

Herausgeber

Prof. Dr. **Michael Brzoska**,
Institut für Friedensforschung
und Sicherheitspolitik an der
Universität Hamburg (IFSH)

Dr. Volker Franke, Bonn Inter-
national Center for Conversion
(BICC)

Prof. Dr. **Heiner Hänggi**,
Genfer Zentrum für die
demokratische Kontrolle der
Streitkräfte (DCAF), Genf

Kapitän zur See **Heinz-Dieter
Jopp**, Führungsakademie der
Bundeswehr, Hamburg

Andreas Prüfert, European
Consulting, München

Schriftleitung

Prof. Dr. **Michael Brzoska**

Redaktion

Dr. **Patricia Schneider**
(V.i.S.d.P.), Institut für Friedens-
forschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg
(IFSH)

Susanne Bund
Dr. **Bernhard Rinke**

Beirat

Dr. **Alyson J.K. Bailes**,
Universität Reykjavik
University of Iceland, Reykjavik

Dr. **Detlef Bald**, München

Prof. Dr. **Joachim Betz**,
Universität Hamburg

Prof. Dr. **Hans-Peter Dürr**, Träger
des Alternativen Nobelpreises,
München

Prof. Dr. **Pál Dunay**

Prof. Dr. **Wolfgang Gessenharter**,
Hamburg

Prof. Dr. **Hans J. Giessmann**,
Institut für Friedensforschung
und Sicherheitspolitik an der
Universität Hamburg (IFSH)

Dr. **Sabine Jaberg**, Führungsaka-
demie der Bundeswehr, Hamburg

Prof. Dr. **Charles A. Kupchan**,
Georgetown University,
Washington, D.C.

Dr. **Martin Kutz**, Hamburg

Dr. **Krzysztof Ruchniewicz**,
Willy-Brandt-Zentrum für
Deutschland- und Europastu-
dien, Wrocław

Prof. Dr. **Susanne Feske**,
Universität Münster

Dr. **Martina Fischer**, Berghof
Forschungszentrum für Kons-
truktive Konfliktbearbeitung,
Berlin

THEMENSCHWERPUNKT

Privatisierung von Sicherheit?

Formen von *Sicherheits-Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit

Sven Chojnacki* und Željko Branović**

Abstract: In order to systematically trace the private production of security and violence in areas of limited statehood, this article discusses three hybrid forms of security: (1) institutionalised security-governance in emerging non-state dynamics of violence; (2) self-governance as the local response to strategic or indiscriminate forms of violence; (3) commercialised security as the growing tendency to delegate protection from various threats to specialists from the private sector. The different dynamics relate to the logic of markets of security in areas where the state's monopoly of the use of force has collapsed and different private actors compete over territorial control, natural resources and the recruitment of members.

Keywords: Sicherheit, Privatisierung, Governance, Sicherheitsmarkt, Gewaltordnungen

1. Einleitung¹

In Räumen begrenzter oder gar fehlender Staatlichkeit wird Sicherheit nur noch sehr eingeschränkt oder überhaupt nicht mehr vom Staat als öffentliches Gut bereitgestellt. Stattdessen konkurrieren private Gewaltakteure wie Rebellengruppen und Warlordfigurationen gewaltsam um die Kontrolle von Territorien, Ressourcen und sozialen Bezie-

hungen. Sicherheit stellen diese Gewaltorganisationen entweder nur noch selektiv für bestimmte soziale Gruppen her oder sie schüren Unsicherheit und drehen an der Gewaltspirale. Gerade in Räumen, in denen verbindliche Schutz- und Eigentums Garantien fehlen und durch die Konkurrenz unter Gewaltakteuren die Qualität der Sicherheit für die betroffene Zivilbevölkerung sinkt, steigt das Interesse gefährdeter Gruppen, Sicherheit selbst zu organisieren (etwa über lokale Milizen) oder an private Sicherheitsanbieter zu übertragen. Die Delegation von Schutzleistungen an kommerzielle Sicherheits- und Militärfirmen ist dann sowohl ein weiteres Indiz für die Fragmentierung von Akteuren und Handlungsebenen als auch für die Variationen der (Un-)Sicherheitsproduktion in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Formen des *Outsourcings* von Schutzleistungen an den privaten Sicherheitssektor wie

* Prof. Dr. Sven Chojnacki ist Juniorprofessor für Internationale Friedens- und Sicherheitspolitik an der Freien Universität Berlin und Teilprojektleiter im Sonderforschungsbereich (SFB) 700 »Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit«.

** Dipl.-Pol. Željko Branović ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im SFB-Teilprojekt C2 »Privatisierung und Kommerzialisierung von Sicherheit«.

1 Der vorliegende Beitrag ist im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Sonderforschungsbereichs 700 »Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Neue Formen des Regierens?« entstanden.

im Irak oder in Kolumbien sind jedoch nicht nur eine extrem eingeschränkte Variante von Schutz für definierte Personengruppen oder Objekte, sondern haben auch Einfluss auf die Handlungslogiken anderer Konfliktparteien und damit auf lokale Gewaltdynamiken.

Um diese Prozesse der privaten Bereitstellung von Sicherheit analytisch zu erfassen, wird in der wissenschaftlichen Debatte analog zu diesen Ausgangsbeobachtungen zwischen *Top-down*-Prozessen der Delegation von Funktionen an private Anbieter und *Bottom-up*-Prozessen lokaler Selbstorganisation von Sicherheit unterschieden.² Diese Differenzierung erscheint zwar auf den ersten Blick sinnvoll, um die vielfältigen Anbieter von Sicherheit zu erfassen. Sie bleibt allerdings in doppelter Hinsicht analytisch begrenzt: erstens stellt sie keine unmittelbaren theoretischen Bezüge zwischen der Verknappung und aktiven Bereitstellung von Sicherheit her; zweitens werden weder die Formen noch die potenziell unterschiedlichen Qualitäten von Sicherheit identifiziert. Vor diesem Hintergrund verlagert der vorliegende Beitrag den Schwerpunkt von der Entwicklung deskriptiv-analytischer Heuristiken hin zu einer erklärenden Typologie und stellt drei Formen der privaten Bereitstellung von Sicherheit in Räumen begrenzter Staatlichkeit vor. Verknüpft wird dieser Ansatz einerseits mit dem *Governance*-Konzept, andererseits mit der Marktlogik von Sicherheitsmärkten, die sich bei fehlender Monopolisierung in der Bereitstellung von Sicherheit herausbilden – und damit das theoretische Gravitationsfeld des vorliegenden Beitrags bilden.

