

Walter Kemp¹

Die Entflechtung von Kriminalität und Konflikt – Eine Herausforderung für die OSZE²

In der heutigen Welt sind gewaltsam ausgetragene Konflikte eine der größten Bedrohungen für die Sicherheit. Mitunter ziehen sich solche Konflikte in die Länge, weil einzelne Personen oder Gruppen von Personen ein starkes Eigeninteresse an der Aufrechterhaltung der instabilen Situation haben. Konflikte schaffen ein Umfeld, in dem Korruption und organisierte Kriminalität in einem solchen Ausmaß gedeihen können, dass sie zu einem Hindernis für die Konfliktlösung und die Normalisierung der Lage nach einem Konflikt werden. Manchmal sind die Täter einfach Schmarotzer eines Konflikts, in anderen Fällen entsteht eine symbiotische Beziehung zwischen politischen und kriminellen Elementen. Dann werden Verbrechen, Korruption, politische Ziele und ethnischer Extremismus zu einem explosiven Gemisch.

Dieses Phänomen zu begreifen ist vor allem aus zwei Gründen wichtig. Zum einen wird man feststellen, dass in einigen Fällen Konflikte, die das Etikett „interethnisch“ tragen, weniger mit ethnischen oder national-kulturellen Problemen zu tun haben als vielmehr mit der Verteidigung eng begrenzter ökonomischer Interessen. Auf der Suche nach Lösungen muss daher kriminellen Handlungen als solchen oder Korruption ebensoviel Aufmerksamkeit geschenkt werden wie „nationalistischen“ Zielen. Die zweite grundsätzliche Überlegung betrifft das entgegengesetzte Extrem, nämlich die Tendenz, Minderheiten mit Kriminellen oder Terroristen gleichzusetzen und damit das harte Durchgreifen gegen Extremisten als Vorwand für den „Umgang“ mit Minderheitenproblemen zu benutzen. Das kann interethnische Feindseligkeiten vertiefen und langanhaltende Instabilität erzeugen.

Wer die Verflechtung von Kriminalität und Konflikt besser versteht, kann gezielter an das heikle Thema herangehen. Umgekehrt gilt: Ist man sich der Komplexität dieses Zusammenhangs nicht bewusst, führt dies entweder dauerhaft in eine Sackgasse in einem scheinbar unlösbaren Konflikt, in dem es immer wieder zu sporadischen Gewaltausbrüchen kommt, oder es verleitet zu plumpen Aktionen, die sich wahllos gegen irgendwelche Gruppen richten, denen man Verbindungen zu Extremisten nachsagt.

1 Der Verfasser ist Berater des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) und Experte für Mittel- und Osteuropa. Die in diesem Beitrag geäußerten Ansichten sind ausschließlich diejenigen des Autors und geben nicht diejenigen des HKNM oder der OSZE wieder.

2 Der Beitrag beruht auf: Walter Kemp, Profiting from Instability: Crime, Corruption and Inter-Ethnic Conflict, in: Victor-Yves Ghebali/Daniel Warner (Hrsg.), New Security Threats and Challenges within the OSCE Region, PSIO Occasional Paper 1/2003, Genf 2003, S. 49-73.

Außerhalb des Paradigmas

Die Instrumente zur Verhütung interethnischer Konflikte werden immer ausgefeilter. Es wurden Standards zum Schutz und zur Förderung der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten entwickelt, die Regierungen bemühen sich (in der Regel) darum, ihren entsprechenden Verpflichtungen nachzukommen, und internationale Organisationen haben eine hilfreiche Beobachter- und Vermittlerrolle übernommen, um sicherzustellen, dass interethnische Streitigkeiten friedlich gehandhabt werden. Die Staaten Europas – insbesondere diejenigen an der Peripherie der Europäischen Union – sind stabiler und besser integriert als noch vor zehn Jahren, unmittelbar nach dem Zusammenbruch des Kommunismus. Streitigkeiten zwischen Minderheiten und Mehrheiten bestehen zwar fort, sind jedoch selten eine Bedrohung für die Sicherheit und können – in den meisten Fällen – mit innerstaatlichen Mitteln gelöst werden.

Und doch bleiben interethnische Konflikte eine Bedrohung. Die Lage in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien ist fragil. Die Ermordung Ministerpräsident Zoran Djindjićs erschüttert Serbien und Montenegro. Bosnien und Herzegowina und das Kosovo (Serbien) haben aus den letzten Konflikten tiefe Narben zurückbehalten. Über Teilen Zentralasiens liegt noch immer der Schatten der Instabilität ihres Nachbarn Afghanistan und regionaler Spannungen. Im Kaukasus sind die so genannten „eingefrorenen“ Konflikte in Abchasien und Berg-Karabach noch immer nicht aufgetaut, dasselbe gilt für Transnistrien; und Tschetschenien bleibt ein tödlicher Morast. In Spanien ist die Bedrohung durch Terroranschläge allgegenwärtig und konfessionell motivierte Gewalt sucht einen Teil des Vereinigten Königreichs heim.

Das Spektrum der Vorgehensweisen in solchen Situationen ist breit; es reicht von der bewaffneten Konfrontation bis zur Geheimdiplomatie. Da die Ursachen und Merkmale der Konflikte so unterschiedlich sind, ist es schwierig (und wahrscheinlich auch nicht sehr hilfreich), allgemeine Aussagen zu den Gemeinsamkeiten zu machen.

Auffallend ist jedoch, dass sich einige der Konflikte schon so lange hinziehen und dass wiederholte und verschiedenartige Versuche, die Konfliktparteien miteinander zu versöhnen, fehlgeschlagen sind. Natürlich brauchen Konfliktverhütung und Mediation oftmals Jahre, ein spektakulärer oder rascher Durchbruch ist in den wenigsten Fällen zu erwarten. Derartige Prozesse erfordern es in der Regel, schrittweise vorzugehen und ganz allmählich Vertrauen aufzubauen. Drehen solche Schritte sich jedoch im Kreis oder verlaufen im Sande, weil die Lösung eines Konflikts den eigennützigen Interessen einiger der Hauptakteure zuwiderlaufen würde, muss man über einen Richtungswechsel nachdenken.

Die gängigen Methoden und Werkzeuge der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung wurden nicht für Konflikte entwickelt, die mit Korruption oder organisierter Kriminalität zusammenhängen. Das herkömmliche Paradigma

beruht auf legitimierten staatlichen Akteuren, die ein gewisses Maß an souveräner Kontrolle über ihr Staatsgebiet haben, verpflichtet sind, Rechtsstaatlichkeit zu achten (oder zumindest zu entwickeln), über transparente und rechenschaftspflichtige Wirtschaftssysteme verfügen und ein Gewaltmonopol besitzen, das sie zudem verantwortungsbewusst einsetzen (sollten). Dieses Raster lässt sich nur schwer anwenden, wenn man es mit Regimen zu tun hat, die zwar nicht anerkannt sind, aber die Kontrolle über De-facto-Staaten ausüben, mit korrupten Regimen, die ethnische Partikularinteressen vertreten, oder mit Gruppierungen, die die Legitimität des Staates und sein Gewaltmonopol (z.B. durch Terroranschläge oder bewaffnete Aufstände) in Frage stellen. Was passiert z.B., wenn mindestens eine der beteiligten Parteien davon profitiert, dass ein Konflikt nicht gelöst wird, was wiederum auch die internationale Gemeinschaft betrifft? Wie verhält man sich einer Regierung oder Gemeinden gegenüber, denen korrupte Beamte angehören, die sich der Politik bemächtigen, um ihre eigenen Interessen zu schützen? Wie soll man Integrationsstrukturen unterstützen, wenn sie durch und durch verrotten sind? Und wenn es bereits zum Ausbruch von Gewalt gekommen ist: Wie geht man mit berechtigten Klagen einer Minderheit um, ohne Gewalt zu billigen oder mit „Terroristen“ zu sprechen? Allein die Tatsache, dass solche Situationen im traditionellen Paradigma gar nicht enthalten sind, legt nahe, dass diese Probleme neue Herausforderungen darstellen und neue Vorgehensweisen erfordern.

Organisierte Kriminalität, insbesondere grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, ist eine wachsende Gefahr für die Sicherheit. Menschen-, Drogen- und Waffenhandel, Schmuggel und Geldwäsche werden in einer Welt zunehmend durchlässiger Grenzen, verbesserter Kommunikation und schnellerer Transportmöglichkeiten immer akuter. Dazu kommt mit der Korruption ein Krebsgeschwür, das die Glaubwürdigkeit von Unternehmen, Unternehmenskulturen und Regierungen zerfrisst. Glücklicherweise nehmen auch die Anstrengungen, dieser Gefahren Herr zu werden, sowohl auf der politischen als auch auf der operativen Ebene zu.³ Es muss aber noch mehr getan werden, um das Verhältnis von interethnischen Konflikten und organisierter Kriminalität zu beobachten und Schritte zu ihrer Entflechtung zu erwägen.

