

# Sicherheits- und Verteidigungspolitik als Gegenstand der Policy- und Governance-Forschung

*Nicole Deitelhoff und Anna Geis*

## 1 Einleitung

Der vorliegende Artikel befasst sich mit zwei Politikfeldern, die bislang zumindest in der innenpolitisch ausgerichteten ‚klassischen‘ Policy- bzw. Governance-Forschung noch relativ wenig beachtet wurden: Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Während in Deutschland vielfach von „Reformstau“ und „Reformblockaden“ die Rede ist<sup>1</sup>, findet derzeit in den deutschen Streitkräften eine sehr weit reichende Reform von der Verteidigungsarmee zu einer „Armee im Einsatz“ statt. Es ist wenig verständlich, warum dieser Reform im Vergleich zu anderen Reformbemühungen in zivilen Politikfeldern sowohl in der Policy-Forschung als auch der allgemeinen Öffentlichkeit relativ wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird. Die Reorganisation der deutschen Verteidigungspolitik sollte nicht nur Außenpolitikforscher/innen interessieren, sondern stärker in den Blickpunkt auch der innenpolitisch sensibilisierter Politikfeld-Forschung rücken. Dies umso mehr, als der Einsatz der Bundeswehr im Inneren immer wieder zum innenpolitischen Thema wird.

Steht die hiesige Militärreform für eine Form der weiteren *Verstaatlichung* von Sicherheitspolitik, ist in einigen anderen westlichen Demokratien gleichzeitig der gegenläufige Reformtrend einer *Entstaatlichung* von Sicherheitsleistungen zu verzeichnen. Zunehmend werden militärische Dienstleistungen und Logistik in auswärtigen Militäreinsätzen von privaten Sicherheitsanbietern übernommen; die staatlichen Auftraggeber erhoffen sich davon die Senkung finanzieller wie politischer Kosten. Solche Privatisierungsphänomene werden in den Internationalen Beziehungen inzwischen intensiver im Rahmen einer sog. „Security Governance“ analysiert (z.B. Krahmhann 2003; Bryden/Hänggi 2005). Beide Reformtrends sind im Kontext einer globalen Transformation von Sicherheit seit 1990 zu sehen: Seit Ende des Kalten Krieges unterliegen Bedrohungen in stärkerem Maße der Transnationalisierung und Privatisierung; das Verständnis von internationaler Sicherheit hat sich zunehmend erweitert und führte zu einer erhöhten Interventionsneigung der westlichen Demokratien. Innerstaatliche Konfliktlagen werden nunmehr häufiger als komplexe Governance-Herausforderungen einer internationalen Staatengemeinschaft wahrgenommen (Duffield 2001; Brock 2004; Zangl/Zürn 2003). Diese anhaltende Transformation der Sicherheit nötigt insbesondere die mächtigen westlichen Demokratien zu tief greifenden Umstrukturierungen ihrer Militärpolitiken und der Professionalisierung wie Harmonisierung ihrer militärischen Fähigkeiten.

Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik bietet daher u.E. ein fruchtbares Feld für eine „kritische“ Policy- und Governance-Forschung, da sich sowohl in den Verstaatlichungs- wie Entstaatlichungstendenzen ähnliche Herrschafts- und Machtfragen stellen. Hier zeigen

---

<sup>1</sup> Dem politischen System der Bundesrepublik Deutschland wird in vergleichenden Analysen ein „besonders starres Korsett gegen den Politikwechsel zugeschrieben“ (Merkel 2003: 167): Das System starker Vetospieler und hoher Parteienkonkurrenz begünstige die Reformblockade. Kritisch zum Tenor der Reformblockaden siehe jedoch beispielsweise Stykow/Beyer (2004) und Trampusch (2005).

sich besonders eindrücklich die Probleme und Dilemmata, die mit der Betonung des „Outputs“ und der „Problemlösungsperspektive“ einhergehen, die großen Teilen der Policy- und Governance-Forschung zu Eigen ist (dazu kritisch Greven 2000: 32; Mayntz 2005: 18). Was heißt es im Bereich von Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in dem es im wörtlichen Sinne „um Leben und Tod“ geht, besonders „effizient“, „effektiv“ und „problemlösend“ zu sein? Es liegt in der Natur der Sache, dass sich hier die Dilemmata zwischen Effektivität – Steigerung der Einsatzfähigkeit von Soldaten – und Input-Legitimität – im Sinne von demokratischer Kontrolle der Gewaltmittel – besonders scharf zeigen (Wulf 2005: 21, 71-74).

Im Folgenden werden daher zwei Reformansätze näher betrachtet, die faktisch demokratische Normen der Transparenz, *accountability* und Kontrolle unterlaufen. Die aktuelle Bundeswehrreform zeigt nicht nur, dass es lohnenswert wäre, Verteidigungspolitik vermehrt als durchaus dynamisches Politikfeld zu analysieren – sie ist auch Ausdruck einer „Verstaatlichungs“-Tendenz bzw. „Stärkung“ des Staates (2). Die bewusste Übertragung von Governance-Leistungen an private Sicherheitsanbieter indiziert dagegen eine „Entstaatlichung“/Privatisierung im Sicherheitsbereich (3). In der Schlussbetrachtung werden zunächst nochmals die Dilemmata einer einseitig an „Output“ orientierten Sicherheitspolitik pointiert; daraus resultiert schließlich ein Plädoyer, zu „klassischen“ Fragen nach der Rolle des hierarchischen Staates sowie Macht und Herrschaft in der Politikfeldanalyse zurückzukehren (4).

## 2 Verteidigungspolitik als Politikfeld: Die Bundeswehrreform

Im folgenden Abschnitt soll verdeutlicht werden, warum Verteidigungspolitik ein bemerkenswertes Politikfeld darstellt, das heute verstärkt in den Fokus von Policy-Forschung rücken sollte.<sup>2</sup> Auch Verteidigungspolitik ist von Konflikten verschiedener Interessengruppen und Parteien geprägt, von institutionellen Logiken, von Haushaltszwängen und Reformdruck<sup>3</sup> – daher wäre auch in diesem Politikfeld die Analyse von kontroversen Problemdefinitionen, von Agenda-Setting, Programmentwicklungen, Policy-Frames und Akteurskonstellationen lohnenswert (Schneider/Janning 2006: 48-69). Interessen der Rüstungsindustrie, von Soldatenverbänden, von pazifistischen bzw. friedenswissenschaftlichen Vereinigungen, von Kommunalverwaltungen an Standorterhaltungen und das Interesse der Bundesregierung an exekutiv bestimmter, aber inter- und supranational eingebundener Sicherheitspolitik begründen einige der Konfliktlinien in diesem Politikbereich.

Allerdings steht Verteidigungspolitik heute kaum im Blickpunkt der Öffentlichkeit, sodass eine der derzeit weitreichendsten Reformen in der deutschen Politik nur von Spezialisten aus der Friedens- und Konfliktforschung wie militärnahe Forschung beobachtet wird. Diese mangelnde öffentliche Wahrnehmung ist insofern besonders bedenklich, als sich die Bundeswehrreform seit 1990 immer weiter in Richtung militärischer „Funktionalität“ und Effektivierung der Streitkräfte hin entwickelt. Von demokratischer Kontrolle und

<sup>2</sup> Als Pionierarbeit siehe hier die Policy-Studie von Tom Dyson (2005, 2006).

<sup>3</sup> Interessant ist in diesem Zusammenhang vielleicht auch der Blick auf die jüngeren Bemühungen, die Innere Sicherheit als Bereich der Politikfeldforschung zu etablieren, siehe u.a. Lange (1999) und die Arbeit des DVPW-Arbeitskreises „Politikfeldanalyse Innere Sicherheit“.

„Innerer Führung“ eines „gezügelteren“ bundesdeutschen Militärs, auf die das westliche Nachkriegsdeutschland gerne verwies, wird dagegen inzwischen nur noch nachrangig gesprochen. Die Beteiligung der Bundeswehr an immer weiteren Auslandseinsätzen (schließlich auch an Kampfeinsätzen) seit Wiedererlangung der Souveränität und der Klarstellung durch das berühmte Bundesverfassungsgerichtsurteil von 1994 wirft die Frage auf, inwieweit Deutschland noch eine militärische „Kultur der Zurückhaltung“ attestiert werden kann (Baumann/Hellmann 2001; Wagner/Schlotter 2006).

