungen solche Verluste auch politisch zu vertreten haben, können sie sogar ihren Machterhalt gefährden. Durch den Einsatz von PMF kann die Zahl der Truppen im Einsatzgebiet gering gehalten und können damit auch die offiziellen Verlustziffern reduziert werden. Denn die 349 PMF-Angestellten, die seit Beginn des Krieges im Irak zu Tode gekommen sind, tauchen in den amtlichen Verlustlisten nicht auf.⁹⁸

Oftmals ist die Anzahl der Truppen im Einsatzgebiet auch durch Obergrenzen (*troop ceilings*) beschränkt, die vom Parlament oder dem Gastgeberland vorgegeben werden. Durch die Entsendung von PMF können die Streitkräfte von Unterstützungsaufgaben entlastet werden, was sie in die Lage versetzt, sich auf ihre eigentlichen Aufgaben zu konzentrieren.⁹⁹ Die Nutzung von PMF bietet auch die Möglichkeit, eine größere Anzahl von Kampftruppen zu entsenden, was dem entsendenden Staat unter anderem mehr Einfluss und mehr Gewicht bei Verhandlungen verschaffen kann.

Völkerrechtliche Probleme

Der Einsatz privater Dienstleister in Streitkräften ist völkerrechtlich nicht verboten. Der Einsatz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten ist jedoch völkerrechtlichen Beschränkungen unterworfen.

Dabei ist zwischen Kombattanten und Zivilisten bzw. Nichtkombattanten zu unterscheiden, wobei sich aus dieser Unterscheidung Rechte und Pflichten ableiten. So dürfen Kombattanten an Kampfhandlungen teilnehmen, gelten als legitime militärische Ziele und sind im Falle ihrer Gefangennahme als Kriegsgefangene zu behandeln.¹⁰⁰ Nach Artikel 1 der Haager Landkriegsordnung sind Angehörige von Streitkräften, Milizen und Freiwilligenverbänden Kombattanten, sofern sie folgende Bedingungen erfüllen: Sie müssen einer verantwortlichen Führung unterstehen; sie müssen Erkennungsabzeichen und ihre Waffen offen tragen und sich an die Gesetze und Gebräuche des Krieges halten. Wer eine dieser Bedingungen nicht erfüllt, ist ein Nichtkombattant. Nichtkombattanten dürfen nicht an Kampfhandlungen teilnehmen und nicht zum Ziel einer militärischen Maßnahme werden. Bei der Gefangennahme sind sie wie Kriegsgefangene zu behandeln.¹⁰¹ Beteiligen sie sich dennoch unmittelbar an Kampfhandlungen, werden sie als illegale Kombattanten eingestuft und in der Folge zu legitimen militärischen Zielen, verlieren den Anspruch auf den Kriegsgefangenenstatus und können für ihre Handlungen strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden.¹⁰²

Häufig wird die Auffassung vertreten, dass PMF ein neues Söldnertum verkörpern¹⁰³ und ihre Angestellten somit als illegale Kombattanten anzusehen sind. Der UN-Sonderberichterstatter für Söldnerfragen, Enrique Ballesteros, stellte jedoch fest, dass die völkerrechtlichen Regelungen und Definitionen widersprüchlich und lückenhaft sind.¹⁰⁴ Die beiden wichtigsten völkerrechtlichen Dokumente in diesem Zusammenhang sind das erste Zusatzprotokoll zur Genfer Konvention und die Internationale Konvention gegen die Rekrutierung, Nutzung, Finanzierung und das Training von Söldnern. Allerdings ist die Internationale Konvention

100 Die grundlegenden Vertragswerke des humanitären Kriegsvölkerrechts sind die Haager Landkriegsordnung (1907), das Genfer Abkommen (1949) und das erste Zusatzprotokoll zur Genfer Konvention (1977).

101 Zamparelli, »Competitive Sourcing« [wie Fn. 10], S. 16.

102 Otto Kimminich, *Einführung in das Völkerrecht*, 6. Auflage, Tübingen 1997, S. 447.

103 Binder, *Der Einsatz von Söldnerfirmen* [wie Fn. 3], S. 14.

104 Enrique B. Ballesteros, *Report on the Question of the Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-determination*, Genf 1998, Punkt 85.

97 Andreas Hasenclever, *Die Macht der Moral in den Internationalen Beziehungen*, Frankfurt a.M. 2000, S. 246–279.

98 <<http://www.icasualties.org/oif/Civ.aspx>> (Zugriff: 15.9.2006).

99 Urey, *Civilian Contractors* [wie Fn. 10], S. 5; Greenfield/Camm, *How Should the Army Use Contractors on the Battlefield?* [wie Fn. 6], S. 178; Mailander, *Battlefield Contractors* [wie Fn. 6], S. 17.

Übersicht 4

Status von Personen in bewaffneten Konflikten

Kategorie		Militärisches Ziel	Kriegsgefangenenstatus	Strafrechtliche Verfolgung
Kombattanten	Streitkräfte Milizen Freiwilligenkorps	+	+	-
Nichtkombattanten	Zivilisten	-	+	-
	Zivilisten, die Streitkräfte begleiten	+	+	-
Illegale Kombattanten	Söldner, Partisanen, Guerrillakämpfer etc.	+	-	+

noch nicht in Kraft getreten, da die Ratifizierung durch eine Anzahl von Staaten aussteht.

Die Söldnerdefinition in Artikel 47 des ersten Zusatzprotokolls findet am meisten Akzeptanz. Problematisch ist jedoch, dass sie viele Kriterien enthält, die sehr leicht zu umgehen sind oder deren Einhaltung nur schwer zu überprüfen ist. So gilt nur derjenige als Söldner, der für einen bestimmten Konflikt angeworben wurde. Da Angestellte von PMF zumeist Langzeitverträge haben, erfüllen sie dieses Kriterium nicht. Ein weiteres Kriterium für einen Söldner ist, dass er sich aus Profitstreben an den Kampfhandlungen beteiligt. Der Nachweis entsprechender Beweggründe ist jedoch sehr schwierig.¹⁰⁵ Aufgrund dieser Unzulänglichkeiten ist die Definition des Artikels 47 und aller identischen Ansätze¹⁰⁶ für die »statusrechtliche Einordnung privater Sicherheits- und Militärfirmen nahezu irrelevant«.¹⁰⁷

Auch wenn Zivilisten nicht an Kampfhandlungen teilnehmen dürfen, ist es ihnen nicht untersagt, Streitkräfte in den Einsatz zu begleiten und bei ihren Aufgaben zu unterstützen. Allerdings gehen sie damit das Risiko ein, im Rahmen von Kampfhandlungen als legitimes militärisches Ziel angesehen zu werden.¹⁰⁸ Im Falle ihrer Gefangennahme steht ihnen aber weiterhin der Status von Kriegsgefangenen zu.

