

Forschungsprojekt „Security Governance durch Milizen“ (gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft, 2012-2015)

Projektbeschreibung

Das Projekt untersucht den Beitrag von Milizen zur Herstellung und Gewährleistung von Sicherheit (Security Governance) in Fällen fragiler Staatlichkeit. Es stellt erstens die Frage, ob und wie Milizen spezifische Governance-Leistungen erbringen und welche Governance-Modi dabei genutzt werden. Es fragt zweitens welche Auswirkungen diese Form von Security Governance auf die Legitimität und Effektivität öffentlicher Sicherheit insgesamt hat. Drittens wird insbesondere untersucht, ob und inwieweit die Milizen unter der Kontrolle ihrer „Auftraggeber“ stehen und welchen Einfluss Kontrolle bzw. Kontrollverlust auf die Erbringung und auf die Qualität der Governance-Leistungen hat. Bei Milizen handelt es sich um paramilitärisch organisierte Verbände, die einem „Auftraggeber“ dienen und die für einen spezifischen Zweck gebildet werden. Untersucht werden auf der Basis von sechs Fallstudien verschiedene Zielsetzungen, die typischerweise von Milizen verfolgt werden: (a) Aufstandsbekämpfung (*counter-insurgency*), (b) Schutz bzw. Verteidigung der eigenen ethno-nationalen Gruppe bzw. Partei gegenüber (potentiellen) Konkurrenten (*counter-rivals*), (c) Kriminalitätsbekämpfung (*counter-crime*).

Ziele und Arbeitsprogramm

Das Projekt untersucht den Beitrag von Milizen zur Herstellung und Gewährleistung von Sicherheit (Security Governance) in Fällen fragiler Staatlichkeit. Es stellt *erstens* die Frage, ob und wie Milizen spezifische Governance-Leistungen erbringen und welche Governance-Modi dabei genutzt werden. Es fragt *zweitens* welche Auswirkungen diese Form von Security Governance auf die Legitimität und Effektivität öffentlicher Sicherheit hat. Dabei wird *drittens* insbesondere untersucht, ob und inwieweit die Milizen unter der Kontrolle ihrer jeweiligen „Auftraggeber“ stehen bzw. unter welchen Bedingungen es zum Kontrollverlust kommt und welchen Einfluss dies auf die Erbringung und auf die Qualität der Governance-Leistungen hat. Das Projekt will damit einen empirischen Beitrag zu einer allgemeinen Theorie des Regierens in Kontexten fragiler Staatlichkeit, insbesondere mit Blick auf den Bereich Sicherheit, leisten.

Unter Milizen werden paramilitärisch organisierte Kampfverbände verstanden, die im Dienst eines „Auftraggebers“ stehen und die zu einem bestimmten Zweck gebildet werden. Milizen sind nicht in einem formalisierten Sinne Teil des staatlichen Apparates. In manchen Fällen werden sie jedoch gezielt von den Regierenden gegründet, finanziert und ausgestattet. In anderen Fällen handelt es sich um stärker selbständige Verbände (z.B. Clan- oder Parteimilizen, Bürgerwehren), die aber im Sinne bestimmter Eliten agieren, sei es auf gesamtstaatlicher, sei es auf lokaler Ebene. In der Regel verfügen Milizen über eine Führung, einen festen Stab, über Kommandostrukturen, über geschulte, semi-professionelle Kämpfer, über Mechanismen zur Rekrutierung, über entsprechende Ausrüstung und Ressourcen, über Rangordnungen und interne Verhaltensregeln sowie über einen Sanktionsapparat für Regelverletzer in den eigenen Reihen.

Das Projekt geht davon aus, dass Security Governance durch Milizen durch bestimmte Governance-Leistungen und Governance-Modi charakterisiert ist, die dazu dienen sollen – im Sinne der jeweiligen „Auftraggeber“ – Sicherheit und Ordnung für die Bevölkerung bzw. für Teile der Bevölkerung zu gewährleisten. Dabei kann es sich, je nach Fall, um

unterschiedliche Adressaten handeln (Dorfgemeinschaften, Clan- und Stammesstrukturen, ethnische Gruppen, Regionen oder Gesamtgesellschaft). Unterschieden werden drei Miliztypen, die unterschiedliche „Aufträge“ bzw. Zielsetzungen verfolgen (*counter-insurgency*, *counter-rivals*, *counter-crime*). Auf dieser Basis sollen folgende Leitfragen untersucht werden:

Erstens fragt das Projekt, ob und wie spezifische Governance-Leistungen durch Milizen erbracht werden und welche Governance-Modi dabei genutzt werden. Um diese Frage beantworten zu können, sind folgende Fragestellungen zu bearbeiten: Um welche Leistungen handelt es sich im Einzelnen? Für wen werden diese Leistungen erbracht? Lassen sich Unterschiede zwischen den Leistungen für die „Auftraggeber“, für die Adressaten und den tatsächlichen Empfängern feststellen? Ferner stellt sich die Frage, mit welchen Governance-Modi Milizen diese Leistungen erbringen.

Zweitens wird sich das Projekt mit den Auswirkungen von Security Governance durch Milizen beschäftigen. Dabei geht es um die Frage, welche Folgen die Aktivitäten von Milizen für die Effektivität und Legitimität öffentlicher Sicherheit haben. Dabei soll auch in den Blick genommen werden, wie sich diese Aktivitäten auf die Akzeptanz staatlichen Handelns und auf die Organisation des staatlichen Sicherheitsapparates auswirken, der – zumindest der Theorie nach – der Garant für die öffentliche Sicherheit sein sollte. Prinzipiell sind hier unterschiedene Entwicklungen denkbar: Wird mit Security Governance durch Milizen der Prozess zur Fragmentierung bzw. zur „Privatisierung“ von Sicherheit in Fällen fragiler Staatlichkeit fortgesetzt, bei dem immer mehr Akteure für immer kleiner werdende Adressatenkreise Dienstleistungen erbringen? Oder führen umgekehrt die analysierten Prozesse eher zu einer Verstärkung von Governance-Leistungen und damit in den Augen der Bevölkerung letztlich zu einer Verbesserung öffentlicher Sicherheit?