Ein zentraler Ausgangspunkt unserer Überlegungen ist die generelle Annahme, dass die Debatten zur Privatisierung von Sicherheit und neuen Formen von *Sicherheits-Governance* stärker als bisher geschehen theoretisch miteinander verknüpft werden müssen. Verstehen wir *Sicherheits-Governance* als Regelungsstrukturen und -prozesse, durch die Sicherheit intentional als Kollektivgut für eine definierte Gruppe von Empfängern bereitgestellt wird, so wird deutlich, dass sich unmittelbar Fragen nach den Akteursmerkmalen der *Governance*-Erbringer (öffentlich / privat) ebenso stellen, wie Fragen nach den Mechanismen, der Reichweite sowie den Adressaten dieser Bereitstellung. Entlang dieser Ausgangsannahmen stellen wir im Rahmen dieses Beitrags die Formen der Bereitstellung von Sicherheit in Räumen begrenzter Staatlichkeit vor und diskutieren ihre Ausprägungen. Verknüpft wird dies mit theoretischen Überlegungen zu den Logiken von Sicherheitsmärkten.³

2. Formen von *Sicherheits-Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit

Für die Verknüpfung von privater Sicherheitsproduktion und *Governance* stellen Räume begrenzter Staatlichkeit eine

2 Siehe hierzu Robert Mandel, *Armies without States. The Privatization of Security*, 2003, Boulder; Herbert Wulf, *Internationalisierung und Privatisierung von Krieg und Frieden, Nomos*, Baden-Baden 2005; Alan Bryden, *Approaching the Privatisation of Security from a Security Governance Perspective*, in: Alan Bryden / Marina Caparini (Hrsg.), *Private Actors and Security Governance*, LIT, Münster 2006, S. 3-19.

3 Der Begriff des Sicherheitsmarktes verweist auf die Struktur und Zusammensetzung des Akteurspektrums sowie das Zusammentreffen von Angebot (Bereitstellung) und Nachfrage von und nach Sicherheit.

besondere Herausforderung dar. Es drängt sich nämlich die doppelte Frage auf, ob in Zonen manifester Gewaltkonflikte und staatlicher Zerfallsprozesse überhaupt Sicherheit hergestellt wird und inwieweit unter diesen Bedingungen Formen von *Sicherheits-Governance* entstehen können. Wer einen flüchtigen Blick auf die Landkarten organisierter Gewalt von Zentralasien über Zentralafrika und das Horn von Afrika bis hin nach Südamerika wagt, wird diese Fragestellung verneinen und darauf verweisen, dass eine komplexe Mischung aus staatlicher und privater Akteure eher strategisch Unsicherheit schürt. Tatsächlich führen politische Desintegrationsprozesse, fehlende Sicherheitsgarantien und gewaltsame Konflikte wie in Afghanistan, dem Irak, der Demokratischen Republik Kongo, in Uganda und Somalia oder Kolumbien häufig dazu, dass einzelne nichtstaatliche Gruppierungen wie lokale Milizen oder Rebellengruppen permanente Gewaltstrategien verfolgen und sich ökonomisch bereichern – und damit von der Unsicherheit profitieren. Trotz dieser zunächst pessimistischen Beobachtung muss die Ausgangsproblematik differenzierter beantwortet werden. Entgegen vorschneller Schlussfolgerungen gehen wir von der doppelten Annahme aus, dass Sicherheit auch ohne den Staat oder dessen Rudimente bereitgestellt und dass dafür wiederum der *Governance*-Ansatz fruchtbar gemacht werden kann. Auch unter den Bedingungen von Gewaltkonflikten gibt es Räume und Zeiten, in denen nichtstaatliche Gewaltgruppierungen kollektiv verbindliche Entscheidungen treffen und durchaus an einem Minimum an Schutzleistungen und Erwartungssicherheit interessiert sind – und sich damit gewissermaßen als *Governance*-Entrepreneure engagieren.

Die kritische Größe für die Bewertung der Qualität von privat bereitgestellter Sicherheit besteht dabei im Konsum bzw. in der Frage, wer tatsächlich Sicherheit konsumiert und welche Reichweite der Konsum annimmt. Wird Sicherheit entlang einer Minimaldefinition als die Abwesenheit physischer Gewalt und die Herstellung minimaler Erwartungsverlässlichkeit konzipiert, dann können kleinräumig agierende Gewaltgruppen (von Rebellen beherrschte Gebiete) ebenso wie Staaten Sicherheit nach innen und außen auf einem territorial abgegrenzten Gebiet herstellen. Territorialität und die Reichweite des Konsums von spezifischen Sicherheitsleistungen sind demnach nicht nur eng miteinander verbunden, sondern stellen auch die Kernelemente zur Identifizierung von Räumen strategischer (Un-)Sicherheit dar.

