



Regierungsnahe Milizen, Menschenrechtsverletzungen und die ambivalente Rolle der Entwicklungszusammenarbeit

Zusammenfassung

Viele Regierungen rund um den Globus bedienen sich inoffizieller bewaffneter Gruppierungen. Diese Praxis bedeutet eine erheblich gesteigerte Gefahr für die Zivilbevölkerung, da das Vorgehen solcher regierungsnahen Milizen (*Pro-Government Militias*, PGMs) meist mehr Menschenrechtsverletzungen wie Tötungen, Folter und Verschwindenlassen mit sich bringt. Beispiele hierfür sind die Shia-Milizen im Irak, die Shabiha-Milizen in Syrien und die Imbonerakure in Burundi.

Angesichts des extremen Ausmaßes an Leid, Gewalt und Instabilität, das mit ihnen einhergeht, muss das Wissen über diese Gruppierungen dringend ausgebaut werden. Dieses Papier erläutert, dass es PGMs nicht nur in gescheiterten Staaten, armen Ländern und Bürgerkriegsländern oder Ländern mit bewaffneten Konflikten gibt. Sie sind auch in mehr oder weniger demokratisch regierten Ländern zu finden und in Halbdemokratien an der Tagesordnung.

Regierungen lagern Sicherheitsaufgaben aus Effizienzgründen an irreguläre Kräfte aus, wenn sie sich in einem unklaren Umfeld bedroht fühlen. PGMs sind für Regierungen attraktiv, weil sie billiger, flexibler und vielfach besser informiert sind als die regulären Streitkräfte. Die Frage der Verantwortung für die ausgeübte Gewalt wird durch sie unübersichtlicher, sodass die politischen Kosten bei umstrittener Gewaltanwendung für die Regierung sinken. Angesichts dieser Faktoren sind PGMs insbesondere für Staaten attraktiv, die mit Gewalt gegen Gegner im Innern vorzugehen beabsichtigen, aber nationale und inter-

nationale Folgen durch übermäßige Menschenrechtsverletzungen fürchten. Auch wenn sich Konflikte mit solchen Gruppierungen also einfacher finanzieren lassen und die politischen Kosten zu sinken scheinen, können PGMs mittel- und langfristig – manchmal unbeabsichtigte – Folgen wie gesteigerte Formen von Leid und Gewalt für die Zivilbevölkerung sowie höhere Instabilität und Kriminalität nach sich ziehen.

Die Gefahr für Frieden, Sicherheit und Stabilität durch PGMs lässt sich nur reduzieren, wenn die internationale Gemeinschaft weiß, wie Regierungen Sicherheitsaufgaben delegieren, und sie gleichermaßen für die Gewalt zur Rechenschaft zieht, die staatliche wie nichtstaatliche Akteure in ihrem Auftrag ausüben.

- Die internationale Gemeinschaft muss, wenn sie Demokratie fördert, mögliche unbeabsichtigte Nebenfolgen ihres Handelns berücksichtigen. Werden Anreize geschaffen, dass Regierungen in Partnerländern Repression begrenzen, kann dies dazu führen, dass sie sich lediglich von der Gewalt distanzieren, statt sich um ihre Reduzierung zu bemühen.
- Zusagen für internationale Unterstützung müssen auf Grundlage einer eingehenden Prüfung des Sicherheitssektors erfolgen, die sowohl reguläre als auch irreguläre Kräfte einbeziehen muss.
- Regierungen sind dafür verantwortlich, das Leben ihrer Bürger zu schützen. Gehen Milizen gegen die Zivilbevölkerung vor, hat die Regierung bei dieser Aufgabe versagt und muss deshalb für die ausgeübte Gewalt zur Rechenschaft gezogen werden.

