

Ansätze zur Exportkontrolle von Sicherheitsdienstleistungen und sicherheitsrelevantem Wissen – Südafrika und Israel im Vergleich

Daniel R. Kramer*

Abstract: The international trade in security services and security-related expertise implies the potential for a “proliferation of security-related know-how”. In late 2007, South Africa and Israel adopted laws to regulate the export of security services and security-related knowledge. The aim of this article is to compare these laws. After considering the definitions of “security services” and “security-related know-how”, the paper addresses the issue of how difficult these laws will be to implement in practice. Finally, an assessment is made as to which of the two laws seems to be the most adequate means of controlling the export of security services and security-related expertise.

Keywords: South Africa, Israel, Security Services, security-relevant knowledge

1. Einleitung

Mit dem Wachstum der internationalen Sicherheitsdienstleistungsbranche¹ einhergehend stellt die „Proliferation sicherheitsrelevanten Wissens“ ein potenzielles Problem dar. In Südafrika und Israel wurden Ende 2007 Gesetze auf den Weg gebracht, die der Kontrolle des Exports von „Sicherheitsdienstleistungen“ und „sicherheitsrelevantem Wissen“ dienen sollen. Im folgenden Beitrag sollen diese beiden Gesetze verglichen werden. Zum einen geht es um die zu Grunde liegenden Definitionen von „Sicherheitsdienstleistungen“ und „sicherheitsrelevantem Wissen“. Zum anderen soll reflektiert werden, welche praktischen Umsetzungsprobleme mit diesen Gesetzen einhergehen. Abschließend soll bewertet werden, welcher der beiden Ansätze eher geeignet scheint, den Handel mit Sicherheitsdienstleistungen und sicherheitsrelevantem Wissen zu steuern.

2. Südafrika

Der Export von Rüstungsgütern ist für Südafrika ökonomisch wichtig und stellt für die Regierung kein grundsätzliches politisches Problem dar. Der Export von „Sicherheitsdienstleistungen“ hingegen ist umstritten. Bereits 1998 war in Südafrika ein Gesetz („Foreign Military Assistance Act“)² erlassen worden, durch das der Export von Sicherheitsdienstleistungen geregelt werden sollte. Durch die hohe Anzahl südafrikanischer Staatsbürger, die seit 2003 im Irak im Auftrag internationaler Sicherheitsunternehmen tätig geworden waren, war jedoch deutlich geworden, dass dieses Gesetz seinen Zweck nicht hatte erfüllen können. Die südafrikanische Regierung hatte die Intervention in den Irak abgelehnt und dementsprechend in der Beteiligung von Südafrikanern in diesem Konflikt einen Verstoß gegen ihre außenpolitischen Interessen gesehen.

Mitte 2004 erklärte der südafrikanische Verteidigungsminister,

„Although the Foreign Military Assistance Act (...) has been in operation for considerable time, very few prosecutions have been instituted in terms of the Act (...) Recent events (...) testify to mercenary activities being undertaken from within the borders of the Republic. The recruitment of South Africans by so-called private military companies from outside the Republic to provide military and security services in areas of armed conflict – such as Iraq – is also continuing. It is evident from the small number of prosecutions and convictions under the Act that there are some deficiencies in the Act, which need to be addressed urgently in order to ensure that the Republic effectively combats mercenary activities and to provide for the regulation of certain forms of assistance in armed conflicts.“³

Unter dem Titel „Prohibition of Mercenary Activities and Prohibition and Regulation of Certain Activities in Areas of Armed Conflict Bill“⁴ wurde von der Regierung ein Entwurf vorgelegt, auf dessen Grundlage seit 2005 Konsultationen durchgeführt wurden, in deren Zuge sich Vertreter der staatlichen Sicherheitskräfte, südafrikanischer und internationaler Sicherheitsunternehmen, Repräsentanten von NGO und Akademiker durch Eingaben in der Ausarbeitung eines neuen Sicherheitsdienstleistungsexportgesetzes beteiligten. Ende 2007 wurde das Gesetz unter einem leicht modifizierten Namen – „Prohibition of Mercenary Activities and Regulation of Certain Activities in Country of Armed Conflict Bill“⁵ – verabschiedet.

Im ersten Abschnitt des Gesetzes wird – entsprechend des Titels – festgelegt, in welchen Fällen es sich um ein „country of armed conflict“ handelt. Ist ein Land als „country of armed conflict“ definiert worden, unterliegen Sicherheitsdienstleistungen, die in dieses Land exportiert werden (sollen), einer Lizenzierungspflicht. Neben der am Völkerrecht orientierten Definition eines

* Referierter Beitrag.
Daniel R. Kramer ist Diplom-Soziologe, Master of Peace and Security Studies und Doktorand der Politikwissenschaft an der HU Berlin.