Im Mittelpunkt dieses Beitrags stehen nicht Korruption und organisierte Kriminalität an sich. Ziel ist es vielmehr zu beleuchten, wie sie politische Beweggründe und ethnische Konflikte beeinflussen und wie sie umgekehrt von diesen beeinflusst werden. Die Ausgangsthese lautet, dass Korruption und organisierte Kriminalität nicht nur eine Bedrohung an sich darstellen, sondern eine signifikant stärker destabilisierende Wirkung entfalten, wenn sie mit ethnischen Fragen verflochten sind. Entscheidend ist zu erkennen, wie diese

3 Siehe das am 15. November 2000 verabschiedete Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (A/Res/55/25) unter: http://www.un.org/Depts/german/gv-55/band1/a5549_wr.pdf; zur Arbeit des UN Office on Drugs and Crime (UNODC) siehe: <http://www.unodc.org>.

Verflechtung aussieht, und in jedem einzelnen Fall herauszufinden, wie sie entflochten werden kann.

Alarmzeichen in der Phase vor dem Konflikt

Konflikte beginnen in den seltensten Fällen damit, dass korrupte oder kriminelle Elemente den Konflikt suchen. Konflikte haben in der Regel andere Ursachen; erst wenn sie ausgebrochen sind, nutzen kriminelle Elemente die Situation aus. Ideologische, kulturelle und Machterwägungen werden dann absichtlich oder unabsichtlich von Opportunisten, die bei der Maximierung ihrer Interessen vom Konfliktumfeld profitieren, als Vehikel benutzt. Ist es zu dieser Verquickung erst einmal gekommen, haben es gemäßigte Kräfte schwer, den Zug noch aufzuhalten. „Ethnische Unternehmer“, egal ob sie aus der ethnischen oder der unternehmerischen Ecke kommen, profitieren von der Situation und haben daher wenig Interesse an einem Kompromiss, wenn ihre eigenen Interessen nicht gesichert sind. Solange sie an der Macht sind, diktieren sie die Bedingungen.

In der dem Konflikt vorausgehenden Phase ist es deshalb entscheidend, die ihm zugrunde liegenden Beschwerden über Missstände von extremistischer Rhetorik zu trennen. Können berechnete Beschwerden zur Sprache gebracht werden und hat sich die Lage erst einmal beruhigt, erhalten die Extremisten weniger Unterstützung aus der Bevölkerung.

Ist die Schwelle zur Gewalt jedoch überschritten, wird die Chance zur Versöhnung immer geringer, da gemäßigte (gemeinsame) Positionen immer mehr an Boden verlieren. Gewalt provoziert möglicherweise Gegengewalt und setzt damit eine unheilvolle Spirale in Gang. Gemäßigte Stimmen werden marginalisiert. Extremisten schlüpfen in das Gewand von Verteidigern der „nationalen“ Interessen und überbieten sich gegenseitig bei der Darstellung ihrer Legitimation als die einzigen „wahren“ Verteidiger nationaler bzw. ethnischer Interessen.

Haben sich die Beziehungen erst einmal so weit verschlechtert, gilt es aufmerksam zu beobachten, ob die Extremisten ihre Drohungen in die Tat umsetzen. Welche Mittel stehen ihnen zur Verfügung, um ihre Drohungen wahr zu machen? Wer unterstützt sie politisch, aber auch auf andere Weise (z.B. mit Waffen und Geld)? Zu den Warnzeichen gehören auch die Unterstützung von Extremisten durch staatliche Kreise (z.B. einflussreiche Parteien, Minister, Armeeeinheiten, das Innenministerium, Spezialkräfte der Polizei) und mächtige Wirtschaftsinteressen sowie die Unterstützung von Minderheiten durch Patronagestaaten (*kin states*), kriminelle Netzwerke oder andere externe Unterstützer wie z.B. eine mobilisierte Diaspora.

Spielt die Mehrheitselite die nationalistische Karte, entsteht die Gefahr, dass „nationale“ Interessen – sowohl im Sinne staatlicher als auch spezifischer ethnisch-kultureller Interessen – untrennbar mit den Interessen des Regimes

verknüpft werden – was gut für den einen ist, wird auch als gut für den anderen verkauft. „Im Namen des Vaterlandes“ werden dann vielleicht bestimmte Freiheiten ausgesetzt, Minderheitenrechte beschnitten und die private Industrie staatlicher Kontrolle unterworfen. Der Zweck heilige die Mittel bei der Verteidigung der national(staatlich)en Interessen, wird dann behauptet. Extremisten der Minderheit bedienen sich ähnlicher Argumente und auf beiden Seiten setzt eine Belagerungsmentalität ein.

Das sind die Bedingungen, unter denen sich die Verflechtung von Kriminalität und Konflikt herausbildet. Einige der Beteiligten gehen in dem Versuch der Interessenmaximierung möglicherweise bereitwillig den Weg des Konflikts. Entweder lassen Extremisten die Situation eskalieren und die Profiteure folgen ihnen oder die von dem Konflikt zu erwartenden Vorteile übersteigen aus Sicht der Protagonisten dessen Kosten. Das bedeutet keineswegs, dass jegliches Kalkül und alle Handlungen auf unrechtmäßig erworbenen Einkünften beruhen. Charles King hält hierzu fest: „Der Unterschied zwischen Freibeuter und Gründungsvater, Pirat und Präsident liegt oft in Wahrheit weit mehr im Dunkeln als die nationale Mythenbildung normalerweise zulässt“.⁴ Das Konfliktrisiko ist jedoch höher, wenn der Schutz eigennütziger Interessen durch dubiose Mittel mit ethnischen und kulturellen Missständen kombiniert wird.

Sobald sich die Lage verschlechtert, wollen Extremisten möglicherweise ihre Glaubwürdigkeit demonstrieren und Aufmerksamkeit gewinnen, indem sie Gewalttaten verüben und ein Patronagenetz aufbauen, das ihre Position festigt. An diesem Punkt hat der Konflikt mehr oder weniger eingesetzt.

Konfliktbearbeitung

Bei der Konfliktbearbeitung unterscheidet man drei Konflikttypen: anhaltende Konflikte, sporadische Konflikte und „heiße“ Konflikte.

Anhaltende Konflikte

Mit anhaltenden Konflikten („*entrenched conflicts*“) meine ich einen Zustand, in dem weder Krieg noch Frieden herrscht. Er wird häufig mit der Bezeichnung „eingefrorene Konflikte“ („*frozen conflicts*“) beschrieben; ich stimme aber eher mit denjenigen überein, die darauf aufmerksam machen, dass diese Konflikte in Wirklichkeit ziemlich dynamisch sind.⁵

Konflikte werden in der Regel in der Phase unmittelbar nach einem virulenten Konflikt, der nie richtig gelöst wurde, zu anhaltenden Konflikten. Der

4 Charles King, The Benefits of Ethnic War: Understanding Eurasia's Unrecognized States, in: World Politics 4/2001, S. 524-552, hier: S. 524 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachlichen Texten sind eigene Übersetzungen).

5 Vgl. Dov Lynch, Managing Separatist States: A Eurasian Case Study, Institute for Security Studies, Occasional Papers Nr. 32, November 2001.

Konflikt hat zwar Fakten geschaffen, Frieden ist jedoch – bislang – nicht eingeleitet.

In anhaltenden Konflikten ist es einer Gruppe gelungen, die Kontrolle über ein bestimmtes Gebiet an sich zu reißen. Diese Kontrolle wird von einem sehr stark auf einzelne Personen fixierten Regime mit undurchsichtigen und extrem zentralisierten Entscheidungsstrukturen ausgeübt.⁶ Die Elite verfügt unter Umständen gestützt auf ihre Truppen und ihre Ressourcen über weitreichende Souveränität. King hält zu Fällen wie Berg-Karabach, Transnistrien, Südossetien und Abchasien fest: „Aus den Separatisten der frühen neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts sind die Staatsgründer des frühen 21. Jahrhunderts geworden, die De-facto-Staaten schaffen, deren Fähigkeit, Streitkräfte aufzustellen, ihr Territorium zu kontrollieren, ihre Kinder auszubilden und lokale Volkswirtschaften zu unterhalten ungefähr ebenso gut entwickelt ist wie diejenige der anerkannten Staaten, zu denen sie theoretisch noch gehören.“⁷ Tschetschenien ist ein Grenzfall. Wie weiter unten ausgeführt wird, laufen die Republika Srpska und die „Herzeg-Bosna“ Gefahr, sich in dieselbe Richtung zu bewegen.

