

## PRIVATISIERUNG VON SICHERHEIT: GRENZEN MILITÄRISCHER AUSLAGERUNG

Westliche Streitkräfte lagern in wachsendem Umfang militärische Aufgaben an private Dienstleister aus. Ziel ist die Steigerung der Effizienz. Eine zu weitgehende Auslagerung kann jedoch die Effektivität der Auftragserfüllung negativ beeinflussen. Dies wirft die Frage nach den Grenzen dieser Praxis auf. Bisherige Ansätze beurteilen die Opportunität einer Auslagerung anhand von Fähigkeitskategorien. Sie wägen einmalig zwischen Effizienz und Effektivität ab. Das Verhältnis zwischen Effizienzgewinn und Effektivitätseinbusse hängt jedoch massgeblich von der Sicherheitslage ab. Auslagerungsentscheide sollten sich daher flexibel an der jeweiligen Sicherheitslage orientieren.



Reuters / Nikola Solic

Ein privater Dienstleister versorgt ein kanadisches Militärcamp in Kandahar, Afghanistan, 27. Mai 2010.

Seit Anfang der 1990er Jahre lagern westliche Streitkräfte zunehmend militärische Aufgaben an private Firmen aus. Im US-amerikanischen Kommandobereich für den Nahen und Mittleren Osten erbringen momentan rund 250'000 Zivilisten Dienstleistungen für die US-Streitkräfte. Im Jahre 2005 haben in den USA das Verteidigungsministerium, das Aussenministerium und das *Department of Homeland Security* für private Dienstleistungen insgesamt rund 390 Milliarden US\$ aufgewendet. Der Markt für spezifisch militärische Auslagerungen ist schwer zu beziffern, aber allein schon der Wert der US-Logistik-Verträge über die nächsten 10 Jahre beträgt bis zu 150 Milliarden US\$.

Die Einbindung von zivilen Dienstleistern in militärische Operationen bringt einerseits Vorteile mit sich. Dazu gehören z.B. Effizienzgewinne, der Zugriff auf neue Technologien und eine schnelle Aufwuchsfähigkeit. Andererseits können sich Nachteile ergeben. So erhöht sich bei einer

weitgehenden Auslagerung von Aufgaben die Gefahr von Kompetenzverlusten der Streitkräfte, von Effektivitätseinbussen durch die Generierung von Marktabhängigkeiten und von Legitimitätsverlusten für die ordentlichen Streitkräfte durch inadäquates Verhalten der privaten Dienstleister. Die Fragen, welche Aufgaben ausgelagert werden können und nach welchen Kriterien darüber entschieden wird, sind deshalb von zentraler Bedeutung.

### Bedeutungszunahme und Ausweitung des Aufgabenspektrums

Die Unterstützung von Streitkräften durch ziviles Personal ist historisch betrachtet nichts Neues. Seine aktuelle Bedeutung hat das Phänomen seit dem Ende des Kalten Kriegs erlangt. Die Zunahme des Umfangs der Auslagerungen spiegelt sich im numerischen Verhältnis zwischen Soldaten und Zivilisten in Konflikten wider, wobei sich diese zugunsten des zivilen Anteils verschoben hat (vgl. Tabelle).

Gleichzeitig hat sich das Leistungsspektrum der privaten Dienstleister stark erweitert. Es umfasst etwa militärische Beratung, den Objektschutz, die Instandhaltung und Wartung von Waffensystemen, die Logistik sowie den Schutz der Nachschubwege. Auch Luftaufklärungsbilder und Lageanalysen erhalten Kommandeure immer häufiger von privaten Firmen. In manchen Fällen nehmen Zivilisten sogar direkt an Kampfhandlungen teil und bedienen Waffensysteme oder liefern Koordinaten für Luftangriffe.