Regierungen weltweit greifen bei innenpolitischen Bedrohungen auf irreguläre Kräfte zurück. PGMs sind bewaffnete Gruppierungen mit Verbindungen zum Staat (beispielsweise, weil sie Waffen oder Ausbildung von staatlicher Seite erhalten), zählen jedoch nicht zum offiziellen Sicherheitsapparat. Bekannte Beispiele sind die Shia-Milizen im Irak, die Shabiha-Milizen in Syrien und die Imbonerakure in Burundi. Alle drei werden mit exzessiver Gewalt gegen die Zivilbevölkerung in Verbindung gebracht. Amnesty International hat über Verwicklungen von Shia-Milizen in Verschleppungen und brutale Tötungen berichtet; die Shabiha-Milizen sind für Hinrichtungen und *Drive-by-Shootings* bekannt, und den Imbonerakure wurde eine Bedrohungs- und Gewaltkampagne angelastet. Alle drei Gruppierungen haben zu der großen Zahl an Flüchtlingen beigetragen, die Gewalt und Zerstörung entkommen wollen. Die Gewalttätigkeit dieser drei Gruppierungen ist nichts Außergewöhnliches. Wo es PGMs gibt, treten systematisch schwerere Formen von Folter, Tötungen und Verschwindenlassen auf. In manchen Fällen sind sie auch an Völkermord beteiligt, wie es bei den Interahamwe in Ruanda oder den Dschandschawid in Darfur der Fall ist.

Wo gibt es regierungsnahen Milizen?

PGMs sind nicht auf gescheiterte oder scheiternde Staaten beschränkt, bei denen externe Akteure unter Umständen von vornherein wenig Hoffnung auf eine grundlegende Verbesserung der Lage hegen. Wir haben weltweit über 200 PGMs identifiziert, die zwischen 1981 und 2007 aktiv waren. Diese Zahl steigt noch, wenn wir die Entwicklungen der letzten Jahre in Libyen und Syrien einbeziehen. An den meisten Bürgerkriegen sind zwar PGMs beteiligt, aber die größte Anzahl an PGMs ist außerhalb solcher Kontexte tätig. Es gibt sie in armen Ländern wie dem Sudan und Haiti, aber auch in weiter entwickelten Staaten wie Kolumbien

und Russland. Ihre Existenz lässt sich nicht einfach durch einen Mangel an staatlicher Handlungsfähigkeit oder das Fehlen eines funktionierenden offiziellen Sicherheitsapparates erklären.

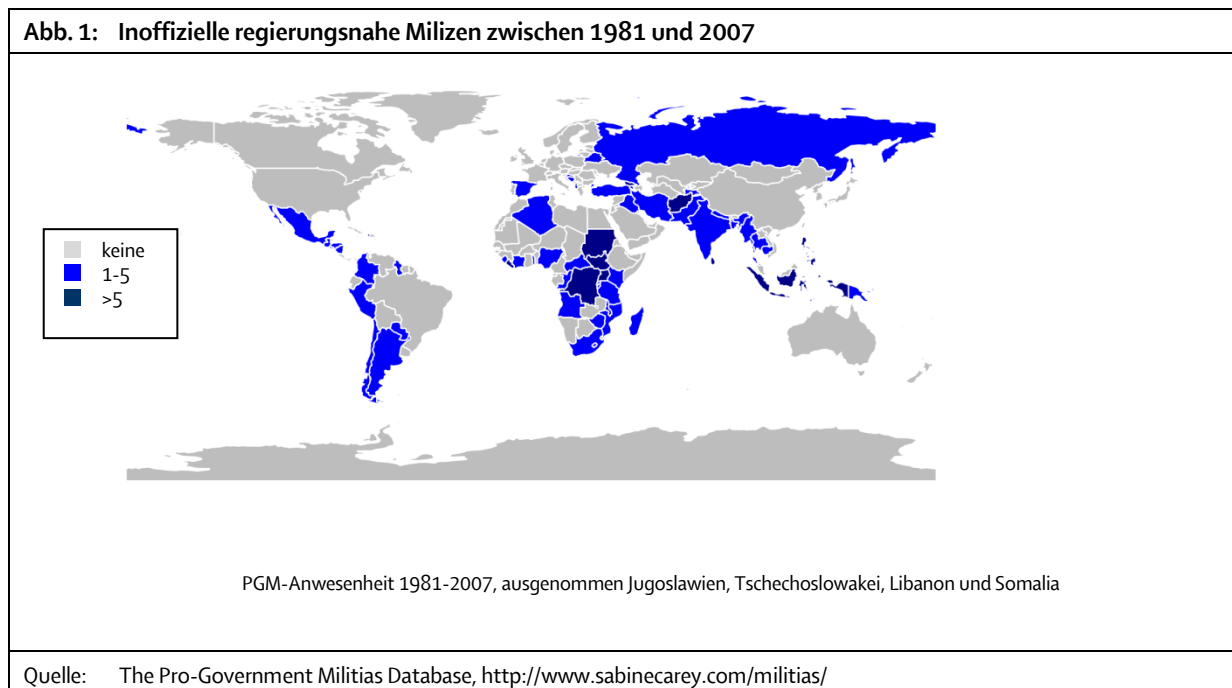
Sehr repressive Regime entscheiden sich möglicherweise gegen PGMs, um die Bewaffnung von Gruppierungen zu vermeiden, die eigene Ziele jenseits der staatlichen Kontrolle verfolgen. PGMs sind vielmehr am häufigsten in Halbdemokratien anzutreffen, die Sicherheitsgefährdungen gegenüberstehen und in denen für die Regierung zwecks Machterhalts ein Anreiz für den Rückgriff auf Repression besteht, aber zugleich auch dafür, sich von Gewaltanwendung zu distanzieren. Selbst gefestigte Demokratien haben PGMs gegen innenpolitische Bedrohungen eingesetzt, darunter Spanien gegen die ETA, Kolumbien gegen die FARC und Indien gegen maoistische Rebellen.