Dass die Regierungsform der De-facto-Staaten als illegitim und ihre Einnahmequellen als illegal betrachtet werden, leuchtet ein, üben sie doch innere Souveränität ohne äußere Legitimation aus. Und doch sind sie möglicherweise überlebensfähig.

Die Regime könnten ihr Überleben beispielsweise dadurch sichern, dass sie lukrative Industrien kontrollieren, die sie entweder übernommen oder selber aufgebaut haben, wie z.B. Stahlerzeugung oder Waffenproduktion in Transnistrien. Auch Einkünfte aus der Ausbeutung natürlicher Ressourcen auf dem Territorium, das sie kontrollieren, können der Grund für ihr Überleben sein. Beispiele hierfür sind Diamanten in Ländern wie Angola oder Sierra Leone, Holz in Kambodscha oder Myanmar, Opium in Afghanistan oder Koka in Kolumbien. Die Ressourcen können dabei sogar relativ unbedeutend sein, wie z.B. der saisonale Handel mit Haselnüssen und Mandarinen im Falle Abchasiens.

Ebenso kann sich ein System einer kapitalistischen Vetternwirtschaft oder eines korrupten Korporatismus entwickeln, dessen Fundament in der Regel ein Netzwerk aus Geschäftsleuten, Verwandten und Kriegsveteranen aus dem engeren Umfeld der herrschenden Elite ist. Der Fall des Konzerns Sheriff in Transnistrien ist ein klassisches Beispiel. Die Finanz- und Industriegruppe, die von ehemaligen Polizisten geleitet wird und eng mit der Familie von „Präsident“ Igor Smirnow verflochten ist, kontrolliert Schlüsselsektoren der Wirtschaft, darunter Tankstellen, Telekommunikation, Medien und eine Supermarktkette.⁸ Vor kurzem hat sie außerdem ein Fußballstadion nach europäischem Standard (mitsamt einem Vier-Sterne-Hotel) für den firmeneigenen

6 Vgl. Ebenda, S. 6.

7 Vgl. King, a.a.O. (Anm. 4), S. 525.

8 Vgl. Lynch, a.a.O. (Anm. 5), S. 13.

Fußballverein, der bereits mehrfach moldauischer Meister war, gebaut. Erwähnenswert ist, dass es Transnistrien nichts ausmacht als Teil der Republik Moldau zu gelten, wenn es um die Teilnahme am UEFA-Cup geht.

Manche „Quasi-“ oder De-facto-Staaten erweisen sich auch als versierte Eintreiber von Zöllen für Waren, die „ihr“ Hoheitsgebiet passieren. Das gilt z.B. für Südossetien, das den lukrativen Korridor von Wladikawkas kontrolliert. Auch Transnistrien hat es als zollfreie Zone zu ansehnlichen Einkünften gebracht und profitiert angeblich vor allem vom Handel mit Zigaretten, Alkohol, Menschen, Kleinwaffen und Benzin. Die Tatsache, dass es weder eine demokratische Regierung gibt noch rechtsstaatliche Verhältnisse herrschen, das vorhandene Regime aber gleichzeitig in der Lage ist, seine Sicherheitsinteressen zu schützen und die Kontrolle über ein bestimmtes Territorium aufrechtzuerhalten, begünstigt ein Umfeld, in dem das Regime seine Bedingungen diktieren und die Erwerbsquellen kontrollieren kann.

Aufgrund der Belagerungsmentalität der herrschenden Eliten in solchen Staatsgebilden ist ihr persönliches Schicksal (bzw. ihr privates Vermögen) eng an das Schicksal ihrer Regime gebunden. Die Bedrohung durch die Außenwelt – zumeist der Staat, von dem sie sich gelöst haben – wird hochgespielt, um so die Legitimität der Elite und ihrer gerechten Sache zu zementieren. Wie es ein Beobachter formuliert, handelt es sich dabei im Endeffekt um Schutzgelderpressung: Man kreiert eine Gefahr und verkauft gleichzeitig den Schutz dagegen für teures Geld.⁹ Häufig wird dabei an ethnische Gefühle appelliert. Genannt sei hier Abchasien, wo die Abchasen, obgleich sie in der Minderheit sind, ihren Anspruch auf Unabhängigkeit z.T. mit dem Recht auf nationale Selbstbestimmung begründen. Das transnistrische Regime geht in seiner Behauptung, es verteidige „sein Volk“ gegen die „Romanisierung“ Moldaus, sogar so weit, dass es Moldauisch in kyrillischer statt in lateinischer Schrift schreibt. Auf die analogen Fälle der „Herzeg-Bosna“ und der Republika Srpska wird weiter unten noch eingegangen.

Einer der Gründe dafür, dass es bei der Lösung solcher Situationen nur wenig Fortschritte gibt, kann darin liegen, dass einflussreiche Mitglieder der Zentralregierungen derjenigen Staaten, von denen sich die „Quasi-Staaten“ abgespalten haben, (oder auch der Nachbarstaaten) ebenfalls vom Status quo profitieren. King stellt fest, dass es in einigen Fällen zu einer Art Komplizenschaft der Zentralregierungen kommt: „Die Vorteile staatlicher Schwäche kommen nicht nur den Separatisten zugute, sondern auch denjenigen Institutionen und Einzelpersonen, die vorgeblich dafür verantwortlich sind, sie zu beheben.“¹⁰ Einflussreiche Kräfte (von höchsten Regierungsbeamten bis zu einfachen Grenzposten) kassieren vielleicht einen Teil der Einkünfte der abtrünnigen Regionen, erhalten Schmiergelder oder nutzen möglicherweise den fragwürdigen Status ihrer „Feinde“, um ihren eigenen dubiosen Aktivitäten

9 Vgl. Charles Tilly, War-Making and State-Making as Organized Crime, zitiert in: Lynch, a.a.O. (Anm. 5), S. 10.

10 King, a.a.O. (Anm. 4), S. 544; vgl. auch ebenda, S. 544-547.

nachzugehen. In solchen Situationen haben die Hauptakteure auf beiden Seiten ein Interesse daran, den Status quo zu erhalten, da beide Seiten davon profitieren. Das wiederum führt zu bi- oder multiethnischer Korruption, die so lange blüht, wie niemand Ärger macht.

Ebenso ist es möglich, dass Nachbarstaaten, Patronagestaaten und/oder Unterstützer von außen ein politisches oder ökonomisches Interesse daran haben, eine bestimmte Gebietseinheit über Wasser zu halten oder aber ein gewisses Maß an Instabilität zu erzeugen.

Sporadische Konflikte

Zu den sporadischen Konflikten zählen *Hit-and-run*-Aktionen, das Wiederaufflackern „eingefrorener“ Konflikte oder auch langjährige Streitigkeiten, die von Zeit zu Zeit in Gewalt münden (darunter Terrorismus).

Wie bei den anhaltenden Konflikten benötigen die Täter auch hier genügend Ressourcen, um ihre eigene Existenz sichern, ihre Gefolgsleute unterstützen und eine zuverlässige Streitmacht ausrüsten zu können. Der Hauptunterschied besteht jedoch darin, dass sie nur in seltenen Fällen ein Territorium kontrollieren, über wesentlich kleinere und versprengtere Netzwerke verfügen und eine weniger auf Personen fixierte Führungsstruktur besitzen. Das scheint vor allem auf terroristische und paramilitärische Gruppen in Westeuropa, Rebellengruppen in Teilen des Balkans und Banden im Kaukasus und in Zentralasien zuzutreffen.

Die Einnahmen in sporadische Konflikte involvierter Gruppen stammen normalerweise aus Schmuggel, Geldwäsche, Entführungen, Erpressung und Raubüberfällen. Unter Umständen erhalten sie auch Unterstützung aus Patronage- oder Nachbarstaaten, von Gesinnungsgenossen, Mitgliedern der Diaspora oder von Leuten, die entweder ein Interesse daran haben die Lage weiter zu destabilisieren oder die von der daraus resultierenden Instabilität profitieren.

In einigen Fällen können die kriminellen Aktivitäten Mittel zum Zweck sein. Das Geld aus den Straftaten wird zur Beschaffung von Waffen und Sprengstoff, zur Bezahlung von Unterstützern and zur Durchführung von Operationen verwendet. In anderen Fällen wiederum können kriminelle Aktivitäten auch Selbstzweck sein, wobei „ethnische“ Fragen lediglich als Rekrutierungsinstrument, Ablenkungsmanöver oder aber als hilfreicher Katalysator zur Erzeugung von Unterstützung dienen. In den meisten Fällen verschwimmen die Grenzen zwischen Kriminalität und Konflikt und zwischen beiden entwickelt sich eine symbiotische Beziehung.