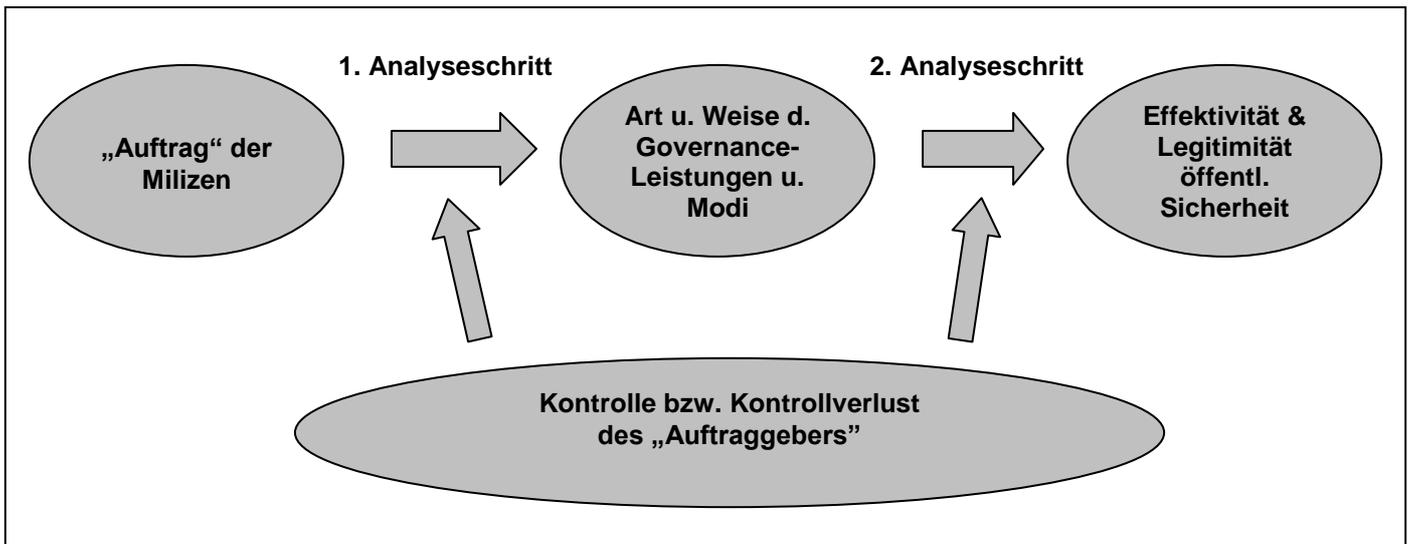
Drittens soll mit Blick auf beide Fragestellungen untersucht werden, ob und inwieweit sich der Faktor der Kontrolle bzw. des Kontrollverlustes der „Auftraggeber“ auf die Art und Weise von Security Governance durch Milizen auswirkt und welche Folgen dies wiederum für die öffentliche Sicherheit hat. Oder anders formuliert: Was geschieht, wenn sich Milizen mehr und mehr der Kontrolle entziehen, eine eigene Agenda entwickeln und sich das Verhältnis zum „Auftraggeber“ radikal verändert?

Arbeitsprogramm

Im ersten Analyseschritt wird untersucht, ob und wie unterschiedliche Miliztypen spezifische Formen von Security Governance erbringen. Als *unabhängige Variable* gilt der „Auftrag“ bzw. die jeweilige Zielsetzung, die die Milizen verfolgen und die unterschiedliche Handlungs- und Sachlogiken nach sich ziehen. Als *abhängige Variable* wird die Art und Weise der spezifischen Governance-Leistungen (Was?) und Governance-Modi (Wie?) betrachtet. Ferner wird davon ausgegangen, dass sich die Frage nach der Kontrolle bzw. dem Kontrollverlust durch den „Auftraggeber“ im Zeitverlauf auf die Erbringung und die Qualität der Security Governance durch Milizen auswirkt (*intervenierende Variable*).

In einem zweiten Analyseschritt wird das Forschungsdesign weiterentwickelt, indem nunmehr Security Governance durch Milizen als *unabhängige Variable* verstanden wird, um die Auswirkungen dieser Aktivitäten auf die Gewährleistung und Qualität von öffentlicher Sicherheit (gemessen an Legitimität und Effektivität) zu untersuchen (*abhängige Variable*). Auch hier davon ausgegangen, dass die Frage von Kontrolle bzw. Kontrollverlust einen erheblichen Einfluss auf diese Auswirkungen hat (*intervenierende Variable*) (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Forschungsdesign



Um die *unabhängige Variable* – „Auftrag“ der Milizen – zu operationalisieren, sollen in Anlehnung an Ero (2000) drei Typen von Milizen unterschieden werden. Diese Dreiteilung orientiert sich an den unterschiedlichen Gründungskontexten und den damit verbundenen „Aufträgen“ bzw. Zielsetzungen, die Milizen verfolgen sollen. Bei diesen kann vermutet werden, dass sie (i) in unterschiedliche Governance-Leistungen für unterschiedliche Personenkreise münden, dass sie dies (ii) durch unterschiedliche Modi tun und dass (iii) die Art und Weise der Kontrolle durch die „Auftraggeber“ variiert.¹

(A) Milizen zur Aufstandsbekämpfung (*counter-insurgency*): Bei diesem Typ handelt es sich um Milizen, die gegründet und eingesetzt werden, um Rebellen (*insurgencies*) zu bekämpfen, die entweder einen Machtwechsel anstreben oder aber separatistische Absichten verfolgen (vgl. Kowalewski 1992). Die Milizen werden in der Regel in Anti-Guerilla-Taktiken ausgebildet und dienen nicht selten als „Hilfstruppen“ der regulären staatlichen Sicherheitskräfte. Sie unterliegen daher häufig einem direkten staatlichen Zugriff oder sie stehen im Dienst von regierungsnahen Kreisen und Bevölkerungsgruppen, die ihre politischen/wirtschaftlichen Interessen durch die Rebellen bedroht sehen.²