## 2.1 Hintergrund des Reformbedarfs der deutschen Streitkräfte

Nach der Vereinigung und verstärkt durch die veränderte Sicherheitslage in der Welt sah sich deutsche Außenpolitik veränderten Erwartungen der Partner und Verbündeten in EU und NATO gegenüber gestellt. Man sollte nicht mehr nur Konsument von Sicherheit sein in Europa und der Welt, sondern nun auch Produzent. Im Stile einer „Salamitaktik“ wurde die Öffentlichkeit schrittweise an eine Ausdehnung der Aufgaben der Bundeswehr gewöhnt (Philippi 1997: 52-58, 203-204). Inzwischen fasste der Bundestag mehr als 50 mal Beschlüsse über Einsätze der Bundeswehr im Ausland.<sup>4</sup> Seit Dezember 2004 werden diese Entscheidungen formell auf Basis eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes („Entsendegesetz“) getroffen, d.h. die Bundesregierung ist verpflichtet, für einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte grundsätzlich die vorherige konstitutive Zustimmung des Bundestags einzuholen (Parlamentsvorbehalt). Gegenwärtig befinden sich rund 10.000 Soldatinnen und Soldaten in Auslandseinsätzen auf drei Kontinenten, teils in UN-geführten Blauhelm-Missionen, teils in von den UN mandatierten EU- bzw. NATO-Einsätzen.<sup>5</sup> Wie häufig bemerkt wird, waren es ausgerechnet die rot-grünen Bundesregierungen, die am meisten zur Ausdehnung der deutschen Beteiligung an Militäreinsätzen beigetragen haben. Bundeskanzler Schröder hat in einer entlarvenden Begrifflichkeit im Oktober 2001 selbst von der „Enttabuisierung des Militärischen“ gesprochen, und diese wohlgerne als einen der großen Erfolge seiner Regierungszeit erachtet (Geis 2007).

Bei der Rechtfertigung der Auslandseinsätze gehört das Argument, Deutschland müsse sich international als verlässlicher und verantwortlicher Partner zeigen, zum Standardreertoire deutscher Politiker. Das praktische Beglaubigen von Bündnissolidarität vollzieht sich nunmehr immer häufiger in der Teilnahme an multilateralen Militäraktionen mit den Partnerstaaten in NATO und EU – allerdings wurde nach der Wiedervereinigung sehr deutlich, dass die Bundeswehr als Streitkraft des einstigen Frontstaats „wie keine andere Bündnisarmee auf die Erfordernisse einer statisch-linearen Verteidigung in der Mitte Europas strukturiert, ausgerüstet und ausgebildet war“ (Meiers 2006: 187) und daher für das sich wandelnde „moderne“ Aufgabenspektrum der „neuen“ NATO und später der ESVP, das im Rahmen eines erweiterten Sicherheitsbegriffs auch Konfliktprävention und Krisenbewältigung beinhaltet, schlecht gerüstet war (Meiers 2006: 316-350). Im Hinblick auf die Bundeswehr

<sup>4</sup> Viele Entscheidungen davon betreffen allerdings Mandatsverlängerungen, die in der Regel für ein Jahr gewährt werden. Übersichten über die Einsätze bei Wagener (2004) und Wagner/Schlotter (2006).

<sup>5</sup> Einsatzzahlen unter:

[http://www.einsatz.bundeswehr.de/C1256F1D0022A5C2/Docname/Aktuelle\\_Einsaetze\\_Home](http://www.einsatz.bundeswehr.de/C1256F1D0022A5C2/Docname/Aktuelle_Einsaetze_Home). Seit 1992 wurden rund 200.000 deutsche Soldaten in Auslandseinsätzen eingesetzt. Die finanziellen Kosten für die Auslandseinsätze stiegen von 182,6 Mio. Euro im Jahr 1998 auf 1,5 Milliarden Euro 2002. Danach verringerten sich die Kosten, 2005 wurden 884,3 Mio. Euro ausgegeben.

wurde daher in den 1990er Jahren ein mehrfacher Reformbedarf diagnostiziert: Die Streitkräfte sollten mit der Abwicklung der Nationalen Volksarmee bzw. der Integration von geringen Teilbeständen der NVA nicht nur zur „Armee der Einheit“ werden, sondern sich zu einer „Armee im Einsatz“ verwandeln.

Wie in den Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) vom Mai 2003 und im neuen Weißbuch zur Sicherheitspolitik vom Oktober 2006 betont wird, hat sich das Aufgabenspektrum der Bundeswehr inzwischen tatsächlich fundamental verändert und erstreckt sich jetzt im Rahmen der multinationalen Einbindung auch auf internationale Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Krisennachsorge sowie Terrorbekämpfung. Damit die Bundeswehr ihrem völlig neuen Aufgabenspektrum gerecht werden kann, befindet sie sich seit Jahren in einem Transformationsprozess. Gemäß der 2003 von Generalinspekteur Schneiderhan vorgestellten „Konzeption und Weiterentwicklung der Bundeswehr“ werden die Streitkräfte inzwischen eindeutig in Richtung Auslandseinsatzfähigkeit umstrukturiert. Bis 2010 soll ihr Umfang auf rund 250.000 sinken und aus den drei Kategorien Eingreifkräfte (35.000 Personen), Stabilisierungskräfte (70.000 Personen) und Unterstützungskräfte (137.500 Personen) bestehen.

Entscheidend ist bei diesem neuen internationalen Aufgabenspektrum, dass die Bundeswehr stets nur in enger Kooperation mit den Partnerstaaten in EU und NATO agieren soll (Meiers 2006: 125-244), was nicht nur die umfassende Modernisierung der deutschen Streitkräfte erfordert, sondern auch die Harmonisierung mit den Streitkräften der Partnerländer: „(D)ie Bundeswehr ist von ihrer inneren Konzeption her eine reine Bündnisarmee“ (von Bredow 2000: 107). Die militärische Kooperation und Integration in EU und NATO haben sich im Lichte der Erfahrungen des Kosovo-Krieges und der Terroranschläge des 11. Septembers 2001 erheblich fortentwickelt: So hat der Integrationsprozess im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) inzwischen eine neue Qualität erreicht (Wagner 2004). Im Rahmen der im Dezember 1999 beschlossenen *Headline Goals* sollen schnell verlegbare militärische Einsatzkräfte der EU geschaffen werden, die jeweils lage- und auftragsabhängig zusammengestellt werden. Der deutsche Beitrag zum *Headline Goal* setzt sich aus rund 30.000 Soldaten, 90 Kampfflugzeugen und 15 Schiffen und Booten zusammen. Damit die EU in Zukunft militärisch schneller und flexibler reagieren kann, hat sie 2004 zudem die Schaffung von 13 sog. „Battle Groups“ beschlossen. Aber auch die NATO hat sich 2002 auf die Schaffung einer Schnellen Eingreiftruppe NRF (NATO Response Force) geeinigt, die 25.000 Soldatinnen und Soldaten umfassen soll, davon 6.600 Deutsche. Die NRF soll hauptsächlich im Rahmen von Kampfeinsätzen und zur Terrorbekämpfung, eingesetzt werden.

## 2.2 Phasen der Bundeswehrreform

### *Erste Reformphase 1990-1997<sup>6</sup>*

Im Prinzip musste eine Umstrukturierung der auf Landesverteidigung eingestellten Streitkräfte schon kurz nach der Wiedervereinigung beginnen, da nicht nur die Nationale Volksarmee abgewickelt, sondern gemäß Zwei-plus-Vier-Vertrag auch die Personalstärke der Bundeswehr stark reduziert werden musste. Die Verteidigungspolitischen Richtlinien

---

<sup>6</sup> Wir folgen hier der Einteilung in Reformphasen von Kerry Longhurst (2004: 98-115).

von 1992 und das Weißbuch von 1994 begründeten bereits die Ausdehnung von Deutschlands Sicherheitsinteressen und legten so den Grundstein für Reformen. Zwei Hauptaspekte standen dabei in dieser ersten Phase im Vordergrund: Führung/Kontrolle und Struktur der Streitkräfte (Longhurst 2004: 101; Meiers 2006: 318-325). Seit Mitte der 1990er Jahre wurde die damalige Differenzierung und Umstrukturierung in Krisenreaktionskräfte, Hauptverteidigungskräfte und die Militärische Grundorganisation vorangetrieben, seit 1996 zudem das Kommando Spezialkräfte (KSK) aufgebaut. Im Zuge dessen wurde die Personalstärke der Bundeswehr weiter verringert und die Wehrpflichtzeit verkürzt. Diese erste Reformphase in Richtung Krisenmanagement-Kapazitäten der Bundeswehr unter der CDU-FDP-Regierung und Verteidigungsminister Rühle wird als unzureichend, die tatsächlich ergriffenen Maßnahmen als unvereinbar mit den kühnen sicherheitspolitischen Zielsetzungen der Regierung angesehen: Als Gründe werden das Festhalten an zu großen, konventionellen Kräften zur Landesverteidigung und an der Wehrpflicht genannt sowie die Höhe und strukturelle Verteilung der Verteidigungsausgaben (Longhurst 2004: 103).