Nehmen wir z.B. die Islamische Bewegung Usbekistans (IBU), die von 1999 bis 2001 zu den wichtigsten Ursachen von Instabilität im Ferganatal gehörte. Es scheint, dass die IBU einerseits neue Kämpfer für ihre Sache gewinnen konnte, weil der Islam eine Alternative zu den drängenden ökonomischen und sozialen Problemen in der Region bot, andererseits aber auch, weil für

die Teilnahme an bewaffneten Aufständen attraktive Löhne gezahlt wurden.¹¹ Der Schutz von Drogenrouten und die Verbreitung von islamischem Eifer scheinen heute miteinander verflochten zu sein.

Einem ähnlichen Muster folgt die sporadisch auftretende Gewalt entlang der abchasisch-georgischen Waffenstillstandslinie. Es gibt Hinweise darauf, dass es bei diesen Vorfällen nicht minder um den Schutz der Interessen von Schmugglern als um politische Interessen geht. Der Schmuggel von Haselnüssen, Mandarinen, Zigaretten und Benzin geht Berichten zufolge in beide Richtungen über die Waffenstillstandslinie hinweg, insbesondere um den Gali-Distrikt herum. Einige Beobachter haben den Eindruck, dass Schmuggler (auf beiden Seiten der Grenze) von der Instabilität der Region profitieren und daher darauf aus sind, immer dann einen Teufelskreis aus Feindseligkeiten in Gang zu setzen, wenn entweder andere Schmuggler in ihr Revier eindringen oder aber Frieden auszubrechen droht.

In diesem und ähnlichen Fällen „lautet die eigentliche Frage: Gehen die Angriffe auf das Konto wirklicher Partisanentätigkeit oder schlichter Gesetzlosigkeit? Oder sind die Angriffe von Banditen und Partisanen so miteinander verflochten, dass es unmöglich ist, sie voneinander zu trennen? Denkbar ist auch, dass Partisanenaktionen gleichermaßen von krimineller Energie wie von ideologischem Eifer motiviert sind. Eine derartige Verschmelzung ist an immer mehr Brennpunkten zu beobachten, an denen Mächtigen-Kommandos meinen, es sei ihr gutes Recht, zu rauben, zu stehlen, ihre Feinde – und auch Zivilisten – zu entführen und zu töten, in dem profitablen Streben nach Verwirklichung ihrer territorialen Ambitionen.“¹²

„Heiße“ Konflikte

Bei „heißen“ Konflikten handelt es sich um gewaltsam ausgetragene Konflikte zwischen zwei oder mehr Staaten oder aber um Bürgerkriege. Im ersten Fall muss man ein Auge darauf haben, welche Rolle ein Staat bei der Förderung seiner Ambitionen durch kriminelle Handlungen spielt. In welchem Umfang unterstützt beispielsweise ein Staat paramilitärische Einheiten bei der Verrichtung seiner Schmutzarbeit (oder sieht zumindest über ihr Tun hinweg)? Über dieses Phänomen wurde noch nicht genügend gearbeitet; es wäre allerdings auch interessant, die Überlebensstrategien solcher Gruppen wie der „Weißen Adler“ unter Vojislav Šešelj oder der Freiwilligengarde („Tiger“) eines Zeljko „Arkan“ Rznatović in den jüngeren Konflikten auf dem Balkan zu verfolgen. Ebenso könnte man sich einmal die „Weiße Legion“ anschauen, die angeblich für georgische Interessen in der Gali-Region kämpft.¹³

11 Vgl. Tamara Makarenko, Terrorism and drug trafficking threaten stability in Central Asia, in: Jane's Intelligence Review 11/2000, S. 28-30.

12 Dodge Billingsley, Security deteriorates along the Abkhazia-Georgia ceasefire line, in: Jane's Intelligence Review 9/2001, S. 18-20, hier: S. 20.

13 Vgl. Lynch, a.a.O. (Anm. 5), S. 15.

In Fällen, in denen ein Staat regional oder international isoliert ist, lohnt es sich einmal zu untersuchen, auf welche Weise solche Regime Verbindungen zur Außenwelt halten, um Waffen, Munition und wichtige Versorgungsgüter wie Öl, Gas und Ersatzteile zu beschaffen. Eine solche Situation kann zur Entstehung enger Verbindungen zwischen Regierungsbeamten und kriminellen Elementen führen, die ein gegenseitiges Interesse daran entwickeln, Sanktionen zu umgehen und von der Instabilität zu profitieren.

Das Jugoslawien der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts ist ein interessantes Fallbeispiel.¹⁴ Eines der Hauptprobleme ist hier, wie weiter unten noch dargestellt wird, die Frage, was mit solchen Netzwerken nach Beendigung des Konflikts geschieht.

Die Verquickung von Kriminalität und Konflikt ist auch eine Komponente von Bürgerkriegen. Gruppen, die gegen den Staat, in dem sie leben, kämpfen, verfügen offenkundig nicht wie letzterer über ein Gewaltmonopol. Sie müssen sich daher für die Beschaffung eigener Ressourcen zum Schutz und zur Beförderung ihrer Ziele etwas einfallen lassen. Da aber alles, was sie in dieser Hinsicht unternehmen, als illegal gilt, werden ihre Handlungen – zumindest in den Augen des Staates – zu Straftaten. (Natürlich können sie auch von Patronage- oder Nachbarstaaten, von Gesinnungsgenossen, Mitgliedern der Diaspora oder sogar von der internationalen Gemeinschaft unterstützt werden.) Der Staat selbst ist unter Umständen so schwach, dass auch er zu dubiosen Methoden greifen muss, um die Fähigkeiten, die zur Aufrechterhaltung seiner Position notwendig sind, sicherstellen zu können.

In solchen Situationen wird es besonders wichtig an Waffen und Munition heranzukommen. Eine reiche Diaspora zu haben ist dabei sehr praktisch, ebenso der Zugang zu den Arsenalen so genannter „*failed states*“.

Der Fall der Albaner im Kosovo und in Mazedonien ist hier aufschlussreich. Die Albaner wurden dort vom albanischen *National Freedom Fund*, dem späteren *Homeland Calling Fund*, unterstützt. Geld scheint auch in Form von Einkünften aus kriminellen Aktivitäten, insbesondere dem Heroinhandel, ins Land geflossen zu sein.¹⁵ Mit diesen Einkünften konnten sowohl die kosovarische als auch die mazedonische UÇK Waffen auf dem Schwarzmarkt kaufen, u.a. offenbar aus Beständen Serbiens und Mazedoniens.¹⁶

Ob dieser Kampf gerecht oder berechtigt war, steht hier nicht zur Debatte. Vielmehr müssen die Beweggründe der Akteure in der Phase vor dem Konflikt, die Frage, in welcher Weise diese zum Ausbruch des Konflikts beitragen konnten, und die Frage, welche Auswirkungen die Verflechtung von Kri-

14 Siehe hierzu John Mueller, The Banality of „Ethnic War“, in: International Security 1/2002, S. 42-70, sowie Mary Kaldor, Neue und alte Kriege: organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung, Frankfurt/M. 2000.

15 Siehe hierzu Robert Hislope, Organized Crime in a Disorganized State: How Corruption Contributed to Macedonia's Mini-War, in: Problems of Post-Communism 3/2002, S. 33-41, insbesondere S. 38.

16 Vgl. Tim Ripley, Intentions unclear as NLA hands over arms, in: Jane's Intelligence Review 10/2001, S. 21-23, insbesondere S. 23. Vgl. ebenso: Ders., Insurgency in Macedonia drives Balkans arms trade, in: Jane's Intelligence Review 7/2001, S. 20-22.

minalität und Konflikt auf die Situation nach dem Konflikt hat, eingehender untersucht werden.

Instabilität in der Phase nach einem Konflikt

In der Phase unmittelbar nach einem Konflikt sind Gemeinden häufig polarisiert, rechtsstaatliche Strukturen sind brüchig und Verbindungen, die während des Konflikts eingegangen wurden, können noch immer stark sein. Zivile Einrichtungen sind möglicherweise schwach, gleichzeitig haben kriminelle und ethnische Bindungen noch Bestand. Es besteht die Gefahr, dass die Lage nach einem Konflikt, wenn sie nicht unter Kontrolle gebracht wird, mit Hilfe ökonomischer, administrativer und sogar stellenweise gewaltsamer Mittel zur Fortsetzung des Konflikts wird. Sie kann auch ein Umfeld sein, in dem Korruption und organisierte Kriminalität florieren können.