(B) Milizen zum Schutz der eigenen Gruppierung (*counter-rivals*): Bei diesem Typ handelt es sich um Milizen, die als bewaffnete Einheiten von politischen Parteien oder sozialen Gruppen (Clan, ethno-nationale Gemeinschaft) gelten können. Sie dienen in erster Linie dazu, potentielle Rivalen einzuschüchtern und auch ggf. mit Waffengewalt zu bekämpfen, um die Interessen oder Privilegien der eigenen Gruppierung zu verteidigen. In manchen Fällen kommt es dabei zu regelrechten Übergriffen und Massakern an Oppositionsgruppen oder an anderen ethno-nationalen Gruppen, die als Konkurrenten betrachtet werden.³

¹ Diese Dreiteilung schließt keinesfalls aus, dass einzelne Milizen unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen bzw. sich der Übergang von einer Zielsetzung zu anderen relativ fließend gestaltet. Dies dürfte insbesondere dann gelten, wenn Milizen zugleich mehreren „Auftraggebern“ dienen (z.B. philippinische CAFGU), im Laufe der Zeit der „Auftraggeber“ wechselt (z.B. Bakassi Boys) oder aber die Milizen zu einem eigenständigen Akteur werden und eine eigene Agenda entwickeln (wie z.B. im Fall der kolumbianischen AUC).

² Beispiele für diesen Typ die Sri Lanka Civil Defence Force, Kamajors in Sierra Leone, die Rondas Campesinas in Peru, die Patrullas de Autodefensa Civil in Guatemala, die Jandjaveed-Reitermilizen im Sudan oder paramilitärische Verbände in Kolumbien. Auch die aktuellen Versuche mit internationaler Unterstützung, Stammes- und Dorfmilizen im Irak, in Afghanistan (*Arbaki*) und in Pakistan (*Lashkar*) zu bilden und auszurüsten, um lokale Gemeinschaften gegen aufständische Gruppierungen zu verteidigen, gehören in diese Kategorie.

³ Beispiele sind die Milizen der regierenden Zanu-PF in Zimbabwe („Green Bombers“), die Hutu-Milizen in Ruanda, die kurdischen Peshmerga-Milizen im Nordirak sowie diverse Partei- und Clanmilizen in Pakistan, Libanon, im Jemen oder in Nigeria.

(C) Milizen zur Kriminalitätsbekämpfung (*counter-crime*): Diese Milizen sehen ihre Hauptaufgabe darin, gegen „Kriminelle“ vorzugehen und damit einen Beitrag zur Gewährleistung von „Sicherheit und Ordnung“ zu leisten. Dazu gehören der Schutz von Marktplätzen, Dörfern, Stadtvierteln oder Regionen, die Abschreckung, Festnahme und Verfolgung von (mutmaßlichen) Straftätern, die Bekämpfung von Korruption, die Unterstützung von Polizei und Justiz, aber auch extra-legale Maßnahmen und Formen von Selbstjustiz. Die Milizen sollen damit Sicherheit und Eigentum von Bürgern, aber auch von bestimmten Interessensgruppen schützen (z.B. Geschäftsleute, Großgrundbesitzer, Politiker, Beamte), die in der Regel auch als „Auftraggeber“ fungieren. Aus ihrer Sicht sind die staatlichen Sicherheitskräfte nicht willens oder nicht in der Lage, der Kriminalität und anderen Formen von Gewalt Einhalt zu gebieten. Bei diesen Milizen kann es sich bspw. um Bürgerwehren bzw. Selbstverteidigungskräfte handeln, die für die genannten Zwecke aufgestellt oder angeheuert werden. In manchen Fällen rekrutieren sich diese Milizen auch aus aktiven Polizisten, die auf diese Weise gegen bestimmte Personen und „kriminelle Banden“ vorgehen.⁴

Die *abhängige Variable* – Art und Weise der Governance-Leistungen und –Modi – kann verschiedene Ausprägungen haben. Als Governance-Leistung gelten jene Aktivitäten, die Milizen für einen definierten Personenkreis erbringen, wobei dieser über die eigentlichen „Auftraggeber“ hinaus gehen und breitere Bevölkerungsgruppen umfassen sollte. Dabei kann es durchaus zu einer Kluft zwischen „Adressaten“ (Wer ist gemeint?) und „Empfängern“ (Wer wird erreicht?) von Governance-Leistungen kommen. Mit anderen Worten: Nicht alles, was Milizen zu verantworten haben, kann demzufolge als „Governance“ gelten. Zu den konkreten Governance-Leistungen, die Milizen erbringen oder die von ihnen erwartet werden, zählen, je nach Fall, primär quasi-militärische bzw. -polizeiliche Aufgaben wie Selbstverteidigung (gegenüber akuten oder potentiellen Gegnern), Schutz vor physischer Gewalt, Absicherung bzw. Kontrolle von Stadtvierteln, Dörfern oder größeren Territorien, Schutz von wirtschaftlichen Ressourcen, die Verhaftung und Verfolgung von Einzelpersonen sowie die Durchführung von Sanktionen. Dazu kommen unter Umständen auch quasi-richterliche, extra-legale Aktivitäten; nicht zuletzt Formen von Selbstjustiz. Darüber hinaus kann auch die Bereitstellung von Sozialleistungen wie medizinischer Versorgung und Schulbildung sowie eines umfassenden sozialen und politischen Netzwerkes als Teil der durch Milizen erbrachten Governance-Leistungen verstanden werden. Bei den Governance-Modi kann es sich um hierarchische Steuerung (top-down), um die Etablierung von Netzwerken und um Formen horizontaler Koordination sowie um die Nutzung von Marktmechanismen handeln. Weitere Steuerungsmechanismen sind die Androhung und der Einsatz repressiver Mittel, symbolische Gewaltakte (z.B. Statuierung von Exempeln), die Nutzung formeller und informeller Regeln sowie Formen des Outsourcing.