1 Mit dem Begriff „Sicherheitsdienstleistungsbranche“ werden transnationale Unternehmen bezeichnet, die international „Sicherheitsdienstleistungen“ sowie „sicherheitsrelevantes Wissen“ anbieten.
2 Abrufbar unter: <http://www.info.gov.za/gazette/acts/1998/a15-98.pdf>

3 Zitiert nach: Le Roux, Len (2008): South African Mercenary Legislation Enacted, ISS Today, abrufbar unter: http://www.issafrica.org/index.php?link_id=5&slink_id=5421&link_type=12&slink_type=12&tmpl_id=3, Zugriff am 20.04.2008.

4 Abrufbar unter: <http://www.info.gov.za/gazette/bills/2005/b42-05.pdf>, Zugriff am 23.06.2008.

5 Siehe unter: <http://www.pmg.org.za/docs/2006/060918b42b-05.pdf>, Zugriff am 23.06.2008.

„armed conflict“ als einer Situation, in der bewaffnete Gruppen (staatliche oder nichtstaatliche) gegeneinander kämpfen, ist dem Gesetz die Möglichkeit eingefügt worden, dass der Präsident ein „regulated country“ deklarieren kann. In Sektion 6 ist hierfür folgendes Prozedere niedergelegt: Das „National Conventional Arms Control Committee“ (NCACC) informiert das Kabinett, wenn es der Meinung ist, dass ein „bewaffneter Konflikt“ in einem Land/einem Gebiet ausgetragen wird oder immanent ist. Nach Konsultationen mit dem Parlament entscheidet der Präsident, ob das entsprechende Land/Gebiet als „regulated“ definiert wird. Die Ausrufung eines/einer „regulated country or area“ kann dementsprechend unabhängig von dem Fakt erfolgen, ob auf diesem Territorium *tatsächlich* ein „bewaffneter Konflikt“ stattfindet oder nicht. Es genügt die Einschätzung, wonach ein Konflikt *immanent* ist.

Die für den vorliegenden Beitrag wesentliche Definition des neuen südafrikanischen Sicherheitsdienstleistungsexportkontrollgesetzes – „Dienstleistung“ – wird im Folgenden wiedergegeben:

“assistance or service ‘ includes –

- (a) any form of military or military-related assistance, service or activity;
- (b) any form of assistance or service to a party to an armed conflict by means of –
 - (i) advice or training;
 - (ii) personnel, financial, logistical, intelligence or operational support;
 - (iii) personnel recruitment;
 - (iv) medical or para-medical services; or
 - (v) procurement of equipment; or
- (c) security services.“⁶

Die Liste der „security services“ umfasst die folgenden Dienstleistungen:

“security services’ means one or more of the following services or activities:

- (a) Protection or safeguarding of an individual, personnel or property in any matter;
- (b) giving advice on the protection or safeguarding of individuals or property;
- (c) giving advice on the use of security equipment;
- (d) providing a reactive or response service in connection with the safeguarding of persons or property in any manner;
- (e) providing security training or instruction to a security service provider or prospective security service provider;
- (f) installing, servicing or repairing security equipment;
- (g) monitoring signals or transmissions from security equipment;

6 Ebd.: S. 3.

(h) making a person or service of a person available, directly or indirectly, for the rendering of any service referred to in paragraphs (a) to (g); or

(i) managing, controlling or supervising the rendering of any of the services referred to in paragraphs (a) to (h).“⁷

Individuen, Organisationen oder Unternehmen, die die gesetzlich fixierten Arten von Dienstleistungen in einem „country of armed conflict“ erbringen wollen, sind damit verpflichtet worden, eine Erlaubnis des Verteidigungsministeriums – vertreten durch das „National Conventional Arms Control Committee“ (NCACC) – einzuholen („registration“) und im Fall eines Vertragsabschlusses mit einer dritten Partei (dem Kunden) eine Erlaubnis zur Erbringung der konkreten Dienstleistung zu beantragen („authorisation“).

Das „NCACC“ war ursprünglich gegründet worden, um den Export konventioneller Waffen zu kontrollieren. Bereits 1998 war dessen Zuständigkeit auf die Kontrolle des Exports von „Sicherheitsdienstleistungen“ ausgeweitet worden. Es soll an dieser Stelle nicht auf die Zusammensetzung und Arbeitsweise des „NCACC“ eingegangen werden. Es sollen vielmehr die Probleme hervorgehoben werden, die sich aus dieser sehr weit gefassten Definition von „Sicherheitsdienstleistung“ für die praktische Umsetzung des Lizenzierungsprozesses und für die Durchführung von Kontrollen ergeben.