### *Zweite Reformphase 1998 - 2001*

Angesichts des kritischen Urteils über die Effekte der Bundeswehrreform unter der CDU-FDP-Regierung kündigte die neue rot-grüne Bundesregierung an, die Reform entschlossener anpacken – zumal die Grünen die Wehrpflicht abschaffen wollten. Zudem verschärfte die Erfahrungen des Kosovo-Krieges den Reformdruck und versetzten der Integration im Bereich der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik einen neuen Schub. Eigentümlicherweise entstanden unter Verteidigungsminister Scharping 1999/2000 gleich drei Berichte und Empfehlungen über Lage und Zukunft der Bundeswehr: Wie in den Koalitionsvereinbarungen vorgesehen, wurde eine Expertenkommission (unter Leitung von Richard von Weizsäcker) eingesetzt, deren Bericht Scharping offenbar zu kritisch und in ihren Empfehlungen zu „radikal“<sup>7</sup> erschien. Einen weiteren Bericht verfasste parallel Generalinspekteur von Kirchbach, der zu (struktur-)konservativ schien; Scharping stellte schließlich selbst einen eigenen „vermittelnden“ Bericht, der rasch vom Kabinett verabschiedet wurde. Als konstitutiver Auftrag der Bundeswehr wurde noch immer die Landesverteidigung bezeichnet, zu der andere Aufgaben wie Konfliktverhütung und Krisenbewältigung hinzutreten. Die Reform sollte ein „neues Fähigkeitsprofil“ der Streitkräfte ermöglichen, die durch Neuorientierung und „Optimierung“ „bündnis- und europafähig“ werden sollten (von Bredow 2000: 149; Meiers 2006: 333). Angesichts der Finanzprobleme des Bundes ging Scharping seinerzeit davon aus, dass die Reform kein höheres Budget erforderlich mache, sondern durch Umschichtungen im Verteidigungshaushalt, Rationalisierung und strategischen Partnerschaften zwischen Streitkräften und der Wirtschaft finanziert werden könne. Die Haushaltszwänge wie fortbestehende Elemente „alten“ sicherheitspolitischen Denkens führten auch unter Scharping dazu, dass die Reformen nicht Schritt hielten mit der Einsatzrealität und den Einsatzplanungen im Rahmen von NATO und EU (Longhurst 2004: 112; Dyson 2005: 363-370; Meiers 2006: 338-348).

<sup>7</sup> Die Kommission forderte eine „Erneuerung von Grund auf“, ihr Negativ-Urteil war eindeutig: „Die Bundeswehr des Jahres 2000 ist (...) nicht im Gleichgewicht. Sie ist zu groß, falsch zusammengesetzt und zunehmend unmodern. In ihrer heutigen Struktur hat die Bundeswehr keine Zukunft. Die Wehrform produziert zu große Personalausmaßstäbe bei gleichzeitig zu schwachen Einsatzkräften. (...) Die derzeitigen Haushaltsansätze erlauben in der heutigen Struktur und Wehrform keine hinreichende Modernisierung.“ (Bericht der Kommission „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“, 23.5.2000, S. 13).

*Dritte Reformphase seit 2003*

Erst Verteidigungsminister Struck wird zugebilligt, die tief greifende Reform der Streitkräfte tatsächlich auf den Weg gebracht zu haben (Bald 2005: 170-180; Dyson 2005: 371-381; Longhurst 2004: 98-117). Als äußerer Impuls werden hier die Terroranschläge des 11. September 2001 genannt, die den von den USA ausgerufenen „Krieg gegen den Terror“ nach sich zogen. Dieser beeinflusste nicht nur die Sicherheitsstrategien von NATO und EU, sondern resultierte auch in neuen Militäreinsätzen, wie jenem in Afghanistan. Aber auch interne Faktoren, wie das relative Scheitern von Scharpings Privatisierungs- und Effizienzsteigerungsplänen, verschärfte für die Regierung Schröder erneut den Reformdruck bezüglich der Bundeswehr (Dyson 2005: 372). Nach Entlassung von Verteidigungsminister Scharping kurz vor der Bundestagswahl im Jahr 2002 wurde unter der Amtsführung von Verteidigungsminister Struck die Reform daher „nachjustiert“.

Die Verteidigungspolitischen Richtlinien vom Mai 2003 sind das Schlüsseldokument dieser Reformabsichten. Erstmals wird hier den „neuen Sicherheitsrisiken“, die nicht mehr in der Landesverteidigung gegen einen konventionellen Angriff bestehen, Priorität eingeräumt. Wie ein kritischer Militärforscher bemerkt: „Entscheidend daran ist: Sie machen wirklich Schluss mit der alten Bundeswehr“ (Bald 2005: 171). Bewusst ist hier von *Reformabsichten* die Rede, da schwer zu beurteilen ist, inwieweit diese ja noch laufende Reform inzwischen genau vorangeschritten ist. Prinzipiell kritisieren viele – auch Beobachter aus der Friedens- und Konfliktforschung –, dass auch diese Reformphase nicht zuletzt wegen der Haushaltszwänge keineswegs weit genug gehe und die Effizienzprobleme der Bundeswehr damit nicht gelöst würden (z.B. Longhurst 2004: 118-136; Müller 2003). Zwischen den ambitionierten sicherheitspolitischen Zielsetzungen der Bundesregierungen und den dafür aufgewendeten Mitteln im Verteidigungshaushalt bestehe also nach wie vor eine zu große Diskrepanz – der Verteidigungshaushalt stagniere seit langem bei etwa 1,5 % des Bruttoinlandsproduktes, weshalb finanzielle Handlungsspielräume vorwiegend nur über Personaleinsparungen und Standortschließungen erzeugt würden (z.B. Longhurst 2004: 99, 114f).

Als eines der „Haupthindernisse“ für die „wirkliche“ Reform wird von Kritikern neben den begrenzten Finanzmitteln die von den beiden Volksparteien mehrheitlich geforderte Beibehaltung der Wehrpflicht gesehen, die mit dem spezialisierten und professionalisierten Anforderungsprofil der stark verkleinerten „Armee im Einsatz“ nicht mehr in Übereinstimmung zu bringen sei (Longhurst 2004: 118-136; Groß 2005: 59-68). Da die Landesverteidigung zwar die wichtigste, aber nicht mehr die wahrscheinlichste Aufgabe der Bundeswehr ist, sei es angemessen, nunmehr dem Vorbild zahlreicher Partnerstaaten zu folgen, die in den 1990er Jahren auf kleinere Berufsarmeen oder Freiwilligenarmeen umstellten (Haltiner/Klein 2002). Die deutsche Wehrpflicht, die schon von innen heraus durch zunehmende Wehrungerechtigkeit ausgehöhlt wird, werde im Rahmen der Integration der Streitkräfte in NATO und EU ein viel zu teurer Anachronismus – und daher auf Dauer ohnehin nicht zu halten sein. Das Plädoyer von Grünen, FDP und Linkspartei für die Aussetzung bzw. Abschaffung der Wehrpflicht blieb gegen den Widerstand aus den Volksparteien bislang indes noch folgenlos.

### 2.3 Überbetonung der Output-Legitimität des Militärs

Die Transformation der Bundeswehr wird bis heute nicht in einer öffentlichen Debatte problematisiert, sondern sie wird im Namen von Sachzwängen – von Bündnisfordernissen, von neuen Konfliktlagen, von neuen Aufgaben – einseitig auf Effizienz und Effektivität, d.h. auf „Output“, hin auszurichten versucht. Bedenklich ist hierbei, dass wenig von der demokratischen Kontrolle und Einhegung, d.h. „Input“-Legitimität, einer solch „effektiven“ Truppe die Rede ist: Die alte Bundesrepublik rühmte sich doch stets ihrer Lehren aus der Vergangenheit als aggressiver, militaristischer Staat, man betonte die Integration der Streitkräfte in das demokratische Gemeinwesen und die demokratische Kontrolle der Truppe (Kümmel/Collmer 2003; Wiesendahl 2005).

Ein Schlüsselement der inneren „Zivilisierung“ der Armee stellte hier das Leitbild der „Inneren Führung“ dar. Dieses sollte im Zusammenspiel mit der Wehrpflicht einen „denkenden“ und verantwortlich handelnden „Bürger in Uniform“ inspirieren, der die Werte des Grundgesetzes jederzeit achtet und sich seinerseits auf sie berufen kann. Das auf Graf von Baudissin zurückgehende Leitbild erlebte nicht nur unterschiedliche Konjunkturen im Laufe der Jahrzehnte (von Bredow 2000: 112-119) – seine tatsächliche Umsetzung und Verankerung bleibt im Grunde bis heute eine fortwährende Herausforderung, liegt in der Vereinbarkeit von militärischer Effizienz und Demokratieförderlichkeit doch eine grundsätzliche Spannung. Die Innere Führung geriet insbesondere durch die Auslandseinsätze unter erhöhten Reformdruck (Wiesendahl 2005). Einige Beobachter konstatieren daher eine Erosion des Konzepts vor allem seit den 1990er Jahren und fürchten bereits die Dominanz des „Kämpfertypen“ in den deutschen Streitkräften (Bald 2002: 103f). Der Diskurs um den „Bürger in Uniform“ gerät zugunsten eines „Technokraten in Uniform“ weiter in den Hintergrund (Groß 2005: 57f).