Im zweiten Analyseschritt wird als *abhängige Variable* „öffentliche Sicherheit“ in den Blick genommen und damit die möglichen Folgen von Security Governance durch Milizen. Dabei sollen zwei Aspekte untersucht werden: Effektivität und Legitimität. Bei Effektivität handelt es sich um die Frage, ob Milizen – in Relation zu anderen Sicherheitsakteuren – für eine Verbesserung oder Verschlechterung der öffentlichen Sicherheit sorgen. Indikatoren dafür sind – je nach Zielsetzung der Miliz – die Ausweitung/Einschränkung der Empfänger von Sicherheitsleistungen, ein Rückgang/Anstieg von gewaltsamen Übergriffen; ein Rückgang/Anstieg von Kriminalitätsraten oder eine Abnahme/Zunahme von bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Gruppen. Bei Legitimität geht es darum zu klären, welche Auswirkungen Security Governance durch Milizen auf die Akzeptanz der öffentlichen Sicherheit innerhalb der Bevölkerung hat. Dabei wird zu prüfen sein, wie die Gründung und der Einsatz von Milizen öffentlich begründet werden und welche Rechtfertigungen von den „Auftraggebern“ genannt werden, um damit die Akzeptanz in der Bevölkerung zu erhöhen. Dann gilt es zu untersuchen, wie die Existenz und die

⁴ Beispiele für diese Art von Milizen sind die südafrikanische PAGAD, die Bakassi Boys in Nigeria oder die *Liga da Justiça* in Rio de Janeiro.

Vorgehensweise von Milizen von unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen bewertet werden und insbesondere, ob diese als Konkurrenz oder als Unterstützung staatlicher Sicherheitsakteure gesehen werden, die gemeinhin für die „öffentliche Sicherheit“ verantwortlich zeichnen. Wichtige Indikatoren sind dafür, ob der Einsatz von Milizen einer parlamentarischen oder rechtsstaatlichen Kontrolle unterliegt, ob es durch ihren Einsatz zu einer Einschränkung von Grund- und Bürgerrechten kommt und ob rechtsstaatliche Grundsätze und Verfahren missachtet werden.

Die für beide Analyseschritte relevante *intervenierende Variable* – Kontrolle bzw. Kontrollverlust durch den „Auftraggeber“ – wird wie folgt operationalisiert: Es wird von einem Spektrum ausgegangen, dass von einer umfassenden Kontrolle (z.B. de facto-Integration der Milizen in formale staatliche Strukturen) bis hin zum vollständigen Kontrollverlust reicht, bei dem die Milizen ausschließlich auf „eigene“ Rechnung agieren. Der Kontrollverlust kann dabei schleichend oder abrupt erfolgen. Indikatoren für Kontrollverlust sind nicht nur „eigenmächtige“ Aktivitäten der Milizen, die vom „Auftraggeber“ nicht gedeckt sind, sondern auch eine Umkehrung der Verhältnisse, bei der die „Auftraggeber“ mehr und mehr in Abhängigkeit zu den Milizen geraten. Aber auch die Veränderung der ursprünglichen Zielsetzung, die Ausweitung von Aktivitäten und das Andienen an andere „Auftraggeber“ sind Hinweise für einen fortschreitenden Kontrollverlust. Der deutlichste Beleg dafür findet sich, wenn die einstigen „Auftraggeber“ selbst von gewaltsamen Aktionen seitens der Milizen bedroht werden. Dabei gilt es zwischen Kontrolle im Sinne von Aufsicht mit Blick auf die Zielsetzung und Kontrollmechanismen mit Blick auf die Mittel (Personal, Finanzen und operative Ausrichtung einer Miliz) zu unterscheiden. In diesem Zusammenhang stellt sich dann auch die Frage nach den Möglichkeiten des „Auftraggebers“, Kontrolle auszuüben – diese, so wäre eine Vermutung, dürften stark danach variieren, ob die Milizen im Auftrage einer Regierung oder im Namen von gesellschaftlichen Gruppen (politische Parteien, ethnischen Gruppen, Händler, Großgrundbesitzer) aktiv werden. Insofern ist hier eine Varianz zwischen *counter-insurgency*-, *counter-rival*- und *counter-crime*-Milizen zu erwarten.

Auf Basis dieses Designs lassen sich folgende Ausgangsvermutungen formulieren, die das Projekt mit Hilfe ausgewählter Fallstudien näher untersuchen will:

1. Analyseschritt:

Es wird vermutet, dass der „Auftrag“ der Milizen (*counter-insurgency*, *counter-rival* und *counter-crime*) je unterschiedliche Handlungs- und Sachlogiken nach zieht und im Ergebnis zu unterschiedlichen Governance-Leistungen und –modi führt.

Es wird vermutet, dass sich die erbrachten Leistungen für „Auftraggeber“, Adressaten und Empfänger („Nutznießer“) unterscheiden. Es wird dabei vermutet, dass die tatsächlichen Empfänger von Governance-Leistungen nicht immer identisch sind mit den vermeintlichen Adressaten, sondern dass Leistungen höchst selektiv gewährt werden.

Es wird vermutet, dass ein (schleichender oder abrupter) Kontrollverlust der „Auftraggeber“ die Art und Weise, wie die Governance-Leistungen erbracht werden, verändert und dass unter solchen Bedingungen Milizen in stärkerem Maße eigene Interessen verfolgen. Es wird zudem vermutet, dass die Möglichkeiten der Kontrolle bzw. die Art und Weise des Kontrollverlusts je nach „Auftraggeber“ und je nach Milizentyp variieren.

2. Analyseschritt:

Es wird vermutet, dass Security Governance durch Milizen Auswirkungen auf die Effektivität und Legitimität öffentlicher Sicherheit hat.