Die umfassende Auflistung von „security services“ macht deutlich, dass auch solche Sicherheitsdienstleistungen in ein Gesetz zur Ächtung des Söldnerwesens aufgenommen wurden, die in den meisten Staaten der Erde nicht als illegal gelten und die in Konfliktgebieten von humanitären Organisationen ebenso nachgefragt werden wie von kommerziellen Unternehmen, die mit dem zivilen Wiederaufbau befasst sind oder in diesen instabilen Regionen Investitionen vorgenommen haben. Bei einigen der gelisteten Dienstleistungen handelt es sich um Tätigkeiten, die in Prozessen der Sicherheitssektorreform unabdingbar sind. Die ausländischen Nachfrager müssen mit der südafrikanischen Rechtsgebung vertraut sein, sonst machen sie sich im Falle einer Beauftragung südafrikanischer Sicherheitsunternehmen oder Einzelpersonen ohne die vorherige Erlaubnis des „NCACC“ strafbar. Desgleichen machen sie sich strafbar, wenn sie – nachdem sie eine der Dienstleistungen in einem dritten Staat erbracht haben – nach Südafrika einreisen. Dies gilt unabhängig von ihrer Nationalität. Denn das Gesetz sieht unter dem Punkt 11 („Extra-territorial jurisdiction“) vor:

“Any act constituting an offence under this Act and that is committed outside the Republic by (...) any body of persons, corporate or unincorporated, in the Republic (...) must be regarded as having been committed in the Republic and the person who committed it may be tried in a court in the Republic which has jurisdiction in respect of that offence.“⁸

Die „extraterritoriale Geltung“ des Gesetzes wirft neben rechtstheoretischen Problemen auch unmittelbar praktische Probleme auf. So dürfte es südafrikanischen Behörden schwerfallen, entsprechende Vergehen nachzuweisen bzw. verwertbares

7 Ebd.

8 Ebd.: S. 6.

Beweismaterial zu sammeln. Zum anderen, das gab das „International Committee of the Red Cross“ (ICRC) in einer Eingabe während des Konsultationsprozesses zu bedenken,

*„By way of example, the Bill as it stands would give the South African courts criminal jurisdiction over a Swiss employee of the ICRC who had provided humanitarian assistance in Sudan without obtaining the authorization of the Committee.“*⁹

Die Vorbehalte des ICRC beschränkten sich aber nicht nur auf den obigen Aspekt, sondern auch

*„By way of example, some of the ICRC's own activities could fall within sub-paragraph (b), such as the provision of advice and training on international humanitarian law or of medical or paramedical services. It is probably not the intention of the bill to cover such activities.“*¹⁰

Diese Sorge wurde auch von der NGO „SaferAfrica“ geteilt, die zu bedenken gab, dass

*„It is suggested that the definition of assistance or service be amended so as to mean assistance or service that exacerbates, prolongs or intensifies the conflict (...) As the current definition stands it is too wide and impedes on the operations of organizations that contribute to peace.“*¹¹

Trotz dieser von humanitären Organisationen im Zuge des Konsultationsprozesses vorgebrachten Bedenken wurde die Definition von „assistance or service“ in die Endfassung des Gesetzes übernommen, das am 12. November 2007 durch die Unterschrift von Präsident Thabo Mbeki in Kraft trat.

Südafrika ist eines der wenigen Länder, das sich der Problematik des internationalen Handels mit Sicherheitsdienstleistungen offensiv stellt. Es steht außer Frage, dass einzelstaatliche Initiativen einen wichtigen Baustein zur Verregelung dieses Marktes bilden. Der Ansatz der südafrikanischen Regierung, in Konsultationen mit „stakeholders“ ein Gesetz zu entwerfen, ist positiv zu bewerten. Allerdings ist den in den verschiedenen Eingaben vorgebrachten Bedenken nur zu einem geringen Teil Rechnung getragen worden. Es ist zu erwarten, dass die „extraterritoriale Anwendung“ nicht durchsetzbar sein wird, zumal sie sich auch auf Individuen, Organisationen und Unternehmen bezieht, die nicht die südafrikanische Staatsbürgerschaft besitzen bzw. nicht in Südafrika gemeldet oder ansässig sind. Ein weiteres zentrales Problem besteht in dem Umstand, dass keine Kriterien niedergelegt worden sind, nach denen die Ausrufung eines „regulated country“ zu erfolgen hat. Ein Mitarbeiter des in Südafrika ansässigen „Institute for Security Studies“ (ISS), das sich am Konsultationsprozess beteiligt hatte, kam in einer Stellungnahme entsprechend zu dem Schluss, dass