Warum greifen Regierungen auf Milizen zurück?

In Anbetracht der Risiken, die die Unterstützung solcher Gruppierungen mit sich bringt, stellt sich die Frage, warum Regierungen auf bewaffnete Kräfte jenseits der direkten staatlichen Kontrolle zurückgreifen – insbesondere, wenn reguläre Streitkräfte verfügbar sind. Die Antwort liegt in einer Reihe von Vorteilen, die diese Gruppen mit sich bringen, vor allem dann, wenn eine Regierung sich bedroht sieht.

Erstens ergänzen PGMs die regulären Streitkräfte als billige Verstärkung, da sie sich mit geringerem finanziellen Aufwand rekrutieren, ausbilden und unterhalten lassen.

Zweitens verschaffen sich Regierungen über PGMs Zugang zu lokalen Informationen und Einblicken, die für die Aufstandsbekämpfung entscheidend, für reguläre Streitkräfte aber oft nur schwer zugänglich sind. In Kaschmir, Syrien und dem Irak beschaffen diese Kräfte Informationen und



mobilisieren die Zivilbevölkerung für die Aufstandsbekämpfung. Vielfach werden sie aus der lokalen Bevölkerung rekrutiert. Daher sind sie oft besser über die Identität von Aufständischen und potenzielle Ziele informiert als die regulären Streitkräfte.

Drittens lassen sich PGMs schneller mobilisieren und flexibler einsetzen als die Polizei oder das Militär, die sich an strikte Befehlsketten halten müssen.

Viertens besteht eine der Hauptmotivationen von Regierungen, PGMs zu nutzen, darin, Verantwortung für Gewalt zu vermeiden und sie stattdessen plausibel abstreiten zu können. Da PGMs außerhalb der Befehlskette agieren, helfen sie den Eindruck zu erwecken, dass es zwischen der Regierung und der Ausübung umstrittener Gewalt keine Verbindung gibt. Der Vorteil einer verringerten Verantwortlichkeit durch die Auslagerung von Repression entging auch dem syrischen Präsidenten Bashar al-Assad nicht. Im Jahr 2011 rekrutierte seine Regierung die Shabiha-Milizen aus den Gefängnissen heraus, um sie die Schuld für Gräueltaten auf sich nehmen zu lassen (Mitchell, Carey & Butler, 2014).

Die paradoxe Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit demokratischer Staaten

Wie kann die internationale Gemeinschaft Regierungen angesichts der ernsthaften Folgen von PGMs für Stabilität, Menschenrechte und die Sicherheit der Bevölkerung davon abhalten, Milizen aufzustellen und einzusetzen?

Regierungen setzen PGMs ein, wenn sie übermäßige Gewalt anwenden wollen und zugleich über einen Anreiz verfügen, sich von diesen Gräueltaten zu distanzieren, und annehmen, nicht dafür zur Rechenschaft gezogen zu werden. In Ländern, deren Regierungen sich mit Widerstand und gewaltsamen Unruhen konfrontiert sehen, steigt die Wahrscheinlichkeit des Einsatzes von PGMs. Zudem ist die Wahrscheinlichkeit für den Einsatz nichtstaatlicher bewaffneter Akteure bei Staatsführungen am höchsten, die einerseits die internationalen Kosten dafür scheuen, mit Gewalt in Verbindung gebracht zu werden, und andererseits annehmen, dass es ihnen gelingt, die Verantwortlichkeit für die ausgelagerte Gewalt von sich zu weisen.