Es wird vermutet, dass sich je nach Auftrag und „Auftraggeber“ die Rechtfertigungen für den Einsatz von Milizen unterscheiden und in unterschiedlicher Weise Akzeptanz bei der Bevölkerung bzw. bei Teilen der Bevölkerung finden.

Es wird vermutet, dass sich ein (schleichender oder abrupter) Kontrollverlust der „Auftraggeber“ negativ auf die Effektivität und Legitimität der öffentlichen Sicherheit insgesamt auswirkt.

Mögliche Fallstudien

Der Fallauswahl liegen folgende Kriterien zugrunde: Erstens werden Fälle ausgewählt, die die oben beschriebenen Typen abdecken, um ein möglichst umfassendes Spektrum an Milizen zu erfassen. Zweitens sollten es Milizen sein, die einen Prozess der Organisationsbildung durchlaufen haben (keine ad hoc-Phänomene) und die bereits über einen längeren Zeitraum existieren, um Verlaufsformen und Transformationen im oben skizzierten Spektrum abzubilden und gegebenenfalls fallinterne Vergleiche zwischen verschiedenen historischen Phasen zu ermöglichen (diachroner Vergleich). Drittens werden Milizen aus Ländern ausgewählt, die in unterschiedlicher Weise dem Profil fragiler Staatlichkeit entsprechen, wenn auch der Grad der „Fragilität“ von Fall zu Fall (und auch je nach Politikfeld) variieren mag. Gleichzeitig handelt es sich um Staaten, die durch ein pluralistisches politisches System und durch regelmäßige Wahlen gekennzeichnet sind. In jedem Fall handelt es sich nicht um autoritäre Regime, sondern um Länder, in denen ein gewisser Demokratisierungsprozess begonnen (Nordirak, Libanon) bzw. stattgefunden (Südafrika, Philippinen) hat, ohne dass von einer konsolidierten Demokratie gesprochen werden könnte.

Schließlich kommen viertens noch forschungspragmatische Überlegungen hinzu, die zum einen mit der verfügbaren Literatur und zum anderen mit den Möglichkeiten der Feldforschung bzw. der Kooperation mit lokalen Forschungseinrichtungen zu tun haben. Für alle Fälle gilt, dass die Aktivitäten dieser Milizen vergleichsweise gut dokumentiert und recherchiert sind, was nicht zuletzt an der fortdauernden Beobachtung durch internationale und lokale Menschen- und Bürgerrechtsgruppen liegt, die regelmäßig über die Übergriffe und rechtsstaatliche Verstöße berichten. Gleichzeitig gibt es aufgrund der relativen Offenheit der politischen Systeme eine kontinuierliche Berichterstattung in den lokalen bzw. internationalen Medien über diese Gruppierungen.⁵

Um den genannten Kriterien Rechnung zu tragen, wurden nach einer ersten Durchsicht der Literatur sechs Fälle ausgewählt. Der Untersuchungszeitraum beginnt stets mit dem Zeitpunkt der Gründung der Miliz bis heute (bzw. bis zu ihrer Auflösung).

A. Counter-insurgency-Milizen:

(1) *Citizen Armed Forced Geographic Unit* (CAFGU, Philippinen): Die CAFGU wurde 1987 durch die philippinische Präsidentin Aquino ins Leben gerufen und dient der Unterstützung der philippinischen Armee bei der Bekämpfung von Aufständischen. De facto sind 70% der CAFGU auf der Insel Mindanao konzentriert, wo sich die Regierung seit der Staatsgründung mit muslimischen Widerstandskämpfern konfrontiert sieht, die sich immer wieder mit Waffengewalt gegen die Ansiedlung christlicher Philippinos wehren und generell für größere Autonomie und politischen Einfluss des muslimischen Bevölkerungsanteils kämpfen. Per Gesetz können alle Bürger, die bereits in irgendeiner Form ein militärisches Training erhalten haben, zum Dienst in der CAFGU rekrutiert und eingesetzt werden. 2007 betrug die Gesamtstärke der CAFGU rund 61 000 Mann, die zumeist an ihren Herkunftsorten eingesetzt werden und ihre eigenen Dörfer gegen Aufständische verteidigen sollen. Sie stehen offiziell unter dem Kommando der philippinischen Armee und sollen vor allem solche Gebiete halten und verteidigen, die zuvor von der Armee eingenommen wurden, und die Re-Infiltration von Widerstandskämpfern verhindern. De facto sind die CAFGU in Mindanao

⁵ Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass im Laufe des Projektes die Fallauswahl nochmals verändert, wenn sich Zugangsprobleme ergeben oder wenn sich die Sicherheitslage in den jeweiligen Ländern signifikant verschlechtern sollte, so dass Forschungsaufenthalte schwierig werden. Dies sollte jedoch unproblematisch sein, da sich – wie die Auswertung des Materials gezeigt hat – für jeden Fall eine Alternative vorstellen lässt, die in etwa ein ähnliches Profil aufweist, so dass „Ausfälle“ kompensiert werden können, ohne das Forschungsdesign in Frage zu stellen.

jedoch Teil eines komplexen Gewaltsystems, in dem es vor allem verschiedenen Clans gelingt, die Kontrolle über CAFGU-Einheiten zu erlangen und so staatliche Gewaltakteure in die Austragung ihrer oft brutalen Fehden einzubinden. Es gab immer wieder Versuche, die Verbände aufzulösen und die CAFGU insgesamt zu verbieten, da CAFGU-Kämpfer wiederholt schwere Menschenrechtsdelikte begingen und der Kontrollverlust des Staates über die Milizen zunehmend als problematisch betrachtet wird. Mittlerweile haben jedoch so viele Clans, einflussreiche Familien und lokale Politiker ein Interesse am Fortbestehen der CAFGU, dass diese Versuche seitens des Staates bisher erfolglos blieben (vgl. Kowalewski 1990, 1991; Reyes 2008; Grabowski/Reese 2006; Amnesty International 2010; Amnesty International 2008; Banlaoi 2009; Commission on Human Rights of the Philippines 2005; Kreuzer 2008).

