

Patrick A. Mello

Perspektiven der Forschung zur Privatisierung in der Sicherheitspolitik

Eine Replik auf „Wann und wie ist die Privatisierung von Sicherheit umkehrbar? Eine vergleichende Analyse von Insourcing-Bestrebungen in den USA und in Deutschland“
von Andreas Kruck

Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung, 7. Jg. (2018), Heft 1, S. 195-199 (Preprint-Fassung des Beitrags, endgültige Fassung unter: <https://www.nomos-elibrary.de>)

Dieser Beitrag kommentiert den Artikel von Andreas Kruck „Wann und wie ist die Privatisierung von Sicherheit umkehrbar? Eine vergleichende Analyse von Insourcing-Bestrebungen in den USA und in Deutschland“, den der Verfasser für das vorliegende Sonderheft der Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung zum Thema „Privatisierung von Sicherheit in Deutschland“ zuvor anonym begutachtet hatte. Die Replik versteht sich weniger als eine Kritik denn als Anregung zur Erweiterung der Perspektive der bisherigen Forschung zu Privatisierung in der Sicherheitspolitik. Konkret eröffnen sich aus Sicht des Autors drei Bereiche, in denen eine Ausweitung der Forschung lohnenswert wäre. Dies betrifft eine Rückbindung an die Demokratietheorie sowie die etablierte und jüngere Forschung zum „demokratischen Frieden“ und dessen Schattenseiten, eine vertiefte Beschäftigung mit dem Prinzipal-Agent-Ansatz und dem Konzept des „Agency Slack“, sowie eine Erweiterung der empirischen Grundlage durch systematisch-vergleichende Studien, um politische Prozesse der Privatisierung und Deprivatisierung in der Sicherheitspolitik analytisch besser erfassen zu können.

Unter welchen Bedingungen ist es möglich, einmal getroffene Entscheidungen zur Privatisierung in der Sicherheitspolitik, insbesondere der Nutzung von privaten Militär- und Sicherheitsfirmen (PMSF), umzukehren? Zur Beantwortung dieser Forschungsfrage entwickelt der vorgelegte Beitrag von Andreas Kruck einen theoretischen Rahmen auf Basis des Prinzipal-Agent-Ansatzes und des historischen Institutionalismus. Das von Kruck entworfene Modell verbindet dabei zwei miteinander verschränkte Mechanismen, welche einerseits auf politische Kosten und politischen Druck abheben und andererseits das Ausmaß positiven Feedbacks sowie struktureller Abhängigkeiten für fortgeführte Privatisierung in der Sicherheitspolitik betonen. Empirisch zeigt die Studie anschaulich und detailliert, in welchem Umfang Privatisierung von Sicherheit in den USA und Deutschland bisher stattgefunden hat, inwiefern es politisiertes Versagen von PMSF gegeben hat und welche Bestrebungen zur Umkehr von Privatisierungsprozessen in den beiden Staaten bisher zu beobachten sind.

Im Kern argumentiert Kruck, dass politisiertes Versagen und der daraus resultierende Druck ein „wesentlicher Treiber von Deprivatisierungsbestrebungen“ sind (Kruck 2018: 2; Hervorhebung im Original). Jedoch können positives Feedback (*increasing returns*) und zunehmende strukturelle Abhängigkeiten von PMSF eine wirksame Deprivatisierung verhindern. Dies wird insbesondere in den Vereinigten Staaten deutlich, wie Kruck in seinem ersten Fallbeispiel empirisch illustriert. Obgleich Fälle von eklatantem PMSF-Fehlverhalten während der Kriege in Afghanistan und im Irak (nach anfänglichem Zögern) zu einer politischen Debatte über deren Nutzung geführt haben, und somit für EntscheidungsträgerInnen in den USA starke Anreize zur Regulierung und Kontrolle von PMSF erzeugten, kam es hier nicht zu einer nennenswerten Deprivatisierung. Zwar wurden bestehende Praktiken überprüft und teilweise reduziert – an der grundsätzlichen Nutzung von PMSF änderte sich jedoch kaum etwas. So wurden in Folge des Folterskandals von Abu Ghraib militärische Verhöre dem Zuständigkeitsbereich von PMSF entzogen (zu den Praktiken von PMSF im Irak siehe auch Fair 2016), in allen anderen Bereichen kam es jedoch zu keiner wesentlichen Änderung hinsichtlich der Nutzung von PMSF, wie Kruck hervorhebt (2018: 16).