Geldgeber, die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) an eine gute Regierungsführung knüpfen, bestärken Regierungen in potenziellen Empfängerländern unter Umständen unabsichtlich darin, Gewalt „diskret“ anzuwenden. Die Abhängigkeit von internationaler Unterstützung sowie die Angst vor rechtlichen Konsequenzen oder internationalen Sanktionen können Regierungen dazu motivieren, Gewalt an PGMs auszulagern (Kirschke, 2000).

Wir haben in einer aktuellen Studie untersucht, unter welchen Bedingungen PGMs am wahrscheinlichsten auftreten. Der senkrechte Pfeil in Abbildung 2 steht für die steigende Wahrscheinlichkeit des Auftretens einer PGM in einem Land. Diese Wahrscheinlichkeiten werden mit der Höhe von EZ-Mitteln (gemessen als logarithmierter Anteil am Bruttoinlandsprodukt) aus demokratischen Staaten

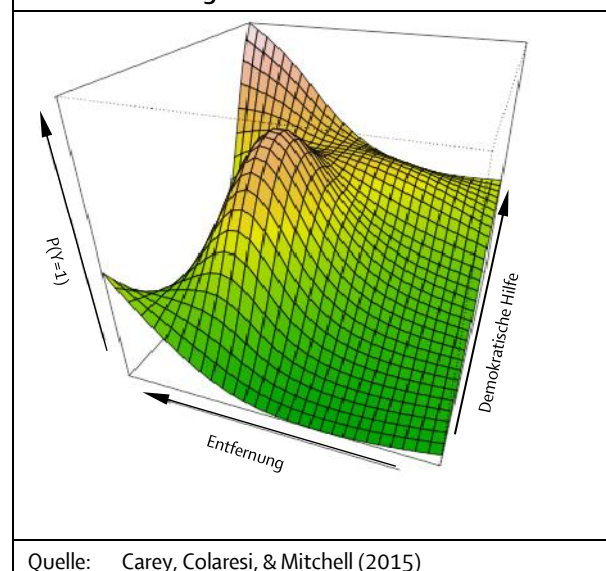
verglichen, die dieses Land erhält („demokratische Hilfe“). Je weiter vorn ein Land auf dem Pfeil liegt, desto abhängiger ist es von Unterstützung aus einem demokratischen Staat. Die „Entfernung“ gibt an, wie weit das Empfängerland von der nächstgelegenen Demokratie entfernt ist. Dieser Indikator drückt aus, wie stark die Demokratie voraussichtlich auf die Innenpolitik des Empfängerlandes achten wird, da räumlich nähergelegene Länder einfacher zu beobachten sind und sich ihre inneren Angelegenheiten außerdem eher auf die Politik des Geberlandes auswirken. Das Diagramm zeigt, dass die Gefahr des Auftretens einer PGM umso höher ist, je abhängiger ein Land von Unterstützung aus demokratischen Staaten ist und je weiter es von der nächsten Demokratie entfernt liegt.

Die Studie zeigt außerdem, dass sich die Regierungsform des Empfängerlandes erheblich auf die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von PGMs auswirkt. Bei einer Autokratie mit gewaltsamen Unruhen und einem durchschnittlichen Entwicklungsstand, die Unterstützung von einer anderen Autokratie, aber keine Unterstützung von einer Demokratie erhält, beträgt das Risiko einer PGM 1 %. Bei einer schwachen Demokratie (mit demselben Entwicklungsstand und vergleichbaren Unruhen), die von „demokratischer Hilfe“ abhängig ist und weit von der nächsten Demokratie entfernt ist, liegt das Risiko einer PGM bei 80 %. Angesichts dessen müssen Akteure, die externe Unterstützung leisten, besonderes Augenmerk auf das Problem der PGMs lenken.

Es reicht nicht, internationale Unterstützung mit guter Regierungsführung zu verknüpfen. In manchen Fällen, darunter etwa Kenia und Ruanda, hat die Koppelung von Hilfszahlungen an die Bedingung, dass das Geberland seine Bevölkerung nicht unterdrückt, lediglich zur Auslagerung der Repression geführt.

