

Mehr Interaktion als geplant: Friedenseinsätze und Organisierte Kriminalität in fragilen Staaten

Wibke Hansen

Politikwissenschaft

Mehr Interaktion als geplant:

Friedenseinsätze und Organisierte Kriminalität in fragilen Staaten

Inaugural-Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades
der Philosophischen Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität
zu Münster (Westf.)

vorgelegt von
Wibke Hansen
aus Dortmund

2012

Tag der mündlichen Prüfung: 28. September 2012

Dekan der Philosophischen Fakultät: Prof. Dr. Christian Pietsch

Erstgutachter: Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Reinhard Meyers

Zweitgutachter: Prof. em. Dr. Hans-Jürgen Krysmanski

Wibke Hansen

Mehr Interaktion als geplant: Friedenseinsätze und Organisierte Kriminalität in fragilen Staaten



Wissenschaftliche Schriften der WWU Münster

Reihe VII

Band 12

Wibke Hansen

Mehr Interaktion als geplant: Friedenseinsätze und Organisierte Kriminalität in fragilen Staaten

Wissenschaftliche Schriften der WWU Münster

herausgegeben von der Universitäts- und Landesbibliothek Münster

<http://www.ulb.uni-muenster.de>

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Dieses Buch steht gleichzeitig in einer elektronischen Version über den Publikations- und Archivierungsserver der WWU Münster zur Verfügung.

<http://www.ulb.uni-muenster.de/wissenschaftliche-schriften>

Wibke Hansen

„Mehr Interaktion als geplant: Friedenseinsätze und Organisierte Kriminalität in fragilen Staaten“
Wissenschaftliche Schriften der WWU Münster, Reihe VII, Band 12

© 2013 der vorliegenden Ausgabe:

Die Reihe „Wissenschaftliche Schriften der WWU Münster“ erscheint im Verlagshaus Monsenstein und Vannerdat OHG Münster
www.mv-wissenschaft.com

ISBN 978-3-8405-0085-5 (Druckausgabe)
URN urn:nbn:de:hbz:6-36379560751 (elektronische Version)

[direkt zur Online-Version:](#)

© 2013 Wibke Hansen
Alle Rechte vorbehalten

Satz: Pamela Lampel, Großalmerode
Umschlag: MV-Verlag
Druck und Bindung: MV-Verlag



ÜBERSICHT

1 Einleitung und Methode	1
--------------------------------	---

I Konzeptionelle Grundlagen

2 Friedenseinsätze	19
3 Organisierte Kriminalität	37
4 Fragile Staaten	63

II – Analyserahmen

5 Der OK-Peacekeeping-Nexus	80
-----------------------------------	----

III – Fallanalysen

6 Einleitung zu den Fallanalysen	107
7 Kosovo – staatstragende Mafia	110
8 Haiti – Peacekeeping ohne Krieg	137
9 Sierra Leone – Management OK-gestützter Spoiler	164
10 Liberia: Zusammenbruch eines kriminalisierten Staates	191

IV – Vergleichende Auswertung, Schlussbetrachtung, Empfehlungen

11 Vergleichende Auswertung der Fallanalysen	215
12 Empfehlungen und Ausblick	249

Literaturverzeichnis	265
Quellenverzeichnis	281
Abkürzungsverzeichnis	292

INHALT

1 EINLEITUNG UND METHODE	1
1.1 Wissenschaftliche und politische Relevanz der Fragestellung	2
1.2 Forschungsstand: Organisierte Kriminalität und Friedenseinsätze	5
1.3 Organisierte Kriminalität als Forschungsthema	11
1.4 Erkenntnisziele und Methode	12
1.5 Quellen	14
1.6 Struktur der Arbeit	17

I Konzeptionelle Grundlagen

2 FRIEDENSEINSÄTZE	19
2.1 Definition	20
2.2 Die Entwicklung moderner Friedenseinsätze	21
<i>Erste Generation: Traditionelles Peacekeeping</i>	21
<i>Zweite Generation: Multidimensionale Einsätze</i>	22
<i>Dritte Generation: Robustes Peacekeeping</i>	22
<i>Vierte Generation: Exekutivmandate?</i>	23
2.3 Konzeptionelle Schlüsselfragen	24
<i>Wie viel Gewalt?</i>	24
<i>Wessen Konsens?</i>	26
<i>Welche Aufgaben?</i>	27
2.4 Peacekeeping, Peacebuilding, Statebuilding	28
2.5 Exponentielles Wachstum	34
3 ORGANISIERTE KRIMINALITÄT	37
3.1 Definitionen	37
3.2 Etikettierung: eine kritische Reflektion von OK-Definitionen	39
3.3 Entwicklung der Organisierten Kriminalität	42
3.4 Aktivitäten der Organisierten Kriminalität	45

3.5	Strategien der Organisierten Kriminalität	46
	<i>Korruption</i>	47
	<i>Gewalt und Einschüchterung</i>	48
	<i>Dienstleistungen und Wohltätigkeit</i>	48
	<i>Reduzierte Sichtbarkeit: „Flying below the radar“</i>	49
3.6	Auswirkungen der Organisierten Kriminalität	50
	<i>OK und Sicherheit der Bürger</i>	51
	<i>OK und Staat</i>	52
3.7	OK und politisch motivierte Gewaltakteure	54
	<i>Crime-Terror-Nexus</i>	54
	<i>Crime-Rebel-Nexus</i>	58
4	FRAGILE STAATEN	63
4.1	Definitionen	63
4.2	Failed States: Eine kritische Betrachtung des Konzepts	64
	<i>Vielfältigkeit des Scheiterns</i>	65
	<i>Failed States als strukturelles Vakuum?</i>	68
4.3	Fragile Staaten als Problem der internationalen Sicherheit	69
4.4	OK und fragile Staaten: Standortvorteile und Gelegenheitsstrukturen	72
	<i>OK und schwache Institutionen</i>	76
	<i>OK und ökonomische Schwäche</i>	77
	<i>OK und desillusionierte Bevölkerung</i>	78
	<i>Fragilität als Hindernis für OK?</i>	78

