

WACHSENDE BEDEUTUNG ZIVILER AKTEURE IN GEWALT KONFLIKTEN

Zivile Akteure spielen in bewaffneten Konflikten eine immer wichtigere und komplexere Rolle. Gleichzeitig verwischen die Grenzen zwischen „Zivilisten“ und „Kombattanten“ zunehmend. Wie Staaten und multilaterale Institutionen auf diese Herausforderungen reagieren, ist für die Legitimität und Effektivität ihrer Stabilisierungsbemühungen in Krisengebieten von grosser Bedeutung.



Mitglieder einer Miliz in Somalia demonstrieren ihre Fähigkeiten, 4. November 2008 Reuters / STR New

Das Wesen bewaffneter Konflikte war seit der frühen Neuzeit durch das Gewaltmonopol der modernen Nationalstaaten geprägt. Nur der Staat verfügte über das Recht zur Kriegsführung, was sich in einem klar deklarierten «Kriegszustand» und einer Trennung von uniformierten Soldaten und Zivilisten manifestierte. Im Rahmen dieses Gesellschaftsvertrags wurde die Zivilbevölkerung vor bewaffneter Gewalt durch Normen und Konventionen geschützt, die nach und nach im Humanitären Völkerrecht formell festgeschrieben wurden. Zwar forderten Kriege zwischen den Nationalstaaten stets auch viele zivile Opfer. Trotzdem waren diese Kriege in der Regel durch die militärische Auseinandersetzung zwischen regulären Streitkräften geprägt, was sich in einer entsprechend hohen Zahl gefallener Soldaten manifestierte.

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts präsentiert sich die Situation anders. Bei einer über-

wiegenden Mehrheit der durch Gewaltkonflikte verursachten Todesfälle handelt es sich heute um Zivilisten, wobei indirekte Konfliktfolgen wie Krankheiten und Hungersnöte eine noch häufigere Todesursache darstellen als die bewaffnete Gewalt selbst. Auch wenn die Anzahl Kriege zurückgegangen und die Welt im langfristigen Trend betrachtet sicherer geworden ist, stellt die relative Zunahme ziviler Opfer eine negative Entwicklung dar. Erklären lässt sie sich hauptsächlich mit dem sich verändernden Wesen des Krieges und dem relativen Anstieg innerstaatlicher Konflikte.

Zivilisten sind heute allerdings nicht nur häufiger Opfer, sondern immer mehr – und in vielfältiger Weise – auch Akteure in bewaffneten Konflikten. Entsprechend ist eine Unterscheidung zwischen «Zivilisten» und «Kombattanten» in der Praxis sehr schwierig geworden. Dies wiederum stellt eine grosse Herausforderung für

das Völkerrecht dar. Eine Spezifizierung des Konzepts der «direkten Teilnahme an Feindseligkeiten» (*Direct Participation in Hostilities*) wäre dringend erforderlich, ist aber eine sehr komplexe Aufgabe.

Aus strategischer Sicht lässt sich der wachsende Einbezug von Zivilisten in bewaffnete Konflikte auf drei zentrale Trends zurückführen: Erstens ist der seit Jahren anhaltende Transformationsprozess westlicher Streitkräfte mit einer grösseren militärischen Rolle von Zivilisten verbunden; zweitens hat die wachsende Bedeutung innerstaatlicher Konflikte zu einer zunehmenden Präsenz und Rollenvielfalt ziviler Akteure in bewaffneten Auseinandersetzungen geführt; drittens schliesslich hat die Globalisierung ein Erstarren nicht-staatlicher Akteure und deren globales Agieren ermöglicht. Für die internationale Staatengemeinschaft stellen die wachsende Bedeutung ziviler Akteure in Gewaltkonflikten und die Verwischung der Trennlinien zwischen Zivilisten und Kombattanten zentrale Herausforderungen im Umgang mit den asymmetrischen Konflikten des 21. Jahrhunderts dar. Wie Staaten und internationale Organisationen auf diese Herausforderungen reagieren, ist für die Legitimität und Effektivität ihrer Stabilisierungsbemühungen von grosser Bedeutung.