In der Regel sind Angestellte von PMF Zivilisten, die die Streitkräfte im Einsatz begleiten. Sie können somit als militärisches Ziel behandelt werden, dürfen sich

aber selber nicht unmittelbar an Kampfhandlungen beteiligen. Bei Zuwiderhandlung droht die Einstufung als illegaler Kombattant. Was jedoch als unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten zu werten ist, ist den internationalen Verträgen nicht zu entnehmen. Unstrittig ist, dass alle Handlungen, die ihrem Zweck nach Schäden beim feindlichen Personal und an der Ausrüstung verursachen¹⁰⁹ oder die dazu dienen, Feinde gefangenzunehmen, zu verletzen oder zu töten, als unmittelbare Teilnahme an Kampfhandlungen zu werten sind.¹¹⁰ Uneinigkeit herrscht darüber, ob beispielsweise Sicherungs- oder Aufklärungsaufgaben als unmittelbare Beteiligung gelten sollen.¹¹¹ Es besteht demnach eine Grauzone, in der die trennscharfe Abgrenzung zwischen legalen und illegalen Beiträgen zu einer militärischen Operation nur schwer möglich ist.¹¹²

Legitimität und politische Kosten

Handelt ein Staat in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, wird sein Handeln von anderen Staaten als legitim erachtet, was wiederum die Reputation des Staates stärkt. Bewusste Missachtung geltender Rechtsnormen kann sich in einem Reputationsverlust niederschlagen¹¹³ und in der Folge zukünftige Kooperatio-

¹⁰⁵ Shearer, *Private Armies* [wie Fn. 2], S. 19.

¹⁰⁶ *International Convention against Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries*, 4.12.1989, Art. 1.

¹⁰⁷ Christian Schaller, *Private Sicherheits- und Militärfirmen in bewaffneten Konflikten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2005 (S 24/05), S. 9.

¹⁰⁸ Lisa Turner/Lynn Norton, »Civilians at the Tip of the Spear«, in: *The Air Force Law Review*, 51 (2001), S. 26.

¹⁰⁹ Ebd., S. 28.

¹¹⁰ Naval War College, *Annotated Supplement to the Commander's Handbook of the Law of Naval Operations*, Newport 1997, S. 12.7.1.

¹¹¹ Turner/Norton, »Civilians at the Tip« [wie Fn. 108], S. 28.

¹¹² Schaller, *Private Sicherheits- und Militärfirmen* [wie Fn. 107], S. 11.

¹¹³ Robert Keohane, *After Hegemony*, Princeton 1984, S. 105.

nen mit anderen Staaten beeinträchtigen.¹¹⁴ Politische Kosten können demnach entstehen, wenn das Handeln eines Staat nicht eindeutig von völkerrechtlichen Normen gedeckt ist.

Sowohl die US-Streitkräfte als auch die Bundeswehr setzen PMF ein, deren erbrachte Dienstleistungen häufig in einer völkerrechtlichen Grauzone liegen. Bei den US-Streitkräften wurden Dienstleistungen ausgelagert, die mit hoher Wahrscheinlichkeit als unmittelbare Unterstützung von Kamphandlungen einzuordnen sind. Zu nennen ist hier die Unterstützung der C²-Systeme und Wv der 4. Infanterie-Division sowie die Bedienung des Unmanned Area Vehicle – Predator durch einen PMF im Einsatz.¹¹⁵

Die Bundesregierung betont zwar, dass Mitarbeiter privater Sicherheitsfirmen, die nicht in die Streitkräfte eingegliedert sind, keinen Kombattantenstatus besitzen und dass die Bundeswehr sie auch nicht einsetzt.¹¹⁶ Dennoch haben die deutschen Streitkräfte einen privaten Sicherheitsdienstleister zur Bewachung des Lagers in Faisabad (Afghanistan) engagiert.

114 Ebd., S. 106; Charles W. Kegley/Gregory Raymond, *A Multipolar Peace?*, New York 1994, S. 122.

115 GAO, *Military Operations* [wie Fn. 46], S. 8.

116 Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der FDP [wie Fn. 74], S. 15.

Entlastung versus Belastung der Streitkräfte

Private Militärfirmen, so ein Argument, können die Streitkräfte entlasten, indem sie deren Fähigkeiten ergänzen oder nicht vorhandene Fähigkeiten zur Verfügung stellen.¹¹⁷ Der Under Secretary of Defense Michael W. Wynne bemerkte am 23. Juni 2004 vor dem House Committee on Armed Services, das Pentagon ziehe oftmals PMF für Aufgaben heran, in denen die US-Streitkräfte keine organischen Ressourcen oder Expertise hätten.¹¹⁸ Konkret lässt sich ein Entlastungseffekt etwa bei der Verlegung von Truppen zeigen, wo PMF auch auf eigenen oder lokalen Transportraum zurückgreifen und damit die Verlegegeschwindigkeit beschleunigen können. Dadurch lässt sich wiederum die Einsatzbereitschaft schneller herstellen.¹¹⁹

Probleme der Einsatzführung

PMF können auch zu einer zusätzlichen Belastung werden, da sich bei ihrem Einsatz im Operationsgebiet stets die Frage nach ihrem Schutz stellt. Zudem kann ein Kommandeur die Option einbüßen, Kräfte je nach Lage flexibel einzusetzen. Denn im Krisenfall kann er beispielsweise keine Alarmeinheiten mit Soldaten der Nachschubeinheiten aufstellen,¹²⁰ da hier PMF Dienst tun, deren Aufgaben vertraglich fixiert sind. Eine Anpassung des Vertrages an die veränderte Lage ist möglich, benötigt jedoch Zeit. Jede Verzögerung wiederum kann die Effektivität des Einsatzes beeinträchtigen.