II – Analyserahmen

5	DER OK-PEACEKEEPING-NEXUS	80
5.1	Friedenseinsatz bekämpft die Organisierte Kriminalität	82
5.2	Friedenseinsatz begünstigt die Organisierte Kriminalität	85
5.3	Friedenseinsatz kooptiert OK-Akteure	89
5.4	Einsatzkräfte sind in Organisierte Kriminalität involviert	92
5.5	Organisierte Kriminalität schürt Konflikt	95
5.6	Organisierte Kriminalität korrumptiert Eliten	97
5.7	OK-Akteure unterminieren Sicherheit	101
5.8	OK-Akteure bekämpfen Friedenseinsatz	103
5.9	Zwischenfazit: OK nutzt Staatsschwäche und unterminiert Staatsaufbau	104

III – Fallanalysen

6 EINLEITUNG ZU DEN FALLANALYSEN	107
7 KOSOVO – STAATSTRAGENDE MAFIA	110
7.1 Organisierte Kriminalität im westlichen Balkan	110
7.2 UNMIK: Konfliktuntergrund und Mandat	113
7.3 UNMIK und OK: Kooptieren multifunktionaler Akteure	115
7.4 Problemerception: Einschätzungen der VN	117
7.5 Strategie und Strategieanpassung	121
<i>Schaffung einer rechtlichen Basis für die strafrechtliche Verfolgung von OK</i>	121
<i>UNMIK-Kapazitäten</i>	122
<i>Aufbau nationaler Kapazitäten zur Bekämpfung von OK</i>	124
<i>Regionale Kooperation</i>	126
7.6 Rolle der Akteure	127
7.7 Auswirkungen auf die Mandatsumsetzung	129
7.8 Zwischenergebnis Fallanalyse Kosovo	132
<i>Gute Ermittlungskapazitäten versus Code of Silence</i>	133
<i>Lokale Akteure: Erfolgsfaktoren versus Risiken</i>	134
<i>Politische Stabilität versus OK-Bekämpfung</i>	134
<i>Legitimität versus Legalität</i>	135
<i>Bewertung der Strategie von UNMIK</i>	136
8 HAITI – PEACEKEEPING OHNE KRIEG	137
8.1 Organisierte Kriminalität in Haiti	138
8.2 MINUSTAH: Kontext und Mandat	140
8.3 MINUSTAH und OK: multiple Gewaltakteure in einem schwachen Staat	143
8.4 Problemerception: Einschätzungen der VN	147
8.5 Strategie und Strategieanpassung	150
8.6 Rolle der Akteure	156
8.7 Auswirkungen auf die Mandatsumsetzung	158
8.8 Zwischenergebnis Fallanalyse Haiti	161

9 SIERRA LEONE – MANAGEMENT OK-GESTÜTZTER SPOILER	164
9.1 Organisierte Kriminalität in Westafrika	165
9.2 UNAMSIL: Konflikthintergrund und Mandat	167
9.3 UNAMSIL und OK: Spoiler-Management?	170
9.4 Problemerception: Einschätzungen der VN	174
9.5 Strategie und Strategieanpassung	177
9.6 Rolle der Akteure	181
9.7 Auswirkungen auf die Mandatsumsetzung	183
9.8 Zwischenergebnis Fallanalyse Sierra Leone	187
10 LIBERIA: ZUSAMMENBRUCH EINES KRIMINALISIERTEN STAATES	191
10.1 Konflikt, OK und illegale Ökonomien in Liberia	192
10.2 UNMIL: Hintergrund und Mandat	196
10.3 UNMIL und die Vielfalt illegaler Ökonomien	198
10.4 Problemerception: Einschätzungen der VN	200
10.5 Strategie und Strategieanpassung	203
<i>Staatliche Kontrolle über Rohstoffe</i>	203
<i>Unterbindung illegaler grenzüberschreitender Aktivitäten</i>	205
10.6 Rolle der Akteure	207
10.7 Auswirkungen auf die Mandatsumsetzung	210
10.8 Zwischenergebnis Fallanalyse Liberia	213
IV – Vergleichende Auswertung, Schlussbetrachtung, Empfehlungen	
11 VERGLEICHENDE AUSWERTUNG DER FALLANALYSEN	215
11.1 Was ist Organisierte Kriminalität? <i>Praktische Schwierigkeiten der Einordnung illegaler Aktivitäten</i>	215
11.2 Gemeinsamkeiten der untersuchten Länder	218
11.3 Relevanz der Schnittstellen	219
<i>Friedenseinsatz bekämpft die Organisierte Kriminalität</i>	220
<i>Friedenseinsatz begünstigt die Organisierte Kriminalität</i>	225
<i>Friedenseinsatz kooptiert OK-Akteure</i>	229
<i>Einsatzkräfte sind in Organisierte Kriminalität involviert</i>	231

<i>Organisierte Kriminalität schürt Konflikt</i>	232
<i>Organisierte Kriminalität korrumpt Eliten</i>	234
<i>OK-Akteure unterminieren Sicherheit</i>	236
<i>OK-Akteure bekämpfen Friedenseinsatz</i>	238
11.4 Synthese und Schlussfolgerungen für die Forschung.....	239
<i>OK und Statebuilding</i>	240
<i>Mandatsumsetzung und Erfolg von Friedenseinsätzen</i>	243
<i>Gelegenheitsstrukturen für OK: Expect the Expected</i>	246
12 EMPFEHLUNGEN UND AUSBLICK	249
12.1 Ansatzpunkte der OK-Bekämpfung – Lehren aus den Fallanalysen	251
12.2 Neun Empfehlungen für Friedenseinsätze im Umgang mit OK	253
12.3 OK und Friedenseinsätzen – Zeit für einen Paradigmenwechsel?	262
Literaturverzeichnis	265
Quellenverzeichnis	281
Abkürzungsverzeichnis	292
Tabellen	
Tabelle 1: <i>Beispiele für Aufgabenbereiche von Friedenseinsätze im Peacebuilding und Statebuilding</i>	32
Tabelle 2: <i>Mögliche Förderfaktoren für OK in fragilen Staaten</i>	76
Tabelle 3: <i>Maßnahmen im Vorgehen gegen OK und illegale Ökonomien</i>	222