Wer angesichts solcher internen Defizite nun auf das ‚äußere‘ Zivilisierungsmerkmal der Bundeswehr, die parlamentarische Kontrolle, verweist, müsste eine ähnliche Kluft zwischen formalem Anspruch und Wirklichkeit bemerken: Zwar gehört die Bundesrepublik Deutschland mit ihrem Parlamentsbeteiligungsgesetz von 2004 in der Tat zu denjenigen Demokratien mit den relativ weitreichendsten formalen Befugnissen bezüglich der Entsendung und Kontrolle des Militärs (Wagner 2006), jedoch lässt sich an zahlreichen Entsendungen der letzten Jahre zeigen, dass die Entscheidungen auf exekutiver Ebene durch Verhandlungen im Rahmen der EU, NATO oder UNO im Grunde längst gefallen sind, bevor Parlament und Öffentlichkeit darüber ‚nachholend‘ debattieren. Fraktionszwang, ein relativ großer Parteienkonsens in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik und Einsicht in vermeintliche „Sachzwänge“ führen so regelmäßig dazu, dass die Vorverhandlungen der Bundesregierungen unterstützt werden. Die formal weitreichenden Rechte des Parlaments werden angesichts der exekutiv vorgenommen Weichenstellungen und der allgemeinen Solidarität mit den eigenen Soldaten kaum ausgeschöpft (Rosenow 2006: 126-155; Penner 2005: 82).<sup>8</sup> Echte kritische Beobachtung durch das Parlament sähe anders aus.

---

<sup>8</sup> Die Probleme parlamentarischer Kontrolle in diesem sensiblen Politikfeld zeigen sich auch in der Arbeit des deutschen Wehrbeauftragten. Der Wehrbeauftragte spielt in der Konzeption einer demokratisch kontrollierten Bundeswehr eine wichtige Rolle, hat jedoch mit zahlreichen Spannungen, die in sein Amt eingelassen sind, zu kämpfen. Inzwischen fungiert er zunehmend als Interessenvertreter der Soldaten (Rosenow 2006).

### 3 „Security Governance“: Privatisierung der äußeren Sicherheit

Ganz ähnliche Verschiebungen in Richtung der Ermächtigung der Exekutive lassen sich in einem zunächst konträr auftretenden Reformansatz der äußeren Sicherheit erkennen: der (Teil-)Privatisierung von militärischen Einsätzen, d.h. der Einbeziehung privater Akteure in die Herstellung von Sicherheit durch Staaten, internationale Organisationen, humanitäre Organisationen und transnationale Wirtschaftsunternehmen (Avant 2005). Die gravierendste Umwälzung hinsichtlich neuer Governance-Formen stellt hier die Auslagerung immer größerer Bereiche der äußeren militärischen Sicherheitspolitik an private Sicherheitsdienstleister dar.<sup>9</sup> Die Zahl privater Sicherheitsanbieter (PSAs), d.h. kommerzieller, gewinnorientierter Unternehmen, die Sicherheits- und Militärdienstleistungen anbieten, nimmt exponentiell zu. Im Gegensatz zu dem insbesondere auf dem afrikanischen Kontinent altbekannten Phänomen der Söldner (Musah/Fayemi 2000) sind diese Akteure dadurch gekennzeichnet, dass sie als Unternehmen auftreten, strikt marktwirtschaftlichen Logiken folgen, hochgradig professionalisiert und zumeist legal registriert sind (Singer 2003; O’Brian 2000). Oftmals sind diese Firmen selbst nur Teil großer börsennotierter Firmenkonglomerate, wie *Halliburton* oder *L3-Communications*. Zwar liegen die USA und Großbritannien an der Spitze, was den Rückgriff auf PSAs anbelangt, jedoch lässt sich insgesamt konstatieren, dass seit Mitte der 1990er Jahre ein globaler, kontinuierlich wachsender privater Sicherheitsmarkt entstanden ist.

Allerdings ist die direkte Beteiligung von PSAs an Kampfeinsätzen eher die Ausnahme. Abgesehen von den spektakulären Kampfeinsätzen von nicht mehr existenten Firmen wie *Sandline International* in Sierra Leone und Papua-Neuguinea sowie *Executive Outcomes* in Angola und Sierra Leone Mitte der 1990er Jahre (Binder 2004; Howe 1998), konzentriert sich die Privatisierung eher auf dem Kampfeinsatz nachgelagerte Bereiche, wie Logistik, Aufklärung, militärische Unterstützung sowie Sicherheitsleistungen (Avant 2005; Petersohn 2006; Chojnacki/Deitelhoff 2005). Die Datenlage über Anzahl und Umsatz von PSAs ist nicht gesichert. Unterschiedliche Quellen geben wenigstens 90 weltweit aktive PSAs an (Kanzleiter 2003: 175; Schreier/Caparini 2005: 19). Die Angaben zur Anzahl der Länder, in denen PSAs operieren, variieren zwischen 50 (Gesellschaft für bedrohte Völker 2005: 7) und 110 (ICIJ 2002).<sup>10</sup> Sicher ist lediglich, dass das weltweite Marktvolumen der PSAs kontinuierlich steigt: Gegenwärtig beläuft es sich noch auf ca. \$100 Mrd./Jahr, wird sich im rückblickenden Vergleich zum Jahr 1990 (ca. \$55,6 Mrd.) im Jahr 2010 mit geschätzten \$202 Mrd. allerdings wahrscheinlich nahezu vervierfacht haben (ICIJ 2002: 4), wovon ein Großteil auf die westlichen Industrieländer und die Golfstaaten entfällt (Mair 2004: 260).

Die normativ geprägten Widerstände gegen die „new dogs of war“ (Zarate 1998) scheinen zunehmend im Schwinden begriffen zu sein.<sup>11</sup> Die Privatisierung wird dabei von ihren Befürwortern zumeist als konkurrenzlose und – angesichts gesteigerter Sicherheits-

<sup>9</sup> Typologisch wird in der Literatur zumeist zwischen privaten Sicherheits- und Militärfirmen unterschieden. Weil die Grenzen jedoch fließend sind und einzelne Formen sowohl Sicherheits- als auch Militärdienstleistungen anbieten, sprechen wir allgemeiner von kommerziellen Sicherheitsanbietern (PSAs). Vgl. Chojnacki/Deitelhoff (2005).

<sup>10</sup> Tatsächlich sind diese Zahlen vermutlich schon wieder veraltet, so schätzt der US-Rechnungshof im Dezember 2006, dass allein im Irak 181 PSAs aktiv seien (GAO 2006b: 2).

<sup>11</sup> So hat auch die Bundeswehr schon auf private Anbieter in auswärtigen Militäreinsätzen zurückgegriffen, etwa zur Verlegung und Versorgung der Truppen in Afghanistan (Petersohn 2006: 15).

verpflichtungen unumgängliche – Kostenersparnis und Effizienzsteigerung diskutiert. So sprach etwa die US-Luftwaffe zu ihrem 50. Jubiläum von einer „Revolution in Business Affairs“, die sie mit einer aggressiven Reform zur Privatisierung aller in Frage kommenden Bereiche umsetzen wolle (Air Force 1997), und der frühere Verteidigungsminister Donald Rumsfeld gab 2001 die Losung aus, dass alle Bereiche, die nicht vom Ministerium wahrgenommen werden müssen, sukzessive ausgelagert und privatisiert werden sollen, um Effizienz und Effektivität zu steigern (Rumsfeld 2001).

Dabei lässt sich im Folgenden aber zeigen, dass diese Effizienzargumente bislang weder hinreichend belegt wurden noch unbedingt die alleinigen oder zentralen Beweggründe für die fortgesetzte Privatisierung sein müssen, denn dahinter kann oftmals auch das Kalkül staatlicher Exekutiven stehen, ihre Macht zu vergrößern. Angesichts der unklaren Datenlage zu PSAs werden wir dazu illustrativ auf beobachtbare Entwicklungen im Irak verweisen.

### *3.1 Privatisierung als Reform unter Governance-Gesichtspunkten: Effizienz, Kostenersparnis, Flexibilisierung*

Durch die Auslagerung von Logistikleistungen, Objekt- und Personenschutz oder Aufklärung sollen die Personalkosten militärischer Einsätze gesenkt und das nationale Truppenkontingent geschont werden. Dahinter stehen mehrere Überlegungen: Zunächst müssen PSAs im Gegensatz zu öffentlichen Streitkräften nur für die Zeit ihres Einsatzes bezahlt werden. Damit entfallen zumindest vordergründig die Ausbildungs-, Unterhalts- und Pensionskosten. Hinzu kommt, dass private Sicherheitsanbieter oftmals sehr viel schneller vor Ort sein können als nationale Truppen (Schreier/Caparini 2005: 80f). Weitere Argumente betreffen die Professionalität der privaten Dienstleistungsunternehmen. Im Gegensatz zu manchen nationalen Streitkräften unter UN-Mandat aus Afrika oder Asien sind private Sicherheitsdienstleister in der Tat professioneller. Das Problem des „Sobels“ – „Soldier by day and rebel at night“ –, das häufig Teilen der afrikanischen Streitkräfte zugeschrieben wird, trifft die bekannteren PSAs kaum: Sie rekrutieren ihr Personal überwiegend aus ehemaligen Angehörigen von Spezialeinheiten, bilden selbst weiter aus, und ihr Personal ist gut bezahlt und untersteht einem professionellen Management.