### Vorteile und Risiken einer Auslagerung

Eine Ursache für den Trend zur Auslagerung liegt in den steigenden Anforderungen an die Streitkräfte. Diese sind mit sinkenden Verteidigungsbudgets und Personalbeständen konfrontiert, während Zahl und Dauer der Einsätze gleichzeitig ansteigen. Der Einkauf privater Expertise verspricht, Fähigkeitslücken zumindest temporär zu schliessen und so die Ressourcenknappheit abzufedern. Auch politische Entscheidungsträger befürworten häufig einen vermehrten Einsatz privater Dienstleister. Gerade personalintensive internationale Stabilisierungseinsätze haben oftmals mit innenpolitisch vorgegebenen Truppenobergrenzen und schwindender Unterstützung in der Bevölkerung zu kämpfen. Auch hier eröffnet die Auslagerung von Aufgaben zusätzliche Handlungsspielräume.

Grosses Gewicht kommt auch dem Effizienzargument zu. Es herrscht die Ansicht vor, dass der freie Markt auch im

Das Verhältnis zwischen Zivilisten und Soldaten in ausgewählten Konflikten			
Konflikt	Zivilisten (in US-Auftrag)	US-Soldaten	Verhältnis
1. Weltkrieg	85'000	2'000'000	1:24
2. Weltkrieg	734'000	5'400'000	1:7
Vietnamkrieg	70'000	359'000	1:5
Irak (1991)	5200	541'000	1:104
Balkan	20'000	20'000	1:1
Irak (2007)	190'000	160'000	1:0,8
Afghanistan (2009)	74'000	55'000	1:0,7
Irak (2010)	95'000	95'000	1:1

Quellen: Congressional Research Service [↗](#), Air Force Journal of Logistics [↗](#).

Sicherheitsbereich Leistungen effizienter und billiger erbringen kann als der Staat. Wie hoch solche Einsparungen ausfallen, hängt allerdings stark davon ab, welche Faktoren in die Berechnung einfließen. Entscheidend ist, ob die mit jeder Umstrukturierung verbundenen Transaktionskosten oder indirekte Einsparungen wie nicht anfallende Pensionsansprüche berücksichtigt werden. Kurzfristig können Auslagerungen kostensenkend wirken, da nur die Kosten für den konkreten Einsatz des privaten Dienstleisters getragen werden müssen. Sobald der Einsatz vorbei ist, fallen die Ausgaben für Personal, Unterbringung und Versorgung im Gegensatz zu militärischen Einheiten nicht mehr an. Anfängliche Effizienzgewinne können allerdings durch schleichende Kostenerhöhungen der privaten Dienstleister auch wieder zunichte gemacht werden.

Militärische Einheiten bieten andere, schwer quantifizierbare Vorteile. Sie können ohne Vertragsänderung vielseitig eingesetzt werden. Weit reichende Auslagerungen können aber auch negative Folgen für die Effektivität der Streitkräfte haben. So besteht das Risiko eines Kompetenzverlusts und die Gefahr, in die Abhängigkeit von einem privaten Anbieter zu geraten. Auch besteht bei schlechter Sicherheitslage in einem Einsatzgebiet die Gefahr, dass Logistik- und Unterstützungsanbieter die Leistungserbringung verweigern. Ist das Militär nicht in der Lage, die Aufgaben wieder selbst zu übernehmen, so kann dies negative Auswirkungen auf die Effektivität haben. Ein Risiko stellt zudem das Fehlverhalten von privaten Leistungserbringern in militärischen Einsatzgebieten dar. Kommt es als Folge davon z.B. zu Verlusten unter der Zivilbevölkerung und können die privaten Sicherheitsfirmen dann wegen fehlender Aufsichtsmechanismen oder Gesetze nicht zur Verantwortung gezogen werden, kann sich der resultierende Legitimitätsverlust negativ auf eine Mission auswirken.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die drängende Frage nach den Grenzen der Auslagerung. In den USA beschäftigt sich die durch den Senat 2008 ins Leben gerufene *Commission on Wartime Contracting* mit dieser Problematik. In einer Anhörung wurden drei unterschiedliche Konzepte zur Bestimmung dieser Grenzen diskutiert: der Ansatz der staatsinhärenten Aufgaben, der Kernfähigkeitsansatz und der Ansatz der missionskritischen Aufgaben.