„This is likely, therefore, to put an end to private security / military personnel involved in legitimate business operations. The criterion

*for determining a ‘regulated country’ is not specified. This will depend on the South African foreign policy at the relevant time.“*¹²

Es ist oben dargestellt worden, dass die Einschätzung des Präsidenten, ein „bewaffneter Konflikt“ sei „immanent“, genügt, um ein „regulated country“ auszurufen. Es ist offensichtlich, dass dieses Kriterium nicht nur auf den Hauptteil der afrikanischen Staaten zutrifft, sondern weltweit für eine Vielzahl von Staaten unterstellt werden kann.

3. Israel

Der Export von Rüstungsgütern und Sicherheitsdienstleistungen stellt für Israel einen wichtigen Stützpfeiler der nationalen Ökonomie dar. Während der 1970er und 1980er Jahre orientierte sich die Exportpolitik des Landes primär an ökonomischen Aspekten, politische Auswirkungen wurden nur am Rande beachtet. Nachdem sich aus dieser Prioritätensetzung zu verschiedenen Gelegenheiten Verwerfungen mit befreundeten Staaten ergeben hatten, griff ein Prozess, der Ende 2007 zur Neuausrichtung des Exportkontrollapparates führte. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten sowohl die Verkaufsförderung als auch die Kontrolle des Exports von Rüstungsgütern und Sicherheitsdienstleistungen in der Verantwortung der dem Verteidigungsministerium angegliederten Abteilung für „Rüstungsexport und Rüstungskontrolle“ („SIBAT“ – „Siyuah Bitchony“) gelegen. SIBAT vergab Lizenzen zum Verkauf von Rüstungsgütern und Sicherheitsdienstleistungen in einem Prozess, in dem die Antragsteller kaum Auflagen zu erfüllen hatten. Bereits 2003 hatte der Journalist Yossi Melman kritisiert:

*„In general, the Defense Ministry takes little interest in the entanglements of arms dealers and agents with permits, and even automatically renews most of their permits each year (...) The ‘original sin’ is the ease with which a weapons export permit can be obtained. The process entails simply filling an application, and the only criterion required is the absence of a criminal record (...) The Defense Ministry apparently fears any law, amendment or public debate that is liable to harm or restrict security exports, which in the eyes of many ministry officials are practically of paramount importance.“*¹³

Das Verteidigungsministerium hatte solche „öffentliche“ Kritik als vernachlässigbar erachtet. Allerdings ergaben sich Entwicklungen, die den politischen Druck erhöhten, Exporte von Rüstungsgütern und Sicherheitsdienstleistungen stärker zu kontrollieren. Zum einen erzwangen befreundete Staaten, den Export bestimmter Güter zu unterlassen: Prominentes Beispiel war im Jahr 2000 die Lieferung des „Phalcon“-Frühwarnsystems an China, die Israel bereits vertraglich zugesichert hatte und auf Druck aus den USA zurückziehen musste. Im Jahr 2005 waren israelische Sicherheitsunternehmen in der Elfenbeinküste aktiv und unterstützten die dortige Regierung durch den Betrieb von Abhörtanlagen und die Bedienung

9 Siehe unter: <http://www.pmg.org.za/docs/2006/060523icrc.htm>, Zugriff am 05.04.2008.

10 Abrufbar unter: <http://www.pmg.org.za/docs/2006/060523icrc.htm>, Zugriff am 05.04.2008.

11 Siehe unter: <http://www.pmg.org.za/docs/2006/060523safea.pdf>, Zugriff am 05.04.2008.

12 Gumedze, Sabelo (2007): South Africa: Private Military Companies 'Not Peaceful', *ISS Today*, siehe: http://www.iss.co.za/static/templates/tmp1_html.php?node_id=2139&link_id=30, Zugriff am 20.02.2008.

13 Melman, Yossi (2003): Enthusiasm to sell arms leads to dubious deals, siehe unter: <http://www.haaretz.com/hasen/objects/pages/PrintArticleEn.jhtml?itemNo=330908>, Zugriff am 02.12.2007.

von Drohnen.¹⁴ Auf Drängen Frankreichs, das sich mit einer „Friedenstruppe“ in dem Land befand und an einer Stärkung der Regierung von Präsident Gbagbo nicht interessiert war, mussten die israelischen Unternehmen ihr Personal abziehen. Neben diesen Entwicklungen auf zwischenstaatlicher Ebene waren einzelne israelische Staatsbürger zu verschiedenen Gelegenheiten in Beratungstätigkeiten und die Vermittlung von Waffengeschäften verwickelt gewesen. Durch die Lizenzen von SIBAT hatten sie den Eindruck erwecken können, im Auftrag des Staates zu handeln.¹⁵ Zu diesen Faktoren kam hinzu, dass Israel selbst zunehmend an der Kontrolle bestimmter Rüstungsgüter und Sicherheitsdienstleistungen interessiert war. Israel hat sich regelmäßig an den Erhebungen im Rahmen des „UN Register on Conventional Arms“ beteiligt und angekündigt, die im „Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies“ fixierten Produkte berücksichtigen zu wollen.