Gebietskontrolle wie auch die Fähigkeit, externe Bedrohungen zu reduzieren, sind jedoch allein noch keine Gütesiegel für die Qualität von Sicherheit, kann doch die Gewaltkontrolle auch zur systematischen und ungestörten Massakrierung der Bevölkerung nach innen genutzt werden. Solange Rebellen oder Milizverbände Sicherheit lediglich sporadisch und territorial undefiniert bereitstellen, bleibt Sicherheit aus Sicht der ökonomischen Theorie ein rivalisiertes und im Konsum ausschließbares Gut.⁴ Anders formuliert, mit der strategischen Aufrechterhaltung von Unsicherheit und der Gleichzeitigkeit unterschiedlicher Formen von Sicherheit innerhalb eines Gebietes ist nicht nur die Effektivität und Stabilität des Si-

4 Vgl. Jürgen Brauer, *An Economic Perspective on Mercenaries, Military Companies, and the Privatization of Force*, in: *Cambridge Review of International Affairs* 13: 1, 1999, S. 130-146.

Tabelle 1: Formen und Qualitäten von Sicherheit

Typ	Form	Qualität
<i>Sicherheits-Governance</i> (institutionalisierte Sicherheit)	<ul style="list-style-type: none"> - Schutzgeber: Monopolist - Mechanismus: institutionalisiertes Steuer- und Ordnungssystem - Reichweite: territoriale Gebietskontrolle - Mittel: militärischer Schutz der Außengrenzen, ggf. Polizeifunktionen nach innen 	<i>Sicherheit = öffentliches Gut</i> (keine Selektivität innerhalb des Territoriums)
<i>Self-Governance</i> (selbstorganisierte Sicherheit)	<ul style="list-style-type: none"> - Schutzgeber: Rekrutierung »eigener Leute« - Mechanismus: reaktiv auf Gewaltkontext, Pools von Ressourcen - Reichweite: territorial begrenzt auf Bezugsgröße »Gruppe«, d.h. selektiv und ausschließbar - Mittel: Patrouillen, Befestigungsanlagen, Engagieren privater Armeen 	<i>Sicherheit = Pool- und Klub-Gut</i> (Gruppenmitglieder sind klar identifizierbar)
<i>kommerzialiserte Sicherheit</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Schutzgeber: Militär- und Sicherheitsfirmen - Mechanismus: Wettbewerb und Preis, Delegation durch staatliche und private Akteure - Reichweite: Personen, Eigentum - Mittel: diverses Spektrum von Dienstleistungen 	<i>Sicherheit = privates Gut</i> (aber: Implementierung von <i>Sicherheits-Governance</i>)

cherheitssysteme in Frage gestellt, sondern Sicherheit erreicht auch nicht die Qualität eines öffentlichen Guts. Dennoch lassen sich Wege aus der Unsicherheit und der »Schutzgeldschraube«⁵ finden, die Sicherheit auf der Qualitätsachse wieder stärker vom privaten zum öffentlichen Gut verschiebt. Idealtypisch lassen sich in Räumen begrenzter Staatlichkeit zwei solcher Formen der Sicherheit erfassen: *erstens* Sicherheit durch Zwang und einen gewissen Grad an Institutionalisierung und Erwartungsverlässlichkeit, *zweitens* selbstorganisierte Sicherheit (*Self-Governance*). Eine *dritte* denkbare Alternative der Sicherheitsproduktion ist die Delegation von Schutzfunktionen an kommerzielle Anbieter. Alle drei Varianten werden in *Tabelle 1* systematisch zusammengeführt.

Wenn wir unter *Governance* die intentionale Bereitstellung des Kollektivguts Sicherheit für eine definierte Gruppe von Schutznehmern verstehen, dann qualifiziert sich am ehesten der erste Typ für ein Verständnis von *Sicherheits-Governance* im engeren Sinne. Dabei handelt es sich um gezielte Strategien militärisch potenter Akteure, die in die Durchsetzung von Gewaltmono-

polen investieren und Prozesse der »*Ver-Governance-ung*«⁶ im Sinne der Etablierung institutionalisierter politischer und ökonomischer Regelungssysteme vorantreiben. Dominante und sanktionsbewährte Gewaltakteure nutzen ihre Fähigkeiten zur Kontrolle von Territorium und sozialen Beziehungen (Zivilbevölkerung) erstens, um innere und äußere Schutzsysteme aufzubauen. Zweitens finanzieren sie sich nicht mehr durch Plünderungsstrategien, sondern durch institutionalisierte Steuersysteme. Prototypen dafür sind Rebellengruppen wie die *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) oder die *Sudan People's Liberation Army* (SPLA) im Südsudan. Aber selbst lokale Kriegsherrenfraktionen in Afghanistan oder in Somalia haben unter den Bedingungen der weitgehenden Abwesenheit von Staatlichkeit in den Aufbau politischer und sozialer Regelungsstrukturen investiert, die sowohl ein gewisses Maß an Erwartungssicherheit als auch kollektiv verbindliche Entscheidungen für eine definierte Gruppe herstellen. Insofern gilt die Annahme der »*Ver-Governance-ung*« für eine ganze Reihe von Formen nichtstaatlicher Gewaltorganisationen (u.a. Rebellen, Warlordfigurationen). Im Erfolgsfall nimmt Sicherheit in derartigen Situationen zunehmend den Charakter eines öffentlichen, nicht-selektiven Guts an.

5 Die »Schutzgeldschraube« verweist auf das Problem, dass besonders spezialisierte Gewaltentrepreneure sowohl Gewinne durch Plünderungen erzielen als auch selbst Schutzdienste gegen Gefährdungen anbieten. Siehe dazu Halvor Mehlum / Karl Ove Moene / Ragnar Torvik, Plunder & Protection Inc., in: *Journal of Peace Research* 39: 4, 2002, S. 447-459.

6 Der Begriff der »*Ver-Governance-ung*« soll deutlich machen, dass wir *Governance* nicht als dichotomes Konzept verstehen, sondern aus einer prozesstheoretischen Perspektive heraus konzeptualisieren. Folgerichtig wären alternative Prozesspfade wie die »*Ent-Governance-ung*« oder Verstaatlichung denkbar.