### Der Ansatz der staatsinhärenten Aufgaben

Jede Gesellschaft hat Vorstellungen darüber, welche Aufgaben zwingend vom Staat wahrgenommen werden müssen. Der Ansatz postuliert, dass staatsinhärente Aufgaben in staatliche Hand gehören, während andere Leistungen von privaten Marktakteuren erbracht werden können. Der Vorteil einer solchen Regelung liegt darin, dass er eine klare Grenze festlegt. Ist eine Aufgabe als inhärent klassifiziert, so kann sie nicht ausgelagert werden. Wo diese Grenze gezogen wird, ist damit noch nicht bestimmt. So lagern die USA mit einem eher restriktiven Staatsverständnis wesentlich mehr Aufgaben an Private aus als die meisten westeuropäischen Staaten. Eine klassisch staatsinhärente Aufgabe im Sicherheitsbereich sind z.B. offensive Kampfaufgaben.

Dieser Ansatz bietet langfristige Planungssicherheit. Je nachdem, wo die Grenze gezogen wird, sind zudem beträchtliche Einsparungen möglich. Eine enge Auslegung staatsinhärenter Aufgaben erhöht den Handlungsspielraum, eine extensive Interpretation verringert diesen. Der Nachteil des Ansatzes liegt darin, dass die Gefahr, in Abhängigkeit von privaten Dienstleistern zu geraten, besonders ausgeprägt ist. Auch nicht-staatsinhärente Aufgaben können zur Erfüllung eines militärischen Auftrags kritisch sein. Der Sanitätsdienst ist keine zwingend inhärente Staatsaufgabe, aber für jede Armee eine notwendige Komponente zur Auftragserfüllung. Werden solche Leistun-

gen durch den Anbieter nicht mehr bereitgestellt und können sie nicht rasch durch die Streitkräfte selbst übernommen werden, führt dies zu Effektivitätseinbussen.

### Der Kernfähigkeitsansatz

Der Kernfähigkeitsansatz berücksichtigt, dass eine Fähigkeit, obwohl sie nicht staatsinhärent ist, dennoch kritisch für eine Auftragserfüllung der Streitkräfte sein kann. Die Grenzen der Auslagerung hängen damit v.a. von den Aufträgen ab, die den Streitkräften zugewiesen werden. Abhängig davon werden Kernfähigkeiten als Fähigkeiten definiert, die zur Erfüllung der Aufträge unbedingt benötigt werden. So muss eine Armee, die ausschliesslich der klassischen Landesverteidigung dient, z.B. nicht über strategische Luftverlegefähigkeiten verfügen. Diese sind jedoch für Streitkräfte, die in Auslandseinsätze gehen, unabdingbar.

Dieser Ansatz erlaubt eine auf die jeweiligen Bedürfnisse zugeschnittene Auslagerung. Fähigkeiten werden in Kern- und Nichtkernfähigkeiten eingeteilt, wobei Letztere dem Markt übergeben werden können. Bei diesem Vorgehen bleibt eine gewisse Flexibilität erhalten. Da die Grenze zwischen Kern- und Nichtkernfähigkeiten nicht durch ein normatives Staatsverständnis definiert wird, ist sie bei einer Veränderung der Aufträge leichter anzupassen. Die Effizienzgewinne sind bei diesem Ansatz jedoch moderat, da die Kategorie der Kernfähigkeiten breiter ist als die der staatsinhärenten Fähigkeiten. Positiv ins Gewicht fällt, dass die Gefahr einer Marktabhängigkeit gering ist. Da sich Auslagerungsentscheide an den Bedürfnissen der Streitkräfte orientieren, müssen die absolut notwendigen Fähigkeiten zur Auftragserfüllung in jedem Fall zur Verfügung stehen. Der potenzielle Effektivitätsverlust beim Ausfall eines privaten Dienstleisters ist somit geringer als beim staatsinhärenten Ansatz. Er kann aber dennoch erheblich sein, da nicht nur Kernfähigkeiten für den Erfolg einer Mission entscheidend sind.