Aus diesen kurz skizzierten externen Einflüssen und inneren Interessenlagen Israels entstanden Dynamiken, die zur Herauslösung der Kontrollfunktion aus der SIBAT führten. Ende 2007 wurde eine komplett neue Organisation geschaffen, die unabhängig von SIBAT operiert. Durch die Einrichtung der „Defense Export Control Division“ werden die Kontrollaufgaben nunmehr von einer separaten Organisation übernommen.¹⁶

Die Grundlage für die Einrichtung der „Defense Export Control Division“ wurde durch das „Defense Export Control Law, 5766-2007“ geschaffen. Der Zweck dieses Gesetzes ist unter Punkt (1) beschrieben:

“The objective of this law is to regulate state control of the export of defense equipment, the transfer of defense know-how and the provision of defense services, for reasons of national security considerations, foreign relations considerations, international obligations and other vital interests of the State.”¹⁷

Der Export von Gütern, Wissen und Dienstleistungen – entsprechend der drei Kategorien „export of defense equipment“, „transfer of defense know-how“ und „provision of defense services“ wird durch sieben unterschiedliche Exportlizenzen geregelt.¹⁸ Im Rahmen dieses Beitrags sind die Definitionen von „defense know-how“ und „defense services“ von zentralem Interesse. Ersteres wird definiert als

“(1) Information that is required for the development or production of defense equipment or its use, including information referring to design, assembly, inspection, upgrade and modification, training,

maintenance, operation and repair of defense equipment or its handling in any other way (...).¹⁹

Neben dieser auf „technisches Wissen“ bezogenen Definition wird „defense know-how“ weitergehend definiert als

“(2) Know-how relating to defense forces, including know-how concerning their organization, build-up and operation, combat doctrine or training and drill methods defense policy or their methods of action, as well as know-how relating to defense policy anti-terror combat and security methods (...).²⁰

Durch die Definition von „defense service“ wird dem engen Zusammenhang von „sicherheitsrelevantem Wissen“ und „Sicherheitsdienstleistungen“ Rechnung getragen:

“Defense service’ – a service relating to defense equipment, including its design, development, production, assembly, review, upgrade, modification, repair, maintenance, operation and packaging, as well as instruction related to the said equipment, and service regarding defense know-how, including instruction, training and consulting regarding said know-how.”²¹

Durch die Einrichtung der „Defense Export Control Division“ wurde eine komplett neue Organisation geschaffen, durch die der Export von Rüstungsgütern, Sicherheitsdienstleistungen sowie sicherheitsrelevantem Wissen streng kontrolliert werden soll:

„The Law applies to anyone with Israeli citizenship. Knowledge and Expertise related to security are controlled commodities. If related to “Terrorism”, such Knowledge/Expertise is under the same section of the law that includes exporting Uzi Submachine guns.”²²

Durch die Übertragung der Verantwortung für die Regelung der im Gesetz definierten mannigfaltigen Formen des Wissens auf eine neu eingerichtete Kontrollbehörde sind zunächst institutionelle Engpässe entstanden. Nach anfänglichen Schwierigkeiten in der zeitnahen Prüfung und Bearbeitung der Anträge auf Lizenzen sind in den letzten Monaten aber Entwicklungen zu einer effektiveren Anwendung des neuen Instrumentariums beobachtbar gewesen.

4. Vergleich Südafrika / Israel

In diesem Abschnitt sollen die oben dargestellten Gesetze anhand folgender Aspekte verglichen werden: die Bedeutung von „sicherheitsrelevantem Wissen“ und dessen Bezug zu „Sicherheitsdienstleistungen“ sowie die „extraterritoriale Geltung“ und die praktische Umsetzung.

Im israelischen Gesetz wird „sicherheitsrelevantes Wissen“ (im Original: „defense know-how“) explizit genannt. Es wird in Wissen unterschieden, das zur Entwicklung, Wartung, Reparatur, Modifikation, Bedienung etc. von technischem Gerät nö-

14 Melman, Yossi (2005): France demands list of Israeli firms selling arms to Ivory Coast, siehe unter: <http://www.haaretz.com/hasen/pages/ShArt.jhtml?itemNo=539082&contrassID=1&subContrassID=1&sbSubContrassID=0&listSrc=Y>, Zugriff am 24.05.2008.