Anders als Soldaten sind die privaten Angestellten nicht in die Kommandokette eingegliedert. Dies hat Auswirkungen auf die Einsatzführung, da der Feldkommandant nicht mehr auf alle Personen und Abläufe Einfluss nehmen kann, die zur Erfüllung

seines Auftrags von Bedeutung sind.¹²¹ Als Folge einer Auslagerung des Nachschubs büßt der Kommandeur auch die Möglichkeit ein, auf Planung, Prioritätensetzung oder Verteilung des Nachschubs im Operationsgebiet einzuwirken.

Der Einsatz mehrerer privater Anbieter kann sich negativ auf den Nachschubfluss auswirken, wenn sie um Transportkapazitäten, Luftraum und Flugplätze konkurrieren. Eine große Gefahr besteht auch darin, dass die Privaten in einer laufenden Operation ihre Dienstleistungen einstellen und das Einsatzgebiet verlassen. Da PMF nicht dem militärischen Kommando unterstehen, können sie auch nicht per Befehl davon abgehalten werden.¹²²

Lösungsversuche der US-Streitkräfte

Die US Army hat versucht, die C²-Probleme durch eine Ausweitung der Weisungsbefugnisse des Kommandeurs zu lösen. So wurde vertraglich festgeschrieben, dass die Angestellten von PMF den generellen Anweisungen des Feldkommandeurs Folge leisten müssen.¹²³ Problematisch ist jedoch, dass diese Regelung in jedem einzelnen Vertrag festgehalten werden muss. Weiterhin müssen generelle Anordnungen in schriftlicher Form erteilt werden und sich an alle Angehörigen des Kommandos richten. Da sich jedoch die Gegebenheiten im Einsatzgebiet sehr schnell verändern können und ein Befehl somit nicht immer verzugslos schriftlich ausgefertigt werden kann, ist dieses Verfahren nur bedingt praktikabel.

Die Frage des Schutzes der PMF durch reguläre Truppen ist in den einzelnen amerikanischen Teilstreitkräften unterschiedlich beantwortet worden. Grundsätzlich wird in der DLSJO bestimmt, dass der Schutz der Angestellten Sache der PMF ist.¹²⁴ Mit dem

117 Uttley, *Contractors on Deployed Military Operations* [wie Fn. 12], S. 48.

118 House of Representatives, U.S. House Committee on Armed Services, *Statement of The Honorable Michael W. Wynne, Acting Under Secretary of Defense (Acquisition, Technology, and Logistics)*, 108th Congress, 2. Sitzung, Washington, D.C., 24.6.2004.

119 Greenfield/Camm, *How Should the Army Use Contractors on the Battlefield?* [wie Fn. 6], S. 175.

120 Erich von Manstein, *Verlorene Siege*, 15. Auflage, Bonn 1998, S. 355.

121 Siehe: *Frontline*-Interview vom 21.6.2005 mit US-Marineoffizier John Toolan, seinerzeit Kommandeur im Irak in der Region Fallujah, <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/warriors/interviews/toolan.html>> (Zugriff: Juni 2006).

122 GAO, *Military Operations* [wie Fn. 46], S. 16.

123 Ebd., S. 28.

124 Joint Chiefs of Staff, *Doctrine for Logistical Support* [wie Fn. 48], Chapter V.13.

Einverständnis des örtlichen Kommandeurs können Angestellte von PMF sich zum Selbstschutz bewaffnen.¹²⁵ Gleichzeitig wird jedoch in den generellen Leitlinien der DLSJO vorgegeben, dass PMF nicht mit Waffen auszustatten sind.¹²⁶ Wenn sich Angestellte von PMF selbst bewaffnen, laufen sie Gefahr, den Nichtkombattantenstatus zu verlieren, da im Falle des Waffeneinsatzes nicht immer klar ist, ob dieser der Selbstverteidigung dient.

Allerdings weichen die Teilstreitkräfte von dieser generellen Regelung ab. Die Air Force legt in jedem Vertrag fest, auf welcher Seite die Verantwortung liegt.¹²⁷ In den Army Field Manuals wird die Verantwortung für den Schutz der PMF grundsätzlich dem Feldkommandeur übertragen.¹²⁸ Dadurch werden reguläre Kräfte gebunden, die für andere Aufgaben ausfallen, was wiederum den Effizienzgewinn der Auslagerung mindert.

Lösungsansätze der Bundeswehr

Die meisten der aufgezeigten Probleme sind bei der Bundeswehr bisher nicht aufgetreten, da die Auslagerungen im Einsatz nicht so weitreichend sind wie bei den US-Streitkräften. Generelle Weisungen zum Schutz von PMF-Angestellten existieren nicht.¹²⁹ Allerdings zeigt sich an dem Beispiel der Mitarbeiter von RLS, die die Bundeswehrsoldaten auf ihren täglichen Patrouillenfahrten durch Kabul begleitet haben, dass die Problematik auch für die Bundeswehr relevant ist.

Zwischenergebnis

Es ist festzustellen, dass die US-Streitkräfte und die Bundeswehr eine ähnliche PMF-Strategie haben. Große Unterschiede bestehen in der Praxis. So lagern die US-Streitkräfte in größerem Umfang Aufgaben aus als die Bundeswehr. Der Einkauf von Dienstleistungen hat bei den US-Streitkräften – im Gegensatz zur Bundeswehr – in vielen Bereichen zu einem Kompetenzverlust geführt. Manche Systeme können ohne PMF nicht mehr

betrieben werden, was mittelbar die Durchführung vieler Operationen gefährdet. Dadurch wiederum ist auch die Fähigkeit stärker gefährdet, das Gut Sicherheit selbständig zu produzieren.¹³⁰

Während die Bundeswehr PMF hauptsächlich zur Erbringung von Aufgaben im Inland nutzt, setzen die US-Streitkräfte PMF sehr stark im Einsatzgebiet ein. Dies hat zur Folge, dass die US-Streitkräfte in wesentlich höherem Maße mit den völkerrechtlichen und den Problemen der Einsatzführung konfrontiert sind. Letztlich zeigt sich, dass die PMF-Strategien keine ausreichenden Lösungen für diese beiden grundlegenden Probleme bereithalten.