Man könnte in Frage stellen, wie erfolgversprechend Versuche von Regierungen sind, sich von der Gewaltausübung

Abb. 2: Unbeabsichtigte Konsequenzen von Unterstützung aus demokratischen Staaten



durch ihre Erfüllungsgehilfen zu distanzieren, insbesondere, wenn eine Vielzahl von Medienberichten das Gegenteil belegen. Aber selbst wenn die Verantwortung nur mit fadenscheinigen Erklärungen zurückgewiesen wird, kann dies zu Zweifeln an der Verantwortlichkeit einer Regierung führen. Im Jahr 2013 sprach der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien zwei serbische Funktionäre in einem Fall frei, in den die Serbische Freiwilligengarde verwickelt war – eine berüchtigte Miliz, die in den 1990er Jahren in Bosnien aktiv war –, obwohl Beweise vorlagen, dass die Regierung Slobodan Milošević diese und andere irreguläre Einheiten unterstützt und versorgt hatte. Der Richter des Internationalen Strafgerichtshofs führte an, dass die Kläger nicht „zweifelsfrei“ nachgewiesen hatten, dass die Rechtsverstöße durch die Funktionäre angeordnet worden waren. Damit stellt sich die Frage, ob eine Regierung wie zum Beispiel in Syrien oder dem Irak irreguläre bewaffnete Gruppierungen nicht kontrollieren kann oder es schlicht nicht tun möchte.

Empfehlungen für die internationale Gemeinschaft

Auf der Grundlage dessen, was wir über die Gründe wissen, aus denen Regierungen PGMs einsetzen (und aufbauen) sowie über die Auswirkungen dieser Gruppierungen auf Stabilität und Sicherheit, lässt sich eine Reihe von Schlussfolgerungen für internationale Akteure ziehen:

- **Rechenschaftspflicht:** Regierungen müssen nicht nur für die Gewalt zur Rechenschaft gezogen werden, die Bürger durch die regulären Streitkräfte erleiden, sondern auch für Gewalt durch irreguläre Kräfte. Regierungen versäumen es eindeutig, das Leben ihrer Bürger zu schützen, wenn Milizen gegen diese vorgehen. Es liegt

in der Verantwortung der Regierungen, ihre Akteure zu kontrollieren und diejenigen zur Rechenschaft zu ziehen, die Gewalt anwenden, selbst wenn sie nicht (offiziell) auf Befehl der Regierung handeln.

- **Kenntnis unbeabsichtigter Konsequenzen:** Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, Demokratie und gute Regierungsführung beispielsweise durch die Kopplung von EZ-Mitteln an Mehrparteienwahlen und weniger (offizielle) Repression zu fördern, kann unbeabsichtigte Folgen haben. Regierungen in Partnerländern stehen nicht nur vor der Wahl, weiter Repression auszuüben oder sie zu beenden. Sie können sich auch mit anderen Mitteln von Repression distanzieren, beispielsweise durch die Auslagerung von Gewalt an Milizen oder indem sie weniger sichtbare Formen von Repression anwenden.
- **Erhebung detaillierter Informationen bei der Prüfung potenzieller Partnerländer:** Es ist essenziell, fundierte Informationen über Gewalt ausübende und möglicherweise in Konflikte verwickelte Akteure und ihre Geldgeber zu erheben. Entscheidungen über die Gewährung von EZ-Mitteln könnten eine ausführliche Bewertung des Sicherheitssektors im Empfängerland und des gegenwärtigen oder früheren Einsatzes von PGMs zur Voraussetzung haben. Kenntnis darüber, wie die betreffenden Regierungen Sicherheitsaufgaben delegieren, ist notwendig, um sie für die Gewalt durch staatliche und nichtstaatliche Akteure zur Rechenschaft ziehen und sie zu einer Reaktion auf derartige Gewalt bewegen zu können. Gemeinsame Analysen und der Austausch mit anderen Geldgebern oder internationalen Organisationen können diesen Schritt vereinfachen.

Literatur

- Carey, S. C., Colaresi, M. P., & Mitchell, N. J. (2015). Governments, informal links to militias, and accountability. *Journal of Conflict Resolution*, 59(5), 850-876.
- Kirschke, L. (2000). Informal repression, zero-sum politics and late third wave transitions. *Journal of Modern African Studies*, 38(3), 383-405.
- Mitchell, N. J., Carey, S. C., & Butler, C. (2014). The impact of pro-government militias on human rights violations. *International Interactions*, 40(5), 812-836.

Prof. Sabine C. Carey
Professur für Politische Wissenschaft
Universität Mannheim

Prof. Neil J. Mitchell
Professur für Internationale Beziehungen
University College London