15 Melman, Yossi (2003) a. a. O.

16 State of Israel – Spokesperson of the Ministry of Defense (2006): Eli Pincus to head the Export Control Division, June 5th, 2006.

17 Ministry of Defense, Office of the General Counsel (2007): Defense Export Control Law, 5766-2007, Unofficial Translation, October 2007, S. 2.

18 Diese können hier nicht umfänglich dargestellt, sollen aber genannt werden: „defense marketing license“, „defense export license“, „re-transfer license“, „end-use modification license“, „license for defense equipment in transit“, „license for transfer to Palestinian Civil Jurisdiction Areas“ und „license for brokering between foreign entities“. Sie werden auf den Seiten 16 bis 21 des „Defense Export Control Law“ spezifiziert.

19 MOD, Office of the General Counsel (2007): a. a. O., S. 3. Neben auf „defense equipment“ bezogenem Wissen umfasst die Definition auch auf Dual-use-Güter bezogenes Know-how.

20 Ebd. S. 4.

21 Ebd. S. 17-18.

22 Linett, Howard (2007): Israel Gets Serious About the Export of Expertise, siehe unter: http://www.therant.us/guest/h_linett/2007/09262007.htm, Zugriff am 18.03.2008.

tig ist („technisches Wissen“), sowie in „praktisches Wissen“, das etwa dem Aufbau militärischer Einheiten dient, Techniken des Antiterrorkampfes vermittelt oder in sonstiger Weise als unmittelbar sicherheitsbezogen verstanden werden kann. In der Definition von „defense service“ ist der Aspekt der Vermittlung von Wissen mit enthalten – „service regarding defense know-how, including instruction, training and consulting regarding said know-how“. Der Bezug auf „sicherheitsrelevantes Wissen“ ist im Fall des südafrikanischen Gesetzes demgegenüber nur implizit vorhanden, im Vordergrund steht eine umfängliche Leistung von „Sicherheitsdienstleistungen“. Es ist eine banale Feststellung, dass Dienstleistungen, die „Training“ und „Beratung“ umfassen, „sicherheitsrelevantes Wissen“ auf der Seite des Anbieters voraussetzen. Auch die anderen im südafrikanischen Gesetz gelisteten Sicherheitsdienstleistungen – etwa der Betrieb von Überwachungselektronik oder Personenschutz – setzen „sicherheitsrelevantes Wissen“ voraus. Dieses „sicherheitsrelevante Wissen“ muss aber nicht an den Kunden vermittelt werden, das heißt, es besteht ein Unterschied, ob der Kunde selber befähigt wird, Training und Beratung bzw. eine der anderen Dienstleistungen durchzuführen, oder ob er auf das Training und die Beratung durch den Anbieter angewiesen bleibt. Der Aspekt der „Weitergabe sicherheitsrelevanten Wissens“ ist in diesem Verständnis im israelischen Gesetz stärker betont worden. Zu der Entwicklung von Regulationsmodi, die dem Export von sicherheitsrelevantem Wissen und Sicherheitsdienstleistungen in differenzierter Weise Rechnung tragen sollen, ist eine solche Unterscheidung sinnvoll.

Israel beschränkt sich in seinem neuen Gesetz auf Sicherheitsdienstleistungen und sicherheitsrelevantes Wissen, die – wenn auch in einem weiten Verständnis – der militärischen Dimension der Sicherheit zugeordnet werden können. Die Zuständigkeit einer neu geschaffenen Abteilung des Verteidigungsministeriums ist sachnah und ergibt sich aus dem Regelungsgegenstand des Gesetzes. Im Fall des südafrikanischen Gesetzes werden humanitäre Dienstleistungen miteinbezogen, woraus – wie dargestellt worden ist – Probleme für humanitäre Organisationen und NGO erwachsen können. Das NCACC als ursprünglich für die Kontrolle konventioneller Waffen zuständige Institution soll den Handel mit Dienstleistungen regulieren, die nichts oder wenig mit „militärischer Sicherheit“ zu tun haben. Insofern sind im Fall Südafrikas sowohl das Gesetz als auch die Verantwortung der mit der Durchsetzung befassten Organisation auf Bereiche ausgedehnt worden, die dem ursprünglich im Mittelpunkt stehenden Sachbereich nicht entsprechen.