Gerade angesichts der zunehmenden Zahl von Militärinterventionen, die zur gleichzeitigen Stationierung von Truppen in multiplen Konfliktgebieten führen können, soll durch Privatisierung schließlich auch die militärische Handlungsfähigkeit der Staaten sichergestellt werden (DoD 1996: 1). PSAs sollen die Flexibilität nationaler Streitkräfte erhöhen, indem sie deren Problem der Überlastung zumindest teilweise aufheben, so dass deren Truppenkontingente geschont werden (Avant 2005; Petersohn 2006). Hinzu kommt, dass heute viele Konfliktlagen erfordern, dass die Streitkräfte neben ihrem Auftrag der Kriegsführung auch als Polizisten, Wiederaufbauhelfer und Sanitäter tätig werden müssen. PSAs entlasten nationale Streitkräfte also auch, indem diese sich auf ihr „Kerngeschäft“ zurückziehen können.

Die Privatisierung der äußeren Sicherheitspolitik wird offiziellen Verlautbarungen zufolge vor allem mit dem Ziel der Kostensenkung und Effizienzsteigerung vorangetrieben. Es geht um die möglichst effiziente Lösung von Problemen, deren objektive Existenz dabei schlicht vorausgesetzt wird (Avant 2005: 32). Die Frage etwa, ob die immer wieder angeführte Zunahme an Interventionstätigkeiten tatsächlich nicht zu verhindern ist oder nicht

selbst eine politische Entscheidung darstellt, wird damit ebenso wenig gestellt, wie die Frage, ob die behauptete Effizienzsteigerung durch Privatisierung wirklich zutreffend ist.

Die Kostensenkung durch Outsourcing ist nämlich bis heute kaum systematisch belegt, da die Verträge nur ungenügend kontrolliert werden (Schreier/Caparini 2005: 98; GAO 2006a: 4). Es gibt bis heute auch und gerade in den USA keine *systematische* Studie mit verlässlichen Daten zur Kostenersparnis durch Privatisierung. Die Zahlen in der Debatte auch von öffentlichen Institutionen, wie etwa dem US-Rechnungshof, sind stattdessen meist nur die prospektiven Schätzungen, nicht die tatsächlich verwirklichten Einsparungen (Wulf 2005: 190f). Es lassen sich dagegen sogar Tendenzen erkennen, dass der zunehmende Einsatz von PSAs die Kosten in die Höhe treiben könnte:

1. Zum einen bringt der Einsatz von PSAs in Konfliktgebieten erhöhte Koordinationsleistungen mit sich, weil die nationalen Streitkräfte, wie im Irak zu beobachten, in Schutzleistungen auch der PSA-Angehörigen eintreten müssen. In komplexen Konfliktlagen, in denen es kein abgrenzbares Schlachtfeld und Hinterland gibt, rücken auch die Logistik, Objekt- und Personenschutz und Aufklärungsaufgaben immer mehr an das Schlachtfeld heran. Das führt dazu, dass PSAs, die vor allem in diesen Bereichen tätig sind, auch vermehrt in Gefechte verwickelt sind und dadurch den Einsatz nationaler Streitkräfte erfordern. Ebenso problematisch und kostenintensiv ist die Koordinierung der nationalen Streitkräfte mit den PSAs. Die PSAs sind im Regelfall nicht in die Kommandostruktur der nationalen Streitkräfte integriert. Um aber „friendly fire“ zu verhindern, ist es notwendig, dass beide Seiten über die Aktivitäten der jeweils anderen informiert sind und dies in ihre Planungen einbeziehen: Die Zunahmen an sog. „Blue-on-White-Fire“, also „versehentlichen“ Gefechten zwischen PSAs und Koalitionstruppen, im Irak ist ein Indikator, dass dies Probleme bereitet (GAO 2005: 28).
2. Zum anderen muss die öffentliche Hand erhebliche Ressourcen aufbringen, je mehr Verträge zustande kommen. Um überhaupt Kostensenkung durch Outsourcing zu erreichen, müssen Verträge kompetitiv ausgeschrieben werden; es muss ein Markt existieren, der Wettbewerb fördert; eingehende Angebote müssen verglichen und bewertet werden, wie auch deren Ausführung kontrolliert werden muss (Markusen 2003; Singer 2004; GAO 2006a: 4). Militäreinsätze wie Interventionen stehen umgekehrt oftmals unter Zeitdruck. Daher werden Verträge in der Folge oftmals ohne Wettbewerb oder Leistungsanreize und Kontrollmechanismen vergeben (Avant 2000; Wulf 2005). So machte beispielsweise die US-Firma *Halliburton*, nachdem es bereits Unregelmäßigkeiten mit der Vertragserfüllung während der Balkan-Stationierung gab, auch hier mit Luftrechnungen gegenüber der Administration, die teilweise bis zu 40% über den tatsächlichen Leistungen lagen, von sich reden (Schreier/Caparini 2005). Die Folge davon war dennoch nicht die Terminierung des Vertrages, sondern nur die Zurückweisung der zu hohen Rechnung (Singer 2004). Dies kann kaum überraschen, denn eine Terminierung wäre verheerend, weil die Logistik ohne *Halliburton* schlicht zusammenbrechen würde. Das Unternehmen ist hauptverantwortlich für die Logistikunterstützung der US-Truppen im Irak, und es würde sich zumindest kurzfristig auch kein alternativer Anbieter finden, der diese umfangreichen Leistungen übernehmen könnte. Der Markt für bestimmte private Sicherheitsleistungen, insbesondere in solchen Dimensionen, nähert sich eher einem Monopol oder zumindest Oligopol und hat wenig

mit offenem Wettbewerb gemein. Zugleich könnten die USA solche Leistungen kurzfristig auch kaum mehr selbst übernehmen, denn auch sie müssten diese Ressourcen erst wieder aufbauen.

Die Kosten- und Leistungskontrolle wird schließlich auch dadurch erschwert, dass große PSAs ihre Aufträge wiederum an Sub-Unternehmer aufteilen, so dass die Vertragsketten immer länger werden, bis eine Kontrolle schlicht unmöglich ist (Wulf 2005: 70). Interventionssituationen bieten angesichts von Zeitdruck und Geheimhaltung zusammenfassend also kaum die Strukturen, die Wettbewerb, Transparenz und Kontrolle, den Grundlagen erfolgreicher Privatisierung, zuträglich wären (Avant 2005: 127f). Schließlich werden PSAs zusehends auch selbst zur Kontrolle der PSAs eingesetzt. So wurde die US-Firma *MPRI* von der US-Regierung beauftragt, Richtlinien für die Tätigkeit von PSAs für das Pentagon zu erarbeiten (Wulf 2005: 195), und im Irak ist ein britisches Unternehmen dafür zuständig, die PSAs untereinander zu koordinieren.

3. Ein weiterer Kostenfaktor, der in der Debatte häufig unterschlagen wird, und auch hier ist der Irak instruktiv, sind die Kosten für den Wiederaufbau. Die Koalitionstruppen haben es abgelehnt, den Schutz der Wiederaufbauunternehmen und -agenturen, aber auch von humanitären Organisationen zu übernehmen. Daher mussten sich diese selbst an PSAs wenden, um den Schutz ihrer Anlagen und Mitarbeiter sicherzustellen. Dies hat zu einem Kostenanstieg um durchschnittlich 15% für Wiederaufbaumaßnahmen geführt und dazu, dass einige der Projekte nicht ausgeführt werden konnten, weil die Sicherheitskosten schlicht zu hoch waren (GAO 2005: 30-33).
4. Mit diesen Punkten sind die langfristigen Kosten und Risiken noch nicht benannt. Die höchsten davon könnten auf die nationalen Streitkräfte zukommen. Das Argument der Professionalisierung und Kostensenkung der Privatisierung zehrt davon, dass PSAs exzellent ausgebildetes Personal vorzuweisen haben. Dieses rekrutieren sie allerdings bei den Spezialkräften der nationalen Armeen, d.h. durch Abwerbung von Angehörigen der Spezialkräfte, wie Delta Forces – die sie dann, und das entbehrt nicht einer gewissen Ironie, wiederum an jene Staaten, die deren teure (Ausbildung eines US-Delta-Force-Soldaten: ca. 250.000 US-Dollar) Ausbildung bezahlt haben, entleihen: Ein Delta-Force-Soldat kostet einen Staat dann im Monat zwischen 15.000-30.000 US-Dollar. Zwar lässt sich so für die Staaten einiges an Pensionszahlungen einsparen, weil sie die teuren Spezialkräfte nur für die Vertragslaufzeit bezahlen müssen; sie riskieren damit aber einen *Brain drain* innerhalb der Streitkräfte (Avant 2005: 117-119). Die USA experimentieren daher inzwischen für viele Bereiche innerhalb der Streitkräfte mit „Stop-Loss“-Programmen, um dieser Tendenz entgegenzuwirken, d.h. dass Soldaten nicht direkt nach Ende ihrer Vertragslaufzeiten abgeworben werden können. Generell gilt, dass durch die fortgesetzte Auslagerung vieler Bereiche den öffentlichen Streitkräften dauerhaft Kompetenzen verloren gehen. So steigt auf Dauer auch die Abhängigkeit der nationalen Streitkräfte von privaten Sicherheitsdienstleistern (Avant 2005: 134f).