1 EINLEITUNG UND METHODE

Transnationale Kriminalität, Epidemien und Klimawandel: Dies seien die drei entscheidenden Herausforderungen, betonte der Generalsekretär der Vereinten Nationen (VN) Ban Ki-Moon anlässlich der Sicherheitsratsdebatte über neue Herausforderungen für Frieden, Sicherheit und Krisenprävention im November 2011.¹ Der Sicherheitsrat der VN seinerseits hatte schon 2010 in einer Erklärung des Präsidenten deutlich gemacht, dass er die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität, Piraterie, Drogen- und Menschenhandel zu den neuen Bedrohungen und Herausforderungen für den Weltfrieden zählt.²

Die Organisierte Kriminalität (OK)³ wird auch in Strategiedokumenten von der US National Security Strategy 2002, über die Europäische Sicherheitsstrategie 2003 und das strategischen Konzept der NATO 2010 bis zu den verteidigungspolitischen Richtlinien der Bundesregierung 2011, als zentrale Sicherheitsbedrohung benannt. Dabei wird vielfach auf einen Zusammenhang mit fragilen Staaten verwiesen. Einzelne dieser Dokumente betonen die Begünstigung der Organisierten Kriminalität durch schwache Staatlichkeit, andere die besondere Verwundbarkeit fragiler Staaten für die Auswirkungen der Organisierten Kriminalität.

In der Wahrnehmung des Phänomens fragiler Staaten stehen seit dem 11. September 2001 internationale Sicherheitsbedrohungen, die von ihnen ausgehen, stark im Vordergrund. Normative Diskurse der letzten Dekade, wie etwa der über die Schutzverantwortung (Responsibility to Protect, R2P), machen gleichzeitig deutlich, dass fragile Staaten nach wie vor zunächst einmal ein Problem für die dort lebende Bevölkerung sind. Die Stabilisierung fragiler Staaten ist also aus

¹ Vgl. SC/10457, 23.11.2011, As Nature of New Threats Evolves, Security Council, Central to Keeping Peace, Must also Keep Pace, Secretary-General Says During Council Debate on New Challenges, im Internet: <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10457.doc.htm> (eingesehen am 31. Mai 2012).

² Vgl. S/PRST/2010/18, 23.9.2010, Statement by the President of the Security Council, S. 1.

³ Aufgrund der Komplexität der Phänomene Friedenseinsätze, fragile Staaten und Organisierte Kriminalität werden relevante Begriffsdefinitionen nicht an dieser Stelle behandelt, sondern eine ausführliche Klärung relevanter Begriffe und damit verbundener Konzepte wird in den nachfolgenden Kapiteln vorgenommen.

sicherheitspolitischen wie aus humanitären Gründen eine prioritäre Aufgabe der internationalen Gemeinschaft.

Sicherheitspolitische Erwägungen in Folge des 11. September haben Stabilisierungsstrategien für fragile Staaten eine neue Dringlichkeit verliehen und die Bereitschaft zu internationalen Peacebuilding- und Statebuilding-Einsätzen eher erhöht. Niedergeschlagen hat sich diese Bereitschaft nicht zuletzt in dem stetigen Wachstum von VN-Friedenseinsätzen, deren Umfang im Jahr 2010 einen historischen Höchststand erreichte.

Angesichts der Tatsache, dass Organisierte Kriminalität als wachsende Sicherheitsbedrohung eingestuft und vielfach ein kausaler Zusammenhang mit fragiler Staatlichkeit postuliert wird, ist es erstaunlich, dass es bisher kaum umfassende Auseinandersetzungen mit der Bedeutung der Organisierten Kriminalität für Stabilisierungsstrategien in fragilen Staaten gab. Hier setzt die vorliegende Arbeit an. Im Zentrum steht dabei die Frage nach den Wechselwirkungen zwischen Aktivitäten und Strukturen der OK und den Bemühungen von VN-Friedenseinsätzen, fragile Staaten zu stabilisieren.

1.1 Wissenschaftliche und politische Relevanz der Fragestellung

Organisierte Kriminalität ist für die Politikwissenschaft, insbesondere deren Teilbereich Internationale Beziehungen, ein eher neues Thema. Die Auseinandersetzung mit dem Phänomen Organisierte Kriminalität fand lange Zeit vorwiegend im Kontext anderer Disziplinen, wie der Kriminologie oder den Rechts- oder Wirtschaftswissenschaften, statt. So findet in einem Standardwerk zur Internationalen Politik von 2012 die Organisierte Kriminalität auf rund 800 Seiten nur zweimal Erwähnung.⁴ Erst die Herstellung eines Zusammenhangs zwischen OK und dem internationa-

⁴ Vgl. Michael Staak (Hg.), Einführung in die Internationale Politik. Studienbuch, 5. Aufl., München 2012, S. 239 und 467. OK wird hier in einer Kategorisierung nichtstaatlicher Gewaltakteure, OK-Bekämpfung im Kontext der Ziele nachhaltiger Entwicklungspolitik genannt.

len Terrorismus, sowie zwischen OK und dem Verlust staatlicher Steuerungsfähigkeit, machte die Organisierte Kriminalität verstärkt zu einem Thema für die Politikwissenschaft und sorgte für die Einführung neuer Begriffe wie „Crime-Terror-Nexus“ oder „Narco-Staat“ in die wissenschaftliche Debatte.