¹²⁵ Urey, *Civilian Contractors* [wie Fn. 10], S. 10.

¹²⁶ Joint Chiefs of Staff, *Doctrine for Logistical Support* [wie Fn. 48], Chapter V.13.

¹²⁷ GAO, *Military Operations* [wie Fn. 46], S. 25.

¹²⁸ Headquarters of the Army, *FM 3-100.21* [wie Fn. 47], Chapter 6-4.

¹²⁹ Interview des Autors mit drei Offizieren der Bundeswehr (Februar/März 2006).

¹³⁰ GAO, *Military Operations* [wie Fn. 46], S. 17.

Ursache für die unterschiedliche Praxis

Obwohl sich die PMF-Strategien von Bundeswehr und US-Streitkräften ähnlich sind, werden sie in der Praxis unterschiedlich konsequent beachtet. Deren Beachtung ist abhängig davon, wie stark Ressourcenausstattung und Anforderungen auseinanderklaffen. Je größer die Ressourcenprobleme, desto mehr tritt das Interesse an kostengünstiger Bedarfsdeckung in den Vordergrund und desto weniger finden die Bestimmungen der PMF-Strategie Beachtung.¹³¹ Da bei den US-Streitkräften die Schere wesentlich weiter auseinanderklafft als bei der Bundeswehr, findet die amerikanische PMF-Strategie weniger Beachtung.

Anforderungen und Ressourcenlage bei den US-Streitkräften

Die US-Streitkräfte befinden sich in einer Krise.¹³² »Das US-Militär sieht sich mit Anforderungen konfrontiert, die eine Bandbreite und Intensität haben, wie sie seit Ende des Vietnamkriegs nicht mehr vorgekommen sind. Die Indizien häufen sich, dass den Streitkräften das Personal fehlt, diesen Herausforderungen zu begegnen.«¹³³

Im Dezember 2001 waren ungefähr 100 000 Soldaten der US Army im Ausland stationiert, 2004 stieg ihre Zahl auf 333 000, 2006 ging sie leicht auf circa 250 000 zurück.¹³⁴ 26 der 33 Kampfbrigaden der Army befanden sich im Jahr 2004 im Ausland. Die Air Force hat momentan rund um den Globus durchschnittlich mehr als 35 000 Soldaten im Einsatz. Dreizehn Jahre zuvor lag der Durchschnitt bei 2000.

131 Tim Cross, »Logistic Support for UK Expeditionary Operations«, in: *RUSI Journal*, 145 (Februar 2000) 1, S. 71–75.

132 Frederick Kagan, »The US-Military's Manpower Crisis«, in: *Foreign Affairs*, 86 (2006) 4, S. 97–110.

133 »The U.S. military is facing demands that are more wide-ranging and intensive than at any time since the end of the Vietnam War. But evidences is mounting that the armed forces lack the manpower to meet those challenges.« (Zitiert in: Jeremy Barnicle/Leif Wellington Haase, *Legions Stretched Thin, Reality Check*, Washington, D.C.: The Century Foundation, 2004, S. 1.) Vgl. auch Michael O'Hanlon, »The Need to Increase the Size of the Deployed Army«, in: *Parameters*, 34 (Herbst 2004) 3, S. 4–17.

134 <<http://www.army.mil/operations/>> (Zugriff: 13.10.2006).

Die US Army verzeichnete einen 300prozentigen Anstieg der Zahl von Einsätzen. Im Verhältnis dazu sind die personellen Kapazitäten stark abgesunken. Hatten die US-Streitkräfte 1985 noch über 2,4 Millionen Mann verfügt, war dieser Bestand im Jahre 2005 um 40% reduziert (siehe Graphik 1, S. 29). Im gleichen Zeitraum schrumpfte auch der Anteil des Verteidigungshaushalts am Bruttoinlandsprodukt (Tabelle 2, S. 29).

Ein Indikator für den Personalbedarf von Streitkräften ist die Einberufung der Reserve und die durchschnittliche Verweildauer der Soldaten im Auslandseinsatz. Je länger die Verweildauer und je höher der Anteil der Reserve am Einsatzkontingent, desto drängender sind die Personalprobleme. Seit dem 11. September 2001 mussten die US-Streitkräfte verstärkt auf die Nationalgarde und auf Reservisten zurückgreifen. Momentan stellt die Nationalgarde circa 40% der Streitkräfte im Irak. Bis April 2004 waren 150 000 Reservisten der Army einberufen worden. Die durchschnittliche Verweildauer eines Soldaten der US Army im Auslandseinsatz beträgt mittlerweile zwölf Monate.¹³⁵ Die Nationalgarde und Reserve mussten, obwohl um 48% reduziert, dreizehn Mal mehr Einsätze im Jahr absolvieren.¹³⁶

Die meisten Autoren sind sich einig, dass die aktuellen Anforderungen 75% bis 100% der jetzigen Kräfte in den nächsten 12 bis 14 Monaten beanspruchen.¹³⁷ Sollen die notwendigen Ruhe- und Vorbereitungsphasen eingehalten werden, müssten circa 60 000 zusätzliche Soldaten eingestellt werden.¹³⁸

Da die Ressourcenausstattung nicht mit den stetig steigenden Anforderungen Schritt hält, müssen Wege gefunden werden, die Lücke zu schließen. Dies geschieht unter anderem durch den Zukauf militä-

135 James Hosek/Jennifer Kavanagh/Laura Miller, *How Deployment Affects Service Members*, Santa Monica, Cal.: RAND Corporation, 2006, S. 1.

136 Stephen Blizzard, »Increasing Reliance on Contractors on the Battlefield – How Do We Keep from Crossing the Line?«, in: *Air Force Journal of Logistics*, 23 (2004) 3, S. 4–15.

137 Barnicle/Haase, *Legions Stretched Thin* [wie Fn. 133], S. 8.

138 O'Hanlon, »The Need to Increase the Size of the Deployed Army« [wie Fn. 133], S. 12.

rischer Dienstleistungen.¹³⁹ Angesichts der drängenden Probleme treten die zu erwartenden Nachteile dieser Option in den Hintergrund. Die Bestimmungen der PMF-Strategie werden im selben Zuge entweder missachtet oder außer Kraft gesetzt.