### Missionskritische Fähigkeiten

Der Ansatz der missionskritischen Fähigkeiten will sicherstellen, dass die eigenständige Erbringung aller Fähigkeiten, die für das Gelingen einer Mission notwendig sind, gewährleistet ist. Trainingsaufgaben sind z.B. keine Kernfähigkeiten, im Falle von Stabilisierungs- und *Nationbuilding*-Missionen sind sie jedoch kritisch für den Erfolg. Der Ansatz geht von der Frage aus, welche Missionen (traditionelle Kriegsszenarien, *Peacekeeping*, *Nationbuilding* usw.)

die Streitkräfte durchführen sollen und welche Fähigkeiten dazu erforderlich sind. Dieses Vorgehen gewährleistet ein hohes Mass an Effektivität, da die Streitkräfte relativ unabhängig vom Markt agieren können. Im Gegenzug reduziert sich die Möglichkeit zu Kosteneinsparungen und zur Realisierung von Effizienzgewinnen weiter, da die missionskritischen Fähigkeiten noch umfassender ausfallen als Kernfähigkeiten.

Diese drei Ansätze schliessen sich gegenseitig nicht aus. In der Praxis wird häufig eine Mischform angewandt. Dies lässt die Frage unbeantwortet, was letztlich der Massstab für Auslagerungsentscheide sein soll. Wird beispielsweise Logistik als nicht-staatsinhärente Aufgabe ausgelagert, so kann dies in Friedenszeiten zu beträchtlichen Einsparungen führen. Im Einsatz kann sich diese Fähigkeit jedoch als missionskritisch erweisen. Das Defizit der vorgestellten Ansätze liegt darin, dass eine kategorische Einteilung von Fähigkeiten keine flexible Abwägung der Vor- und Nachteile von Auslagerungen erlaubt, sondern bereits im Vorfeld zu einer Entscheidung zwischen Effizienz und Effektivität zwingt.

### Sicherheitslage als Kriterium

Abhilfe könnte schaffen, wenn Auslagerungsentscheidungen nicht ausschliesslich an Fähigkeitskategorien gebunden werden, sondern in Abhängigkeit von der Sicherheitslage und dem Ort der Leistungserbringung getroffen werden. Auch bei diesem Ansatz wäre grundlegend, dass es einen Kern von staatsinhärenten Aufgaben gibt, die nicht ausgelagert werden können. Dieser umfasst auch bei minimaler Auslegung die Planung und Durchführung von Kampfaufgaben. Alle anderen Aufgaben könnten ausgelagert werden, allerdings nur partiell. Die Streitkräfte müssten in jedem Bereich ausreichende eigene Fähigkeiten erhalten, um eine Aufgabe im Zweifel selbst erfüllen zu können. Der Entscheid über eine Auslagerung würde sich hauptsächlich an äusseren Rahmenbedingungen orientieren.

Entscheidendes Kriterium wäre die Sicherheitslage. Je instabiler die Sicherheitslage ist, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit von negativen Konsequenzen. Wie Beispiele aus dem Irak zeigen, steigt die Gefahr der Leistungsverweigerung bei Logistikprovidern mit zunehmender Instabilität. Da eine Leistungsverweigerung zu Effektivitätseinbussen führt, ist die Logistik in instabilen Regionen von den Streitkräften zu erbringen. Sie kann bei stabiler Sicherheitslage, beispielsweise im Heimatland

## Die Schweiz und die Auslagerung von Sicherheitsaufgaben

### Der Bund als Auftraggeber

- ▮ Zahlreiche Bundesstellen beanspruchen die Dienste von privaten Sicherheitsfirmen.
- ▮ Der Einsatz privater Sicherheitsfirmen durch den Bund ist in einer Verordnung geregelt [☞](#).

### Die Schweiz als Sitzstaat

- ▮ Auf Bundesebene fehlen ein nationales Register und eine Zulassungs-Regelung für private Sicherheitsfirmen mit Sitz in der Schweiz. Der Bundesrat entschied sich im Mai 2008 gegen eine entsprechende Registrierungs- und Bewilligungspflicht.
- ▮ Nachdem im Frühjahr 2010 ein international operierender Sicherheitsdienstleister seinen Hauptsitz nach Basel verlegt hat, will der Bundesrat diese Frage erneut prüfen.
- ▮ Neutralitätsrechtlich spricht nichts gegen eine Sitznahme in der Schweiz.