Es geschieht häufig, dass sich in der Phase unmittelbar nach einem Konflikt (insbesondere nach einem Konflikt mit ethnischen Untertönen) Angehörige ethnischer Gruppen, Kriegsveteranen und Profitjäger zusammenschließen und ein System ethnischer Vetternwirtschaft errichten, in dem so genannte „nationale Interessen“ mit denjenigen der nach Macht strebenden Elite gleichgesetzt werden. Analog zu der dem Konflikt unmittelbar vorausgehenden Phase dient ethnische Homogenität der Konsolidierung von Geschäftsinteressen, reduziert den Wettbewerb und wird zu einem wirkungsvollen kulturellen bzw. symbolischen Feigenblatt, das den Schutz der Interessen der Elite vor „Bedrohungen“ von außen legitimiert. Diese Bedrohungen werden in der Regel stark übertrieben, um so die konkurrenzlose Kontrolle durch die „nationalen“ Verteidiger zu ermöglichen und groß angelegten kriminellen und ökonomischen Aktivitäten der herrschenden Elite einen Deckmantel zu verschaffen. Politiker nutzen staatliche Vermögen und die privatisierten Firmen ihrer Kumpane als Geldquelle und Unterstützung für ihre Parteien. Die jeweilige Ideologie dieser Parteien dient wiederum dazu, die Interessen der Elite zu schützen, die von einem solchen System profitiert. Wird einer solchen Situation nicht rechtzeitig Einhalt geboten, werden unter Umständen vor Ort Fakten geschaffen, die allmählich den Bedingungen gleichen, die für die anhaltenden Konflikte festgestellt wurden.

Nehmen wir einmal den Fall Bosnien und Herzegowina. Dort ist es bestimmten ethnischen Interessengruppen trotz einer relativ starken internationalen militärischen und zivilen Präsenz gelungen, ihre Positionen so weit zu festigen, dass sie Versöhnung und Integration blockieren. In Teilen der Republika Srpska und der „Herzeg-Bosna“ haben mono-ethnische nationalistische Parteien (die Serbische Demokratische Partei/SDS bzw. die Kroatische Demokratische Gemeinschaft/HDZ) ethnisch dominierte Enklaven geschaffen, als deren Merkmale die *International Crisis Group* „unechte Privatisierung, hohle Reformen, grassierende Korruption und Vetternwirtschaft, Schmuggel

von Waren und Menschen, Gangstertum und ethnische Gewalt¹⁷ bezeichnet. Die Überschneidung von Interessen lokaler Verwaltungen, Geschäftsinteressen und Interessen ethnischer Politiker hat dazu geführt, dass eine Elite aus der Mehrheit der Titularnation ihre öffentlichen Ämter dazu nutzt, eine so genannte „nationale Selbstverwaltung“ aufrechtzuerhalten, öffentliche Gelder und Vermögenswerte (oftmals unter dubiosen Umständen privatisierter) gleichgesinnter Unternehmen umleitet, um für Patronage und Unterstützung zu zahlen, und die ethnische Karte ausspielt, um dieses ethnische Kartell zu legitimieren. Eine Bedrohung für dieses System wird als Bedrohung für die engen Interessen der Clique betrachtet. Da diese Gruppe ethnisch homogen ist, kann sie behaupten, Bemühungen zur Förderung von Integration, Transparenz und Verantwortlichkeit stellten externe Bedrohungen der „nationalen Interessen“ dar. Die Eliten – in Parteien wie der SDS und der HDZ – halten an der Macht fest, um den Staat und die staatlichen Firmen zu erhalten, die sie mit den Mitteln versorgen, mit denen sie sich Unterstützung erkaufen können. Wichtige staatliche Betriebe und Behörden sind mit loyalen Anhängern besetzt, die durch Bereicherung mittels fragwürdiger Privatisierungsprogramme oder Missbrauchs öffentlicher Gelder noch willfähriger gemacht wurden. Diese Leute verdienen gut am Status quo, und sie haben durch die Zusammenlegung paralleler Strukturen eine Menge zu verlieren. Werden ihre Einrichtungen bedroht – wie z.B. im Falle der Buchprüfung bei der Hercegovacka Banka im Frühjahr 2001 – sind die Reaktionen geradezu hysterisch.¹⁸ Ein solches Muster kann sich auf höchster Ebene zeigen. Rasma Karklins hat eine Typologie postkommunistischer Korruption erstellt, die administrative Korruption („*administrative corruption*“) auf der untersten Verwaltungsebene, die Zerschlagung vormals staatlicher Unternehmen durch den Verkauf von Teilbereichen oder Vermögenswerten nach der Übernahme („*asset stripping*“) zum Zwecke der Selbstbedienung und die Nutzung der staatlichen Institutionen für private Zwecke („*state capture*“) durch korrupte Netzwerke beschreibt.¹⁹ Regime (und nicht nur post-kommunistische) bedienen sich solcher Methoden, um sich selbst zu bereichern, oder handeln außerhalb von Recht und Gesetz, um ihre eigenen Interessen zu schützen oder zu befördern. Dabei beuten sie entweder staatliche Strukturen zu ihrem eigenen Vorteil aus, oder sie nutzen in dem Bewusstsein, dass ihr Amt sie schützt, nichtstaatliche Strukturen zur Förderung ihrer eigenen Ziele. Nach und nach wird die ganze Gesellschaft von diesen Praktiken durchdrungen („*trickle down effect*“): „Die um sich greifende Steuer- und Zollhinterziehung spricht der Rechtsstaatlichkeit Hohn, da Schmuggler und Steuerhinterzieher nicht nur unge-

17 Bosnia's Precarious Economy: Still Not Open For Business, ICG Balkans Report Nr. 115, 7. August 2001, S. 8.

18 Die ICG beschreibt die Hercegovacka Banka als nichts anderes als ein politisch kontrolliertes Zahlungsbüro; vgl. ebe nda, S. 31. Die Zepeter Komerc Bank in der Republika Srpska scheint eine ähnlich dubiose Rolle zu spielen.

19 Vgl. Rasma Karklins, Typology of Post-Communist Corruption, in: Problems of Post-Communism 4/2002, S. 22-32.

schoren davonkommen, sondern es sogar zu einigem Wohlstand bringen und damit zu einer Abwärtsspirale aus Straflosigkeit für Gesetzesbrecher, Verarmung von Regierungen und denjenigen, die von diesen abhängig sind, sowie zur Kriminalisierung immer größerer Teile der Gesellschaft beitragen.“²⁰

Mazedonien befindet sich – leider – in einer solchen ernststen Notlage. In einem ihrer jüngsten Berichte hebt die *International Crisis Group* hervor, Korruption sei in Mazedonien, insbesondere auf hoher Regierungsebene, endemisch. „*State capture*“ hat sich in einem solchen Ausmaß mit administrativer Korruption vereint, dass die Öffentlichkeit für staatliche Institutionen nur noch Zynismus übrig hat. Genau das sind jedoch die Institutionen, die benötigt werden, um eine gemeinsame staatsbürgerliche Identität zu stärken und ethnische Teilungen zu überwinden. Einige Beobachter sehen in der jetzigen Situation einen Sumpf aus ethnischer Korruption auf beiden Seiten, wobei ethno-politische Deals sich so gestalten, dass sie den „Frieden“ sichern, indem die Beute (staatliches Vermögen, Privatisierung, Schmuggel und regionale/kommunale Einkünfte) unter den ethnischen Eliten aufgeteilt wird.²¹ In einer solchen Situation ist ein Land für ausländische Investoren nur wenig attraktiv, das Vertrauen der eigenen Bevölkerung in das System ist gering und die Aussichten für die Zukunft sind dementsprechend alles andere als rosig. Die Menschen verlassen daher entweder das Land, versuchen ihrerseits so gut es geht von der Situation zu profitieren oder suchen nach kurzfristigen Lösungen. Und der Teufelskreis geht weiter.

Solche Gesellschaften versinken so lange in Korruption, Kriminalität und Konflikt, wie es ihnen nicht gelingt, die Kontrolle zu durchbrechen, die partikulare Interessen über öffentliche Güter und das Vertrauen der Öffentlichkeit ausüben, und der Ausbeutung so genannter nationaler Interessen ein Ende zu bereiten. Es mag Frieden herrschen, aber es ist ein Frieden ohne Verantwortlichkeit, Transparenz und Demokratie, ein Frieden, der keine Zukunft hat. Leider ist in solchen Fällen einer der Wege, gegen den Zynismus anzukommen, von wirtschaftlicher Not abzulenken und ein bisschen Legitimität zu retten, die nationale Karte zu spielen. Die Schuld für das wirtschaftliche Elend wird Minderheiten oder externen Kräften zugeschoben. Und wieder ist damit die Gefahr eines Konflikts heraufbeschworen.