Um die erkannten Gefahren zu minimieren, forderte das Pentagon die Teilstreitkräfte auf, Ausweichpläne für den Ausfall eines PMF auszuarbeiten, sogenannte Back-up-Pläne. Das GAO stellte in seinem Bericht an den US-Senat 2003 jedoch fest, dass solche Pläne nicht existierten.¹⁴⁰

Nach der 50/50-Regel muss die Luftwaffe mindestens 50% der Instandhaltungsmaßnahmen selbst durchführen. Aufgrund der Reduzierung der Kapazitäten um 40%¹⁴¹ konnte die Air Force im Jahre 2000 den gesetzlich geforderten Eigenanteil nicht mehr erbringen. Die 50/50-Regel wurde daher von Air Force Secretary F. Whitten Peters vorläufig außer Kraft gesetzt.

Anforderungen und Ressourcenlage bei der Bundeswehr

Auch bei der Bundeswehr wurden seit Ende des Kalten Krieges Truppenstärke (Graphik 1) und Verteidigungshaushalt (Tabelle 2) reduziert, und dies trotz Zunahme der Auslandseinsätze. Waren Bundeswehrsoldaten bis Anfang der neunziger Jahre – von kurzfristigen humanitären Hilfseinsätzen abgesehen – gar nicht im Ausland eingesetzt, wurde Ende 2005 ihre Beteiligung an 20 friedenserhaltenden, -schaffenden und -erzwingenden Auslandseinsätzen registriert.¹⁴² Zurzeit befinden sich circa 9000 Soldaten und Soldatinnen im Auslandseinsatz.¹⁴³

Anders als bei den US-Streitkräften lässt sich jedoch nicht von einer krisenhaften Situation sprechen. In Afghanistan stellen Reservisten 6,4% (190 Mann), im Kosovo 7,3% (214 Mann) und in Bosnien-Herzegowina

7,5% (68 Mann) des Einsatzkontingents.¹⁴⁴ Der einzelne Bundeswehrsoldat ist in der Regel vier Monate im Ausland eingesetzt, die Einberufung von Reservisten ist für maximal sieben Monate möglich.¹⁴⁵ Der geringe Anteil der Reservisten und die kurze Einsatzdauer zeigen, dass die Bundeswehr noch nicht mit großen Personalengpässen zu kämpfen hat. Dennoch stoßen die Streitkräfte, nach den Worten des Wehrbeauftragten der Bundesregierung, an ihre Grenzen.¹⁴⁶ Erste Bedarfslücken bei qualifiziertem Personal zeigen sich in der Einsatzplanung, im Sanitätsdienst und bei den Heeresfliegern.¹⁴⁷

Ressourcenmangel herrscht auch im Bereich der strategischen Verlegefähigkeit und der Aufklärung. Da nach PMF-Strategie beide zu den Kernfähigkeiten gehören, wäre an sich jeglicher Rückgriff auf PMF untersagt. Obwohl die Bundeswehr diese Fähigkeiten folglich selbständig erbringen müsste, greift sie auf private Anbieter zurück. Der Grund ist monetärer Natur. Eine sofortige Schließung der Bedarfslücke wäre mit einem hohen finanziellen Aufwand verbunden. In den Verteidigungspolitischen Richtlinien 2003 wird deutlich gemacht, dass Auftrag, Aufgaben und Fähigkeiten der Bundeswehr jeweils die Ressourcenlage berücksichtigen.¹⁴⁸ Bei angespannter Ressourcenlage rückt demnach die kostengünstige Bedarfsdeckung zu Lasten der Bestimmungen der PMF-Strategie in den Vordergrund. Damit nimmt man in Kauf, dass die Fähigkeit, das Gut Sicherheit zu produzieren, stärker gefährdet wird. Allerdings darf diese Aussage nicht überstrapaziert werden, da das Risiko in den genannten Beispielen insgesamt gering ist und der Einkauf nur eine Übergangslösung darstellt. Gleichwohl zeigen diese Beispiele, dass auch die Bundeswehr unter ungünstigen Rahmenbedingungen bereit ist, größere Nachteile in Kauf zu nehmen, um schnellstmöglich und kostengünstig akuten Bedarf zu decken.

139 Barnicle/Haase, *Legions Stretched Thin* [wie Fn. 133], S. 7.

140 GAO, *Military Operations* [wie Fn. 46], S. 16.

141 Vgl. Butler, »Loggies vs. Contractors« [wie Fn. 87]. Auch 2001 blieb die Regelung ausgesetzt; siehe Peter Grier, »Loggie Power«, in: *Air Force Magazine*, 85 (November 2002) 11, S. 69–72.

142 »Auslandseinsätze der Bundeswehr«, <<http://www.einsatz.bundeswehr.de/C1256F1D0022A5C2/docname/index.html>> (Zugriff: 1.12.2006).

143 »Einsatzzahlen – Die Stärke der deutschen Einsatzkontingente«, auf der Seite des Bundeswehrportals (Stand: 29.11.2006), <<http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/>> (Zugriff: 4.12.2006).

144 »Einsatzzahlen – die Stärke der deutschen Einsatzkontingente«, <<http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/>> (Zugriff: 4.12.2006).

145 <<http://www.bundeswehr.de/>>.