Hochtechnologie und Privatisierung

Die Streitkräfte westlicher Staaten befinden sich seit einiger Zeit in einem umfassenden Transformationsprozess. Dieser lässt sich auf verschiedene Faktoren wie die veränderte Bedrohungslage und die sich wandelnden demographischen, finanziellen

und normativen Rahmenbedingungen zurückführen. Zwei Elemente, die in diesem Zusammenhang zur wachsenden Bedeutung von Zivilisten und der zunehmend unscharfen Unterscheidung zwischen Zivilisten und Kombattanten beigetragen haben, sind das steigende Technologieniveau der Streitkräfte sowie die Privatisierung militärischer Aufgaben.

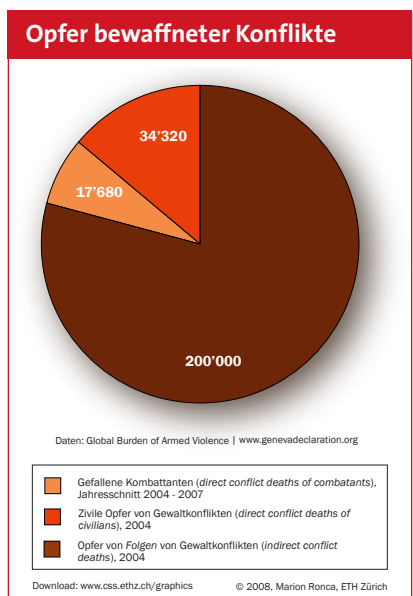
Die Revolution in militärischen Angelegenheiten bezieht sich als Konzept zwar weitgehend auf die Streitkräfte der USA, die seit den 1970er Jahren auf Hochtechnologie als Machtmultiplikator setzen und heute bestrebt sind, durch die Vernetzung von modernsten Aufklärungs-, Führungs- und Wirksystemen ihre militärische Überlegenheit auf künftigen Schlachtfeldern zu gewährleisten. Das Ziel einer Steigerung des Technologieniveaus ist aber auch ein wichtiger Bestandteil der Transformationsprozesse anderer Streitkräfte. Diese Entwicklung wirkt sich in mehrfacher Weise auf das Verhältnis zwischen der militärischen und der zivilen Sphäre aus.

So werden zivile Angestellte für den Unterhalt und Betrieb der zunehmend komplexen Waffensysteme wie auch von Kommando- und Kommunikationssystemen immer wichtiger. Entsprechend können sie in militärischen Auseinandersetzungen eine direkte und entscheidende Funktion innehaben. Beispielsweise sind sie häufig für die Steuerung von Drohnen verantwortlich, auch wenn sie sich physisch weit weg vom Konfliktgebiet befinden. Solche zivilen Experten sind zu einem unverzichtbaren Bestandteil von Hightech-Armeen geworden.

Ein weiterer Punkt betrifft die wachsende Bedeutung der Informationsdominanz, die dazu geführt hat, dass der Krieg vermehrt auch auf virtuellen Schlachtfeldern und im mentalen Bereich stattfindet. Während Informationskriegsführung ursprünglich auf die Beeinträchtigung von gegnerischen Führungs-, Kontroll-, Kommunikations- und Aufklärungssystemen ausgerichtet war, zielt sie heute hauptsächlich auf die Kontrolle der eigenen wie der gegnerischen politischen, wirtschaftlichen und militärischen Informationsinfrastruktur. Aufgrund der Erkenntnis, wonach Technologie nicht nur Macht, sondern auch die eigene Verwundbarkeit multiplizieren kann, sind in den letzten Jahren nicht nur die Grenzen zwischen offensiven und defensiven Operationen,

sondern auch zwischen den zivilen und militärischen Informationsarenen verwischt worden. Letzteres ist nicht nur staatspolitisch problematisch, sondern hat auch neue Herausforderungen wie die Notwendigkeit zivil-militärischer Kooperation zum Schutz kritischer Informationsinfrastrukturen hervorgebracht.