Zusammenfassend machen diese Punkte eines deutlich: Die Kostensenkung und Effizienzsteigerung durch Privatisierung in der äußeren Sicherheit ist zumindest eine offene Frage. Zum einen gibt es keine verlässlichen Zahlen, zweitens scheint schon die Grundlogik militärischer Einsätze, der Imperativ militärischen Sieges, kaum geeignet, die Grundbe-

dingungen für eine erfolgreiche Privatisierung zu generieren, und schließlich gibt es drittens schwerwiegende Risiken, etwa die Verzögerung im Wiederaufbau oder der *brain drain* der Streitkräfte. Dies alles zusammengenommen stellt sich daher die Frage, ob diese offiziellen Argumente tatsächlich die Hauptgründe für die fortgesetzte Privatisierung wiedergeben, oder ob es nicht andere Gründe gibt, warum staatliche Exekutiven dieser Governance-Form in der äußeren Sicherheit zuneigen.

### 3.2 *Politische versus finanzielle Kosten*

Entscheidender als die tatsächliche finanzielle Kostensenkung könnte für die fortgesetzte Kommerzialisierung die Tatsache sein, dass staatliche Exekutiven die öffentliche Wahrnehmung von Militäreinsätzen durch die Auslagerung an PSAs zu ihren Gunsten beeinflussen, d.h. die politischen Kosten senken können. Zum einen können Regierungen durch die Verlagerung vielfältiger Aufgaben an PSAs vermeiden, weitere Reservisten einberufen zu müssen und somit der Öffentlichkeit das tatsächliche Ausmaß des Militäreinsatzes wirkungsvoll verschleiern. Damit lässt sich die Opfersensibilität, die gerade demokratischen Staaten zu Eigen ist, unterlaufen, denn die Gefallenen von PSAs in Konflikten tauchen in den offiziellen Statistiken nur als Zivilisten auf, auch wenn, wie mittlerweile im Irak, eine eigene PSA-Gefallenenstatistik geführt wird. Dennoch: öffentliche Debatten um die mittlerweile 377 Gefallenen<sup>12</sup> unter PSA-Angehörigen im Irak gibt es kaum (Chojnacki/Deitelhoff 2005).

Schließlich stärken PSAs auch generell die Position von Exekutiven in innenpolitischen Aushandlungsprozessen, weil sie schrittweise die parlamentarische Kontrolle über Gewalteinätze aushebeln (Silverstein 2000). Die Verträge von PSAs werden zunächst mit der Regierung ausgehandelt. Nicht nur unterliegen sie je nach Auftragsgröße oftmals der Geheimhaltung, so dass die Parlamente selbst kaum Einblick in die konkrete Ausgestaltung der Verträge haben, sondern darüber hinaus ist zu beobachten, dass die jeweiligen PSAs wiederum Subkontrakte mit anderen PSAs eingehen, um diese Verträge zu erfüllen (Singer 2004: 10, 17). So lässt sich nicht nur erklären, warum die US-Regierung keine verlässlichen Zahlen über die Anzahl von PSA-Angehörigen in ihren Diensten etwa im Irak angeben kann (GAO 2006a; Mysorekar 2004), zugleich ist damit auch die parlamentarische Kontrolle über deren Aktivitäten nahezu ausgeschlossen (Schreier/Caparini 2005: 102). Von rechtlicher Zurechenbarkeit, d.h. Verantwortlichkeit, ist unter solchen Bedingungen kaum zu sprechen. Dies sind Tendenzen, die allen Standards demokratischen Entscheidens und dem Grundsatz parlamentarischer Kontrolle widersprechen. Hinzu tritt eine enge personelle Verknüpfung zwischen den großen PSAs und den politischen Eliten in Demokratien, die kaum geeignet ist, die öffentliche Kontrolle zu stärken. Illustres Beispiel dieser Verquickung ist US-Vizepräsident Cheney, der bei Amtsübernahme die Führung der Teilstreitkräfte durchgängig mit vormals hochrangigen Angehörigen von PSAs besetzte (Schreier/Caparini 2005: 90). So verliert sich die parlamentarische Kontrolle über Gewalteinätze in einer sukzessiven Verschachtelung und Aufspaltung von intransparenten Verträgen durch Subunternehmer.

---

<sup>12</sup> Vgl. <http://icasualties.org/oif/Civ.aspx>; 05.01.2007.

## 4 Defizite einer einseitig an „Output“ orientierten Politik und Politikanalyse

### 4.1 Ver- und Entstaatlichung zu Lasten demokratischer Kontrolle

Wie gezeigt wurde, hat die in der Policy- und Governance-Forschung vorherrschende Betonung des „Outputs“ und ein damit einhergehendes technokratisches Politikverständnis die Sicherheits- und Verteidigungspolitik längst erreicht. Die betrachteten unterschiedlichen Reformansätze im harten Kern der Sicherheitspolitik, der Militärpolitik, werden durchgängig von Effizienz- und Effektivitäts-Aspekten dominiert, die noch dazu kaum auf ihre Plausibilität, geschweige denn auf ihre normative Angemessenheit für dieses Politikfeld kritisch geprüft werden. Die Folgen lassen sich in Ansätzen bereits konstatieren: So droht unter dem Leitbild der Effizienzsteigerung die demokratische Mitbestimmung und Kontrolle zunehmend ausgehebelt zu werden. Das zeigt sich deutlich in der Privatisierung der äußeren Sicherheit, die keineswegs, wie zunächst zu vermuten, auf einen – zumindest intendierten – Bedeutungsverlust des Staates verweisen muss. Sie ist zumindest *auch* ein Instrument, um die Entscheidungsautonomie der Exekutiven gegenüber ihren Legislativen, aber auch gegenüber internationalen Verpflichtungen zu erhöhen. Diese Strategie könnte sich gleichwohl langfristig zum Bumerang entwickeln. Auch wenn man mit Dieter Grimm einig ist, dass das staatliche Gewaltmonopol nicht leidet, so lange „die privaten Gewalthaber die Gewalt im Auftrag des Staates zu den von ihm gesetzten Bedingungen und unter seiner Aufsicht ausüben“ (Grimm 2002: 1305), zeigt doch die Diskussion um die Privatisierung der äußeren Sicherheit, dass die Sicherung dieser Bedingungen schwierig ist.

Selbst wenn PSAs hauptsächlich in dem Kampfgeschehen nachgelagerten Bereichen tätig sind, verwischen in den heutigen Konfliktsituationen die Grenzen zwischen Hinterland und Front zusehends, rücken diese Tätigkeiten also an das Schlachtfeld heran. Hinzu kommen die diskutierte Intransparenz, mangelnde Kontrolle und zunehmende Abhängigkeit der öffentlichen Streitkräfte von PSAs. Die Privatisierung hat also durchaus das Potenzial, langfristig den Kern des staatlichen Gewaltmonopols zu erreichen, ohne dass die Konsequenzen für die Zukunft öffentlicher Sicherheit oder demokratische Kontrolle bislang ausreichend diskutiert oder auch nur wahrgenommen würden. Insgesamt sollte man sich vergegenwärtigen, dass die Monopolisierung der Gewaltanwendung durch den Staat, die rechtliche Einhegung und demokratische Kontrolle der Streitkräfte Errungenschaften sind, die nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden sollten. Zwar ist Privatisierung ein genereller Trend, um Kosten einzusparen, Effizienz zu steigern und generell die Staatstätigkeit zu reduzieren. Gerade im Kern des Staates, nämlich in der Sicherheit bzw. des Gewaltmonopols (Grimm 2002: 1299), ist diesem Trend jedoch besonders vorsichtig zu begegnen, da Fehlentwicklungen hier besonders prekäre Konsequenzen haben können.

So mag man auch im Hinblick auf die Bundeswehrreform auf den ersten Blick denken, dass es doch zweifellos begrüßenswert ist, wenn diejenigen, die die Sicherheit des Landes gewährleisten müssen, nunmehr besser dazu in die Lage versetzt werden sollen. Allerdings geht es in vielen Militäreinsätzen westlicher Demokratien nach dem Ende des Kalten Kriegs nicht um die unmittelbare „Verteidigung“ ihrer Territorien, sondern um Gewalt als Mittel von Global Governance und von Weltordnungspolitik (Duffield 2001; Brock 2004). Die Enttabuisierung von Militärgewalt dürfte durch die Loslösung „effektiver“ NATO- und EU-Truppen von demokratischer Kontrolle eher befördert werden. Aus friedens- wie demokratiepolitischer Perspektive sind daher erhebliche Bedenken an der einseitigen Beto-

nung von Leistungsfähigkeit im sensiblen Bereich der inneren wie äußeren Sicherheit angebracht. Die Entscheidung über Militäreinsätze sollte nicht dem alleinigen Ermessen westlicher Regierungen überlassen werden (vgl. Dembinski u.a. 2004).