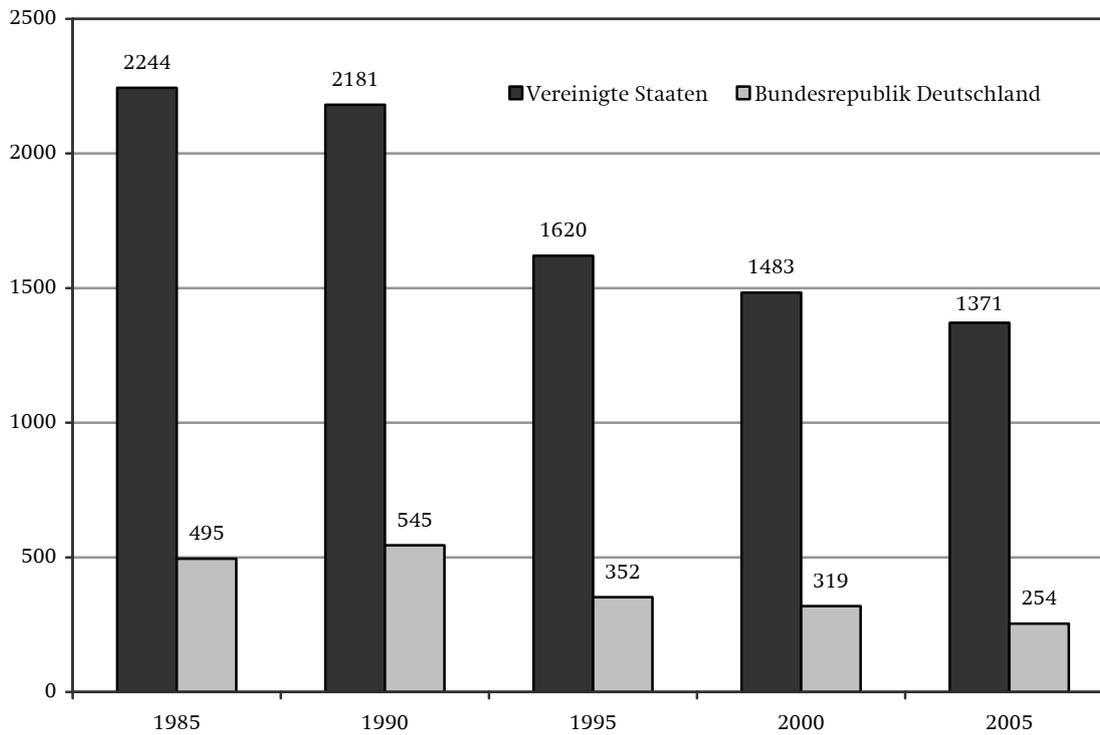
146 »Bundeswehr stößt an ihre Grenzen«, Reuters, 1.9.2006, <<http://www.stern.de/politik/deutschland/Auslandseinsatze-Bundeswehr-Grenzen/569058.html>> (Zugriff: Dezember 2006).

147 *Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten*, Jahresbericht 2005 (47. Bericht), Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Bundestags-Drucksache 16/850, 14.3.2006, S. 20, <<http://dip.bundestag.de/btd/16/008/1600850.pdf>>.

148 BMVg, VPR [wie Fn. 37], S. 18, Punkt 2.

Graphik 1

Truppenstärke der deutschen und der US-Streitkräfte, 1985–2005 (Personal in 1000)



Quelle: *Nato-Russia Compendium of Financial and Economic Data Relating to Defence*, 8.12.2005, S. 10, <<http://www.nato.int/docu/pr/2005/p05-161.pdf>> (Zugriff: September 2006).

Tabelle 2

Verteidigungsausgaben der USA und Deutschlands, 1985–2004
(in Prozent des Bruttoinlandsprodukts)

	1985–1989	1990–1994	1995–1999	2000–2004
Vereinigte Staaten	6,0	4,6	3,3	3,4
Bundesrepublik Deutschland	3,0	2,1	1,6	1,5

Quelle: *Nato-Russia Compendium of Financial and Economic Data Relating to Defence*, 8.12.2005, S. 7, <<http://www.nato.int/docu/pr/2005/p05-161.pdf>> (Zugriff: September 2006).

Implikationen und Lösungsansatz

In den USA haben sich die PMF von einem »force multiplier« zu einem eigenständigen sicherheitspolitischen Akteur gewandelt. Eine wesentliche Ursache dafür ist das Auseinanderklaffen von Ressourcenausstattung und Anforderungen. Bei der Bundeswehr ist das noch nicht in diesem Maße der Fall. Wahrscheinlich wird sich dies aber ändern. Denn nach dem Bundeshaushaltsplan 2005 sollen die Verteidigungsausgaben nur unwesentlich von 23,94 Mrd. Euro (2006) auf 24,88 Mrd. Euro (2009) steigen. Dem stehen jedoch zunehmende Verpflichtungen im Rahmen der Nato, der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und der Vereinten Nationen gegenüber.¹⁴⁹ Daraus folgt natürlich nicht kausal, dass die wahrscheinlich entstehende Bedarfslücke durch den Einkauf privater Dienstleistungen geschlossen wird. Andere Möglichkeiten stehen offen. So kann die Bundeswehr ihre organischen Fähigkeiten wieder auf ein höheres Niveau bringen oder eine weitergehende Arbeitsteilung mit den Verbündeten anstreben.

Arbeitsteilung und Aufbau kollektiver Fähigkeiten

Für den Aufbau eigener Fähigkeiten gilt die Faustregel: »es braucht acht Jahre, um acht Jahre Erfahrung aufzubauen.«¹⁵⁰ Da ein solcher Aufbau zudem zusätzliche Kosten verursacht, erscheint es angesichts des stagnierenden Verteidigungshaushalts unwahrscheinlich, dass die Bundeswehr diese Lösung wählt. Sie ist ohnehin wenig geeignet, kurzfristig konkrete Ressourcenprobleme zu lösen, die durch die Anforderungen im Einsatz hervorgerufen werden, da es »der Bundeswehr gegenwärtig noch nicht vollständig gelungen ist, ihre Beschaffungsplanungen an den Anforderungen der heutigen sicherheitspolitischen Lage auszurichten. Sie neigt immer noch dazu, diejenigen Fähigkeiten zu perfektionieren, die sie während des Kalten Krieges benötigte. Die modernen, von der Politik vor-

gegebenen Einsatzszenarien bleiben zwar nicht unberücksichtigt, stehen aber noch nicht im Mittelpunkt der tatsächlichen Beschaffung.«¹⁵¹

Bei der Arbeitsteilung verzichtet eine Nation auf eigene Fähigkeiten und beschafft sie sich bei den Verbündeten. So bauen die Niederlande beispielsweise keine eigenen Kapazitäten für den Lufttransport auf, sondern kaufen diese im Bedarfsfall bei der Bundeswehr ein. Ebenso haben die drei baltischen Staaten keine eigene Luftwaffe aufgebaut und statt dessen mit der Nato vereinbart, dass die Verbündeten die Aufgabe der Luftraumüberwachung übernehmen.¹⁵² Kollektive Fähigkeiten wie die AWACS-Flugzeuge der Nato werden gemeinsam finanziert und genutzt.