Eine breite wissenschaftliche Auseinandersetzung indes hat sich in der letzten Dekade in Bezug auf Friedenseinsätze, Peacebuilding- und Statebuilding-Prozesse entwickelt. Hier kann prinzipiell zwischen zwei Ansätzen unterschieden werden. In der Tradition der kritischen Theorien stehen Forschungsansätze, deren Kern eine grundsätzliche Hinterfragung der Legalität und Legitimität von internationalen Peacebuilding- und Statebuilding-Prozessen sowie der ihnen zugrundeliegenden normativen und ideologischen Vorstellungen bildet. Davon unterscheiden sich Ansätze, die eher in der positivistischen Tradition von problemlösungsorientierten Theorien stehen und deren Fokus auf der Analyse von Strukturen, Prozessen und Akteurshandeln innerhalb eines gegebenen normativen Rahmens und globalen politischen Ordnungssystems liegt.⁵ Bei der Suche nach Ursachen für die gemischte Erfolgsbilanz von Friedenseinsätzen, Peacebuilding und Statebuilding sowie der Identifikation von Erfolgsfaktoren und Reformbedarf haben beide Ansätze ihre Berechtigung; die vorliegende Arbeit folgt letzterem.

Im Sinne eines problemlösungsorientierten Ansatzes werden in der Fachliteratur Gründe für Erfolg und Misserfolg sowie Voraussetzungen für nachhaltige Peacebuilding- und Statebuilding-Prozesse analysiert. Im Fokus standen dabei in der letzten Dekade beispielsweise Fragen nach Prioritäten der Friedenskonsolidierung, der Bedeutung von lokalen Akteuren und „local ownership“, Strategien im Umgang mit Störenfrieden sowie die Effektivität einzelner Instrumente, Maßnahmen und Aktivitäten.⁶ Maßgeblich angestoßen durch die Arbeiten von Collier und Hoeffler wurden seit einigen Jahren vermehrt ökonomische Faktoren dis-

⁵ Vgl. Alex J. Bellamy, „The ‘Next Stage’ in Peace Operations Theory?“, in: International Peacekeeping, 11 (2004) 1, S. 17–38.

⁶ Ein Überblick über die wissenschaftliche Debatte zu den Themen Statebuilding und Peacebuilding findet sich in: Roland Paris/Timothy D. Sisk, *The Dilemmas of Statebuilding, Confronting the contradictions of postwar peace operations*, London/New York 2009, S. 4ff.

kutiert, wie etwa die Rolle von Rohstoffen in Konflikten oder die Auswirkungen von Kriegsökonomien.⁷

Die Auswirkungen von Organisierter Kriminalität für Staatsaufbau und Friedenskonsolidierung wurden in diesem Forschungszweig bisher jedoch nur unzureichend berücksichtigt. Wie die im Folgenden vorgenommene Einordnung in den Forschungsstand deutlich macht, fehlt es hier insbesondere an Arbeiten, die zum Ziel haben, einzelfallübergreifend Zusammenhänge und Kausalitäten aufzuzeigen. Die vorliegende Arbeit soll dazu beitragen, diese Forschungslücke zu schließen und das Verständnis der grundsätzlichen Schnittstellen zwischen Organisierter Kriminalität und Friedenseinsätzen und den Wechselwirkungen zwischen Aktivitäten und Strategien ersterer und dem Erfolg letzterer zu vertiefen.

Die Fragen, mit denen sich diese Arbeit befasst, sind nicht nur wissenschaftlich, sondern auch politisch relevant. Schließlich ist ein Verständnis der Wechselwirkungen zwischen den Aktivitäten der OK und dem Erfolg internationaler Peacebuilding- und Statebuilding-Prozesse nicht nur Grundlage für eine verbesserte Leistungsbilanz dieser Prozesse, sondern auch für deren Nutzung zum Vorgehen gegen OK. Es ist offensichtlich, dass die sicherheitspolitischen Auswirkungen der Organisierten Kriminalität nicht allein durch Staatsaufbau in ausgewählten Ländern bewältigt werden können. Geht es jedoch darum, die Destabilisierung von fragilen Staaten durch die OK zu vermeiden und gleichzeitig Rückzugsoptionen und Aktionsradius für OK-Akteure in fragilen Staaten zu reduzieren, kommt Statebuilding-Prozessen eine Schlüsselrolle zu. Ein großer Teil dieser Prozesse findet heute im Rahmen von Friedenseinsätzen statt, die daher hier einen sinnvollen analytischen Ansatzpunkt bilden.

Während die Mandate von VN-Friedenseinsätzen zunehmend Statebuilding-Aufgaben beinhalten, fehlt es nach wie vor an Wissen darüber, wie diese im Einzelnen umzusetzen sind und welche Herausforderungen und Hindernisse sich

⁷ Siehe beispielsweise Paul Collier/Anke Hoeffler, „Greed and Grievance in Civil War“, in: Oxford Economic Papers, 56 (2004), S. 563–595.

dabei ergeben.⁸ Dies schließt Fragen zum Umgang mit ökonomisch motivierten nichtstaatlichen Gewaltakteuren und mit den Auswirkungen lukrativer illegaler Güterströme ein. Auch hierdurch erklärt sich die politische Relevanz des Themas.