Wird Sicherheit entlang einer Güterhierarchie als zentrale Vorbedingung funktionierender Ordnung verstanden,⁷ um positive Wohlfahrtseffekte in anderen Sachbereichen zu erzielen, dann lässt sich die rudimentäre Institutionalisierung politischer Ordnungsstrukturen auf die Etablierung eines Schutz- und Steuersystems eingrenzen. Diese implizieren einmal formelle und informelle Institutionen, die die monetäre Transaktion zwischen Schutzgeber und Schutznehmern organisieren, sowie einen organisatorischen Rahmen, der die territoriale Integrität gegenüber Dritten garantiert. Aus neo-institutionalistischer Perspektive entsteht durch diesen Prozess Erwartungssicherheit sowohl auf der Seite der Zivilbevölkerung als auch auf Seiten der Gewaltorganisation. Die Zivilbevölkerung kann dabei durch die Informationen über die militärischen Kapazitäten des Schutzgebers von einem gewissen Maß an Effektivität ausgehen, d.h. der Schutzgeber tritt in den Augen der Bevölkerung tatsächlich als verlässlicher Monopolist von Sicherheit auf.⁸ Dabei ist zudem anzunehmen, dass die Produktivität der Zivilbevölkerung durch die wahrgenommene territoriale Sicherheit steigen wird, da mehr Zeit und Ressourcen in Produktion investiert werden als in eigene Schutzgüter (vgl. weiter unten). Die Gewaltorganisation wiederum gewinnt Erwartungssicherheit über ein bestimmtes und regelmäßiges Einkommen, das sie aus dem institutionalisierten Steuersystem erhält – und sichert damit nicht nur die Finanzierung der eigenen Organisationsstrukturen, sondern auch zukünftige Investitionsentscheidungen, die in der Folge die Qualität eines öffentlichen Gutes annehmen können, wenn in nachhaltige ökonomische Produktionsweisen oder konkrete Infrastrukturmaßnahmen investiert wird. Zusammenfassend kann die Hypothese formuliert werden, dass der Erfolg bzw. die Stabilität solcher nichtstaatlicher Regelungssysteme von der Qualität formeller und informeller Entscheidungsregeln (bezogen auf das Schutz- und Steuersystem), der glaubwürdigen Abschreckung interner und externer militärischer Herausforderer und den verlässlichen Abmachungen zwischen der militärischen Führung und der Zivilbevölkerung abhängt.

Self-Governance ist dagegen meist eine Reaktion auf andauernde Überfälle durch plündernde und rivalisierende Gewaltakteure. Unter derartigen Bedingungen entscheiden sich Unsicherheitsbetroffene dafür, den Restriktionen einer gewalthaltigen Umwelt Investitionen in eigene Sicherheits- und Schutzkapazitäten entgegenzusetzen. Solche Formen der Bereitstellung von Sicherheit sind meist auf die beteiligten Dorfverbände beschränkt und sehr inklusiv, d.h. intentional wird vor allem der Selbstschutz vorangetrieben, ohne dabei das Ziel einer territorialen Ausweitung der Sicherheitsleistung zu verfolgen. Ihre militärischen Kapazitäten variieren dabei mit dem Typ der strategischen Allianz. Während Bündnisse zwischen Dorfverbänden meist nur einen geringeren Grad an Erwartungssicherheit versprechen, dürfte eine Kollaboration mit staatlichen Regierungseinheiten oder starken Rebellen-

gruppen zumindest temporär mehr Sicherheit versprechen. Das gesicherte Gebiet hat dann die Gruppe der Schutznehmer als Referenzgröße, nicht aber einen größeren Herrschaftsraum, wie er beim Staat oder aber auch durch die territoriale Kontrolle durch Rebellenorganisationen begründet wird. Aus einer ökonomischen Perspektive nimmt Sicherheit hier daher die Form eines *Pool-Gutes* an, bei dem Ressourcen und Kapazitäten lediglich zu dem Zweck aufgebracht werden, Sicherheit für die an der Koordinierung beteiligten Akteure bereitzustellen. Situationen von *Self-Governance* sollten daher besser als temporäre Übergangsphänomene verstanden werden. Nimmt man an, dass die Zivilbevölkerung letztlich zwei Handlungsoptionen hat, nämlich zum Opfer zu werden oder sich der stärkeren Konfliktpartei anzuschließen,⁹ dann steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sich Formen von *Self-Governance* langfristig in staatliche oder nichtstaatliche Gewaltordnungen einfügen werden.

Die dritte Variante der Sicherheitsproduktion, die Delegation von Sicherheitsleistungen durch staatliche oder nichtstaatliche Akteure an den Privatsektor, ist dagegen ein Spezialfall. In der Regel werden nur jeweils spezielle Sicherheitsfunktionen wie der Personen- oder Objektschutz als privates Gut für spezielle Sicherheitsrisiken (u.a. *Counter-insurgency*-Maßnahmen, Beteiligung an militärischen Spezialoperationen, Personen- und Objektschutz) bereitgestellt. Aus Sicht von *Governance*-Konsumenten ist Sicherheit hier enorm selektiv, weil nur diejenigen in den Genuss der Sicherheit kommen, die dafür zahlen können oder im Auftrag Dritter geschützt werden – etwa für multinationale Unternehmen (Sicherheit für den Zugriff auf Ressourcen), humanitäre Organisationen (Sicherheit im humanitären Raum vor Plünderungen) oder internationale Organisationen (u.a. Personen- und Objektschutz, Minenräumung). Die Zielfunktion des Handelns von Sicherheitsfirmen ist eindeutig funktionsbezogen definiert (Schutz einer Ölquelle oder eines Ministeriums) und bezieht sich auf eine eng definierte Adressatengruppe (Angehörige einer Firma oder Bedienstete einer Übergangsverwaltung). Allerdings sind die Grenzen zur öffentlichen Sicherheit mitunter fließend. So können private Sicherheitsfirmen etwa beim Objektschutz durchaus positive Externalitäten für die unmittelbare Nachbarschaft produzieren und die Reichweite der von ihnen bereitgestellten Schutzleistungen erweitern. Auch der von westlichen Interventionsstaaten finanzierte Schutz administrativer Einrichtungen und der Aufbau von Sicherheitsstrukturen im Irak und in Afghanistan (u.a. Training der Polizei, Risikoanalysen) kann durchaus allen Konsumenten von Sicherheit zugute kommen¹⁰ – und damit ein integraler Bestandteil von *Governance*-Strategien sein. Theoretisch impliziert dies, dass kommerzialisierte Schutzleistungen unterschiedliche Formen und Qualitäten von Sicherheit nach sich ziehen können. Abhängig ist dies vom Ordnungs- und Funktionszusammenhang: beim Einsatz für den Personen- oder Objektschutz wird es sich im Ergebnis um ein privates Gut handeln. Kommer-