Arbeitsteilung und Aufbau kollektiver Fähigkeiten sind jeweils kostengünstiger als die Unterhaltung eigener organischer Fähigkeiten. Voraussetzung ist in beiden Fällen die Bereitschaft, auf Souveränität zu verzichten. Kollektive Fähigkeiten sind einer rein nationalen Operation entzogen, ihr Einsatz erfordert stets die Zustimmung der Verbündeten. Eine Arbeitsteilung bringt eine Abhängigkeit von den Verbündeten mit sich.¹⁵³ Die Bereitschaft zum Verzicht auf Teile der eigenen Souveränität ist sowohl bei der deutschen Regierung als auch bei den Regierungen der Verbündeten gering ausgeprägt. Daher erscheinen »tiefgreifende Maßnahmen auf absehbare Zeit wenig realistisch [...], die eine zentrale Rolle bei der Ausplanung und Umsetzung nationaler Entscheidungen spielen.«¹⁵⁴

Im Jahre 2001 einigten sich sieben europäische Staaten¹⁵⁵ darauf, ihre Transportkapazitäten miteinander zu koordinieren. 2004 wurde das European Airlift Center gegründet, das eine gemeinsame Einsatzplanung in den Bereichen Technik, Logistik und Ausbildung vorsieht. Auch über ein europäisches Lufttransportkommando wird als langfristige Option

¹⁴⁹ Nicole A. Manara, *Military Trends in Germany: Strength and Weaknesses*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2004, S. 19–21.

¹⁵⁰ Castillo, »Waging War« [wie Fn. 7], S. 28.

¹⁵¹ Lange, *Neue Bundeswehr* [wie Fn. 29], S. 5.

¹⁵² Volker Heise, *Militärische Integration Europas*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2005 (S 26/05), S. 11–13.

¹⁵³ Ebd., S. 15.

¹⁵⁴ Ebd., S. 5.

¹⁵⁵ Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, die Niederlande, Spanien, das Vereinigte Königreich.

nachgedacht.¹⁵⁶ Die Verstärkung der Kooperation ist daher keine Lösung, die sich schnell realisieren ließe. Angesichts dessen erscheint es wahrscheinlich, dass zumindest ein Teil des künftigen Bedarfs durch PMF gedeckt wird, deren Leistungen schnell und kostengünstig zur Verfügung stehen.

Das »Sponsored Reserve«-Modell

Anzustreben wäre ein Lösungsansatz, der die gewünschten Vorteile – Kosteneffizienz, Erweiterung des politischen Handlungsspielraums und Entlastung der Streitkräfte – bietet und möglichst wenig Nachteile mit sich bringt. Eine Lösung könnte das britische »Sponsored Reserve«-Modell sein. Es setzt bei der Option eines jeden Staates an, die Bedingungen selbstständig zu definieren, unter denen er Personen in seine Streitkräfte eingliedert.¹⁵⁷ Entsprechend schließt der Staat mit einer privaten Firma einen Vertrag über eine bestimmte Dienstleistung ab. Die Firma stellt daraufhin geeignetes Personal ein und macht einen Vertrag mit den Angestellten, in dem neben Bestimmungen zur speziellen Tätigkeit auch militärische Verpflichtungen enthalten sind, die denen von normalen Reservisten entsprechen. Anders als bei normalen Reservisten besteht jedoch eine vertragliche Beziehung zum Unternehmen, das diese Angestellten dann auch bezahlt.¹⁵⁸ Die Angestellten können auch nur zur Erbringung der speziellen Dienstleistung eingezogen werden, zu der sie sich in ihrem Arbeitsvertrag verpflichtet haben.

Die solcherart unter Vertrag genommenen PMF-Angestellten bilden die sogenannte »Sponsored Reserve«. Sie erhalten eine militärische Grundausbildung, können im Bedarfsfall wie normale Reservisten einberufen werden und sind – nach Einberufung – Angehörige des Militärs.

Dieses Modell bietet eine Regelung für alle Problemdimensionen, ist kosteneffizient und entlastet die Streitkräfte. Die Kommodifizierung des Gutes Sicherheit geht im Vergleich zur Verpflichtung eines Privaten weniger weit. Zwar ist das Ziel des PMF immer noch, Profit zu erwirtschaften. Die Wahrscheinlichkeit unkooperativen Verhaltens wird aber dadurch reduziert, dass die Armee direkten Zugriff auf den PMF-

Angestellten hat.¹⁵⁹ Er kann als Angehöriger der »Sponsored Reserve« wie jeder Reservist einberufen werden. Unkooperatives Verhalten hat nicht nur zivilrechtliche Folgen, sondern kann auch nach den Bestimmungen des Militärstrafrechts sanktioniert werden. Völkerrechtlich haben die Angestellten der PMF in diesem Fall Kombattantenstatus, da sie in die nationalen Streitkräfte integriert sind.

Die C²-Probleme sind durch die Eingliederung in die Kommandokette in weiten Teilen ebenfalls gelöst. Die Frage des Schutzes der PMF-Mitarbeiter stellt sich nicht mehr, da sie eine militärische Grundausbildung durchlaufen haben und als Kombattanten Waffen tragen dürfen, ohne Gefahr zu laufen, ihren Status zu verlieren. Allerdings können die Angehörigen der »Sponsored Reserve« nicht so flexibel eingesetzt werden wie normale Soldaten, da sie sich nur zur Erbringung bestimmter Aufgaben verpflichtet haben. Aufgrund ihrer Verpflichtung ist indes auch die Gefahr eines Rückzugs aus einer laufenden Operation ausgeschaltet.

Die Angestellten des PMF werden nur dann einberufen und bezahlt, wenn sie gebraucht werden. Langfristige Kosten wie Rentenzahlungen, Versorgungs- oder Unterbringungskosten fallen bei ihnen nicht an. Da mit PMF-Angestellten Fachwissen über neueste technologische Entwicklungen eingekauft werden kann, müssen die Streitkräfte dieses Wissen auch nicht unbedingt vorhalten. Der Anreiz des privaten Anbieters, unter Konkurrenzbedingungen billiger zu produzieren und seine Dienstleistung kostengünstig anzubieten, ist auch im Rahmen des »Sponsored Reserve«-Modells gegeben.