Weitere Aspekte, anhand derer die beiden Gesetze verglichen werden sollen, beziehen sich auf die „extraterritoriale Anwendung“ des Gesetzes sowie dessen praktische Umsetzung. Im Fall Südafrikas ist die Geltung des Gesetzes auf ausländische Staaten ebenso übertragen worden wie auf Personen, die nicht die südafrikanische Staatsbürgerschaft besitzen. Durch das südafrikanische Gesetz werden Personen *aller* Nationalitäten der südafrikanischen Rechtsprechung unterworfen. Auch wenn weder der Anbieter noch der Nachfrager oder die erbrachte Dienstleistung in einem Bezug zu Südafrika stehen, gilt für die involvierten Personen bei einer Einreise nach Südafrika das südafrikanische Recht. Für Konstellationen, in denen *südafrikanische* Einzelpersonen, Unternehmen oder Organisationen

Sicherheitsdienstleistungen im Ausland erbringen wollen, sind im südafrikanischen Gesetz dahingegen keine Regularien niedergelegt, durch die ein Informations- und Interessenaustausch mit den importierenden Staaten bzw. den nachfragenden Organisationen hergestellt werden könnte. Israel beschränkt dagegen die Geltung seines Gesetzes auf israelische Staatsbürger, unabhängig von deren Wohnort oder dem eventuellen Besitz einer doppelten Staatsbürgerschaft. Einzelpersonen, die neben der israelischen etwa die US-amerikanische oder russische Staatsbürgerschaft innehaben, fallen entsprechend dieser Maßgabe unter die Bestimmungen des israelischen Gesetzes. Neben israelischen Staatsbürgern bezieht sich das Gesetz auf in Israel lebende Personen, die eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung haben, sowie auf Personen, die sich im Prozess der Einwanderung („Alijah“) befinden („Olim“). Im israelischen Entwurf wird der Geltungsbereich des Gesetzes also nicht wie im südafrikanischen Beispiel auf die Aktivitäten ausländischer Staatsbürger im Ausland ausgeweitet.

Im Gegensatz zu dem südafrikanischen Gesetz wird durch das israelische Gesetz ein Interessen- und Informationsabgleich mit den Regierungen der importierenden Staaten institutionalisiert: Im israelischen Lizenzierungsprozess muss der israelische Antragsteller eine Erklärung des „end users“ beibringen, in dem die geplante Verwendung des Exportgutes (Equipment, Know-how und/oder Dienstleistung) beschrieben wird. Darüber hinaus ist ein Zertifikat der Regierung des Importstaates vorzulegen, in den exportiert werden soll und in dem sich der „Endverbraucher“ aufhält. In diesem müssen die Identität des Importeurs und die geplante Verwendung des Exportgutes bestätigt sowie der Import autorisiert werden.²³

Der Ansatz Israels scheint aus naheliegenden Gründen praktikabler und damit einer Verregelung in stärkerem Maße zuträglich. Die globale Kontrolle der Aktivitäten der eigenen Staatsbürger stellt einen Staat bereits vor große Herausforderungen. Die Kontrolle aller Nationalitäten in den verschiedenen Kriegs- und Krisengebieten der Erde hingegen ist utopisch. Daneben ist es problematisch, die Exportlizenzierungspflicht einer *umfassenden* Reihe von Sicherheitsdienstleistungen davon abhängig zu machen, ob in einem bestimmten Land ein Konflikt „immanent“ ist. Dies gilt insbesondere deshalb, weil keine nachvollziehbaren Kriterien für eine solche Einordnung formuliert worden sind. Schließlich wird durch die im israelischen Gesetz vorgenommene Herstellung von Verantwortlichkeiten auf der Importseite ein Interessen- und Informationsabgleich ermöglicht und die extraterritoriale Kontrolle letztlich verstärkt.

Insofern ist Südafrika mit der umfänglichen Leistung von Sicherheitsdienstleistungen und der flächendeckenden extraterritorialen Geltung des Gesetzes „über das Ziel hinausgeschossen“. Auf der anderen Seite wird den Interessen potenzieller Nachfrager in Kriegs- und Krisengebieten keine Beachtung geschenkt, ein Interessen- und Informationsabgleich ist im Rahmen des Gesetzes nicht vorgesehen. Die zu Grunde liegende Motivation der südafrikanischen Regierung – die Ächtung des „Söldnerwesens“ – ist löblich und die Bemühungen Südafrikas haben Vorbildcharakter. Die konkrete Ausgestaltung des Gesetzes und der

²³ Siehe im „Defense Export Control Law, 5766-2007“ auf den Seiten 12 und 13 die Ausführungen zu „License application“.

Mechanismen der Umsetzung müssten allerdings überdacht werden.