Das zweite Element der zunehmenden Privatisierung militärischer Aufgaben hat ebenfalls zur wachsenden Bedeutung ziviler Akteure in Gewaltkonflikten beigetragen. Auch in diesem Bereich haben die US-Streitkräfte eine Vorreiterrolle inne. Auf der Suche nach grösserer strategischer, operativer und taktischer Flexibilität hat das US-Militär in den vergangenen Jahren immer mehr Aufgaben an private Firmen ausgelagert. Andere Armeen sind diesem Beispiel teilweise gefolgt.



Allerdings hat sich gezeigt, dass zwischen staatlichen und privaten Sicherheitsakteuren ein Zielkonflikt bestehen kann, da letztere vor allem nach finanziellem Gewinn und weniger nach dem Gemeinwohl in Form von Frieden, Ordnung und Sicherheit streben. Insbesondere im Falle einer Auslagerung von missionskritischen Funktionen und militärischen Kernaufgaben droht der Staat die Einheit über die Kommandostrukturen sowie die Kontrolle über die Verwendung von Gewaltmitteln zu verlieren. Das kann zu Legitimitätsdefiziten führen, wie das Beispiel der US-Operationen im Irak gezeigt hat. Allfällige Effektivitätsgewinne durch privatwirtschaftliches Handeln sind entsprechend sorgfältig gegenüber möglichen Legitimitätsdefiziten abzuwägen.

Zivile Akteure in innerstaatlichen Konflikten

Zivilisten haben nicht nur im Zuge einer hochtechnologischen Kriegsführung und der Privatisierung von Militäraufgaben an Bedeutung gewonnen. Auch in innerstaatlichen Konflikten, die sich häufig in schwachen Staaten und auf niedrigem Technologieniveau zutragen, spielen zivile Akteure eine immer wichtigere und komplexere Rolle.

Konfliktursachen in Bürgerkriegen sind vielschichtig und schwierig zu bestimmen, wobei wirtschaftliche Verteilungskämpfe, die Ausgrenzung bestimmter Gruppen von der politischen Macht und die Ethnopolitisierung gesellschaftlicher Konfliktlinien häufig eine wichtige Rolle spielen. In solchen Konflikten ist die Beziehung zwischen Zivilbevölkerung und Kombattanten (Regierungs- oder Rebellentruppen) meist äusserst komplex und dynamisch. Wo es keinen klar definierten Staat gibt, lassen sich auch zivile Akteure nicht deutlich identifizieren. Neopatrimoniale Beziehungen zwischen dem autokratischen Herrscher und seiner Wählerschaft dominieren die Politik. Die Wähler entscheiden sich nicht für ein politisches Programm, sondern unterstützen diejenige Person, die ihnen am ehesten einen materiellen Vorteil bringt. Korruption und Gewalt sind in den Augen der Bevölkerung allenfalls illegale, nicht jedoch illegitime Mittel, um das Überleben zu sichern.

Zivilisten sind in solchen Kontexten häufig Opfer, können aber auch Täter sein. Bewaffnete Eliten können die Bevölkerung in ihrem Sinne manipulieren, doch kann diese gleichzeitig die Gewaltmuster beeinflussen. Das ambivalente und wandelbare Verhältnis zwischen Zivilisten und Kombattanten ist denn auch der Grund dafür, dass eine entsprechende Kategorisierung kaum mehr möglich ist. Vor diesem Hintergrund zeigen sich die Grenzen des Ansatzes der «Gruppenzugehörigkeit» (*membership approach*), demzufolge Individuen zu legitimen Angriffszielen werden, wenn sie Mitglied einer organisierten bewaffneten Gruppe sind. Vielversprechender für eine nähere Bestimmung des Konzepts der «direkten Teilnahme an Feindseligkeiten» dürfte allenfalls das Kriterium des «individuellen Verhaltens» sein (*conduct approach*), auch wenn dessen Anwendbarkeit in der Praxis begrenzt bleiben wird.