Die Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit zeigen, dass es schwierig ist, Gesellschaften wieder aufzubauen, indem man Demokratie und Pluralismus unterstützt, wenn es mächtige Gruppen gibt, die derartige Initiativen als Bedrohung für ihre auf ethnischen Kriterien beruhenden Kartelle und Machtssysteme wahrnehmen. Zwar wollen solche Eliten vielleicht nicht unbedingt den Konflikt wieder aufleben lassen; was sie aber auf keinen Fall wollen, ist eine Beeinträchtigung ihrer Interessen. Diejenigen, die Ärger machen – und dazu gehört auch die internationale Gemeinschaft –, werden als Bedrohung

20 ICG Balkans Report Nr. 115, a.a.O. (Anm. 17), S. 4.

21 Vgl. Macedonia's Public Secret: How Corruption Drags the Country Down, ICG Balkans Report Nr. 133, 14. August 2002.

empfunden und auch so dargestellt. Selbst in Fällen, in denen die internationale Gemeinschaft faktisch die Treuhandschaft ausübt – wie in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo –, erweist es sich als schwierig, die Herrschaft starker Eigeninteressen zu brechen. Die Ermordung des serbischen Ministerpräsidenten Zoran Djindjić zeigt, wie hoch der Einsatz sein kann.

Die folgende Feststellung eines Beobachters mit Blick auf die SDS und die HDZ trifft auch auf die Situation nach anderen Konflikten zu: „Solange die Nomenklatura aller ethnischen Parteien nicht dazu gezwungen wird, ihre Kontrolle über die staatliche Wirtschaft aufzugeben, werden diese Eliten weiterhin ihre Macht nutzen, um Einkünfte aus staatlichen Unternehmen in die eigenen Taschen und die der Partei umzulenken, die Rentabilität staatlicher Betriebe zu senken, das staatlichen Firmen zur Verfügung stehende Betriebskapital zu reduzieren und staatliches Vermögen dafür zu verwenden, ethnische Säuberungen zu zementieren.“²²

Instabilität in der Phase nach einem Konflikt kann auch infolge fehlenden Vertrauens in Recht und Ordnung andauern. Haben die Kriegsteilnehmer (insbesondere Rebellen) von Kontakten mit kriminellen Netzwerken in dem Konflikt profitiert (z.B. Sicherung von Kriegsressourcen und Patronage), dürfte es ihnen schwer fallen, nach dem Konflikt auf solche Kontakte zu verzichten. Wechseln solche Figuren dann vom Schlachtfeld in die politische Arena, neigen sie dazu, ihre Netzwerke dorthin mitzunehmen. Für die gemäßigten Kräfte, die nur wenig zu bieten haben, kann das von Nachteil sein; es kann darüber hinaus die Legitimität und die Tragfähigkeit (oftmals noch brüchiger) ziviler Prozesse und Institutionen bedrohen.

Diejenigen, die nicht in die Politik gehen, könnten versuchen, ihre alten Kontakte im neuen Machtvakuum zu nutzen. Das könnte sie wiederum veranlassen, ins Geschäftsleben einzusteigen; sie werden jedoch bald feststellen, dass einstige Mitstreiter zu Rivalen geworden sind, die um dieselben Stücke eines immer kleiner werdenden Kuchens konkurrieren. Konkurrenz belebt das Geschäft; das gewaltsame Ausschalten der Konkurrenz oder der Gebrauch korrupter oder krimineller Methoden zur Erzielung von Profit erzeugt jedoch Instabilität.

In dem angespannten Umfeld nach einem Konflikt werden das Begleichen alter Rechnungen oder Konkurrenzkämpfe im kriminellen Milieu manchmal als Fortdauer des ethnischen Konflikts (fehl-)interpretiert, manchmal verschärfen sie einen ethnischen Konflikt jedoch tatsächlich. Das ist insbesondere dort der Fall, wo Polizei und Justizwesen unprofessionell arbeiten oder die Bevölkerung ihnen misstraut. Gehört die Polizei der Mehrheit der Titulnation an und versucht, in einem Minderheitsgebiet ihren Dienst zu verrichten, wird sie unter Umständen eher zu einem Teil des Problems, als dass sie zu seiner Lösung beiträgt. Mangelt es der Polizei darüber hinaus an Fingerspitzengefühl, wird sie vielleicht (zuweilen auch absichtlich) zum Auslöser heikler Situationen. Der Fall der „die Löwen“ genannten mazedonischen

22 ICG Balkans Report Nr. 115, a.a.O. (Anm. 17), S. 18.

Sonderpolizei ist ein Beispiel hierfür aus jüngerer Zeit. Dient das Justizsystem scheinbar den Interessen einer bestimmten Gruppe, wird das Vertrauen in den Staat untergraben.

Semantischer Sprengstoff

Bei diesem Thema muss man – ob als Wissenschaftler oder als Praktiker – mit Schlussfolgerungen sorgsam umgehen, damit Semantik nicht zu Semtex wird. Etikettierungen können explosiv sein. Einfache Arithmetik kann zu vereinfachten Schussfolgerungen führen. Werden Angehörige einer Gruppe (in der Regel einer ethnischen Minderheit) verdächtigt, kriminellen Handlungen nachzugehen bzw. für unzumutbare Forderungen einzutreten, lässt sich die bequeme Gleichung Minderheit = Kriminelle = Terroristen aufstellen, deren Forderungen folglich illegitim sind und gegen die man mit harter Hand durchgreifen muss. Die Erfahrung lehrt, dass eine solche lineare Logik zur „*self-fulfilling prophecy*“ werden kann. Kommt man vernünftigen und legitimen Interessen von Minderheiten nicht entgegen, wird man damit Trennlinien innerhalb der Gesellschaft schaffen oder sie vertiefen und genau die Spaltungen erzeugen, die alle Parteien zu vermeiden suchen sollten.

Alle Angehörigen einer ethnischen, sprachlichen oder religiösen Gruppe über einen Kamm zu scheren wird ebenfalls im Normalfall nach hinten losgehen, indem dort, wo es vorher vielleicht nur einige isolierte Extremisten gegeben hat, immer mehr Menschen das Gefühl bekommen, dass es tatsächlich Missstände gibt.

Zwar kann es durchaus seine Vorzüge haben, die Dinge beim Namen zu nennen – insbesondere wenn es darum geht Extremisten zu isolieren –, fahrlässige Rhetorik kann jedoch zum Zündstoff werden.

Darüber hinaus haben so genannte ethnische Konflikte, wie bereits erwähnt, manchmal wenig mit Ethnizität zu tun. Macht man hier keinen Unterschied, spielt man denjenigen in die Hände, die ihre partikularen Interessen ethnisch bemänteln.

Vorsicht ist ebenso geboten bei pauschalen Verallgemeinerungen hinsichtlich krimineller Gruppen, die entlang ethnischen Linien operieren. Es wurde bereits festgestellt, dass kriminelle Elemente – ungeachtet ihrer ethnischen Zugehörigkeit – in manchen Fällen über ethnische oder sprachliche Trennlinien hinweg zu einer gemeinsamen Sprache finden.

Entscheidend ist in allen Fällen, sich die jeweils spezifischen Probleme, die sich dahinter verbergen, genau anzusehen. Auf diese Weise können substanzielle politische Fragen von partikularen Interessen getrennt werden. Damit wird kriminellen Aktivitäten zwar kein Ende gesetzt, die Gefahr, dass diese zu einem Konflikt führen, wird jedoch vermindert.

Dies wirft eine umfassendere Frage auf, nämlich: Wie kann die Verflechtung von Kriminalität und Konflikt geschwächt werden?

Mögliche Überlegungen

Die erste Überlegung läuft darauf hinaus, dass es sich bei Tätern und Profiteuren in ethnischen Konflikten normalerweise um relativ wenige Personen handelt, die überproportional viel Macht haben. Ihre Zahl wächst zwar, sobald ein Konflikt begonnen hat, und kann in der Phase nach einem Konflikt beachtlich sein, keinesfalls aber handelt es sich um eine große Bevölkerungsmehrheit. Das legt nahe, sich einmal die Basis für den Machterhalt der Eliten anzusehen. Ist es die ethnische Karte, welche Stimmungen in der Bevölkerung können sie dann instrumentalisieren? Gibt es berechnete Klagen über Missstände und können diese beseitigt werden? Wer macht sich für diese Interessen stark? Werden berechnete Klagen über Missstände von Populisten und „ethnischen Unternehmern“ zur Beförderung anderer Interessen vereinnahmt? In dieser Hinsicht sind die Phasen unmittelbar vor und nach einem Konflikt entscheidend, da das Risiko interethnischer Spannungen reduziert werden kann, wenn die ihnen zugrunde liegenden Probleme gelöst werden können.