Trotz der Kritik verschiedener Wissenschaftler an der Dominanz von policy-orientierter Forschung und dem Mangel an makro-theoretischen Arbeiten in der Forschung zu Friedenseinsätzen,⁹ erhebt auch diese Arbeit den Anspruch, Ergebnisse zu generieren, die auch für die Praxis der Friedenseinsätze verwertbar, also policy-relevant sind. Mit Recht argumentiert Bures: „[W]hen macrotheories are not available, it is useful to at least know that a particular policy instrument needs to produce a particular outcome and that certain conditions must be present for the instrument to work as intended.“¹⁰

1.2 Forschungsstand: Organisierte Kriminalität und Friedenseinsätze

Der Forschungsstand zu Organisierter Kriminalität und Friedenseinsätzen ist überschaubar. Zu den relativ frühen Auseinandersetzungen mit dem Thema gehören zwei Konferenzberichte. Die amerikanische McCormick Tribune Foundation und das Transnational Crime and Corruption Center veröffentlichten im Jahr 2001 den Konferenzbericht: „Transnational Crime and Peacekeeping: Comparative Perspectives“ und das Berliner Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) publizierte 2003 im Kontext einer internationalen Expertenkonferenz den Bericht „Organized Crime as an Obstacle to Successful Peacebuilding. Lessons Learned from the Balkans, Afghanistan and West Africa“. Auf der Basis

⁸ Vgl. Charles T. Call/Gigja Sorensen, U.N. Peace Operations and State-building: A Case Study of Haiti, New York: Center on International Cooperation, Mai 2009, S. 5.

⁹ Dieses Argument findet sich beispielsweise bei Roland Paris, „Broadening the Study of Peace Operations“, in: International Studies Review, 2 (2000) 3, S. 27–44.

¹⁰ Oldrich Bures, „Wanted: A Mid-Range Theory of International Peacekeeping“, in: International Studies Review, (2007) 9, S. 407–436 (430).

von Beispielen aus der Praxis bieten beide Berichte eine erste Bestandsaufnahme der Erfahrungen und Instrumente von Friedenseinsätzen im Umgang mit der Organisierten Kriminalität sowie von ungelösten Problemen.¹¹

Aus einer Konferenz des International Peace Institute und des Geneva Center for Security Policy 2008 ging 2009 ein Sonderband „Peace Operations and Organized Crime“ der Zeitschrift International Peacekeeping hervor.¹² Dieser Sammelband, bisher der einzige zu dem Thema, umfasst zwei thematische Artikel und sechs Fallstudien und reflektiert insofern komprimiert den Forschungsstand, als dass er Beiträge von Autoren einschließt, die sich an anderer Stelle schon ausführlicher mit der Thematik befasst haben. Die sechs Fallstudien folgen unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen. Peter Andreas zeigt am Beispiel Bosniens, dass Friedenseinsätze illegale Märkte befördern können: „The UN-led peace operations in Sarajevo contributed to the institutionalization of the siege, and in the process enriched smugglers by helping to create and sustain the conditions for a captive market at highly inflated prices.“¹³ Gleichzeitig können illegale Märkte, wenn auch unbeabsichtigt, die Ziele von Friedenseinsätzen unterstützen, indem sie beispielsweise die Versorgungslage der Zivilbevölkerung verbessern, so Andreas.¹⁴

Internationale Maßnahmen gegen Organisierte Kriminalität können eine destabilisierende Wirkung haben, das zeigen William Reno und Vanda Felbab-Brown

¹¹ Vgl. Transnational Crime and Corruption Center, Transnational Crime and Peacekeeping: Comparative Perspectives. Conference Report, Cantigny in Wheaton 2001; sowie Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, Organized Crime as an Obstacle to Successful Peacebuilding. Lessons Learned from the Balkans, Afghanistan and West Africa. Report 7th International Berlin Workshop, Berlin 2003.

¹² Vgl. James Cockayne/Daniel Pfister, Peace Operations and Organised Crime, Geneva: Geneva Centre for Security Policy, 2008 (Geneva Papers 2) sowie James Cockayne/Adam Lupel (Hg.), Peace Operations and Organized Crime: Case Studies, Lessons Learned and Next Steps, Special Issue International Peacekeeping, 16 (2009) 1.

¹³ Peter Andreas, Symbiosis Between Peace Operations and Illicit Business in Bosnia“, in: International Peacekeeping, 16 (2009) 1, S. 33–46 (35).

¹⁴ Zur Interaktion illegaler Märkte und internationaler Strategien siehe auch ders., „Criminalizing Consequences of Sanctions: Embargo Busting and Its Legacy“, in: International Studies Quarterly, 49 (2005) 2, S. 335–360 sowie ders., Blue Helmets and Black Markets. The Business of Survival in the Siege of Sarajevo, Ithaca/London 2008.

in separaten Beiträgen. Reno befasst sich mit den komplexen Verflechtungen zwischen illegalen Ökonomien und politischen Netzwerken in West-Afrika und deren Implikationen für die Bekämpfung von OK: „Ultimately, the battle against criminal networks in West Africa is a form of counter-insurgency warfare, at least insofar as it is a campaign against an alternative form of political authority.“¹⁵ Felbab-Brown untersucht die Auswirkungen internationaler Strategien zur Bekämpfung von OK in Afghanistan und warnt, dass robuste Maßnahmen gegen den Opiumanbau die Ziele der Aufstandsbekämpfung unterminieren können, vor allem dann, wenn sie nicht mit einer Zunahme an Sicherheit und staatlicher Stabilität einhergehen. Die Rolle von Friedenseinsätzen in der Bekämpfung von OK sieht sie vor allem im Herstellen von Sicherheit.¹⁶

Patrick Gavigan zeigt, dass sich kriminelle Netzwerke während des international gestützten Friedensprozesses in Guatemala entwickelt haben und die United Nations Verification Mission in Guatemala weder das Mandat noch die Instrumente hatte, diese Entwicklungen aufzuhalten.¹⁷ Mit den Grenzen von Friedenseinsätzen im Vorgehen gegen OK befasst sich auch James Cockayne und bezieht sich dabei vor allem, wenn auch vom Einzelfall des VN-Einsatzes in Haiti ausgehend, auf strukturelle Merkmale dieser Einsätze. Mangelnde Analysekapazitäten, territoriale Fokussierung und Dominanz von militärischen Ansätzen gegenüber solchen, die die politische Ökonomie des Landes berücksichtigen, stehen der Bekämpfung von OK entgegen, so Cockayne.¹⁸ Auch Phil Williams verweist auf die Unzulänglichkeiten bestehender Strategien und fordert mit Blick auf Organisierte Kriminalität im Irak eine Neuausrichtung der amerikanischen

¹⁵ William Reno, „Understanding Criminality in West African Conflicts“, in: *International Peacekeeping*, 16 (2009) 1, S. 47–61 (59).