Da die Streitkräfte durch den Einsatz von PMF davon entlastet sind, Fähigkeiten organisch vorhalten zu müssen, können sie sich auf Fähigkeiten spezialisieren, die sie als wichtiger einstufen. Zusätzlich können Transportvorteile erzielt werden, wenn vertraglich vereinbart wird, dass der PMF für den Transfer seiner Angestellten zu sorgen hat.

Lediglich der politische Handlungsspielraum kann durch dieses Modell nicht ausgeweitet werden. Nach ihrer Einberufung sind die die PMF-Angestellten reguläre Soldaten, die im Todesfall in die amtlichen Verluststatistiken eingehen. Sie werden ebenfalls einberechnet, wenn Truppen auf vorgegebene Obergrenzen reduziert werden müssen.

¹⁵⁶ »Die weiten Wege des europäischen Lufttransports«, in: *Aktuell*, 40 (18.10.2004) 42, S. 8.

¹⁵⁷ Schaller, *Private Sicherheits- und Militärfirmen* [wie Fn. 107], S. 10.

¹⁵⁸ Blizzard, »Increasing Reliance« [wie Fn. 136], S. 13.

¹⁵⁹ Skeptisch bezüglich der Loyalität der »Sponsored Reserve«: Cross, »Logistic Support« [wie Fn. 131], S. 75.

Mögliche Probleme bei der Umsetzung durch die Bundeswehr

Angehörige der Bundeswehr müssen Deutsche im Sinne des Grundgesetzes sein. Da die Angehörigen der »Sponsored Reserve« nach der Einberufung wie normale Soldaten ihren Dienst versehen, gilt diese Anforderung auch für sie. Sollten deutsche Fachkräfte eine benötigte Expertise nicht besitzen, kann diese Reserve nicht um entsprechend ausgebildete ausländische PMF-Angestellte ergänzt werden. Ebenso wenig integrierbar sind die lokalen Dienstleister, auf die die Bundeswehr oftmals im Auslandseinsatz zurückgreift.

Das »Sponsored Reserve«-Modell wird in Großbritannien praktiziert, das eine reine Berufsarmee unterhält. In Deutschland dagegen existiert die Wehrpflicht, deren Abschaffung auch insofern nicht in Sicht ist, als unter den großen Volksparteien Einigkeit über deren Beibehaltung herrscht. Sollte sich die Bundesrepublik dennoch irgendwann zur Einführung einer Berufsarmee entscheiden, wäre das Problem der Gewinnung qualifizierter Kräfte dringlicher, als es dies heute ist. Unter diesen Umständen gewänne das »Sponsored Reserve«-Modell an Bedeutung, um Lücken zu schließen und Fachwissen gezielt zu rekrutieren.

Unter den derzeitigen Gegebenheiten gehört ein großer Teil der wehrfähigen Bevölkerung nach Ableistung der Wehrpflicht zur Reserve. Die Bundeswehr unterscheidet zwischen der Verstärkungsreserve, der Personalreserve und der allgemeinen Reserve. Die Verstärkungsreserve dient zur Herstellung der Einsatzbereitschaft von Truppenteilen. Die Personalreserve ist eine planerische Vorsorgegröße zur Kompensation fehlenden Personals. Spezialisten und Spezialistinnen sind vorrangig in die Personalreserve beordert. Die Allgemeine Reserve ist die Gesamtheit der restlichen Reservisten und Reservistinnen im Frieden, die für eine Einberufung zur Verfügung stehen, wenn die Streitkräfte zur Landesverteidigung aufgestockt werden müssen.¹⁶⁰

Fraglich ist, inwieweit sich die »Sponsored Reserve« in die bestehende Reservistengliederung einfügen lässt. Sicherlich kann sie die Verstärkungs- und die Personalreserve ergänzen und fehlende Ressourcen gezielt bereitstellen. Ob eine vierte Reservistenkategorie etabliert werden kann, ist neben dem politischen Willen auch abhängig von den rechtlichen Rahmen-

bedingungen. Zu klären wäre, wie sich die »Sponsored Reserve« zu den drei anderen Kategorien verhält. Darüber hinaus ist das »Sponsored Reserve«-Modell rechtlich sehr anspruchsvoll konstruiert: Einmal besteht ein zivilrechtlicher Vertrag zwischen dem Staat und dem Unternehmen, in dem die Erbringung einer bestimmten Dienstleistung vereinbart wurde. Daneben wird ein hoheitliches Verhältnis zwischen dem Staat und dem Angestellten eines Unternehmens begründet, mit dem der Staat einen Vertrag abgeschlossen hat. Eine grundlegende Klärung, ob eine solche Konstruktion nach deutschem Recht zulässig ist oder ob dafür erst die Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen, wäre vorab geboten.

Abkürzungsverzeichnis

AFCAP	Air Force Contract Augmentation Program
AR	Army Regulation
AWACS	Airborne Warning and Control System
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
C ²	Command and Control
CONCAP	Contingency Construction Capabilities
DLSJO	Doctrine for Logistical Support of Joint Operations
DoD	Department of Defense
EADS	European Aeronautic Defence and Space Company
EU	Europäische Union
FM	Field Manual
GAO	General Accounting Office
Gebb	Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH
GG	Grundgesetz
GÜZ	Gefechtsübungszentrum
HIL GmbH	Heeresinstandsetzungslogistik GmbH
IMI	Informationsstelle Militarisierung e.V.
ISAF	International Security Assistance Force
JSTARS	Joint Surveillance and Target Attack Radar System
KBR	Kellogg Brown and Root
KdB	Konzeption der Bundeswehr
LOCAP	Logistical Civil Augmentation Program
MARS	Marinearsenal
METT-TC	Mission, Enemy, Terrain, Troops available, Time, and Civil considerations
MPRI	Military Professional Resources Incorporated
MTU	Motoren- und Turbinen-Union
PMF	Private Militärfirmen
PPP	Public Private Partnership
RLS	Rheinmetall Landsysteme
RUSI	Royal United Services Institute
SALIS	Strategic Airlift Interim Solution
SAR-Lupe	Synthetic Aperture Radar
SOWI	Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr
TRADOC	Traning and Doctrine Command (US Army)
TSPR	Total System Performance Responsibility
UN	United Nations
VPR	Verteidigungspolitische Richtlinien

¹⁶⁰ BMVg, *Konzeption für die Reservisten und Reservistinnen der Bundeswehr*, Berlin 2003, S. 12.