(2) *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC, Kolumbien): Die AUC ist ein paramilitärischer Dachverband, der seine Hauptaufgabe in der Bekämpfung der linksgerichteten Rebellen Gruppen FARC (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*) und ELN (*Ejercito de Liberacion Nacional*) sieht. Bei der offiziellen Gründung der AUC im Jahre 1997 wurde eine Reihe von bereits existierenden, landesweit operierenden paramilitärischen Gruppierungen unter einem Dach vereinigt. Diese Gruppen wurden in den 1980er Jahren von Großgrundbesitzern, die sich gegen die Guerillabewegungen schützen wollten, gegründet. Die AUC finanziert sich heute hauptsächlich über Drogenhandel, Benzindiebstahl, Schutzgelderpressung, Geldwäsche, Schmuggel und Prostitution. Kolumbianische Großgrundbesitzer sind nach wie vor einer der finanziellen Hauptunterstützer der AUC. Trotz massiver Menschenrechtsverletzungen, die der AUC angelastet werden, genießt die Miliz zumindest auf lokaler Ebene bei der Sorge für die öffentliche Sicherheit durchaus die Unterstützung der Bevölkerung, die wenig Vertrauen in die Fähigkeit der Regierung hat. Für Rekruten ist die AUC deshalb attraktiv, weil sie ein relativ sicheres und vergleichsweise hohes Gehalt bietet. Daher haben sich in der Vergangenheit auch immer wieder Soldaten und ehemalige Rebellen der AUC angeschlossen. Für das Projekt ist besonders interessant, wie sich im Zuge des Konflikts das Verhältnis zur Regierung gewandelt hat: Während bis in die 1980er Jahre die Gründung paramilitärischer Einheiten aktiv vom Staat unterstützt wurde, kam es 1989 zu einer Kehrtwende, da per Dekret derartige Aktivitäten verboten wurden. 2005 wurde schließlich ein Gesetz zur Demobilisierung der Paramilitärs verabschiedet. Dennoch dürfte die AUC als kriminelle, eher profit-orientierte Organisation weiterhin operieren. Auch politisch bleibt die Miliz aktiv – beispielsweise erreichten bei den Parlamentswahlen 2006 drei der AUC nahe stehende Parteien gute Wahlergebnisse (vgl. Richani 2007; Oldenburg/Lengert 2006; ICG 2007; ICG 2004; Kurtenbach 2004; Amnesty International 2005).

B. *Counter-rivals*-Milizen:

(3) *Hezbollah* (*Libanon*): Hezbollah wurde 1982 im Libanon in erster Linie als Widerstandsbewegung gegen die israelische Armee gegründet, welche in diesem Jahr in das Land einmarschiert war. Von Beginn an hatte Hezbollah jedoch auch die Funktion einer Interessensvertretung des schiitischen Bevölkerungsteils im Kontext eines durch interkonfessionelle Rivalitäten geprägten Systems inne, in dem die Schiiten gegenüber Sunniten und Christen relativ schwach positioniert waren. Diese Rolle übt sie mit wachsender Effizienz aus und ist seit 2005 Teil der gewählten Regierung. Gleichzeitig sperrt sich Hezbollah nach wie vor gegen eine – eigentlich nach dem Ende des Bürgerkriegs 1990 vorgesehene – Entwaffnung ihrer Kampfverbände genauso wie gegen deren Integration in die reguläre staatliche Armee, und somit gegen jegliche Versuche seitens der Zentralregierung, Kontrolle über sie zu erlangen. Sie begründet dies zwar mit der Notwendigkeit, den (vornehmlich von Schiiten bewohnten) Südlibanon gegen israelische Übergriffe zu verteidigen, setzte 2008 aber auch Gewalt gegen rivalisierende libanesischen Gruppen ein. Im Hinblick auf die Variable Kontrolle/Kontrollverlust lässt sich fragen, ob und inwiefern die Politik iranischer oder syrischer Hintermänner der Hezbollah zu Aktionen führt, die nicht unbedingt im Interesse der schiitischen Bevölkerung liegen – wie etwa der Angriff auf eine israelische Grenzpatrouille durch Hezbollah, der 2006 zu einem israelischen Vergeltungskrieg führte.

Zudem gibt es immer wieder Hinweise darauf, dass die Organisation bzw. Teile von ihr in Korruption, Geldwäsche oder Drogenhandel verwickelt sei, was auf einen Trend zur Privatisierung und Kriminalisierung hindeuten und so einen gewissen Kontrollverlust der „Auftraggeber“ signalisieren könnte (vgl. Saad-Ghorayeb 2002; Endres 2006; Charara/Domont 2006; Mervin 2008; Norton 2007; Albrecht 2008).