Was in der Sicherheit als unumgängliche Reform im Staate vorgetragen und vorangetrieben wird, hat so durchaus das Potenzial, sich langfristig zur Reform des Staates zu entwickeln, wenn nämlich das Verhältnis zwischen Exekutiven und Legislativen bzw. gesellschaftlichem Umfeld weiter zugunsten der Ersten umgestaltet wird. Die normativen und institutionellen Hemmschwellen innerhalb von Staaten, aber auch auf der internationalen Ebene, die die Entscheidungsprozesse im Bereich von Militäreinsätzen verlangsamten sollen, sind als bewusster Schutzmechanismus vor übereilten Entscheidungen in diesem Bereich zu sehen. Eine Reformpolitik zu unterstützen, die durch Privatisierung und Internationalisierung militärisches Eingreifen noch erleichtert, könnte höchst unerwünschte Nebenfolgen haben und auch *die* normative Errungenschaft der Nachkriegszeit, das internationale Gewaltverbot, aushöhlen.

#### 4.2 Normative Perspektive einer Policy-/Governance-Forschung im Sicherheitsbereich

Nach dieser kritischen Bilanz über die von uns betrachteten empirischen Fälle ist schließlich zu fragen, welche Schlussfolgerungen daraus in Bezug auf die im vorliegenden Band erörterte Zukunft der Policy-/Governance-Forschung zu ziehen sind? Die Governance-Perspektive ist analytisch insofern instruktiv, als sie unter anderem dazu geführt hat, die erkenntnishemmende kategoriale Trennung zwischen Innen- und Außenpolitik aufzulösen (Börzel 2005: 74f). Eine solche integrierte Perspektive bildete auch die Grundlage unserer Betrachtung der Militärreformen. Für diese analytischen Errungenschaften ist gleichwohl ein hoher Preis zu zahlen, denn das Governance-Paradigma ist nicht so wertneutral, wie häufig suggeriert werden soll. Der Problemlösungs-*Bias*, den die Governance-Forschung von der Policy-Forschung übernommen hat (Jann/Wegrich 2004: 196-211; Mayntz 2005), führt dazu, dass wesentliche Aspekte von Herrschaft und Demokratie dieser „Output“-Orientierung untergeordnet werden. Selbstredend ist auch im Politikfeld Sicherheit die Frage relevant, unter welchen Bedingungen Sicherheit effektiv und effizient bereitgestellt werden kann – sie sollte nur nicht die erste und schon gar nicht die einzige Frage sein, die man an Sicherheitspolitik richtet. Daher könnte beispielsweise die Friedens- und Konfliktforschung, die sich in ihrer normativen Variante an der Eindämmung von Gewalt und der Förderung von Demokratie orientiert (Jahn u.a. 2005), in diesem Politikfeld ein hilfreiches Korrektiv der Governance-Perspektive bieten.

Eine „kritische“ politikwissenschaftliche Analyse darf die „technokratische“ Governance-Perspektive der Regierenden nicht einfach übernehmen (Grevén 2006). Gerade in der klassischen Kerndomäne staatlichen Handelns geht es um die Sicherung von innerstaatlicher Herrschaft, um internationalen Einfluss und die Stärkung der Exekutive. Die *Zukunft* der Politikfeld- und Governance-Analyse läge daher auch und gerade hier in einer *Rückkehr* – zu traditionellen Fragen der Politikwissenschaft nach der Rolle des hierarchischen Staates, nach Macht und Herrschaft. Der potenziellen Macht staatlicher Akteure im Bereich der Gewaltkontrolle wird man mit technokratischen Begriffen wie „Interdependenzmanager“ (Mayntz 1997: 273f) und „Netzwerkknüpfer“ (Schuppert 2005: 379) sicherlich nicht gerecht. Solche Begriffe sind vor dem Hintergrund einer „Entstaatlichung“ von „ziviler“ Poli-

tik entstanden – in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist jedoch vielfach die Gegen-tendenz einer Behauptung und Abschottung des Staates gegen mehr Partizipation und Transparenz zu beobachten.

Mit dem Gesagten soll nicht behauptet werden, dass sich die Policy- oder Governance-Forschung nicht der prekären Frage nach Sicherung von „Input“-Legitimität bewusst wäre (z.B. Börzel 2005; Sorensen/Torring 2006), diese Legitimität wird jedoch häufig in „postliberalen“ Perspektiven diskutiert (Grote/Gbikpi 2002) und eher selten mit machtsensiblen Analysen verbunden. Konsequenterweise wird eine Verknüpfung von macht- und herrschaftstheoretischen Ansätzen mit der „Governance“-Forschung auch von einigen als zukunftsweisend vorgeschlagen (z.B. Aden 2004; Mayntz 2005: 18; Brand/Scherrer 2005: 116). Es erscheint u.E. aber offen, inwieweit sich das Governance-Paradigma als solches überhaupt einer herrschaftskritischen Analyse öffnen lässt.

## Literatur

- Aden, Hartmut*, 2004: Herrschaftstheorien und Herrschaftsphänomene – Governance und Herrschaftskritik, in: *Aden, Hartmut* (Hrsg.): Herrschaftstheorien und Herrschaftsphänomene, Wiesbaden. S. 9-22.
- Air Force*, 1997: Report of the Secretary of the Air Force, <http://www.dod.mil/execsec/adr98/af.html>; 05.01.2007.
- Avant, Deborah*, 2000: Privatizing Military training. *Foreign Policy in Focus*. 5(17): 1-4.
- Avant, Deborah*, 2005: Private Security Companies. *New Political Economy*. 10(1): 121-131.
- Bald, Detlef*, 2002: Die Reform der Bundeswehr und eine zeitgemäße Innere Führung. *Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden*. 20(2): 100-105.
- Bald, Detlef*, 2005: Die Bundeswehr. Eine kritische Geschichte 1955-2005, München.
- Baumann, Rainer/Hellmann, Gunther*, 2001: Germany and the Use of Military Force. *German Politics*. 10(1): 61-82.
- Binder, Martin*, 2004: Der Einsatz von Söldnerfirmen durch gewählte Regierungen, Tübingen, Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung Nr. 44.
- Börzel, Tanja*, 2005: European Governance – nicht neu, aber anders, in: *Schuppert, Gunnar Folke* (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden. S. 72-94.
- Brand, Ulrich/Scherrer, Christoph*, 2005: Contested Global Governance: Konkurrierende Formen und Inhalte globaler Regulierung, in: *Behrens, Maria* (Hrsg.): Globalisierung als politische Herausforderung. Global Governance zwischen Utopie und Realität, Wiesbaden. S. 115-130.
- Brock, Lothar*, 2004: Der erweiterte Sicherheitsbegriff. Keine Zauberformel für die Begründung ziviler Konfliktbearbeitung. *Die Friedenswarte*. 79(3-4): 323-344.
- Bryden, Alan/Hänggi, Heiner* (Hrsg.), 2005: Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding, Münster.
- Chojnacki, Sven/Deitelhoff, Nicole*, 2005: Riskante Liaison. Demokratische Kriegführung und die Kommerzialisierung von Sicherheit, unv. Ms.
- Dembinski, Matthias/Hasenclever, Andreas/Wagner, Wolfgang*, 2004: Towards an Executive Peace? *International Politics*. 41(4): 543-564.
- Department of Defense (DoD)*, 1996: Improving the Combat Edge Through Outsourcing, <http://www.defenselink.mil/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=890>; 05.01.2007.
- Duffield, Mark*, 2001: Global Governance and New Wars. The Merging of Development and Security, London.
- Dyson, Tom*, 2005: German Military Reform 1998-2004: Leadership and the Triumph of Domestic Constraint over International Opportunity. *European Security*. 14(3): 361-386.