Ist die Machtbasis ethnischer Natur, ohne sich jedoch auf eine breite Bevölkerungsmehrheit stützen zu können, gibt es ein klares Legitimitätsdefizit, das aufgedeckt werden muss. In solchen Fällen besteht die Chance, dass die so genannte „nationale“ Agenda der Eliten nicht die breitere Unterstützung genießt, die neben anderen Faktoren zum Erhalt einer weniger demokratischen Form der Regierung und des wirtschaftspolitischen Umfeldes beiträgt. Nationalistische Rhetorik (und mit ihr die gesamte Machtbasis) als Worthülsen zu entlarven hieße, auf den Kaiser zu deuten mit der Bemerkung, er trage gar keine Kleider.

Ebenso müssen die illegalen Einnahmequellen derjenigen, die sich zur Durchsetzung ihrer Ziele krimineller Aktivitäten und Gewalt bedienen, identifiziert und offengelegt sowie die Unterstützernetzwerke verboten werden. Auch hier gilt der bereits erwähnte Vorbehalt, dass man dabei feinfühlig auf berechnete Klagen über Missstände reagieren und nicht wahllos gegen ganze Gruppen vorgehen sollte. Andernfalls wird nicht zwischen legitimen und illegitimen Handlungen und zwischen Extremisten und anderen Angehörigen einer Gruppe unterschieden. Dadurch jedoch könnten alle Streitpunkte potenziell illegitim und alle Mitglieder einer Gruppe allein durch die Zugehörigkeit zu ihr schuldig werden.

Die Schlussfolgerung daraus lautet, dass man gegen die Extremisten und die großen Fische vorgehen muss. Eine Selbstregelung dürfte in den Fällen schwierig sein, in denen staatliche Beamte Teil des Problems sind oder Informanten sich eingeschüchtert fühlen. In solchen Fällen sollte die internationale Gemeinschaft stärker auf Transparenz und Rechenschaftspflicht als Bedingungen für Hilfsleistungen und als Voraussetzungen für Stabilität bestehen. Besonderes Gewicht sollte der Strafjustiz zukommen. Das ist sicherlich leichter gesagt als getan, da es wahrscheinlich zu viele Leute gibt, die von

dem System profitieren, die Grenzen zwischen legitimen und illegitimen Interessen verschwimmen und es an politischen Alternativen zu den Amtsinhabern fehlt. Hartes Durchgreifen würde auch ein hohes persönliches Risiko für wichtige Regierungsmitglieder bedeuten. Wahrscheinlich ist es klüger, die Zivilgesellschaft zu stärken (um die Selbstregelung zu verbessern) und in die nächste Generation politischer Führer zu investieren statt die Infrastruktur verrottender Staaten komplett zu zerstören.

Intelligente Sanktionen könnten funktionieren. Wenn es gelingt, die schwarzen Schafe und ihre Einnahmequellen bzw. die Kanäle, durch die sie ihre unrechtmäßig erworbenen Gewinne wieder ausgeben, zu identifizieren, kann man versuchen, ihren Bewegungsspielraum einzuschränken und sie unter Druck zu setzen. Das im Februar 2003 verhängte Einreiseverbot der EU für ausgewählte Angehörige der transnistrischen Elite ist ein aktuelles Beispiel, das offenbar den gewünschten Effekt hat.

Da die Ursachen zahlreicher Krisen in den Fängen der Verflechtung von Kriminalität und Konflikt mit sozioökonomischen Faktoren wie Arbeitslosigkeit, Ausbildungsdefiziten, Abhängigkeit von einem einzigen Rohstoff und Disparitäten zwischen ethnischen Gruppen oder Klassen zusammenhängen, muss man sich auf eben diese Probleme konzentrieren, um die Wahrscheinlichkeit zu verringern, dass wirtschaftliches Elend zum fruchtbaren Boden für Extremismus wird. Menschen in verzweifelter Lage sind eher geneigt, zu entsprechenden Mitteln zu greifen, empfinden Missstände stärker, sind empfänglicher für jene, die ihnen einfache Lösungen für ihre Probleme versprechen, und sind unter Umständen leichter dazu zu überreden, sich moralisch fragwürdige Einnahmequellen zu suchen. Taucht ein Führer auf, der es schafft, irgendeinen – oder eine Kombination – dieser Faktoren zu instrumentalisieren, könnte es ihm gelingen, eine schlagkräftige Truppe zur Unterstützung jedweder Sache, für die er sich einsetzt, zu mobilisieren. Wenn sozioökonomische und kulturelle Missstände zusammenkommen, kann das Durchhaltevermögen einer solchen Bewegung beträchtlich sein. Befasst man sich wirksam mit den einzelnen Faktoren, wird die Wahrscheinlichkeit einer solchen Kombination – und des dadurch unter Umständen erzeugten Extremismus – geringer. Kurzum: Der wirtschaftlichen Dimension von Sicherheit muss mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Das gilt insbesondere für die Phasen unmittelbar vor und nach einem Konflikt. Am dringendsten notwendig ist es, das Reservoir an jungen, desillusionierten, arbeitslosen Menschen (zumeist Männer), die zu Straftätern werden und auch äußerst anfällig für extremistische Bewegungen sind, „auszutrocknen“. Diejenigen, die an einem Konflikt beteiligt waren (und keine Verbrechen begangen haben), müssen unbedingt in die Gesellschaft reintegriert werden, damit Kriminalität und Konflikt zukünftig weniger attraktiv sind. Die Menschen brauchen eine Chance zum Ausstieg aus der zerstörerischen Kriminalität und zum Einstieg in eine alternative Lebensweise.

Beispielsweise könnten Maßnahmen zur Normalisierung der Lage nach einem Konflikt die Verlockungen der Verflechtung von Kriminalität und Konflikt verringern, indem man sich darauf konzentriert, kleine und mittlere Betriebe aufzubauen. Unmengen von Geld in Regierungen zu pumpen, die entweder Hilfsleistungen nicht effektiv aufnehmen können oder die es nur allzu gut verstehen, es privaten Interessen entsprechend zu verteilen, ist in der Situation nicht hilfreich. Versprechungen, Millionen ins Land fließen zu lassen, nicht einzuhalten, kann ebenso schädlich sein. Den Menschen einen einträglichen Arbeitsplatz zu geben und sie an der Gesellschaft zu beteiligen wird sie zu verantwortungsbewussteren Staatsbürgern machen. Denselben Effekt haben (Um-)Schulungs- und Ausbildungsmaßnahmen.

Allgemeiner ausgedrückt: Es ist wichtig, weiten Bevölkerungskreisen verständlich zu machen, dass es zwar einige Vorteile haben kann, die Partikularinteressen der eigenen Gemeinschaft zu schützen, dass die Vorteile aber größer sein könnten, wenn der Konflikt gelöst würde. Das ist offensichtlich nicht im Interesse derjenigen, die vom Status quo profitieren (warum sollten sie den Kuchen teilen?); gibt es jedoch eine nachweisliche Friedensdividende, werden die fühlbaren Vorteile für größere Teile der Bevölkerung offenkundig.

Kurz gesagt: Man muss sich mit den Symptomen und mit den Ursachen sowohl auf hoher Ebene als auch an der Basis auseinander setzen. Das hört sich vielleicht sehr ambitioniert an und es bedarf wahrscheinlich auch eines langfristigen Ansatzes. Die Alternativen sind jedoch deutlich weniger attraktiv, wenn man nicht gerade zu den wenigen Leuten gehört, die von Instabilität profitieren.

Das Entscheidende ist, dass wir uns danach fragen, warum „eingefrorene“ Konflikte scheinbar so schwer „aufzutauen“ sind. Eine der wichtigsten Überlegungen dabei ist, sich dem Problem aus einem anderen Blickwinkel anzunähern, nämlich sich zu vergegenwärtigen, dass einige der Protagonisten kein Interesse an der Beendigung des Konflikts haben. Wie ein Autor es formulierte, müssen wir auf der Suche nach Lösungen für lang anhaltende Konflikte „vielleicht verstehen und akzeptieren, dass die Gewalt für maßgebliche Gruppen nicht ein Problem, sondern die Lösung bedeutet“.²³ „Zu verstehen, was durch Krieg gewonnen werden kann,“ könnte es in der Folge „Politikern und politischen Entscheidungsträgern erlauben, Anreize zu schaffen, die Gewalt weniger attraktiv und damit weniger wahrscheinlich machen“.²⁴

23 David Keen, Incentives and Disincentives for Violence, in: Mats Berdal/David Malone (Hrsg.), Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars, Boulder 2000, S. 25.