Vor diesem Hintergrund bieten sich drei Bereiche, in denen eine Erweiterung der Forschung zu Privatisierung in der Sicherheitspolitik aus meiner Sicht lohnenswert wäre.¹ Erstens ergeben sich aus der Analyse der gegensätzlich gelagerten Fälle USA und Deutschland Anknüpfungspunkte für die Demokratietheorie sowie die etablierte und jüngere Forschung zum demokratischen Frieden und dessen Schattenseiten. Weite Teile dieser Literatur gehen davon aus, dass Fehlentscheidungen und politisiertes Versagen zu politischem Druck führen bzw. politische Kosten erzeugen. Daher wäre zu erwarten, dass EntscheiderInnen in liberalen Demokratien sich risikoavers verhalten und Anreizen zu Deprivatisierung und verstärkter Regulierung folgen – besonders nach Fällen von eklatantem PMSF-Versagen. Wie Kruck verdeutlicht, scheint Deprivatisierung aufgrund von positiven Feedbackeffekten und ansteigender struktureller Abhängigkeit (als Folge vermehrter PMSF-Nutzung) zunehmend schwieriger, wenn nicht sogar unmöglich zu werden. Falls dies der Fall ist, würde intensive Privatisierung somit einen zentralen Baustein demokratischer Sicherheitspolitik untergraben (zu Schattenseiten und Antinomien des demokratischen Friedens siehe Geis/Müller/Schörnig 2013; Müller 2002). Für Deutschland scheint darüber hinaus bemerkenswert, dass Deprivatisierung nicht das Resultat von gesellschaftlicher Debatte und politischem Druck war (wie die Demokratietheorie nahelegen würde), sondern aufgrund rechtlicher Zwänge und als

¹ Für umfassende Überblicke zur PMSF-Forschung siehe Meegdenburg (2015) sowie Schneiker/Joachim (2012).

Ergebnis von Kosten-Nutzen-Kalkulationen initiiert wurde. Zukünftige Arbeiten könnten sich somit verstärkt demokratietheoretischen Problemen widmen, die sich aus der geschilderten Privatisierung von Sicherheit ergeben. Dies umfasst in zentraler Funktion auch die Rolle von Parlamenten in der Sicherheitspolitik (Mello/Peters 2018). Auch bietet sich eine Anbindung an die „Fiasko“-Forschung an, welche sich mit Konzeptionen und Konstruktionen politisierten Fehlverhaltens auseinandergesetzt hat (Oppermann/Spencer 2016).

Zweitens bietet sich eine umfassendere Modellierung des Prinzipal-Agent-Verhältnisses zwischen Staaten und PMSF an. So könnte Fehlverhalten und Missmanagement auf Seiten des Agenten (PMSF) – abhängig von den Inhalten des ursprünglichen Delegationsvertrags – als „Agency Slack“ konzipiert werden (vgl. Conceição-Heldt 2017). Dies wäre verbunden mit der Hypothese, dass Agency Slack des Agenten zu einer entsprechenden Reaktion des Prinzipals führt. Mögliche Sanktionen wären eine Kürzung finanzieller Zuwendungen, eine Beschränkung von Funktionen und Zuständigkeiten, erhöhte Kontrollmaßnahmen, oder gar die Beendigung des Delegationsvertrags. Dem entgegen stehen können jedoch mangelnde Alternativen (begrenzter Pool an Agenten), fehlende Expertise oder nicht hinreichende Kapazitäten von Seiten des Prinzipals (Hawkins et al. 2006). Da sich die bestehende Literatur zu Agency Slack bisher kaum mit Sicherheitspolitik auseinandergesetzt hat, wäre dies eine lohnenswerte Erweiterung der Forschung.²