(4) *Peshmerga* (Nord-Irak): Die Gründung der Peshmerga-Miliz geht ins 19. Jahrhundert zurück, als sie zunächst als Stammes- oder Clan-Miliz mit dem kurdischen Barzani-Clan im heutigen Nord-Irak assoziiert war. In den 1930er und 40er Jahren errangen die Peshmerga-Kampfverbände Erfolge gegen Regierungstruppen des neugegründeten Staates Irak und verteidigten kurdische Autonomieansprüche. Die ethnische Minderheit der Kurden im Irak entwickelte zunehmend nationalistische Ambitionen, die auf die Ausrufung eines unabhängigen Staates Kurdistan abzielten und denen 1946 durch die Gründung der *Kurdischen Demokratischen Partei* (KDP) Nachdruck verliehen wurde. Allmählich formalisierten sich die Peshmerga unter der Führung von Mullah Mustafa Barzani und verteidigten sowohl die kurdische Politik als auch die Bevölkerung gegen die brutale Repressionspolitik der sunnitisch dominierten irakischen Armee. Ab 1975 war die politische Führung der Kurden gespalten, durch die Gründung der *Partei für ein Vereintes Kurdistan* (PUK) gab es nun einen zweiten Führungspol unter Jalal Talabani und die Peshmerga teilten sich. Während des ersten Golfkrieges von 1980-88 gelang es den Peshmerga-Milizen, weite Teile des kurdischen Gebietes unter ihre Kontrolle zu bringen. Die Antwort des Baath-Regimes unter Saddam Hussein fiel jedoch umso gewalttätiger aus und im Zuge der sog. Anfal („Beute“)-Kampagnen starben 1988 bis zu 175.000 Kurden. Die Parteiführungen der KDP und PUK sowie Teile der Peshmerga flüchteten in den Iran. Nach dem Golfkrieg von 1991 wendete sich das Blatt des kurdischen Widerstandes erneut und die kurdischen Provinzen im Nord-Irak erlangten weitgehende Autonomie. Während eines blutigen Bürgerkrieges in den 1990er Jahren bekämpften sich die KDP- und die PUK-Fraktion der Peshmerga unter hohen Verlusten gegenseitig, das kurdische Gebiet wurde in zwei Einfluss-Sphären aufgeteilt. Seit der amerikanischen Intervention im Irak regieren PUK und KDP jedoch gemeinsam in der Kurdischen Regionalregierung, die Peshmerga fungieren seitdem als eine quasi-staatliche Miliz in den autonomen kurdischen Gebieten (vgl. Chapman 2009; Cordesman 2009; Ucko 2008; Yildiz 2007; Abd al Jabbar 2006; ICG 2006; ICG 2008).

C. *Counter-crime*-Milizen:

(5) *Bakassi Boys* (Nigeria): Die Bakassi Boys wurden ursprünglich als Bürgerwehr zur Kriminalitätsbekämpfung gegründet, da die nigerianische Polizei in diesem Bereich überfordert war. Die Miliz wurde 1998 in der Stadt Aba im Abia Staat im Südosten Nigerias von Händlern organisiert, die Siedlungen und Märkte gegen Übergriffe durch Gangs schützen wollten. Die Rekruten der Bakassi Boys waren hauptsächlich arbeitslose junge Männer, die ein paramilitärisches Training erhielten. Im Jahr 2000 kam die Miliz unter die Kontrolle der Abia Landesregierung, wurde nunmehr offiziell mit der Verbrechensbekämpfung betraut. Trotz der zum Teil brutalen Operationsweise (inklusive öffentlicher Hinrichtungen) konnte sich die Miliz offenkundig auf eine gewisse Unterstützung innerhalb der Bevölkerung verlassen, da die Bürger und insbesondere die Händler der staatlichen Verbrechensbekämpfung und vor allem der korrupten Polizei misstrauten. Auch wenn die Miliz offiziell keine ethnische Agenda verfolgt, ist ihre Mitgliedschaft doch auf Igbo beschränkt und es gibt immer wieder Berichte über ethnisch motivierte Gewalttaten. Das Verhältnis der Miliz zum Staat bleibt letztlich ambivalent: Während die Zentralregierung wiederholt versucht hat, die Aktivitäten der Miliz einzudämmen, wird sie von lokalen Politikern weiterhin unterstützt und arbeitet mit deren Zustimmung (vgl. Omeje 2005; Agbu 2004; Sesay/Ukeje/Aina/Odebiyi 2003; Obasi 2002; Baker 2002; Harnischfeger 2003a, 2003b, 2002, 2001).

(6) *People Against Gangsterism and Drugs* (PAGAD, Südafrika): PAGAD ist eine von bedrohten Händlern und Bürgern 1995 gegründete Miliz mit dem Ziel, für eine effektivere Bekämpfung der Kriminalität und des Drogenhandels in den Außenbezirken von Kapstadt zu

sorgen. Die Miliz war zunächst relativ heterogen. Ihr gehörten beispielsweise Nachbarschaftsinitiativen, Anti-Drogen-Gruppen sowie Bürger unterschiedlichster religiöser, politischer und ideologischer Überzeugung an. Bereits 1996 kam es jedoch zu einer Spaltung in moderatere Strömungen und extremistische Milizionäre. Letztere zeichnen sich durch ihren islamistischen Hintergrund (Verbindung zur pro-schiitischen Organisation Qibla) und der Befürwortung der gewaltsamen Kriminalitätsbekämpfung aus. Sie gründeten die PAGAD United, die von einer nationalen Exekutive – bestehend aus Regionalvertretern – geleitet wird. Der paramilitärische Flügel wird PAGAD Security Council oder auch G-Force genannt und ist für illegale, verdeckte Operationen zuständig. Während die PAGAD zunächst eine breitere Unterstützung, teilweise auch durch staatliche Akteure, erfuhr, verlor die Miliz Ende der 1990er Jahre, als sich ihre Aktivitäten mehr und mehr in Richtung terroristischer Anschläge entwickelten und vermehrt Zivilisten Opfer von Selbstjustiz wurden, zunehmend an Akzeptanz. Es folgten mehrere gewaltsame Zusammenstöße zwischen südafrikanischen Sicherheitskräften und PAGAD-Mitgliedern (vgl. Gottschalk 2005; Bangstad 2005; Boshoff/Botha/Schönteich 2001; Dixon/Johns 2001; McCarthy 1996).