¹⁶ Vgl. Vanda Felbab-Brown, *Peacekeepers Among Poppies: Afghanistan, Illicit Economies and Intervention*, in: *International Peacekeeping*, 16 (2009) 1, S. 100–114; zur Inkompabilität von „counter narcotics“ und „counterinsurgency“ siehe ebenfalls dies., *Shooting Up. Counterinsurgency and the War on Drugs*, Washington D.C. 2010.

¹⁷ Vgl. Patrick Gavigan, „Organized Crime, Illicit Power Structures and Guatemala’s Threatened Peace Process“, in: *International Peacekeeping*, 16 (2009) 1, S. 62–76.

¹⁸ Vgl. James Cockayne, „Winning Haiti’s Protection Competition“, in: *International Peacekeeping*, 16 (2009) 1, S. 77–99.

Strategie, angefangen bei der Ausweitung nachrichtendienstlicher Informationsgewinnung – auch auf OK-relevante Sachverhalte – bis zur Entwicklung einer Strategie, die Gelegenheiten und Förderfaktoren für OK begrenzt, Anreize für kriminelles und korruptes Verhalten reduziert und gezielt gegen die gefährlichsten kriminellen Organisationen vorgeht.¹⁹

Die beiden thematischen Artikel behandeln Instrumente im Umgang mit Organisierter Kriminalität und Waffengewalt allgemein. Holt und Boucher stellen fest, dass Friedenseinsätze bisher nur indirekt, über Aufgaben wie Unterstützung von Polizei und Justiz, und unsystematisch mit der Bekämpfung von OK befasst sind. Sie empfehlen eine engere Kooperation zwischen Sachverständigengruppen zur Überwachung von Sanktionen („Panels of Experts“) und Friedenseinsätzen zur Schaffung von Synergien.²⁰ Muggah und Krause untersuchen die Bedeutung von Programmen zur Kleinwaffenkontrolle und Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Ex-Kombattanten für die Reduktion der vielfältigen Formen bewaffneter Gewalt, einschließlich kriminell motivierter Gewalt, in Postkonflikt-Ländern.²¹

Zu einer tendenziell positiven Einschätzung der Beiträge internationaler Friedenseinsätze auf dem Balkan zur Kriminalitätsbekämpfung kommen Lars Johannes Gerdes sowie Ursula Schroeder und Cornelius Friesendorf. In einer Monographie von 2007 untersucht Lars Johannes Gerdes – selbst tätig im höheren Polizeivollzugsdienst – die Auswirkungen der Konflikte im ehemaligen Jugoslawien auf Organisierte Kriminalität in Deutschland sowie die Rolle internationaler Polizeieinsätze in der Prävention von OK. Missionen mit Exekutivmandat können eine direkte Rolle in der Bekämpfung Organisierter Kriminalität spielen, bei anderer Mandatierung erfolgt der Beitrag indirekt über die politische, ökonomi-

¹⁹ Vgl. Phil Williams, „Organized Crime and Corruption in Iraq“, in: International Peacekeeping, 16 (2009) 1, S. 115–135.

²⁰ Vgl. Victoria K. Holt/Alix J. Boucher, „Framing the Issue: UN Responses to Corruption and Criminal Networks in Post-Conflict Setting“, in: International Peacekeeping, 16 (2009) 1, S. 20–32.

²¹ Vgl. Robert Muggah/Keith Krause, „Closing the Gap Between Peace Operations and Post-Conflict Insecurity: Towards a Violence Reduction Agenda“, in: International Peacekeeping, 16 (2009) 1, S. 136–150.

sche und soziale Stabilisierung des Gastlandes. Erfolgreiche Einsätze, so schließt Gerdes zumindest für den europäischen Kontext, stellen eine effektive Form der OK-Prävention dar.²² Schroeder und Friesendorf stellen in ihrer Untersuchung internationaler Einsätze in Bosnien zwar erhebliche Lücken zwischen den Strategien der Kriminalitätsbekämpfung und der tatsächlichen Umsetzung fest, kommen jedoch trotzdem zu dem Schluss: „Counter-crime implementation efforts, unsystematic and uncoordinated at first, have improved over time, contributing to a decline in violent organized crime in Bosnia.“²³

Mit der Bekämpfung von Organisierter Kriminalität unter den Bedingungen eines Exekutivmandats befasst sich Radoslava Stefanova in einer Untersuchung der UNMIK von 2004. Sie betont vor allem die Verpflichtung zur Bekämpfung von OK, die mit einem exekutiven Mandat einhergeht, zeigt aber gleichzeitig die Probleme auf, vor denen internationale Kräfte bei der Bekämpfung der OK im Kosovo stehen. Eine Stärkung der Kapazitäten der UNMIK für diese Aufgabe sieht Stefanova als Voraussetzung für die Stabilität der Region.²⁴

Nika Stražišar Teran schließlich untersucht in einer Kurzstudie die Auswirkungen Organisierter Kriminalität auf Friedenskonsolidierungsprozesse im Kosovo und in Liberia und stellt hier Parallelen fest: Konfliktparteien finanzierten sich maßgeblich durch illegalen ökonomische Aktivitäten, OK stellte in beiden Fällen eine Bedrohung demokratischer Institutionen und ein Hindernis für das Wachstum der legalen Wirtschaft dar und kriminelle Geschäfte wurden in beiden Fällen durch eine weitreichende internationale Komplizenschaft gefördert. Als eine der zentralen Lehren identifiziert Teran, dass die internationale Gemeinschaft wenig Druckmittel gegen Organisierte Kriminalität hat, wenn diese von oberster staat-

²² Lars Johannes Gerdes, *Organisierte Kriminalität und regionale Konflikte. Die Organisierte Kriminalität in Deutschland zu Zeit der Konflikte im ehemaligen Jugoslawien*. Köln 2007.