Schweizer Initiativen und Engagements (Beispiele)

- I Initiative des EDA und des IKRK für einen zwischenstaatlichen Dialog über den Einsatz privater Militär- und Sicherheitsunternehmen**
 - Seit 2006 mehrere Workshops
 - Ziel: Den Staaten sowie den Sicherheits- und Militärunternehmen die geltenden Verpflichtungen des humanitären Völkerrechts in Erinnerung zu rufen und «Good Practices» für Staaten zu erarbeiten
 - <http://www.eda.admin.ch/psc>
- I Unterstützung der Bemühungen des IKRK, das Konzept der «direkten Teilnahme an Feindseligkeiten» zu präzisieren**
 - [IKRK-Bericht «Direct Participation in Hostilities»](#)
 - Siehe zur Thematik auch: *International Review of the Red Cross* Nr. 871 (Dezember 2008): <http://www.icrc.org/eng/review>
- I Finanzielle Unterstützung von Geneva Call**
 - Geneva Call ist eine internationale humanitäre Organisation, die eine Selbstverpflichtung nichtstaatlicher bewaffneter Akteure zur Respektierung humanitärer Normen und insbesondere der Anti-Landminen-Konvention anstrebt: <http://www.genevacall.org/>

Globale Risiken lokaler Konflikte

Der dritte Trend, der zur wachsenden Bedeutung ziviler Akteure in bewaffneten Konflikten beigetragen hat, ist die Globalisierung. Einerseits haben die Informationsrevolution und das globale Wirtschaftswachstum nichtstaatliche Akteure wie NGOs, multinationale Firmen und Medien gestärkt, die heute nicht nur in der Entwicklung und Stabilisierung von Staaten, sondern auch bei der Früherkennung und der politischen Meinungsbildung bezüglich Gewaltkonflikten eine wichtige Rolle spielen. Andererseits hat die Globalisierung auch nichtstaatliche Akteure und Netzwerke gestärkt, welche heute für die innere Sicherheit von Staaten eine zentrale Bedrohung darstellen. Die Durchlässigkeit der Grenzen und das Internet haben den Handlungsspielraum des organisierten Verbrechens und internationaler terroristischer Netzwerke erweitert.

Die Globalisierung hat für eine Mehrheit der Weltbevölkerung mehr Wohlstand und Sicherheit gebracht. Allerdings hat sie auch neue Unausgewogenheiten und eine grosse Zahl von Unzufriedenen und Verlierern geschaffen. Auch im Zeitalter der Globalisierung sind die Hauptursachen für bewaffnete Konflikte auf lokaler Ebene zu suchen. Gleichzeitig werden aber die Auswirkungen lokaler Krisen immer globaler. Terroristische und kriminelle Gruppierungen finden in schwachen Staaten und Konfliktgebieten nicht nur einen Zufluchtsort, sondern können von dort aus auch ihre Interessen in die Zentren der Industriestaaten projizieren.

Das Zerstörungspotential nichtstaatlicher Gewaltakteure hat als Folge der Globalisierung zugenommen. Auf lokaler Ebene etwa hat die grössere Verfügbarkeit von Kleinwaffen zu einer Stärkung lokaler Ge-

waltakteure wie Milizen und Piraten beigetragen. Im Zusammenhang mit dem internationalen Terrorismus ist insbesondere die grössere Verfügbarkeit von Wissen und Technologie zum Bau von Massenvernichtungswaffen bedrohlich. Auch die Organisation und Führung transnationaler Netzwerke ist dank den neuen Informationstechnologien einfacher geworden. Die Asymmetrie als wichtiges Strukturmerkmal heutiger Konflikte schliesslich lässt sich als Ergebnis einer Interaktion aller drei identifizierten Trends verstehen: Angesichts der technologischen Überlegenheit staatlicher Streitkräfte versuchen die häufig von Konfliktgebieten aus operierenden nichtstaatlichen Gewaltakteure mit asymmetrischen Mitteln auf lokaler oder globaler Ebene maximale Schäden zu erzielen.