### Die Aktivitäten auf diplomatischer Ebene

- ▮ Eine vom Aussenministerium (EDA) und vom IKRK 2006 lancierte Initiative hat 2008 zur Verabschiedung des «Montreux-Dokuments» [☞](#) geführt. Dieses enthält einen Überblick zu den völkerrechtlichen Regeln für private Sicherheitsfirmen sowie zu *Good Practices*. 35 Staaten unterstützen das rechtlich nicht bindende Dokument.
- ▮ Das EDA unterstützt die Bemühungen der privaten Sicherheitsdienstleistungsbranche zur Erarbeitung eines *Code of Conduct*. Dieser soll einen Rechenschaftsmechanismus beinhalten. Der Kodex soll noch 2010 verabschiedet werden.

oder auf dem Weg zum Einsatzgebiet, ausgelagert werden. Eine Auslagerung im Operationsgebiet ist möglich, falls die Sicherheitslage dies zulässt.

Im Gegensatz zu Logistik- und Unterstützungsdienstleistern ist bei privaten Sicherheitsfirmen auch bei instabiler Lage die Gefahr einer Leistungsverweigerung gering. Hier liegt das Problem eher bei der steigenden Wahrscheinlichkeit eines Waffeneinsatzes und dem damit verbundenen Risiko ziviler Opfer. Da in Operationsgebieten eine lückenlose rechtliche Aufsicht häufig nicht gewährleistet werden kann und privates Sicherheitspersonal somit in der Regel unbeaufsichtigt und straffrei bleibt, leidet in solchen Fällen die Legitimität des gesamten Einsatzes. Insbesondere bei Stabilisierungseinsätzen ist dies fatal, da es hier darum geht, die Unterstützung der Bevölkerung zu gewinnen. Bewachungsaufgaben könnten gemäss diesem Ansatz nur in stabilen Regionen, im Heimatland oder auf dem Weg ins Einsatzgebiet von privaten Dienstleistern erbracht werden, da nur hier eine ausreichende strafrechtliche Aufsicht gewährleistet werden kann.

Die Flexibilität eines solchen Ansatzes könnte erhöht werden, wenn eine Auslagerung auch bei instabiler Sicherheitslage in Abhängigkeit vom Ort der Leistungserbringung ermöglicht würde. Dabei müsste zwischen Dienstleistungen innerhalb und ausserhalb eines Lagers oder einer gesicherten Zone unterschieden werden. Innerhalb eines solchen Perimeters kann eine gewisse Stabilität und die Aufsicht über Zivilisten gewährleistet werden. Die

Gefahr einer Leistungsverweigerung durch Logistik- und Unterstützungsdienstleister ist somit gering. Ebenso wäre auch die Aufsicht über bewaffnete Sicherheitsfirmen gewährleistet, die z.B. für Bewachungsaufgaben eingesetzt werden könnten. Ausserhalb des Lagers müssten Nachschub sowie Bewachungsaufgaben durch die Streitkräfte sichergestellt werden, andernfalls wäre die Gefahr von Effektivitätsverlusten zu hoch. Eine solche Regelung würde es ermöglichen, auch in instabilen Regionen Effizienzgewinne durch Auslagerungen zu erzielen.

Ein solcher lageabhängiger Ansatz würde eine begrenzte Flexibilität ermöglichen. Nahezu alle Fähigkeiten mit Ausnahme der staatsinhärenten Aufgaben können ausgelagert werden, wenn es die Sicherheitslage zulässt. Der Umfang der erzielten Kostensenkung dürfte im Vergleich zu den vorher diskutierten Ansätzen geringer sein, da die Streitkräfte über die Kapazitäten verfügen müssten, im Bedarfsfall die erforderlichen Fähigkeiten auch selbst zu erbringen und private Anbieter zu ersetzen. Dafür würde es der Ansatz ermöglichen, Effizienzgewinne ohne gravierende Effektivitätsverluste zu realisieren, da die Balance zwischen Auslagerung und Eigenleistung der Situation entsprechend angepasst werden kann.

▮ Verantwortlicher Editor: Daniel Trachsler [analysen@sipo.gess.ethz.ch](mailto:analysen@sipo.gess.ethz.ch)

▮ Bezug und Mailingliste: [www.ssn.ethz.ch](http://www.ssn.ethz.ch)