²³ Ursula C. Schroeder/Cornelius Friesendorf, „State-building and organized crime: Implementing the international law enforcement agenda in Bosnia, in: *Journal of International Relations and Development*, 12 (2009) 2, S. 137–167 (136).

²⁴ Vgl. Radoslava Stefanova, „Fighting Organized Crime in a UN protectorate: Difficult, Possible, Necessary“, in: *Southeast European and Black Sea Studies*, 4 (2004) 2, S. 257–279.

licher Stelle betrieben wird. Die Unterstützung der Regierung eines Landes bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, so Teran, ist Schlüsselfaktor für den Erfolg dieser Maßnahmen.²⁵

Insgesamt bieten diese Arbeiten wichtige Einblicke in mögliche Zusammenhänge zwischen Friedenseinsätzen und OK, beziehen sich aber fast ausschließlich auf Einzelfälle. Es fehlt eine systematische Auswertung und Aufarbeitung existierender Informationen und bisheriger Erkenntnisse sowie eine Erarbeitung übergreifender Zusammenhänge. Im Vordergrund der verschiedenen Fallstudien steht vor allem die Frage nach der grundsätzlichen Eignung von Friedenseinsätzen zur Bekämpfung von Organisierter Kriminalität, diesbezüglichen Defiziten in Mandat, Kapazitäten und Mandatsumsetzung sowie Verbesserungsmöglichkeiten. Einzelne Arbeiten behandeln jedoch auch die Lücken beziehungsweise Diskrepanzen zwischen Strategie und Umsetzung, intendierter Wirkung und ungewollter Nebenwirkung und verdeutlichen damit auch die Komplexitäten der OK-Bekämpfung in Postkonflikt-Situationen.

Die vorliegende Arbeit berücksichtigt Erkenntnisse aus weiteren Forschungszusammenhängen. Neben der Forschung zu Friedenseinsätzen sowie zu Organisierter Kriminalität sind hier insbesondere Arbeiten zu fragilen Staaten und ihren Sicherheitsrisiken, zu Kriegsökonomien und dem Zusammenhang von Rohstoffen und Konflikt, zu nichtstaatlichen Gewaltakteuren und zum Umgang mit so genannten Spoilern zu nennen. Eine Zusammenführung der Erkenntnisse aus diesen Forschungszusammenhängen bildet die Grundlage für die Erarbeitung des theoretisch-konzeptionellen Rahmens der Arbeit. Zentrale Konzepte werden an relevanter Stelle vorgestellt.

²⁵ Vgl. Nika Stražišar Teran, Peacebuilding and Organized Crime. The Cases of Kosovo and Liberia. Bern: Swisspeace, 2007 (Working Paper 1/2007).

1.3 Organisierte Kriminalität als Forschungsthema

Organisierte Kriminalität ist aus zweierlei Gründen ein schwieriges Forschungsthema: Erstens aufgrund der schlechten Quellen- und Datenlage und zweitens aufgrund der eingeschränkten Möglichkeiten zur Erhebung von Daten. Für das Untersuchungsobjekt Organisierte Kriminalität gibt es kaum verlässliche und schon gar nicht vollständige Daten und Angaben zu Aktivitäten, Akteuren und illegalen Geld- und Warenströmen. Mit anderen Worten: „Unlike corporations, criminal actors do not publish quarterly statistics of their operations, and many states lack the capacity – and often the desire – to provide an honest accounting of criminal activities within their borders.“²⁶

Für Forschung zum Thema OK ist daher auch von Bedeutung, dass man sich der „Known Unknowns“ und der Grenzen vorhandener Information bewusst ist. Ein großer Teil der existierenden Information über Organisierte Kriminalität ist geheimdienstlicher Natur und für Forschungszwecke nicht zugänglich. Fragile Staaten sind zudem selten in der Lage, relevante Sachverhalte systematisch zu erfassen, wie es etwa im jährlichen Lagebild des Bundeskriminalamts (BKA) zur OK in Deutschland der Fall ist. Informationen zur OK werden häufig über die Anzahl von Verhaftungen und Beschlagnahmungen in Kombination mit Schätzungen über Dunkelziffern generiert, auch hier müssen jedoch Abstriche bei der Aussagekraft gemacht werden. Die Anzahl von Verhaftungen im Zusammenhang mit OK-relevanten Sachverhalten kann eine Aussage über das tatsächliche OK-Aufkommen sein, oder über die Kapazitäten und Effizienz der Sicherheitskräfte. Im Gegenzug gilt, dass fehlende Daten und Informationen zum OK-Aufkommen in einem Land nicht unbedingt bedeuten, dass es hier keine OK gibt. Sie können auch ein Signal für staatliche Deckung krimineller Aktivitäten sein oder für mangelnde Kapazitäten der Strafverfolgungsbehörden.²⁷ Auch das United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), die führende internationale Organisa-

²⁶ Stewart Patrick, *Weak Links. Fragile States, Global Threats and International Security*. New York 2011, S. 137.

²⁷ Vgl. hierzu auch Schroeder/Friesendorf, „State-building and organized crime“, S. 144.

tion in Bezug auf OK-Daten und Analysen, verweist auf die Schwierigkeiten der Forschung zu illegalen Aktivitäten: „These include the requirement to collect data from multiple sources, the difficulties of doing so, and the challenge of drawing conclusions based on fragmentary data.“²⁸ Die Analyse, Zusammenführung und Triangularisierung von Informationen aus unterschiedlichen Quellen ist eine der gängigeren Methoden. Dennoch bleiben unsere Erkenntnisse über die OK beschränkt, argumentieren die beiden Forscher Paoli und Fijnaut: „Due to both the illegal and secretive nature of organized crime and the shortcomings of information sources, we still have a very limited understanding of most organized crime groups and their activities, little capacity to prioritise the most dangerous forms of organized crime targeted, and no measures for the impact of control policies.“²⁹ Gleichzeitig liefern sie damit ein starkes Argument für mehr Forschung zu unterschiedlichen Aspekten der Organisierten Kriminalität.