Konsequenzen für die Politik

Die zunehmende Bedeutung ziviler Akteure in bewaffneten Konflikten und die Verwischung der Grenzen zwischen Zivilisten und Kombattanten stellen nicht nur für das Völkerrecht, sondern auch für das Krisenmanagement westlicher Staaten und internationaler Organisationen grosse Herausforderungen dar. Aus politischer Sicht lassen sich vier Schlussfolgerungen ziehen. Erstens sollten die westlichen Staaten das Verhältnis zwischen hochtechnologischen Mitteln und personalintensiveren militärischen und zivilen Kräften überdenken. So hat die Erfahrung gezeigt, dass hochtechnologische Kriegsführung mit Kollateralschäden verbunden war, die unverhältnismässig grosse politische Rückwirkungen zeitigten. Gleichzeitig haben die Kriege im Irak und in Afghanistan deutlich gemacht, dass Hightech-Armeen in der Aufstandsbekämpfung nur begrenzt handlungsfähig und für andere zentrale sicherheitspolitische Aufgaben wie Stabilisie-

rungseinsätze und den Aufbau staatlicher Institutionen wenig adäquat sind.

Zweitens sollten westliche Regierungen die Privatisierung von Militäraufgaben auf nachgelagerte Bereiche wie die Logistik und die Ausbildung beschränken. Sowohl bei Interventions- als auch bei Stabilisierungsoperationen ist von einer Auslagerung wichtiger Informations- und Sicherheitsfunktionen abzusehen, um Kontroll- und Legitimitätsdefizite zu vermeiden. Drittens sollten demokratische Staaten dringend klären, welche Arten von Informationseinsätzen unter wessen Zuständigkeit als legitime rechtsstaatliche Kriegsmittel gelten. Da die Grenzen zwischen Massnahmen im Bereich der Public Diplomacy (wie Auslandspropaganda, politisches Marketing und Kulturdiplomatie) und militärpsychologischen Aktionen (wie subversiver Propaganda und Desinformationspolitik) fließend sind, ist dies eine sehr komplexe Aufgabe.

Schliesslich sollten die westlichen Staaten viertens davon absehen, ihr Engagement und ihre Strategien zur Stabilisierung regionaler Krisenherde dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus unterzuordnen. Auch wenn etwa die Zerschlagung der paramilitärischen Strukturen der Kaida wichtig ist, um deren Kraftentfaltung einzuschränken: Der Erfolg des Kampfs gegen internationale terroristische Netzwerke hängt letztlich davon ab, ob den lokalen Ursachen für regionale Konflikte im Nahen und Mittleren Osten und in Afrika genügend Aufmerksamkeit geschenkt wird. Die grössten Herausforderungen liegen in der Bildung von politischen Institutionen und staatlichen Strukturen, die im lokalen Kontext als rechtmässig angesehen werden, und in der Schaffung wirtschaftlicher Perspektiven für möglichst breite Bevölkerungskreise. Ist die wachsende Rolle ziviler Akteure in der staatlichen Kriegsführung und die damit verbundene Erodierung des staatlichen Gewaltmonopols als überwiegend problematisch einzustufen, so kann die Bedeutung zivil-militärischer Zusammenarbeit in Stabilisierungsmissionen nicht hoch genug eingeschätzt werden. Aus Sicht der Streitkräfte ist dabei eine Koordination nicht nur mit internationalen zivilen Akteuren, sondern auch mit der Lokalbevölkerung entscheidend.

I Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli analysen@sipo.gess.ethz.ch

I Bezug und kostenloses Abonnement: www.ssn.ethz.ch