7 Vgl. Robert I. Rotberg, *Failed States, Collapsed States, Weak States. Cause and Indicators*, in: Rotberg, R.I. (Hrsg.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Cambridge, MA., 2003, S. 1-25 sowie Kai A. Konrad/Stergios Skaperdas, *The Market for Protection and the Origin of the State*, CESIFO Working Paper No. 1578, 2005.

8 Jeremy M. Weinstein, *Inside Rebellion: The Politics of Insurgent Violence*, Cambridge, 2006, S. 169ff.

9 Stergios Skaperdas/Kai A. Konrad, *What Kind of Order Out of Anarchy? Self-Governance, Autocracy, and Predatory Competition*, Paper WP2004/2, Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, 2004.

10 Sven Chojnacki, *(Un-)Sicherheit, Gewalt und Governance. Theoretische Herausforderungen für die Sicherheitsforschung*, in: Beisheim, Marianne/Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): *Staatszerfall und Governance*, (Schriften zur Governance Forschung 7), Baden-Baden, 2007, S. 251ff.

ziell bereitgestellte Schutzleistungen zum gesellschaftlichen Wiederaufbau können aber auch der Implementierung von *Sicherheits-Governance* im Auftrag Dritter dienen. Private Sicherheitsdienstleister agieren in diesem Zusammenhang auf der Grundlage bestehender Regelungsstrukturen. Unabhängig davon bleibt der Handlungsimperativ »neuer Söldner« jedoch darauf ausgerichtet, im Interesse ihrer Auftraggeber wahrgenommene Sicherheitsrisiken zu bekämpfen – und nicht eigenständig Gefährdungen instabiler (Nach-)Kriegsordnungen vorzubeugen.

Insgesamt deuten die hier diskutierten Prozesse von *Sicherheits-Governance* darauf hin, dass die Bereitstellung von Sicherheit durch unterschiedliche Organisationsformen katalysiert werden kann. Alternativ zum Staat entstehen durchaus privat institutionalisierte Gewaltordnungen, die intendiert Schutz vor internen und externen Bedrohungen als *Governance*-Leistungen bereitstellen. Angesichts der Fragilität von Räumen begrenzter Staatlichkeit und der komplexen Akteurskonstellationen sind Regressionstendenzen sowohl durch interne Schwäche als auch durch externe Schocks (z.B. militärische Interventionen durch Nachbarstaaten oder internationale Friedentruppen) jedoch alles andere als unwahrscheinlich. Unsicherheiten dürften auch dann wieder ansteigen, wenn der Gewaltmonopolist auf Repressionsstrategien setzt (ähnlich wie in autoritären Systemen), nicht genügend Einkünfte durch Steuern erzielt werden oder militärische Herausforderer das (nur schwach) institutionalisierte politische und ökonomische Regelsystem gefährden. Doch auch wenn diese Teilordnungen häufig instabil sind, sollte deutlich geworden sein, dass die Mindestvoraussetzung zur Klassifizierung als *Governance*-Leistung vor allem in der Qualität von Sicherheit als Kollektivgut sowie den damit verbundenen Implikationen des Konsums und der Territorialität besteht.

Sicherheit kann demnach theoretisch sowohl intendiert von Gewaltakteuren bereitgestellt werden (*Sicherheits-Governance* als Institutionalisierung territorialer Gewaltkontrolle und Herstellung von Erwartungssicherheit) als auch durch Unsicherheitsbetroffene selbst organisiert werden (*Self-Governance*). Diese Idee ist nicht völlig neu, sondern knüpft an erste Ansätze an, das Konfliktverhalten von nichtstaatlichen Gewaltakteuren in Räumen begrenzter Staatlichkeit als »neue« Formen des Regierens zu deuten.¹¹ Der vorliegende Beitrag geht allerdings über diese Ansätze hinaus, indem er einerseits auf die spezifischen Funktionen und Qualitäten von Sicherheit abhebt, andererseits die Logiken der Bereitstellung von Sicherheit mit dem Konzept des Sicherheitsmarktes verbindet, das im Folgenden die übergeordnete theoretische Schnittstelle zu den oben angeführten Typen der Sicherheitsproduktion bildet.

11 Mark Duffield, *Global Governance and New Wars. The Merging of Development and Security*, London, 2001; David Keen, *Incentives and Disincentives for Violence*, in: Berdal, Mats/Malone, David M. (Hrsg.), *Greed and Grievances. Economic Agendas in Civil Wars*. Boulder, CO, 2000, S. 19-41; William Reno, *Shadow States and the Political Economy of Civil War*, in: Berdal, Mats/Malone David M. (Hrsg.), *Greed and Grievances. Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder, CO, 2000, S. 43-68; Paul Jackson, *Warlords as alternative forms of Governance*, in: *Small Wars and Insurgencies* 14: 2, 2003, S. 131-150.