24 Ders., The Economic Functions of Violence in Civil Wars, Adelphi Paper 320, International Institute for Strategic Studies, London 1998, S. 72.

Die Rolle der OSZE: Die Punkte miteinander verbinden

Der OSZE verfügt über viele Elemente, die zur Bewältigung der in diesem Beitrag angesprochenen Probleme geeignet sind, sie müsste sie jedoch besser kombinieren. So befasst man sich intensiv mit einigen Symptomen und der Verbreitung der Korruption, z.B. mit Menschenhandel, Drogenhandel und illegalem Handel mit Kleinwaffen. Es gibt auch Bemühungen zur Verbesserung der Grenzbeobachtung und der Polizeiarbeit. Einige der Missionen, insbesondere in Südosteuropa, beschäftigen sich mit den Ursachen und Wirkungen von Korruption.

Es könnte jedoch mehr getan werden, um Kriminalität und Korruption sowie ihre Verknüpfung mit Konflikten in Angriff zu nehmen. Wenn die OSZE es versäumt, dieses Problem anzupacken, könnten die Chancen für andere Schwerpunktaktivitäten wie Demokratisierung, Konfliktverhütung und die Normalisierung der Lage nach Konflikten beeinträchtigt werden. Javier Solana bemerkte dazu kürzlich auf einer Regionalkonferenz der EU zur Konfliktprävention: „Organisierte Kriminalität ist wohl die größte einzelne Bedrohung für die Gesellschaft und die langfristige Stabilität in unserer Region. Wird sie nicht entschieden bekämpft, werden wir mit all unseren Anstrengungen, Frieden in Gesellschaften aufzubauen, die sich von Konflikten erholen, permanent Rückschläge erleiden. Zudem werden die demokratischen Institutionen, die es Gesellschaften ermöglichen, Konflikte friedlich zu lösen, ständig unterhöhlt.“²⁵

Da es zu den zentralen Aufgaben der OSZE gehört, Konflikte zu verhüten bzw. nach einem Konflikt „aufzuräumen“, und da Kriminalität und Korruption Faktoren sind, die zu Instabilität führen können, müsste die OSZE der Verflechtung von Kriminalität und Konflikt größere Aufmerksamkeit widmen.

Die OSZE könnte aufgrund ihres umfassenden Verständnisses von Sicherheit und ihres Renommées in der Konfliktprävention und -nachsorge bei diesem Thema die führende Rolle übernehmen. Sie müsste nicht einmal neue Kapazitäten schaffen, sondern könnte das Problem im Rahmen ihrer politischen Verpflichtungen behandeln und die Koordination übernehmen, indem sie intergouvernementale Wirtschaftsorganisationen und Institutionen zur Verbrechensbekämpfung (wie z.B. UNDP, UNODC und Europol), regionale Organisationen (insbesondere das SECI-Regionalzentrum für die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität) sowie führende NGOs (wie z.B. *Transparency International*) zusammenbringt, um zu erörtern, was man zum einen generell, zum andern in einem bestimmten Land oder einer bestimmten Region tun kann. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse könnten in die Arbeit der OSZE-Missionen, die Polizeiarbeit und Tätigkeiten im Bereich der wirtschaftlichen Dimension der OSZE Eingang finden.

25 Kommentar Javier Solanas anlässlich der Regionalen Konferenz der EU zur Konfliktverhütung, Helsingborg/Schweden, 29-30. August 2002.

Das könnte auch der wirtschaftlichen Dimension der Arbeit der OSZE neue Impulse geben und ihr mehr Bedeutung verleihen. Man rufe sich nur in Erinnerung, dass die Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten in der im November 1999 in Istanbul verabschiedeten Europäischen Sicherheitscharta angesichts der Feststellung, dass „[w]irtschaftliche Freiheit, soziale Gerechtigkeit und Verantwortungsbewusstsein gegenüber der Umwelt (...) für den Wohlstand unerlässlich“ seien, beschlossen, „sicher[zu]stellen, dass die wirtschaftliche Dimension entsprechenden Raum erhält, insbesondere als ein Element unserer Frühwarn- und Konfliktverhütungsarbeit“.²⁶ In der Charta ist dem Thema „Rechtsstaatlichkeit und der Kampf gegen die Korruption“ ein eigener Absatz gewidmet. Darin bekräftigen die Staats- und Regierungschefs ihr Bekenntnis zur Rechtsstaatlichkeit und stellen fest, „dass die Korruption eine große Bedrohung für die gemeinsamen Werte der OSZE darstellt“ und potenziell Instabilität schafft. Die Teilnehmerstaaten verpflichten sich, „ihre Bemühungen im Kampf gegen die Korruption und die Verhältnisse, die sie begünstigen, zu verstärken und sich für einen positiven Rahmen für verantwortungsvolle Staatsführung und Integrität im staatlichen Bereich einzusetzen“.²⁷ Darüber hinaus enthält das Dokument des Wiener Ministerrattreffens einen „Bericht über den Beitrag der OSZE zu den internationalen Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung“. Die Verpflichtung existiert also bereits, in der Praxis muss jedoch der politischen Ökonomie von Konflikten mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Ein Berater für ökonomische Sicherheit könnte als Clearingstelle und Verbindungsperson für Aktivitäten zur Bekämpfung der Korruption fungieren und den Missionen Hilfestellung im Hinblick auf Sicherheitsaspekte wirtschaftlicher Tätigkeiten leisten. Die derzeit noch begrenzten Fähigkeiten der OSZE in strategischen Fragen der Polizeiarbeit könnten ausgebaut und zum Teil – mit viel Fingerspitzengefühl – auf die Terrorismusbekämpfung zugeschnitten werden. Auch wenn es für einige Teilnehmerstaaten unbequem sein mag, könnte die Verflechtung von Kriminalität und Konflikt im Rahmen des Wirtschaftsforums bzw. spezialisierter Folgetreffen (nach dem Muster der bisherigen Seminare zum Thema „Transparenz und gute Regierungsführung in Wirtschaftsfragen“) diskutiert werden. Die Staaten könnten auch einen Verhaltenskodex in Erwägung ziehen. Tätigkeiten in den Bereichen Kleinwaffen, Entwaffnung, illegaler Handel und Grenzbeobachtung könnten in diesem Kontext (erneut) überdacht werden.

Die Blaupausen liegen in Form der Aktivitäten, die zur Bekämpfung des Terrorismus gedacht sind, zum Teil bereits vor. Der Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus und das Aktionsprogramm der Internationalen Konferenz von Bischkek über die Stärkung von Sicherheit und Stabilität in

26 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, hier: S. 466.

27 Ebenda, S. 466-467.

Zentralasien enthalten eine Reihe konkreter Vorschläge, die zur Entflechtung von Kriminalität und Konflikt genutzt werden könnten. Wie bereits im Abschnitt über die Semantik festgestellt, muss man jedoch aufpassen, dass man zwischen Terrorismus und ethnischen Konflikten keine allzu enge Verbindung herstellt, da dies die Gefahr des potenziellen Missbrauchs durch jene in sich birgt, die Minderheiten zu Terroristen stempeln wollen. Darüber hinaus muss man sich vor allzu plumpen Herangehensweisen an Probleme, die viel mit Sicherheit, aber nichts mit Terrorismus zu tun haben, hüten.

Was das Procedere anbelangt, so kann der kooperative Sicherheitsansatz der OSZE dazu genutzt werden, Probleme der Korruption und der organisierten Kriminalität sowie deren Beziehung zu Konflikten in Angriff zu nehmen. Sowohl der Prozess selbst als auch die Ergebnisse mögen für die eine oder andere Regierung schmerzhaft sein, aber nicht mehr als andere zentrale Themen der OSZE wie Menschenrechte und Rüstungskontrolle auch. Darüber hinaus gilt für Korruption dieselbe Logik wie für andere Aspekte des Sicherheitsansatzes der OSZE, nämlich, dass es ein gemeinsames Interesse an der Auseinandersetzung mit dem Thema gibt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Zusammenhang von Kriminalität, Korruption und Konflikt ein Thema ist, das so aktuell wie problematisch ist. Es ist auch ein Thema, das erforscht werden muss, das Ressourcen und politischen Willen erfordert. Aufgrund ihrer Flexibilität, ihres umfassenden Sicherheitsverständnisses und ihrer innovativen Tradition wäre die OSZE gut geeignet, eine wichtige Rolle auf diesem Gebiet zu übernehmen.