Drittens bedarf es einer Ausweitung der empirischen Grundlage durch systematisch-komparative Studien zur Privatisierung von Sicherheit. Für die vergleichende Forschung zu Militäreinsätzen und deren Auswirkungen (vgl. Lagassé/Mello 2018) würde dies eine Erweiterung der Perspektive von einer reinen Betrachtung staatlicher Akteure hin zu PMSF bedeuten. Der Vergleich zwischen den USA und Deutschland verdeutlicht vor allem die sehr unterschiedliche Ausgangslage beider Staaten, welche dazu beiträgt, die unterschiedlich verlaufenen Deprivatisierungsbestrebungen zu erklären. Dennoch fällt auf, dass diejenigen Gründe die in Deutschland offenbar eine Deprivatisierung forcierten (Kostengründe, mangelnde Effizienz, rechtliche Zwänge), in den USA eine weitaus geringere Rolle spielten – obgleich die daraus resultierenden Probleme wesentlich größer sind. Dies wirft Fragen danach auf, inwiefern sich die beobachteten Muster in anderen Staaten und bei internationalen Organisationen finden lassen, in welchen Funktionen PMSF wo eingesetzt werden und inwieweit deren Handeln politisch kontrolliert und gesellschaftlich debattiert werden.

² Für sicherheitspolitische Anwendungen des Prinzipal-Agent-Ansatzes, siehe Auerswald/Saideman (2014) und Dijkstra (2013).

Die hier nur skizzierten Bereiche könnten dazu beitragen, die bislang recht eng fokussierte Forschung zu PMSF zu erweitern um politische Prozesse der Privatisierung und Deprivatisierung in der Sicherheitspolitik analytisch besser erfassen zu können – und somit letztlich auch zu einem besseren Verständnis demokratischer Außen- und Sicherheitspolitik beizutragen.

Literatur

Auerswald, David P./Saideman, Stephen M. 2014: NATO in Afghanistan: Fighting Together, Fighting Alone, Princeton.

Conceição-Heldt, Eugénia D. 2017: Regaining Control of Errant Agents? Agency Slack at the European Commission and the World Health Organization, in: *Cooperation and Conflict* 52: 4, 469-84.

Dijkstra, Hylke 2013: Policy-Making in EU Security and Defense: An Institutional Perspective, Basingstoke.

Fair, Eric 2016: *Consequence: A Memoir*, New York.

Geis, Anna/Müller, Harald/Schörnig, Niklas (Hrsg.) 2013: *The Militant Face of Democracy: Liberal Forces for Good*, Cambridge.

Hawkins, Darren G./Lake, David A./Nielson, Daniel L., et al. (Hrsg.) 2006: *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge.

Kruck, Andreas 2018: Wann und wie ist die Privatisierung von Sicherheit umkehrbar? Eine vergleichende Analyse von Insourcing-Bestrebungen in den USA und in Deutschland, in: *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung* (im Erscheinen).

Lagassé, Philippe/Mello, Patrick A. 2018: The Unintended Consequences of Parliamentary Involvement: Elite Collusion and Afghanistan Deployments in Canada and Germany, in: *British Journal of Politics and International Relations* 20: 1, 135-57.

Meegdenburg, Hilde van 2015: What the Research on PMSCs Discovered and Neglected: An Appraisal of the Literature, in: *Contemporary Security Policy* 36: 2, 321-45.

Mello, Patrick A./Peters, Dirk 2018: Parliaments in Security Policy: Involvement, Politicisation, and Influence, in: *British Journal of Politics and International Relations* 20: 1, 3-18.

Müller, Harald 2002: Antinomien des demokratischen Friedens, in: *Politische Vierteljahresschrift* 43: 1, 46-81.

Oppermann, Kai/Spencer, Alexander 2016: Studying Fiascos: Bringing Public and Foreign Policy Together, in: *Journal of European Public Policy* 23: 5, 643-52.

Schneiker, Andrea/Joachim, Jutta 2012: Private Sicherheits- und Militärfirmen: Ein Chamäleon der internationalen Politik, in: *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung* 1: 1, 44-71.