- Dyson, Tom*, 2006: The Politics of Military Reform in Post-Cold War Germany 1990-2004: Policy Leadership within Domestic Constraint, Oxford.
- Geis, Anna*, 2007: Friedenspolitik mit militärischen Mitteln? Dilemmata der deutschen „Zivilmacht“, in: *Fischer, Martina/Grasse, Renate/Schlotter, Peter* (Hrsg.): Berliner Friedenspolitik. Anspruch – Wirklichkeit – Zukunft, Baden-Baden: Nomos, i.E.
- General Accounting Office, GAO*, 2005: Rebuilding Iraq. Actions Needed to Improve Use of Private security Providers, <http://www.gao.gov/new.items/d05737.pdf>; 05.01.2007.
- General Accounting Office, GAO*, 2006a: Military Operations. High-Level DoD Action Needed to Address Long-standing Problems with management and Oversight of Contractors Supporting Deployed Forces, <http://www.gao.gov/new.items/d07145.pdf>; 05.01.2007.
- General Accounting Office, GAO*, 2006b: Rebuilding Iraq. Actions Still Needed to Improve Use of Private security Providers, <http://www.gao.gov/new.items/d06865t.pdf>; 05.01.2007.
- Gesellschaft für bedrohte Völker*, 2005: Private Militär- und Sicherheitsfirmen: Hintergrund, globales Tätigkeitsfeld, Typologisierung, Problemfelder, völkerrechtliche Aspekte und Perspektiven, Bern.
- Greven, Michael Th.*, 2000: Die Politik in der politischen Gesellschaft. Hat die Politik abgedankt?, in: *Greven, Michael Th.* (Hrsg.): Kontingenz und Dezision, Opladen. S. 21-40.
- Greven, Michael Th.*, 2006: „Politik“ als Problemlösung – und als vernachlässigte Problemursache. Anmerkungen zur Policy-Forschung, Vortrag auf dem DVPW-Kongress in Münster, 25.-29.9.2006.
- Grimm, Dieter*, 2002: Das staatliche Gewaltmonopol, in: *Heitmeyer, Wilhelm/Hagan, John* (Hrsg.): Internationales Handbuch der Gewaltforschung, Wiesbaden. S. 1297-1313.
- Groß, Jürgen*, 2005: Demokratische Streitkräfte, Baden-Baden.
- Grote, Jürgen R./Gbikpi, Bernard* (Hrsg.), 2002: Participatory Governance. Political and Societal Implications, Opladen.
- Haltiner, Karl W./Klein, Paul* (Hrsg.), 2002: Europas Armeen im Umbruch, Baden-Baden.
- Howe, Herbert* 1998: Private security forces and African stability: the case of Executive Outcomes. *Journal of Modern African Studies*. 36(2): 307-331.
- ICIJ*, 2002: Making a Killing: The Business of War [http://www.icij.org/dtaweb/icij\\_bow.asp?Section=Chapter&ChapNum=1](http://www.icij.org/dtaweb/icij_bow.asp?Section=Chapter&ChapNum=1); 03.10.2005.
- Jahn, Egbert/Fischer, Sabine/Sahm, Astrid* (Hrsg.), 2005: Die Zukunft des Friedens weiterdenken. Die Friedens- und Konfliktforschung aus der Perspektive der jüngeren Generationen, Wiesbaden.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai*, 2004: Governance und Verwaltungspolitik, in: *Benz, Arthur* (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden. S. 193-214.
- Kanzleiter, Boris*, 2003: Krieg und Frieden GmbH, in: *Azzellini, Dario/Kanzleiter, Boris* (Hrsg.): Das Unternehmen Krieg. Berlin. S. 175-191.
- Krahmann, Elke*, 2003: Conceptualizing Security Governance. *Cooperation and Conflict*. 38(1): 5-26.
- Kümmel, Gerhard/Collmer, Sabine* (Hrsg.), 2003: Soldat – Militär – Politik – Gesellschaft. Facetten militärbezogener sozialwissenschaftlicher Forschung, Baden-Baden.
- Lange, Hans-Jürgen*, 1999: Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Longhurst, Kerry*, 2004: Germany and the Use of Force, Manchester.
- Mair, Stefan*, 2004: Die Rolle von Private Military Companies in Gewaltkonflikten, in: *Kurtenbach, Sabine/Lock, Peter* (Hrsg.): Kriege als (Über)Lebenswelten. Schattenglobalisierung, Kriegsökonomien und Inseln der Zivilität, Bonn. S. 260-273.
- Markusen, Ann*, 2003: The Case Against Privatizing National Security. *Governance*. 16(4): 471-501.
- Mayntz, Renate*, 1997: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: *Mayntz, Renate* (Hrsg.): Soziale Dynamik und politische Steuerung, Frankfurt a.M./New York, NY. S. 263-292.

- Mayntz, Renate, 2005: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: *Schuppert, Gunnar Folke* (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden. S. 11-20.
- Meiers, Franz-Josef, 2006: Zu neuen Ufern? Die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik in einer Welt des Wandels, Paderborn.
- Merkel, Wolfgang, 2003: Institutionen und Reformpolitik: Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie, in: *Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohnhöfer, Reimut* (Hrsg.): Das rot-grüne Projekt. eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden. S. 163-190.
- Müller, Harald, 2003: Reformziel verfehlt, aber Exekutive gestärkt. Zu den neuen „Verteidigungspolitischen Richtlinien“, Frankfurt a.M., HSFK-Standpunkte Nr.4/2003.
- Musah, Abdel-Fatau/Fayemi, Kayode, 2000: Africa in Search of Security: Mercenaries and Conflicts - An Overview, in: *Musah, Abdel-Fatau/Fayemi Kayode* (Hrsg.): Mercenaries. An African Security Dilemma, London. S. 13-42.
- Mysorekar, Sheila, 2004: DynCorp und die Privatisierung des Krieges, in: Zeitschrift für Entwicklung und Zusammenarbeit 4; [http://www.inwent.org/E+Z/content/archiv-ger/04-2004/schwer\\_art5.-html](http://www.inwent.org/E+Z/content/archiv-ger/04-2004/schwer_art5.-html); 03.10.2005.
- O'Brien, Kevin, 2000: Private Military Companies and African Security 1990-98, in: *Musah, Abdel-Fatau/ Fayemi, Kayode* (Hrsg.): Mercenaries. An African Security Dilemma, London. S. 43-75.
- Penner, Wilfried, 2005: Einsatzarmee Bundeswehr und der Primat der Politik, in: *Wiesendahl, Elmar* (Hrsg.): Neue Bundeswehr – neue Innere Führung? Perspektiven und Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung eines Leitbildes, Baden-Baden. S. 79-90.
- Petersohn, Ulrich, 2006: Die Nutzung privater Militärfirmen durch US-Streitkräfte und Bundeswehr, SWP-Studie 2006/S 36, Berlin.
- Philippi, Nina, 1997: Bundeswehr-Auslandseinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschland, Frankfurt a.M.
- Rosenow, Dörthe, 2006: Die Rolle des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestags im Transformationsprozess der Bundeswehr, Münster (Magisterarbeit an der Philosophischen Fakultät der Universität Münster).
- Rumsfeld, Donald H., 2001: DoD Acquisition and Logistics Excellence Week Kickoff Bureaucracy to Battlefield, <http://www.defenselink.mil/speeches/2001/s20010910-secdef.html>; 05.01.2007.
- Schneider, Volker/Janning, Frank, 2006: Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, Wiesbaden.
- Schreier, Fred/Caparini, Marina, 2005: Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies, DCAF Occasional Paper 6, Geneva.
- Schuppert, Gunnar Folke, 2005: Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen, in: *Schuppert, Gunnar Folke* (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden. S. 371-469.
- Silverstein, Ken, 2000: Private Warriors, London.
- Singer, Peter W., 2003: Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry, Ithaca.
- Singer, Peter W., 2004: The Private Military Industry and Iraq: What Have We Learned and Where to Next? DCAF Policy Paper, Genf.
- Sørensen, Eva/Torfin, Jacob (Hrsg.), 2006: Theories of Democratic Network Governance, Houndmills: Palgrave Macmillan, i.E.
- Styckow, Petra/Beyer, Jürgen (Hrsg.), 2004: Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung. Reformfähigkeit und die Möglichkeit rationaler Politik, Wiesbaden.
- Trampusch, Christine, 2005: Sequenzorientierte Policy-Analyse: Warum die Rentenreform von Walter Riester nicht an Reformblockaden scheiterte, Köln: MPIfG Working Paper 05/3, März 2005.
- Von Bredow, Wilfried, 2000: Demokratie und Streitkräfte. Militär, Staat und Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Wagener, Martin, 2004: Auf dem Weg zu einer „normalen“ Macht? Die Entsendung deutscher Streitkräfte in der Ära Schröder, Trierer Arbeitspapiere zur Internationalen Politik, Nr. 8/2004.

- Wagner, Wolfgang*, 2004: Für Europa sterben? Die demokratische Legitimität der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Frankfurt a.M., HSFK-Report Nr.3/2004.
- Wagner, Wolfgang*, 2006: Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for Pluralism, Genf: DCAF Occasional Paper Nr. 12.
- Wagner, Wolfgang/Schlotter, Peter*, 2006: Zwischen Multilateralismus und militärischer Zurückhaltung: die Sicherheits- und Verteidigungspolitik Deutschlands, in: *Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut* (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden. S. 447-465.
- Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr 2006*, [http://www.bmvg.de/portal/PA\\_1\\_0\\_LT/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W26UYEPW631INFODE/WB2006\\_oB\\_sig.pdf?yw\\_repository=youatweb](http://www.bmvg.de/portal/PA_1_0_LT/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W26UYEPW631INFODE/WB2006_oB_sig.pdf?yw_repository=youatweb); 05.01.2007.
- Wiesendahl, Elmar* (Hrsg.), 2005: Neue Bundeswehr – neue Innere Führung? Perspektiven und Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung eines Leitbildes, Baden-Baden.
- Wulf, Herbert*, 2005: Internationalisierung und Privatisierung von Krieg und Frieden, Baden-Baden.
- Zangl, Bernhard/Michael Zürn*, 2003: Frieden und Krieg. Sicherheit in der nationalen und postnationalen Konstellation, Frankfurt a.M.
- Zarate, Juan C.*, 1998: The Emergence of a New Dog of War: Private International Security Companies, International Law, and the New World Disorder. *Stanford Journal of International Law*. 34: 75-162.