3. Der Sicherheitsmarkt in Räumen begrenzter Staatlichkeit

Sicherheit – und im engeren Sinne Schutz – ist kein gewöhnliches Marktgut und unterscheidet sich in vielfacher Weise von anderen Konsumgütern.¹² Wie Skaperdas und Konrad (2004) plausibel zeigen, unterscheidet sich Wettbewerb über die Bereitstellung von Schutz von klassischen ökonomischen Vorstellungen von Produktionsfaktoren, Preisbildungsmechanismen und der daraus resultierenden Qualität eines Marktgutes. Private Schutzanbieter konkurrieren nicht über Preise, sondern mit gewaltsamen Mitteln um Gebietskontrolle und aus Schutzleistungen resultierende Einkünfte (Renten). Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass Eigentum an Gütern oder Dienstleistungen nicht freiwillig getauscht, sondern durch Gewalt angeeignet wird.¹³ Im Unterschied zu gewöhnlichen Gütermärkten führt größere Konkurrenz und mehr Wettbewerb im Segment von Schutzanbietern daher zu weniger Wohlfahrtsgewinnen für alle.¹⁴ Gleichzeitig bedeutet Wettbewerb zwischen konkurrierenden nichtstaatlichen Gewaltgruppierungen, dass ohne eine regulierende Zentralinstanz Sicherheitsdilemmata und Rüstungswettläufe entstehen, die einen Anstieg der Gewalt begünstigen. Ohne den effektiven Schutz ihres Lebens wie auch ihrer Eigentumsrechte werden große Teile der Bevölkerung von ökonomisch produktiven Aktivitäten abgehalten und müssen stattdessen in ihren eigenen Schutz investieren.¹⁵ Durch die Notwendigkeit, in Gewaltmitteln zu investieren, sinkt die ökonomische Produktivität und Effizienz.¹⁶ Unter Bedingungen offener Gewaltanwendung können eben Ressourcen nicht effektiv verteilt werden. Das eigene Überleben und die Möglichkeit, aus Schutzleistungen Profit zu schlagen, ist damit abhängig von der relativen Fähigkeit zur gewaltsamen Kontrolle von Ressourcen und sozialen Beziehungen. Gewaltfähigkeit wird somit zur notwendigen – wenn auch nicht hinreichenden – Bedingung, um als konkurrenzfähiger Marktteilnehmer auf einem Sicherheitsmarkt aufzutreten. Vor diesem Hintergrund sind selbstorganisierte Tal- und Dorfschutzverbände in Afghanistan – also Formen des *Self-Governance* – die sich gegen Angriffe durch Taliban und/oder Verbände der Nordallianz schützen ebenso als Marktteilnehmer auf dem Sicherheitsmarkt zu verstehen, wie gut organisierte und schlagkräftige Rebellengruppen.

Das Spektrum der Marktteilnehmer ist noch weiter dehnbar. In Afrika beispielsweise reihen sich neben Rebellengruppen und lokalen Milizen auch kriminelle Kartelle, traditionelle

12 In diesem Zusammenhang unterscheiden wir zwischen Sicherheit und Schutzgütern. Während Sicherheit als Aggregatzustand verstanden werden kann, der durch die Abwesenheit physischer Gewalt für eine definierte Gruppe über Zeit charakterisiert ist, umfassen Schutzgüter alle nötigen Mittel zur Herstellung von Sicherheit. Schutz ist demnach der aktive Prozess der Bereitstellung von Sicherheit und damit das zentrale Gut, das auf Sicherheitsmärkten gehandelt wird.

13 Vgl. Georg Elwert, *Gewaltmärkte. Beobachtungen zur Zweckrationalität der Gewalt*, in: Trotha, Trutz von (Hrsg.), *Soziologie der Gewalt*, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Sonderheft 37, Opladen, 1997, S. 86-101.

14 Stergios Skaperdas, *The Political Economy of Organized Crime. Providing Protection When the State Does Not*, in: *Economics of Governance* 2: 3, 2001, S. 174.

15 Vgl. Robert Bates/Avner Greif/Smita Singh, *Organizing Violence*, in: *Journal of Conflict Resolution* 46: 5, 2002, S. 613.

16 Stergios Skaperdas, *The Political Economy of Organized Crime. Providing Protection When the State Does Not*, in: *Economics of Governance* 2: 3, 2001, S. 187.

Kämpfer wie die Kamajors in Sierra Leone sowie *Ad-hoc*-Gruppierungen wie die *Area Boys* im nigerianischen Lagos, die an Transportwegen oder auf Märkten Schutzzölle erheben, in die Gruppe der Marktteilnehmer ein.¹⁷ Eine weitere Akteursgruppe, die zur erhöhten Komplexität von Sicherheitsmärkten und Konfliktstrukturen auf den (Nach-)Kriegsschauplätzen der Gegenwart beiträgt, sind kommerzielle Sicherheitsfirmen. Private, militärisch hoch spezialisierte Unternehmen bieten nicht nur vielfältige Dienstleistungen auf den Sicherheitsmärkten an, sondern folgen auch marktwirtschaftlichen Handlungskalkülen. International operierende Firmen wie Blackwater oder DynCorp. gelten geradezu als ein Sinnbild für »neue« Formen der privatisierten Kriegsführung und signalisieren eine politisch sanktionierte Delegationslogik selektiver Sicherheitsproduktion von staatlichen oder privaten Akteuren an kommerzielle Unternehmen.¹⁸ Ein Engagement dieser Akteursgruppe beeinflusst jedoch sowohl die militärischen Kräfteverhältnisse und lokalen Konfliktstrukturen als auch die Kalküle staatlicher und nichtstaatlicher Akteure, bestimmte Formen des militärischen Engagements an private Spezialisten auszulagern. Als besonders folgenreich entpuppen sich die Sicherheitsdynamiken in Kolumbien und im Irak: Externe Interventionsakteure, die interne Gewaltgruppen unterstützen und selbst zu Wettbewerbern um Ressourcen werden, steigern sowohl vorhandene Informationsasymmetrien als auch die Intensität von Konflikten.

Aus Sicht ökonomischer Theorien können die Marktstrukturen im Sicherheitsbereich als eine ausgefallene Form monopolistischen Wettbewerbs beschrieben werden: jede Gruppe etabliert ein eigenes, räumlich begrenztes Schutzmonopol, in dem sie ihre Fähigkeit zur Bereitstellung von Sicherheit glaubwürdig unter Beweis stellen muss.¹⁹ Ökonomische Modelle nehmen zudem an, dass Entscheidungsträger – seien dies räuberische Gewaltakteure oder aber potenzielle *Governance*-Entrepreneure – zwischen zwei Formen der ökonomischen Aktivität abwägen: Produktion oder Konflikt. Oder in anderen Worten: gewaltfähige Akteure wählen zwischen der Institutionalisierung einer politischen Ordnung, die Eigentumsrechte garantiert und durch ein Steuersystem die Transaktionen zwischen Schutzgeber und -nehmer organisiert, oder einem gewaltgesteuerten Konfliktsystem, in dem die Zivilbevölkerung als Beute bzw. Extraktionsressource zur Finanzierung der eigenen Gewaltfähigkeit herangezogen wird.

Grundsätzlich bedeuten diese Überlegungen, dass gewaltfähige Gruppen strategisch zwischen der Bereitstellung von Sicherheit und der Aufrechterhaltung von Unsicherheit wählen können. Je aussichtsreicher jedoch militärische und ökonomische Gewinne für einzelne Gewaltakteure sind und je ungewisser eine Zukunft unter Friedensbedingungen ist, desto höher dürfte der Wert von Unsicherheitsstrategien sein. Für

die Zivilbevölkerung hat dies fatale Konsequenzen: Mit dem zunehmenden Grad an Unsicherheit steigt zwar erstens die Nachfrage für Schutzleistungen an, die freie Wahl der Schutzgeber ist jedoch stark eingeschränkt. Zweitens steigt das Risiko, dass Konfliktakteure Strategien *indiskriminierender* Gewalt anwenden²⁰ und diffuse Unsicherheiten schüren. Sowohl empirische Evidenzen als auch formale Modellierungen liefern Indizien dafür, dass der Einsatz willkürlicher Gewalt und die Zerstörung von Eigentum in Zonen strategischer Unsicherheit wegen multipler materieller Unsicherheiten und unvollständiger Informationen wahrscheinlicher sind als in anderen Räumen.²¹ Umgekehrt wird für Gewaltakteure die Fähigkeit, Unsicherheiten zu beseitigen oder instrumentell neue Unsicherheiten zu schaffen, zur politischen und ökonomischen Ressource – und damit zu einer alternativen Machtquelle. Der Preis für Schutzleistungen steigt dabei mit den militärischen Fähigkeiten potenter Gewaltakteure.²² (Un-)Sicherheitsproduktion ist daher theoretisch unmittelbar an die Logiken der Gewaltanwendung und der Ressourcenextraktion gebunden.

Welche Handlungsalternativen hat die Zivilbevölkerung als potenzieller *Governance*-Adressat in derartigen (Un-)Sicherheitskonstellationen? Unterstellt man theoretisch, dass sich Zivilistinnen und Zivilisten eher risikoavers verhalten, gleichzeitig aber durchaus opportunistische Überlebensstrategien verfolgen,²³ dann haben schutzsuchende Akteure wie Bauern, Dorfgemeinschaften oder Firmen zunächst zwei Alternativen: sie können entweder selbst (also auf Individualebene) für ihre Sicherheit sorgen oder sich kollektiv zusammenschließen und Milizen oder Selbstverteidigungseinheiten bilden. Während individuelle Strategien in Zonen ohne verbindliche institutionelle Regelungen und mit hoher Gewalt wenig effektiv sind, ist theoretisch zu erwarten, dass die Zivilbevölkerung die freiwillige Beteiligung an kollektiven Lösungen vorzieht.²⁴ Es gibt dazu noch einen dritten Weg: Alternativ zur freiwilligen Bildung von Milizen zum Schutz von Leben und Eigentum, können lokale Gruppierungen auch Schutztruppen gegen räuberische Bedrohungen engagieren. In Extremsituationen führt Unsicherheit also dazu, dass einzelne Akteure sich dafür entscheiden, mit Gewaltorganisationen private Schutzverträge zu schließen. Formen von *Self-Governance* sind demnach oftmals die Folge einer gewalthaltigen Umwelt, deren Restriktionen für die eigene Sicherheit so hoch sind, dass sich Investitionserwägungen stärker an Verteidigungs- bzw. Schutzgütern orientieren, als an friedlichen Produktionsabläufen.

17 Siehe dazu ausführlich die systematisch angelegten Fallstudien im Sammelband von Jutta Bakonyi, Stephan Hensell und Jens Siegelberg (Hrsg.), *Gewaltordnungen bewaffneter Gruppen. Ökonomie und Herrschaft nichtstaatlicher Akteure in den Kriegen der Gegenwart*, Baden-Baden, 2006.

18 Siehe dazu u.a. Deborah Avant, *The Market for Force. The Consequences of Privatising Security*, Cambridge/New York, 2005; Peter W. Singer, *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*, Ithaca, 2003.

19 Stergios Skaperdas, *The Political Economy of Organized Crime. Providing Protection When the State Does Not*, in: *Economics of Governance* 2: 3, 2001, S. 187.

20 Vgl. Stathis N. Kalyvas, *The Logic of Violence in Civil War*, Cambridge, 2006; Jeremy M. Weinstein, *Inside Rebellion: The Politics of Insurgent Violence*, Cambridge, 2006.

21 Vgl. Stergios Skaperdas, *The Political Economy of Organized Crime: Providing Protection When the State Does Not*, in: *Economics of Governance* 2: 3, 2001, S. 188; Stathis N. Kalyvas, *The Logic of Violence in Civil War*, Cambridge, 2006.

22 Halvor Mehlum, Karl Ove Moene und Ragnar Torvik, *Plunder & Protection Inc.*, in: *Journal of Peace Research* 39: 4, 2002, S. 447-459.

23 Stathis N. Kalyvas, *The Logic of Violence in Civil War*, Cambridge, 2006, S. 116.

24 Stergios Skaperdas und Kai Konrad, *What Kind of Order Out of Anarchy? Self-Governance, Autocracy, and Predatory Competition*, Paper WP2004/2 (Institute of Governmental Studies, University of California), Berkeley, 2004, S. 5.

5. Fazit

In gewaltoffenen Räumen begrenzter Staatlichkeit wird Sicherheit in ganz unterschiedlichen Qualitäten und unter Konkurrenzbedingungen bereitgestellt. Die hier vorgestellten Produktionsweisen von Sicherheit verweisen letztlich auf die (Ko-)Existenz alternativer Ordnungsstrukturen in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Sicherheit als *Governance*-Leistung ist dabei einerseits unmittelbar mit der Fähigkeit verbunden, Gewaltkontrolle auszuüben und Schutzgüter bereitzustellen. Andererseits muss berücksichtigt werden, dass die Bereitstellung von Sicherheit eine explizit territoriale Komponente hat sowie an die Logiken der Gewaltanwendung und die Möglichkeiten zur Ressourcenextraktion gebunden ist. Konflikttheoretisch gesprochen: Sich verändernde geographische und ökonomische Gelegenheitsstrukturen tragen dazu bei, dass selbst nichtstaatliche Gewaltakteure die Bereitstellung von Sicherheit gegenüber der Anwendung von Gewalt gegen die Bevölkerung bevorzugen können – insbesondere wenn Effizienzerwägungen dominieren. Darüber hinaus muss die Beantwortung der Frage nach der Qualität von Sicherheit direkt an die *Governance*-Adressaten und die Funktionslogik des Schutzgütermarkts zurückgebunden werden. Wettbewerb entwickelt auf diesem atypischen Markt stark dysfunktionale Effekte und trägt in der Konsequenz dazu bei, dass Sicherheit unterschiedliche, ungleichzeitige Formen und Qualitäten annehmen kann. Die hier vorgestellten Prozesspfade legen dabei nahe, dass die Bereitstellung von Sicherheit als *Governance*-Leistung erstens durch diverse nichtstaatliche Akteure erbracht wird, zweitens, dass sie auf der Grundlage unterschiedlicher Regelungsstrukturen und -prozesse organisiert sein kann (Organisationsform, Grad der Institutionalisierung) und drittens in ihrer Wirkungsreichweite variiert (Territorialität und Konsum).

Aus Sicht der Konflikt- und Sicherheitsforschung wird deutlich, dass die Dynamiken privater Sicherheitsvorsorge eng mit der Frage verknüpft werden müssen, welche Formen von Si-

cherheits-Governance sich als alternative Ordnungsstrukturen zur Staatlichkeit herausbilden. Gleichmaßen wird deutlich, dass die inflationären Hinweise auf Prozesse der *Privatisierung von Sicherheit* eher irreführend sind. Sie machen analytisch nämlich nur dort Sinn, wo staatliche Akteure gezielt Teile der staatlichen Gewaltkontrolle an nichtsstaatliche delegieren oder abgeben (also vor allem in der OECD-Welt). Dazu muss es zumindest Rudimente staatlicher Kontroll- und Regelungsfähigkeit geben, die privatisiert werden können. In diesem Sinne diskriminiert der Hinweis auf die *Privatisierung von Sicherheit* primär die Variante kommerzialisierter Sicherheit, die sich dadurch auszeichnet, dass Staaten oder internationale Organisationen Schutzfunktionen an private Sicherheits- und Militärfirmen delegieren. In Räumen, in denen Sicherheit angesichts fehlender interner Souveränität und konkurrierender Gewaltorganisationen ohnehin immer schon umstritten war und nicht (mehr) durch staatliche Akteure bereitgestellt wird, verliert der Privatisierungsbegriff jedoch seine theoretisch diskriminierende Kraft.

Auch wenn sich die hier angeführten Überlegungen zu Sicherheitsmärkten auf Räume begrenzter Staatlichkeit konzentrieren, so hat das Konzept letztlich transhistorischen Charakter. Die Monopolisierung von Sicherheit nach innen sowie die Oligopolisierung des Sicherheitsmarktes durch den modernen Nationalstaat im internationalen System würden demnach eine historisch kontingente Marktstruktur beschreiben, auf der Staaten und ihre Staatsvölker als zentrale Marktteilnehmer auftreten. Brechen diese Organisationsformen beispielsweise durch Staatszerfall oder bewaffnete Konflikte weg, impliziert dies auch einen Wandel der Marktstruktur und -dynamik auf lokaler Ebene. Im Endeffekt existieren also nicht nur unterschiedliche Typen von Sicherheitsmärkten mit je spezifischen Kontextbedingungen, sie sind zudem auch über komplexe Mehrebenenproblematiken (lokal, transnational, global) miteinander verknüpft. Wie privatisiert die Sicherheitsmärkte des 21. Jahrhunderts sein werden, ist dann letztlich vor allem eine empirische Frage.



Le Cèdre islamo-chrétien

Des Libanais à la recherche de l'unité nationale

Von Anne Françoise Weber

2008, ca. 255 S., brosch., ca. 44,- €, ISBN 978-3-8329-3102-5

(Studien zu Ethnizität, Religion und Demokratie, Bd. 8)

Erscheint Januar 2008

Im Libanon als ein von anhaltenden Konflikten zerrissenes Land, entwickeln bireligiöse Familien verschiedene Strategien im Umgang mit ihrer oft ablehnenden Umwelt und mit ihrer eigenen doppelten Zugehörigkeit. Diese Studie erforscht, in welcher Form interreligiöse Beziehungen unter solchen Bedingungen zur Konstruktion nationaler Einheit beitragen.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei Nomos |
Telefon 07221/2104-37 | Fax -43 | www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de



Nomos