Methodische Vorgehensweise

Wie soll nun methodisch vorgegangen werden? Das Projekt basiert, angeleitet durch das Forschungsdesign, auf einer induktiven Vorgehensweise und einem mehrfachen Vergleich. Erstens soll die Entwicklung der einzelnen Fälle mit Blick auf die drei Fragestellungen nachgezeichnet werden (*process tracing*), dabei sollen wesentliche Einflussfaktoren für die Art und Weise der Security Governance erhoben und der Einfluss der intervenierenden Variable Kontrolle/Kontrollverlust überprüft werden. Diese Vorgehensweise eröffnet die Möglichkeit eines diachronen Vergleichs innerhalb der Einzelfälle, um herauszuarbeiten, wie und warum sich zwischen zwei Zeitperioden der Kontext und die jeweilige Miliz verändert haben. Zweitens soll ein Vergleich zwischen den jeweiligen Fallpaaren innerhalb der Kategorien *counter-insurgency*, *counter-rival* und *counter-crime* durchgeführt werden. Diese Fälle können mit Blick auf die Zielsetzung als ähnlich gelten, weshalb sich die Frage nach signifikanten Unterschieden bei der Erbringung von Security Governance und damit nach der möglichen Varianz innerhalb einer Kategorie stellt (*most similar case design*). Drittens soll ein Vergleich zwischen den drei Miliztypen stattfinden, um festzustellen, ob sich die Ausgangsvermutung, wonach die drei Kategorien zu Varianz bei der Art und Weise von Security Governance, bei den Folgen für die öffentliche Sicherheit und bei der Frage nach Kontrolle/Kontrollverlust führen, bestätigt oder widerlegt wird. Und schließlich soll viertens über alle sechs Fallstudien hinweg – ungeachtet der Unterschiede – nach Gemeinsamkeiten gesucht werden, um zu verallgemeinerbaren Aussagen über die Security Governance durch Milizen zu kommen.

Um diesen mehrstufigen Vergleich durchführen zu können, sind vertiefte, qualitativ angelegte Fallstudien notwendig, die sich zum einen auf die Auswertung von Sekundärliteratur und Primärquellen (z.B. Umfrageergebnisse, Medienanalysen, Kriminalitätsstatistiken, Gerichtsakten) stützen, zum anderen aber auch auf Feldforschung in den jeweiligen Ländern. Von zentraler Bedeutung sind dabei Interviews, wenn möglich, mit der Führung bzw. Angehörigen von Miliz-Verbänden, aber auch mit staatlichen Akteuren auf nationaler und lokaler Ebene sowie Vertretern der Medien, der NGOs und der Wissenschaft. Eine weitere wichtige Informationsquelle sind ehemalige Milizionäre, die einen Einblick in den Alltag, die Organisationsstruktur, die internen Regeln und die Aktivitäten der Milizen geben können.

Um die Governance-Leistungen und ihre Qualität zu erfassen, die Milizen erbringen (oder die ihnen von Beobachtern zugeschrieben werden), sollen auch die Empfänger bzw. Adressaten dieser Leistungen interviewt werden. Dies kann durch Fokus-Gruppendiskussionen mit ausgewählten Repräsentanten geschehen oder durch Einzelbefragungen – beides entlang eines Interview-Leitfadens. Dieses Unterfangen wirft eine Reihe forschungspraktischer Probleme auf, vor allem dann, wenn sich die Bevölkerung oder bestimmte Gruppen nicht frei

äußern können oder wollen. Die Erfahrung aus anderen Projekten, die der Antragsteller bisher durchgeführt hat, zeigt allerdings, dass es möglich ist, Informationen zu erhalten, indem man getrennt voneinander, bestimmte, oftmals in Verbänden organisierte Gruppen in den Blick nimmt, die als Indikator für die Wahrnehmung der Bevölkerung dienen können – wie etwa Unternehmerverbände, Handelskammern, Jugend- und Studentenorganisationen, Lehrer, Gewerkschaften, NGOs, Dorfpolizisten etc. Daher sind längere, mehrwöchige Feldaufenthalte in den ausgewählten Ländern zwingend erforderlich, um vor Ort ein genaueres Bild zu erhalten, welche Sicherheitsdienstleistungen in welcher Qualität von Milizen erbracht werden und wie die Bevölkerung die Entwicklung der öffentlichen Sicherheit insgesamt wahrnimmt. Gleichzeitig ist es notwendig, sich mit Forschungseinrichtungen in den Untersuchungsländern zu vernetzen, um die dort vorhandene Expertise zu nutzen und Zugänge zu bestimmten Teilen der Gesellschaft zu erhalten.

Zu den teils staatlichen, teils privaten Forschungseinrichtungen, Instituten und Stiftungen, die für das Projekt besonders relevant sind, zählen in Südafrika das *Institute for Security Studies* (Pretoria) und das *Center for Conflict Resolution* (Kapstadt), in Nigeria das *Centre for Development and Conflict Management Studies* an der Obafemi Awolowo University (Ile-Ife), im Libanon das *Carnegie Middle East Center* (Beirut) sowie das *Lebanese Center for Policy Studies* (Beirut), im Nordirak die *University of Kurdistan – Hewler* (Erbil), auf den Philippinen das *Yuchengco Center* und das *La Salle Institute for Governance* (beide Manila) sowie in Kolumbien das *Conflict Analysis Resource Center* (CERAC), die *Fundación Seguridad y Democracia*, das *Instituto para el Desarrollo y la Paz* und die *Corporación Nuevo Arcoiris*, die maßgeblich an der Aufdeckung von Verbindungen zwischen der AUC und der kolumbianischen Politik beteiligt war (alle in Bogotá).

Für einige der Fallstudien kann auf bereits bestehende Kontakte und Vorortkenntnisse aufgebaut werden: Die als Mitarbeiterin vorgesehene Eva Dingel war bereits beruflich im Libanon tätig und hat dort mit diversen Einrichtungen zusammengearbeitet, sie wird zudem in den kommenden Monaten als Stipendiatin am Deutschen Orient-Institut in Beirut tätig sein und damit die Gelegenheit haben, weitere Kontakte in der Region zu schließen (s.a. Lebenslauf von Eva Dingel). Aus dem Kontext eines anderen Projektes, das der Projektleiter durchgeführt hat, können darüber hinaus erste Kontakte auf den Philippinen auch für das neue Projekt genutzt werden. Hinzu kommt, dass der Projektleiter zurzeit an der Betreuung von zwei Dissertationen beteiligt ist, die sich auf der Basis von Feldforschungen mit der Konflikt- und Gewaltdynamik auf den Philippinen beschäftigen. Ferner bestehen hervorragende, über Jahre gewachsene Arbeitsbeziehungen zu diversen Regionalexperten, sei es an der FU Berlin (SFB Governance), an der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin oder am GIGA in Hamburg, die für das Projekt genutzt werden können.