5. Ausblick

Nationale Regelwerke stellen eine Grundlage für die Verregelung des internationalen Handels mit sicherheitsrelevantem Wissen und Sicherheitsdienstleistungen dar. Nur wenige Staaten, unter ihnen Südafrika und Israel, verfügen zum heutigen Tag über Gesetze, die sich explizit auf den Export von sicherheitsrelevantem Wissen und von Sicherheitsdienstleistungen beziehen. Den politisch Verantwortlichen dieser Länder ist offenbar klar geworden, dass der Kontrolle der Weitergabe sicherheitsrelevanten Wissens und von Sicherheitsdienstleistungen eine Bedeutung beizumessen ist, die der Kontrolle der Weitergabe von Rüstungsgütern gleicht. Auch wenn im Fall Israels die institutionellen Kapazitäten erst noch ausgebaut werden müssen und in Südafrika eine Modifikation des Gesetzestextes sowie u. U. die Einrichtung einer neuen Behörde nötig ist, gehen beide Staaten mit gutem Beispiel voran. Sie stellen sich der Problematik und bemühen sich offensiv um eine stärkere Kontrolle des Handels mit Wissen und Dienstleistungen.

Im Endeffekt ist eine internationale Verregelung der Sicherheitsbranche nur durch das Ineinandergreifen nationaler, regionaler und globaler Regelungsinstrumente möglich. Auf der nationalen Ebene müssen hierzu alle relevanten Staaten in einem ersten Schritt Maßnahmen ergreifen, die den oben skizzierten vergleichbar sind. Ein Beispiel für diese Notwendigkeit: Im April 2008 wurden der deutschen Öffentlichkeit die

Aktivitäten von Polizisten, Angehörigen der Bundeswehr, und der GSG 9, der Bundespolizei, in Libyen bekannt. Diese hatten im Auftrag der von einem früheren GSG-9-Beamten gegründeten Sicherheitsfirma BDB „in der Freizeit Ausbildungsunterstützung geleistet“²⁴. Diese Beamten haben gegen die bestehenden Dienstvorschriften verstoßen und müssen auf dieser Grundlage verantwortlich gemacht werden. Allerdings gelten für Polizisten, Bundespolizisten und Bundeswehrangehörige jeweils eigene Dienstvorschriften, die Ahndung der Verstöße ist entsprechend uneinheitlich. Außerdem sind Konstellationen denkbar, in denen Einzelpersonen, die nicht den staatlichen Sicherheitskräften angehören, sicherheitsrelevantes Wissen aus Deutschland exportieren. Es bedarf vor diesem Hintergrund einer allgemeingültigen Regelung zum Export von Sicherheitsdienstleistungen und sicherheitsrelevantem Wissen auch in Deutschland. Auf der regionalen Ebene sollten sowohl zwischenstaatliche (z. B. EU, AU) als auch nichtstaatliche Organisationen Initiativen fördern, die der „Proliferation sicherheitsrelevanten Wissens“ Rechnung tragen. Entsprechend sind auf der globalen Ebene staatliche (v.a. Vereinte Nationen) und nichtstaatliche internationale Organisationen (z. B. ICRC, AI) in der Pflicht. Die erheblichen Probleme, die mit dem internationalen Handel mit Kleinwaffen einhergehen, sind bekannt. Dem internationalen Handel mit sicherheitsrelevantem Wissen und Sicherheitsdienstleistungen ist ein zumindest vergleichbares Potenzial inhärent.

24 Zitiert aus dem Beitrag: „Deutsche Elitepolizisten sollen illegal Gaddafis Truppen trainiert haben“, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,545295,00.html>, Zugriff am 10.06.2008. Siehe auch: Nitschmann, Johannes (2008): „Deutsche Experten schulten auch Gaddafis Geheimpolizei“, Berliner Zeitung, Nummer 85, Freitag, 11. April 2008, S. 5.

Die weltweite Sicherheit von Atomreaktoren: Einblicke eines Insiders



Global Governance nuklearer Risiken

Die internationale Zusammenarbeit zur Verbesserung der Kernenergiesicherheit in Osteuropa

Von Christian Aulbach

2008, 193 S., brosch., 34,- €, ISBN 978-3-8329-3528-3

(Nomos Universitätschriften – Politik, Bd. 152)

Kernreaktoren des Tschernobyl-Typs sind bis heute in Betrieb. Der Autor, Diplomat in Washington, untersucht die internationale Zusammenarbeit zur Bewältigung nuklearen Risiken. Er zeigt mithilfe eigener Verhandlungspraxis auf, wie sich die internationalen Governance-Strukturen auf das Politikergebnis auswirken und erarbeitet Empfehlungen zur Verbesserung des Policy-Outputs. Das Werk gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos