Bundeskriminalamt

Weltweite Brennpunkte der Kriminalität - Auswirkungen auf Deutschland

BKA-Herbsttagung vom 25. - 26. November 2009

Internationale Brennpunkte der Kriminalität: Ursachen, Entwicklungen, Gegenstrategien

Langfassung Vortrag

Prof. Dr. Dr. Hans J. Gießmann

Direktor des Berghof Forschungszentrums für konstruktive Konfliktforschung in Berlin

BKA

(FOLIE 1, Gliederung)

I. Einleitung

II. Ursachen und Schlüsselprobleme

III. Folgen und Entwicklungen

IV. Gegenstrategien

I. Einleitung

(1) Globalisierung ist das entscheidende Stichwort für den folgenden Vortrag. Neben der Wirtschaft, den politischen Beziehungen, den Verkehrs- und den Kommunikationsinfrastrukturen haben sich in den zurückliegenden Jahren auch vorsätzlich rechtswidrige, kriminelle Handlungsweisen *globalisiert*.

(2) Wenn wir also von *internationalen* Brennpunkten der Kriminalität, ihren Ursachen und Folgen sprechen, dann sind die *spezifischen* Merkmale der *Globalisierung* sowohl für die Analyse als auch für die Entwicklung von Gegenstrategien in Rechnung zu stellen.

(3) Mit der Globalisierung haben sich die Rahmenbedingungen krimineller Aktivitäten und somit auch die *Voraussetzungen für Kriminalitätsprävention, Ermittlung und Strafverfolgung* grundlegend verändert.

II. Ursachen und Schlüsselprobleme

(FOLIE 2, Aufgliederung Ursachen/Schlüsselprobleme)

(1) Soziale Interaktionen sind prinzipiell – und in doppelter Hinsicht – *entgrenzt* worden.

Zum einen sind sie durch *Transnationalität* geprägt, d.h. die Grenzen der Staaten sind mindestens durchlässiger, in Teilbereichen sogar irrelevant geworden.

Zum anderen bewirkt die *globale Interdependenz* in Schlüsselfragen zivilisatorischer Existenz und Prosperität (Wirtschaftshandeln, Energiesicherheit, Umwelterhaltung), dass auch *lokales* Handeln die Interessen Dritter schädigen oder sich über *große Distanz* und sogar *zeitversetzt* für andere Staaten und Gesellschaften nachhaltig auswirken kann. Die Zerstörung von Energiepipelines in Nigeria, der Opiumanbau in Afghanistan, die Produktpiraterie in China, oder die Seepiraterie am Horn von Afrika sind hierfür beredte Beispiele.

(2) Zweitens hat sich die *Akteursqualität* kriminellen Handelns ebenfalls grundlegend verändert. Auch hier haben wir es mit einer doppelten Tendenz zu tun.

Zum einen ist, vor allem im Bereich der Organisierten Kriminalität, eine *Politisierung vernetzter krimineller Akteursgruppen* und, damit im Zusammenhang stehend, die Herausbildung von extrem hierarchisch organisierten und effizient funktionierenden Schattenwirtschaften zu verzeichnen, deren Ausbeute in einigen Ländern sogar den Ertrag des offiziell erwirtschaften Bruttoinlandprodukts übersteigt. So beispielsweise in Guinea Bissau in Bezug auf den Drogenhandel sogar um ein Vielfaches. In einigen Weltregionen haben die kriminellen Netzwerke gezielt staatliche Strukturen für bestimmte Schattenmärkte gekapert, indem sie herrschende Regime, Sicherheitsorgane und Polizeikräfte personell oder unterwandern oder finanziell alimentieren. In Südostasien beispielsweise haben die United Wa State Army, die beiden Shan-State Armies, sowie die buddhistisch Armee der Karen in Myanmar gemeinsam mit chinesischen Gruppen, darunter den 14k Triaden, ein auf Drogenprofit gerichtetes kontrollierendes Netz mittlerweile über eine Region geworfen, die von Indien über China bis nach Malaysia reicht. Ähnliche Konstellationen finden wir im Raum Zentralasien/Afghanistan und in Mittelamerika. Auf dem Balkan blüht der illegale Markt für Zigaretten und für den Handel mit Frauen. Mehr als ein Viertel geht auf das Konto der Balkan-Connection, die übrigens auch satt am Drogenhandel partizipert.

Zum anderen ist aber auch eine verbreitete *Kriminalisierung politischer Strukturen* zu beobachten, neben der massiven Ausbreitung von Korruption dabei auch die Bildung von Zweckallianzen für die Generierung finanzieller und materieller Ressourcen für politische Zwecke. Vor allem in rechtstaatlich kritischen Staaten ist dies zu beobachten, insbesondere dort, wo sich rivalisierende Herrschaftsfraktionen um die Macht streiten. Die Verflechtung von Terrorismus und organisierter Kriminalität erweist sich hier als ein besonders markanter Trend, stellt sie doch die traditionelle Unterscheidung zwischen einem eher politischen Terrorismus und einer eher profitorientierten Kriminalität in Zweifel und führt damit zu neuen Herausforderungen für Analyse und Gegenwehr.

Mit anderen Worten: es kommt zu einer Verschränkung von *Gewaltökonomien* bzw. *Gewaltmärkten* (Elwert) mit *Gewaltkulturen* – bzw. zu einem Kontinuum zwischen Kriminalität. Terrorismus und kriegsähnlichen Gewaltkonflikten.

FOLIE 2a (mit Erläuterung: Terror/Krieg/Kriminalität Kontinuum)

FOLIE 2 (Aufgliederung Ursachen/Schlüsselprobleme)

(3) Drittens schließlich, und auch hier mit zwei Seiten, stehen die *Staaten* als Träger und Sachwalter der nationalen und internationalen Rechtsordnungen unter wachsendem Stress.

Zum einen hat sich die Anzahl *zerrütteter Staaten* (manche sprechen auch von „defekten“, oder in der Bandbreite von „schwachen“ bis „gescheiterten“ Staaten) erhöht – je nach Messkriterien werden heute zwischen 30 und mehr als 60 Staaten in diese Kategorie eingeordnet. Dies bedeutet, dass bei pessimistischer Annahme von knapp einem Drittel aller Staaten angenommen wird, dass sie fundamentale politische Güter – von der Si-

cherheit, über legitime politische Organisationen, bis hin zu funktionierender Wirtschaft und sozialem Wohlergehen – nicht mehr hinreichend zu garantieren imstande sind. Wo aber Defekte staatlichen Regierens nicht durch Hilfen Dritter aufgefangen werden, entstehen ungeschützte Räumen für das Eindringen und die Ausbreitung krimineller Strukturen.

Andererseits ist aber die Lage selbst für *„intakte" Staaten* in der Globalisierung kaum weniger entspannt. Deren Herausforderungen sind weder im hoheitlichen Raum ohne Bezugnahme auf äußere Entwicklungen, noch „national" zu bewältigen. Selbst die Europäische Union ist als Einzelakteur im Weltmaßstab nicht imstande, bedrohliche Entwicklungen ihrer Interessen präventiv ausschließen zu können. Sie bedarf der Kooperation mit Partnern ebenso wie einer Politik der Risikominimierung und Schadensbegrenzung.

(FOLIE 3, Entgrenzung durch Internet)

(4) Eine weitere, vielleicht sogar am meisten problematische Rolle für die Bewertung internationaler Brennpunkte der Kriminalität in der Gegenwart, spielt die tendenziell *völlige Aufhebung der Grenzen* zwischen räumlichen und zeitlichen Ebenen, wie sie das **Internet** hervorgebracht hat. Auch hier sind unterschiedliche, jedoch parallele Entwicklungen festzustellen:

- Das WWW wird von organisierten Netzwerken aber auch „Laien" für *Betrugs- und Eigentumsdelikte* missbraucht. Dazu gehört die Fälschung von online-gestützten Bank-Auftritten, der Diebstahl und der Missbrauch von Kontodaten, Passwörtern und web-gestützten Tresoren. Die vorsorgliche Tarnung der Akteure, ihre örtliche Ungebundenheit und die extreme Geschwindigkeit der Handlungsabläufe erschweren die Identifizierung der Täter, deren Strafverfolgung und die Gefahrenabwehr erheblich.

- Eine zweite Entwicklung wird als *„white collar crime"* bezeichnet und umfasst kriminelle Aktivitäten, die in den Bereich der Manipulation der internationalen Finanzmärkte fallen. Neben dem Missbrauch von Insider-Wissen für den Betrug mit Börsenpapieren gehört in diesen Bereich vor allem die Manipulation von Aktien- und Wechselkursen. Die wirtschaftlichen Schäden allein durch internetgestützten Börsenbetrug belaufen sich nach konventionellen Schätzungen auf etwa zehn Mrd. USD im Jahr. Auch hier liegen Ursache und Schadenswirkung räumlich weit auseinander.

- *Erpressungshandlungen* über das Internet sind ein weiterer beunruhigender Trend. Einer der bekanntesten Fälle betraf den heutigen Bürgermeister von New York, Michael Bloomberg, der im Jahre 2000 aufgeklärt werden konnte. Allerdings ist zu befürchten, dass gerade hier die Dunkelziffer angesichts eines vergleichsweise geringen Täterrisikos, des hohen Schadenspotenzials für verwundbare Netzwerkstrukturen und insofern durch nichtgemeldete Fälle extrem hoch sein könnte.

- Ein vierter Trend sind zunehmende *Störungen weltweiter Kommunikations- und Steuerungsstrukturen.* Der berüchtigte „Loveletter Worm“ zielte beispielsweise auf Zugangscodes für die UBS, die Urheberschaft konnte nie genau ermittelt werden. Zwischen harmlosen sogenannten „hoaxes“, spielerischen Viren und böswilliger „malware“ zu unterscheiden ist sehr schwierig. Die Schwelle der Kriminalität ist angesichts wachsender Verwundbarkeit und Abhängigkeit von funktionsfähigen Kommunikations- und Steuerungsnetzen jedoch sehr niedrig anzusetzen, selbst wenn im Einzelfall die Schadenswirkungen unerheblich bewertet werden.

- Fünftens ist die Umgehung von Rechtslagen zu beobachten. Besonders problematisch ist dabei der *illegale Download von Programmen, Filmen und Musik*, der in einigen Staaten nicht verfolgt wird. Ähnliches gilt für di Einpflanzung von Viren in das Netz. Selbst wenn die Urheber ermittelt werden können, wie im Falle des „Love Bug“ ein Student auf den Philippinen, ist damit nicht gewährt, dass Strafverfolgungen zum Ziel führen, wenn in den entsprechenden Ländern keine Rechtsgrundlagen hierfür vorhanden sind.

- Sechstens: *Geldwäsche*. In dem Maße wie zunehmend über das Netz direkt gehandelt wird, E-Bay, Amazon, Glücksspielsysteme und andere Online-Dienste verzeichnen inzwischen Milliardenumsätze, wird das Internet attraktiv auch für Praktiken der internationalen Geldwäsche. Die Transaktionen erfolgen blitzschnell, durchlaufen mehrere Schaltstationen, vermischen sich mit legalen Transfers und sind, bedingt durch anonyme Filter, schlussendlich kaum nach zu verfolgen.

- Schließlich, doch keineswegs zuletzt, ist die zunehmende Verquickung einer dezentralen internationalen *Hackerszene und kriminellen Netzwerken* zu beobachten. Zu den bekanntesten Fällen gehört der 1999 zur Verhandlung gekommene Fall des Downloads Tausender Nummern von „Sprint Calling Cards“ durch zwei Angehörige des Hackerclubs „Phonemasters“, die über drei Stationen in Kanada, in den USA und in der Schweiz schließlich bei der Mafia in Italien wieder auftauchten.

Der sogenannte *Cyber-Crime* verdient im hier vertretenen Kontext aus zwei Gründen eine besondere Aufmerksamkeit.

Erstens verschafft das Internet der organisierten Kriminalität weltweit einen *praktisch grenzenlosen Raum* profitschürfender Aktivität und einen erheblichen Handlungsvorteil gegenüber einzelstaatlicher oder gruppenstaatlicher Kriminalitätsbekämpfung. So gesehen ist das weltweite Web der weltweit schwierigste, vielleicht sogar der wichtigste internationale Brennpunkt der Kriminalität geworden.

Zweitens erweisen sich vor diesem Hintergrund statistische Annahmen über internationale Erfolge in der Kriminalitätsbekämpfung möglicherweise als voreilig. Schneller als andere Bereiche sozialen Handelns passt sich die *findige Kriminalität* neuen Möglichkeiten und Chancen an. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit, und dies greift schon etwas auf die Schlussfolgerungen vor, auch auf Seiten der Prävention und Ermittlung mit den Veränderungen der Globalisierung Schritt zu halten.

(5) Natürlich lassen sich unabhängig vom bisher Gesagten Brennpunkte der Kriminalität aber auch immer noch auch *weltweit lokalisieren*. Auch hier sollte jedoch berücksichtigt werden, dass wir es mit *direkten Effekten* (Schäden an eigenen Gütern) und *indirekten Effekten* (Erschweren der Rahmenbedingungen für eigenes Handeln) zu tun haben können.

(FOLIE 4, Probleme defekter Staatlichkeit)

(6) Wie bereits prinzipiell ausgeführt, sind vor allem Staaten mit einer *defekten* oder *zerrütteten* Struktur und Handlungsfähigkeit besonders gefährdet. Vier Problembereiche sind von besonders wichtiger Bedeutung:

- der unzureichende physische Schutz der Menschen und der Einrichtungen des Staates,
- der Verlust an Legitimität für die politischen Institutionen und für die Administration der Belange des Staates,
- die eingeschränkte Funktionsfähigkeit der Volkswirtschaft, und
- gravierende Beschränkungen für das soziale Wohlergehen der Bevölkerung.

(7) Der *unzureichende physische Schutz* der Menschen und der Einrichtungen des Staates äußert sich zuallererst in der Erosion des Gewaltmonopols. In Staaten, in denen die Regierung die Kontrolle über das Gewaltmonopol einbüßt, begibt sie sich diese zugleich ihrer Möglichkeiten zur Durchsetzung einer allgemeinverbindlichen Rechtsordnung. Damit öffnen sich aber nicht nur die Schleusen zur politischen Anarchie, sondern es wird auch die sicherheitspolitische Integrität der Gesellschaft insgesamt aufs Spiel gesetzt. Der unkontrollierte Zugriff auf Gewaltmittel lädt kriminelle Akteure dazu ein, das Gesetz zu brechen oder in die eigenen Hände zu nehmen. Insbesondere der illegale Waffenbesitz ist in diesem Kontext hervorzuheben. Nach Schätzungen der Vereinten Nationen befinden sich gegenwärtig knapp 700 Millionen kleine und leichte Waffen weltweit im illegalen Umlauf, der größte Teil davon auf der südlichen Halbkugel. Der illegale Transfer von Waffen trägt dabei zur Verstetigung von Gewaltkonflikten oder zur Förderung des Terrorismus bei, aber eben auch zur Verfestigung von Gewaltkulturen und Gewaltmärkten.

Fehlende Rechtssicherheit und öffentliche Ordnung bilden den Nährboden für die Entstehung und Ausbreitung politisch gedeckter krimineller Aktivitäten und Netzwerke. In-

sofern liefert die Liste der hiervon am stärksten betroffenen Staaten Indizien, die für die Analyse unter Kriminalitätsgesichtspunkten wesentlichen Aufschluss bieten. An deren Ende stehen: Somalia, Irak, Myanmar, DR Kongo, und Afghanistan.

(8) Der *Verlust an Legitimität* für die politischen Institutionen und für die Administration der Belange des Staates ist ein weiteres wichtiges Indiz für Staatszerrüttung. Hierzu gehören vor allem die Zersetzung und fehlende Kontrolle der staatlichen Verwaltung, die Missachtung grundlegender Rechte und Freiheiten der Menschen, eine unberechenbare und nicht zur Rechenschaft verpflichtete Regierung und eine klientelistischen Interessen dienende Justiz. Werden die Bürgerinnen und Bürger von der Beteiligung an ihrem Staat ausgeschlossen, wenden sie sich unausweichlich von ihm ab. Im ersten Schritt sehen sie sich nicht mehr an bestehende Rechtsnormen gebunden. Zwar besteht zwischen diesem Schritt und der Hinwendung zu kriminellem Handeln keine automatische Brücke. Wo kein Recht mehr existiert, gibt es letzten Endes auch keinen Rechtsbruch. Aber: und dies ist hier entscheidend, indem sich die Grenzen zwischen Recht und Unrecht auflösen, verschwinden auch die moralischen Hürden der Rechtsbindung. In diese Kategorie fallen sowohl autokratische Staaten wie Belarus oder Zimbabwe, wie auch Zombi-Regime vom Kaliber Nordkoreas und Myanmars sowie faktisch gescheiterte Staaten wie Somalia.

(9) Einbußen oder *Defizite in der Funktionsfähigkeit der Volkswirtschaften* sind insofern für die Ausbreitung krimineller Aktivitäten, als sie die Menschen in den Ländern nach Auswegen suchen lassen, ihre gesellschaftliche Reproduktion zu sichern. Hinzu kommen klientelistische Interessen in oder an ressourcenstarken und industriell oder landwirtschaftlich monostrukturellen Staaten, die darauf zielen, aus diesen Strukturen größtmöglichen privaten Nutzen zu ziehen. Der Handel mit Drogen, Hölzern, Mineralien, Energie und anderen Rohstoffen bietet den Menschen an den Ursprungsländern der Warenketten in der Regel nur lebenserhaltende Gewinne, wirft aber bis zu den Zielmärkten ansteigend gigantische Profite ab.

Fehlen grundlegende makroökonomische und fiskalische Rahmenbedingungen für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Ressourcenmanagement kann die Basis für einen freien und prosperierenden Markt sowie eine selbsttragende Wirtschaft nicht entstehen. Wo Schattenwirtschaften ungehindert zur Alternative werden, finden kriminelle Netzwerke ein breites Betätigungsfeld. Die Drogenproduktion in Afghanistan und in Myanmar – die fast 95 Prozent des weltweiten Aufkommens an Opium umfassen – haben die Fähigkeiten ruiniert, zu funktionsfähigen Volkswirtschaften ohne fremde Hilfe zu gelangen. Die exorbitanten Gewinne dieses Geschäfts werden freilich nicht hier, sondern in den USA und in Europe erzielt. Gleiches trifft auf den Handel mit Tropenhölzern und seltenen Rohstoffen aus Ländern wie Kongo, Angola, Indonesien oder Nigeria zu. Wenn in diesem Zusammenhang von Kriminalitätsbrennpunkten die Rede sein sollte, fallen insofern eher die Transportwege und die kontrollierenden Clans, z.B. in Zentralasien und Mexiko, und die Drahtzieher des Handels in den westlichen Zielländern ein.

(10) Ähnliches gilt für die *Beschneidung sozialer Entwicklungsmöglichkeiten*. Wenn berufliche und soziale Verwirklichungs- und Aufstiegsmöglichkeiten verwehrt werden und an-

gemessene Lebensumstände, einschließlich Gesundheitsfürsorge, Bildung und Sozialleistungen, nicht vorhanden sind, besteht ein hohes Risiko für das Abgleiten in kriminelle Lebensführung.

(FOLIE 5, Begünstigende Faktoren für Kriminalität)

(11) Staatszerrüttung allein ist ein wichtiger, aber *kein ausschließlicher Indikator*, für die Entstehung von Brennpunkten internationaler Kriminalität. Schwache Staaten sind aber wie autokratische Regime risikoanfälliger für die Verwandlung in dysfunktionale Staaten, d.h. Instrumente zur Verfügung und Bereicherung von klientelistischen Gruppen. Die Analyse unterscheidet zwischen unterschiedlichen Typen schwacher Staaten in der Bandbreite von schwachen und politisch unwilligen Ländern wie Myanmar, Simbabwe, Haiti und Sudan und schwachen Staaten, die aber Fortschritte in allen Bereichen machen, wie Senegal und Honduras. Für die Analyse und Bewertung der Kritikalität der Lage und der Virulenz krimineller Strukturen ist es insofern zwingend, die Umstände insgesamt, aus ihnen heraus entstehende Dynamiken und deren Ursachen in Rechnung zu stellen. So sind keineswegs die ärmsten Länder zwangsläufig die am meisten für eine organisierte Kriminalität anfälligen Strukturen. Kolumbien, das an der Spitze weltweit in der Produktion von Kokain steht, oder Saudi-Arabien, woher 15 der 19 Hijacker des 11. September 2001 stammten, Russland, das eine Vielzahl transnational agierender Unternehmen beherbergt und angeblich einen Steuerverlust von mindestens 50 Prozent durch die Schattenwirtschaft erleidet, oder auch China als Mastermind der Produktpiraterie und Stammland der weltweit aktiven Triaden, gehören nicht zu den schwachen Staaten und sind selbst auf dem Good Government Index der Weltbank nicht in der schwächsten Gruppe zu finden. Es sind also noch weitere Quellen und begünstigende Faktoren der Entwicklung von internationalen Brennpunkten der Kriminalität zu berücksichtigen. (FOLIE) Hierzu zählen u.a. lange, schwer zu bewachende Grenzen (Tajikistan/Afghanistan; USA/Mexiko[1], USA/Kanada, Russland/China, Russland Mongolei), stark frequentierte, und insofern ebenfalls schwer zu kontrollierende Grenzdurchgänge (Schiphol, Frankfurt, USA/Mexiko, USA/Kanada, NAFTA- und EU-Außengrenzen), Transitstaaten mit ineffizienten Grenzregimen (v.a. Länder „im Übergang“, z.B. der gesamte FSU-Raum, aber auch RSA, Pakistan), fehlende Kontrolle über Grenzregionen (Spanien/Nordafrika, Italien/Nordafrika, USA/Mexiko, Kolumbien/Brasilien/Venezuela) Korruption (Kaukasusraum, Lateinamerika, westlicher Balkan), Schwierigkeiten in der grenzüberschreitenden Abstimmung und Kooperation (Schengen/Nachbarländer)

FOLIE 6, (Gewaltkonflikte/Transnationalierung von Ideologien)

(12) Die wichtigsten dabei sind neben extremer Ausmaße von Korruption die *Präsenz anhaltender Gewaltkonflikte* und die *Transnationalisierung von Ideologien und Interessengemeinschaften*, die eigenes kriminelles Handeln rechtfertigen, wenn es zum Nachteil von als feindlich oder minderwertig angesehenen Akteuren eingesetzt wird.

[1] USA-Mexiko: Durchlass pro Jahr ca. 252 mn. Personen, 86 mn. Fahrzeuge, 4.4. mn. Trucks, 600.000 Züge.

(13) Anstelle der großen zwischenstaatlichen Kriege ist heute eine Vielzahl von vergleichsweise *kleinen, asymmetrisch geführten Gewaltkonflikten* getreten. Die Begrifflichkeit der „kleinen Kriege“ ist in diesem Zusammenhang zwar populär, aber in der Sache problematisch, denn es handelt sich hier nicht um Miniausgaben der Kriege, wie wir sie in der Vergangenheit kannten. Die Gemeinsamkeiten und Unterschiede, die in der wissenschaftlichen Literatur gehandelt werden, sind zumeist eher vernebelnd als erhellend. Für unser Thema ist lediglich ein Aspekt von Belang: Während zwischenstaatliche Kriege die Kriegführenden mit ihren Staaten enger denn je verschweißt, beruhen die meisten Gewaltkonflikte der Gegenwart darauf, dass von den nichtstaatlichen Gewaltakteuren die Legitimität auch und gerade der Staaten, auch des eigenen Staates infrage gestellt oder bestritten wird. Oft besteht eine höhere Loyalität gegenüber einer klientelistischen Gruppe als gegenüber einem Staat oder einer Nation. Die Vielzahl solcher Gewaltkonflikte ist ebenso erstaunlich wie besorgniserregend. Für das Jahr 2007 allein wurden 79 sogenannte LICs, 18 ethnisch mobilisierte Konflikte mit Genozid rechtfertigenden Ideologien und 175 kleinere innerstaatliche bürgerkriegsähnliche Kampagnen gezählt. Demgegenüber wies die Bilanz nur vier zwischenstaatliche Kriege aus. Politische, ethnisch-mobilisierte und kriminell motivierte Gewaltakte verschmelzen sich zu einem wenig durchschaubaren Phänomen, dessen Dimensionen nur noch durch die versuchsweise Dekonstruktion erschütternder Opferzahlen aus den letzten zwei Jahrzehnten erhellt werden, 3,3 –4,7 Millionen konfliktbedingter Todesopfer in der Demokratischen Republik Kongo in zehn Jahren, binnen 5 Jahren, mehr als 2 Millionen in 20 Jahren im Sudan, eine Million allein 1994 in Ruanda. Aber in Relation sieht es mit Blick auf die Opferzahlen der immer brutaler geführten Drogenkriege kaum minder schlecht aus. Allein in Mexiko sind nach neuen UN-Statistiken binnen zwei Jahren mehr als 600 Kinder getötet und 3.700 Kinder durch Schießereien und Anschläge auf ihre Familien zu Waisen geworden. 14.000 Morde soll es seit Amtsantritt von Calderon im Jahre 2006 gegeben haben, allein in Ciudad Juarez mehr als 1.700 im Jahre 2009. Die Grenzstadt hält den traurigen aktuellen Rekord unter den Metropolen mit den meisten Mordopfern. Eine Untersuchung in Kolumbien hat gezeigt, dass paramilitärische Organisationen und Drogenkartelle zeitweise bis zur Hälfte des Territoriums unter ihre Kontrolle bringen konnten. Mehr als 40.000 Menschen vielen den rivalisierenden Kämpfen zum Opfer, 1,7 Millionen Menschen wurden zu Binnenflüchtlingen. Ca. 70% der „Betriebskosten“ von FARC stammen allein aus dem Drogengeschäft und der Entführungsindustrie.

(14) Die ideologische Legitimierung kriminellen Handelns ist ein weiteres gravierendes Problem. Sie zieht ihre Anziehungskraft nicht nur aus der mangelnden Legitimation der jeweiligen Staaten sondern wird durch bewusste Konstruktion ausgrenzender kollektiver Identitäten befeuert. Ethnische Zugehörigkeit, religiöse Präferenz, Hautfarbe, Sex, Gender und Familie gehören zu den beliebtesten, und am meisten zugkräftigen Merkmalen kollektiver Identitätsstiftung, die sich dazu eignen, Existenzrechte in Frage zu stellen oder zu beschneiden. Gilt die Existenz einer Gruppe als illegitim, so erscheint auch illegitimes Vorgehen gegen diese Gruppe in letzter Konsequenz als legitim. Terrorismus, der auf solcherart kollektive Identität stützt, ist besonders nachhaltig und eskalationsgefährdet. Gesellschaften, in denen Abgrenzung Teil der eigenen Staatsräson ist, sind insofern für den Rückhalt ideologisch alimentierter Terrorgewalt besonders empfänglich.

III. Folgen und Entwicklungen

FOLIE 7 (ESS, Bedrohungen und Risiken)

(1) Einige Anmerkungen zu den Folgen aus den vorgenannten internationalen Entwicklungen. Sie schlagen sich vor allem in der Wahrnehmung von Bedrohungen nieder. Interessanterweise sind die Bedrohungswahrnehmungen – bei differenzierter Akzentuierung des Stellenwerts einzelner Bedrohungen – nahezu identisch, gleichviel ob in Deutschland und Europa, in Asien und in Afrika. Ein Blick auf die Europäische Sicherheitsstrategie offenbart ein Mosaik, das in jedem seiner Bestandteile auf internationale Brennpunkte der Kriminalität verweist.

- die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen
- Terrorismus
- Zunahme regionaler Konflikte
- Schwächung bereits schwacher Staaten
- Zunahme organisierter Kriminalität

(2) Vor allem zu den drei zuerst genannten Aspekten soll hier der Bezug zu kriminellem Handeln verdeutlicht werden.

(3) Die Verbreitung von Massenvernichtungsmitteln und ihrer Trägerwaffen stellt, auf den ersten Blick, zunächst nur eine abstrakte Bedrohung dar. Erst die Kombination von Technologiebeherrschung, Waffenbesitz und dem Willen, mit der Waffe aktive Politik zu machen macht aus der abstrakten eine konkrete Bedrohung. Kriminell ist im Augenblick vor allem das illegale Geschäft mit Komponenten und Wissen, dass für die Beschaffung der Waffen benötigt wird. Dies betrifft im Einzelnen die Gewähr des Zugangs zu Technologien und proliferationsrelevanten Gütern, den illegalen Transfer und die Bereitstellung von Wissen. Dabei geht es auf Empfängerseite zum einen um kritische Schwellenmächte wie vor allem Nordkorea und den Iran, aber auch um instabile Atommächte wie Pakistan und Nichtmitglieder des NPT wie Indien und Israel. Auf der Ursprungsseite geht es um profitorientierte Transfers relevanten Gütern ohne Genehmigung der Ausfuhrbehörden durch skrupellose Schieber, darunter in der jüngsten Vergangenheit bekanntlich auch mit Blick auf den Iran aus unserem Lande. Das Zusammentreffen von Bedarf und Bereitschaft bei Akteuren beider Seiten liefert das gefährliche Drehbuch beschleunigter Proliferation. Wie schwierig es ist, einmal in Gang gekommene Entwicklungen zurückzudrehen, zeigen die Entwicklungen in Pakistan und Nordkorea nach dem Zustandekommen der Geschäfte mit technischen Blaupausen unter der Regie des Khan Netzwerks.

(4) Zum Terrorismus, der noch mehrfach angesprochen werden wird, hier nur ein paar kurze Anmerkungen. Kaum ein andere Bedrohung verdeutlicht stärker die Durchlöcherung der Kategorien unserer Analyseverfahren und Handlungsstrategien. Innere und äußere Sicherheit, staatliche und nichtstaatliche Akteure, politische Ziele und wirtschaftliche Interessen, militärische und zivile Vorgehensweisen – alle Indikatoren greifen ineinander. Der neuzeitliche politische Terrorismus ist nicht mehr in erster Linie die von Peter Waldmann einst so bezeichnete Kommunikationsstrategie als Mittel zum Zweck, welche die Opfer schont, um die Adressaten zur Verhaltensänderung oder Machtpreisgabe zu zwingen. Er hat auch wenig mit dem von Herfried Münkler gezeichneten Paradigma eines modernen Partisanenkrieges gemein. Vielmehr geht es um eine selbstrechtfertigende und – mit größtmöglicher Einschüchterungswirkung in der Öffentlichkeit – bestrafende Attacke gegen Lebensformen, deren Bestand als moralisch und politisch nicht hinnehmbar angesehen wird. Insofern besitzen die Ziele z.B. des jihadistischen Terrorismus tatsächlich Wesenszüge einer Art totalen Kriegs, aber in der Organisation der Netzwerke und ihrem Handeln dominieren unzweideutig kriminelle Vorgehensweisen: von Geiselnahmen und Gelderpressungen über bewaffnete Anschlägen bis hin zur Infiltration vitaler Infrastrukturen. In der globalisierten Welt ist eine eindeutige Lokalisierung der Brennpunkte schwer, bzw. erweisen sich Netzwerke als extrem belastbar, mobil und zum Ausweichen in entfernte Länder fähig. Das Internet liefert auch hier fleißig genutzte Ersatzleistungen. Die Brennpunkte sind folglich weniger nach Ländern zu identifizieren als nach sympathisierenden Gemeinschaften, die den gewaltbereiten Akteuren (oft sogar ohne Wissen) als Versteck und Basis dienen.

(5) Regionale Konflikte sind vor allem dort eine Quelle krimineller Strukturen, wo die Kontrolle von Territorien durch Warlords und das Vorhandensein von Schattenökonomien (Handel mit Menschen, Waffen, Drogen, Rohstoffen) einander kreuzen und einen Schnittpunkt mit wirtschaftlichen Interessen dritter Staaten bilden. Gegenwärtig trifft dies vor allem auf Afghanistan und Irak, sowie den Nahen Osten, den Balkan, Afrika südlich der Sahara, die Kaukasusregion, Zentralasien und Teile Südasiens zu. Neben der auslösenden Momente weltumspannender Kriminalität bilden die genannten Regionen auch wichtige potenzielle Rückzugsräume.

(6) Gleichzeitig bilden regionale Konflikte neben sozialen und ökologischen Umständen die Hauptursache für das Entstehen gigantischer Flüchtlingsströme. Fast jeder 6. Erdenbürger ist Migrant, ca. 250 Millionen Menschen, etwa ¼ aller Migrantinnen und Migranten sind Flüchtlinge. Perspektivlosigkeit als gleichermaßen Vertriebene wie Unwillkommene sind Mitursache für die Ausbreitung von Kriminalität, vor allem im Umfeld der Ansiedlungen in urbanen Räumen. Nicht die Armut, sondern die Chancenlosigkeit, bringen Rechtsmissachtung und Gewaltbereitschaft hervor, die sich kriminellen Aktivitäten Vorschub leisen, aber auch den fundamentalistischen Rattenfängern immer wieder neues Rekrutierungspotenzial liefern. Im eigentlich reichen Saudi-Arabien zeigt sich dies besonders augenfällig. 50% der Menschen sind unter 25%, mehr als 50% der jungen Erwachsenen zwischen 18 und 25 Jahren sind ausgebildet aber beruflich ohne Perspektive. Die Kombination von Intellektualität und Chancenlosigkeit ist eine gefährliche Brandmischung, weil sie den Madrassen und Hasspredigern leichtes Spiel machen, Schuld und

Verantwortung zuzuweisen und damit den jungen Männern vermeintlich einen neuen Sinn des Lebens geben: die ausgemachten Feinde für das eigene Schicksal zu betrafen, und sei es um den Preis der eigenen „Erlösung“.

IV. Gegenstrategien

FOLIE 8 (Gegenstrategien, 4 Zieldimensionen)

(1) Voraussetzung für die Entwicklung von nachhaltigen Gegenstrategien ist eine nüchterne und möglichst genaue Analyse. Dabei bedarf es nicht nur des Blicks aus der Perspektive der bedrohten Seite, sondern auch eines hohen Maßes an *Empathie* für das Akteursverhalten an den Ursprungsplätzen der Bedrohung. Letzteres ist insofern wichtig, weil es helfen kann, zwischen eher und weniger tauglichen Strategien und Instrumenten vorsorglich zu unterscheiden. Die konstruktive Kooperation mit demokratieinteressierten rebellischen nichtstaatlichen Akteuren kann auf Dauer erfolgversprechender sein, als Versuche, mit Mitteln der Entwicklungshilfe zutiefst korrupte staatliche Regime zu reformieren. Hierzu bedarf es einer kohärenten Strategie aller Akteure der Innen-, Außen-, und Sicherheitspolitik.

(2) Da Gegenstrategien im Einzelnen während der Tagung noch ausführlich vorgestellt werden, soll hier nur auf einige grundsätzliche Prinzipien hingewiesen werden.

(3) Die Bekämpfung der Kriminalität auf internationaler Ebene kann nach vier Zieldimensionen strukturiert werden:

- die Prävention krimineller Handlungen
- die Schwächung (organisierter) krimineller Netzwerke
- die Milderung kriminalitätsbegünstigender Ursachen, und
- der Schutz der Bevölkerung, des Staates und der Wirtschaft

FOLIE 9 (Prävention)

(4) Prävention umfasst Aufgaben in der Bandbreite u.a.:

- der integrierten Informationsbeschaffung und Lageanalyse,
- der vertikalen (UN, EU, Bund, Länder, Kommunen) und horizontalen Interaktion (Polizei in Bund und Ländern, BVS, BND, BW, Justiz) aller sicherheitspolitisch befassten Behörden,

- der Anpassung und EU-weiten Harmonisierung aller relevanten gesetzlichen Rahmenrichtlinien (vom Waffentransfer, über Online-Ermittlung bis zur Strafverfolgung).

FOLIE 10 (Schwächung krimineller Netzwerke)

(5) Die Schwächung und Zerstörung krimineller Netzwerke verlangt vor allem nach:

- einer angemessenen Ausbildung und Ausstattung der Behörden für die ihnen zugewiesenen sicherheitspolitischen Aufgaben,

- der politischen Rückdeckung für rechtskonforme polizeiliche Operationen im Schnittfeld zwischen nachdienstlicher Aufklärung und militärischer Intervention, was nicht nur die Ausbildung örtlicher Polizeikräfte umfasst, sondern die Bildung von stabilen Strukturen grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Prinzipiell sollte Polizeikräften und zivilem Personal in Stabilisierungsmissionen ein deutlich höheres Gewicht beigemessen werden,

- entschiedene Sanktionen gegen Korruption und geeignete Maßnahmen zur Aufklärung und Austrocknung krimineller Finanzströme.

FOLIE 11 (Root Causes)

(6) Die Milderung von tiefer liegenden Ursachen der Kriminalität – nach sogenannten Root Causes – fragt insbesondere nach

- der Ausformung des in der Koalitionsvereinbarung genannten, ursprünglich im Verteidigungsbereich entwickelten Konzepts der „vernetzten Sicherheit“ mit dem Ziel, polizeiliche, militärische, entwicklungs- und außenpolitische Instrumente besser miteinander zu verzahnen. Trotz aller Probleme in der Vergangenheit könnte Kosovo hier als ein Modellfall betrachtet werden, der aber – wie auch andere Missionen – insbesondere das Negativbeispiel Afghanistan, gründlich und ressortübergreifend ausgewertet werden muss.

- einer stärkeren Fokussierung entwicklungspolitischer Investitionen vor dem Hintergrund der besonderen Probleme zerrütteter Staatlichkeit und transnationaler krimineller Aktivitäten auf Bereiche, die der Herstellung rechtstaatlicher Ordnung dienen und das Festhalten an den Prinzipien konditionierter Entwicklungshilfe. Im Innern geht es um eine transparente, Förderung der Integration und Steuerung der Migration durch ein politikfeldübergreifendes Instrumentarium auf der Grundlage eines Zuwanderungsrechts, das fundamentalistischen Abgrenzungsstrategien entgegenwirkt, und Leistungen *allen* Beteiligten abverlangt.

- Maßnahmen, die geeignet sind, die Kontrolle von Warenströmen und Geldflüssen unter Berücksichtigung von Kriterien der Nachhaltigkeit in den Ursprungsländern zu gewährleisten und nach entsprechenden Vorsorgemaßnahmen z.B. durch Einsparungen und eine effiziente und umweltverträgliche Ressourcennutzung

FOLIE 12 (Schutzmaßnahmen)

(7) Schutzmaßnahmen betreffen vor allem die Minimierung von Schädigungsrisiken für die Bevölkerung, den Staat und die Wirtschaft. Dabei geht es vor allem um

- die Härtung vitaler Infrastrukturen (Verkehr, Versorgung, Kommunikation, Sicherheit) gegen direkte oder indirekte Angriffe durch Anschläge, Spionage und andere Störungen,

- die Aufklärung, Information und transparente Einbindung (Wachsamkeit) der Bevölkerung, ohne Panik zu schüren und diffuse Ängste (Oktoberfest, Fußball); Hierzu gehört auch eine nüchterne Auseinandersetzung mit der Tragweite sicherheitspolitischer Risiken und ihrer Rückbindung auf deren Ursachen. Dabei geht es nicht um Verharmlosung, sondern um Einordnung. Nur ein Zahlenvergleich zur Illustration: Mehr als 3.000 Menschen starben bei den Anschlägen auf die Zwillingstürme in New York, fast 12.000 Amerikaner starben allein 1999 infolge Drogenkonsum.

- die enge Koordination der behördlichen Zusammenarbeit bei der Verfolgung identifizierter Straftaten und Bemühungen zur Restitution von Schadensansprüchen.

* * *

FOLIE 13 (Fazit)

Gegen die Ausbreitung der Kriminalität gerichtete Sicherheitspolitik bleibt auf absehbare Zeit vor allem eine Aufgabe staatlicher Verantwortung. Die Rechtsordnung der Staatenwelt ist ohne Alternative und muss gegen sie zielende Angriffe in Schutz genommen werden. Gleichzeitig ist aber unübersehbar, dass die Leistungsfähigkeit der Staaten, Sicherheit zu gewährleisten, im Innern wie im Äußeren abnimmt. Die Anpassung an die Veränderungen der Globalisierung erfordert ein neues Verständnis für

- die präzise Identifizierung der Risiken und die Markierung klarer Prioritäten für die Sicherheitsvorsorge

- das Zusammenwirken gesellschaftlicher Akteure zur Verteidigung von Rechtsstaatlichkeit,

- die zielbestimmte personelle Qualifikation des Personals zielbestimmte Bündelung und den effizienten Einsatz von Ressourcen in Bezug auf tatsächlich virulente Herausforderungen und

- eine engere Kooperation und die internationale Organisation der Kriminalitätsbekämpfung.