Schließlich entfällt in Bezug auf das Forschungsobjekt Organisierte Kriminalität eine Reihe von gängigen Methoden der empirischen Sozialforschung zu Erhebung von Primärdaten. Hierzu gehören alle Formen von Interviews, Befragung und Beobachtung: „[C]riminals by nature do not easily cooperate in academic research.“³⁰

1.4 Erkenntnisziele und Methode

Ziel der Arbeit ist der Erkenntnisgewinn über die Zusammenhänge zwischen Organisierter Kriminalität und Friedenseinsätzen. Das erkenntnisleitende Interesse ist dabei eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Effektivität von Statebuilding-Bemühungen der internationalen Gemeinschaft. Untersuchungs-

²⁸ United Nations Office on Drugs and Crime, *Transnational Organized Crime in the West African Region*, New York 2005, S. 10.

²⁹ Cyrille Fijnaut/Letizia Paoli (Hg.), *Organised Crime in Europe. Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*. Dordrecht 2006, S. 603; vgl. hierzu ebenfalls Ivan Briscoe, *What makes countries vulnerable to transnational organised crime?* Norwegian Peacebuilding Resource Centre, September 2011 (NOREF Report), S. 5.

³⁰ United Nations Office on Drugs and Crime, *Transnational Organized Crime in the West African Region*, S. 12.

objekt sind multidimensionale Friedenseinsätze der Vereinten Nationen sowie unterschiedliche Aktivitäten und Akteure der Organisierten Kriminalität. Die forschungsleitende Frage lautet: Welche Schnittstellen bestehen zwischen Organisierter Kriminalität und Friedenseinsätzen in fragilen Staaten. Hierzu gibt es zwei relevante untergeordnete Fragen:

- Wie wirken sich die Aktivitäten der OK auf die Stabilisierungsversuche internationaler Friedenseinsätze in fragilen Staaten aus und wie beeinflusst OK die Mandatsumsetzung von Friedenseinsätzen?
- Wie beeinflussen Friedenseinsätze die Bedingungen für OK im Einsatzland? Wie und in welchem Grade sind Friedenseinsätze in der Lage, OK einzuschränken oder wirksam zu bekämpfen?

Das Untersuchungsobjekt „Friedenseinsätze“ wird in dieser Arbeit auf multidimensionale Friedenseinsätze der Vereinten Nationen begrenzt. Trotz des vielfachen Engagements regionaler Organisationen sind die Vereinten Nationen nach wie vor größter Entsender von Friedenseinsätzen und die einzige Organisation mit der erwiesenen Kapazität zur Entsendung von multidimensionalen Einsätzen, also Einsätzen, die eine polizeiliche, militärische und zivile Komponenten umfassen. Bei der Fallauswahl wurden allerdings auch Einsätze berücksichtigt, in denen die militärische Präsenz nicht unter VN-Kommando steht, sondern von einer separaten Organisation wie der NATO gestellt wird, um dem wachsenden Trend zur Arbeitsteilung in internationalen Einsätzen Rechnung zu tragen. Da sich die Untersuchung auf Friedenseinsätze als Stabilisierungsinstrument in fragilen und Postkonflikt-Staaten bezieht, wurden weder Einsätze betrachtet, die in Folge zwischenstaatlicher Konflikte etabliert wurden, noch Einsätze, deren Mandate keine Peacebuilding- oder Statebuilding Aufgaben beinhalteten. Da umfassende Peacebuilding/Statebuilding Mandate eine relativ junge Entwicklung in der Geschichte des Peacekeeping sind, wurden Einsätze ab 1999 berücksichtigt, dem Jahr der großen Statebuilding Einsätze in Kosovo und Timor-Leste, das durchaus als Zäsur in der Entwicklung der Friedenseinsätze gewertet werden kann.

Kernstück der Forschungsarbeit ist eine vergleichende Analyse einer Reihe von Friedenseinsätzen. Um eine systematische Betrachtung der Fälle und Auswertung der Fallstudien zu gewährleisten, wird zunächst ein analytischer Rahmen entworfen. Hierzu werden, ausgehend von den Erkenntnissen verschiedener Forschungszusammenhänge, mögliche Schnittstellen zwischen Aktivitäten und Akteuren der Organisierten Kriminalität und Friedenseinsätzen erarbeitet.

Basierend auf der Analyse einer Bandbreite an grauer Literatur, Datenquellen und Sekundärliteratur werden im Rahmen der Fallanalysen Zusammenhänge zwischen OK und Friedenseinsätzen aufgezeigt. Die Erkenntnisse werden danach, mit Hilfe des beschriebenen Analyserahmen, vergleichend ausgewertet.

Unter den multidimensionalen VN-Missionen mit Elementen von Peacebuilding/Statebuilding im Mandat seit 1999 wurden vier Fälle ausgewählt, die in Bezug auf Mandat, Geographie und Struktur die Bandbreite an Friedenseinsätzen abbilden. Durch die Auswahl von Missionen im Kosovo (UNMIK), in Haiti (MINUSTAH), in Sierra Leone (UNAMSIL) und Liberia (UNMIL) konnten nicht nur drei Kontinente abgedeckt werden, sondern auch Missionen mit exekutiven Befugnissen (UNMIK), mit einer starken Polizeikomponente (MINUSTAH) und Missionen mit ausgelagerter militärischer Komponente (UNMIK). Die geographische Vielfalt beinhaltet auch, dass hier Länder mit und ohne wertvolle Rohstoffaufkommen berücksichtigt werden, ein Faktor, der im Hinblick auf unterschiedliche Formen der Organisierten Kriminalität von Bedeutung ist.

1.5 Quellen

Aufgrund der oben aufgeführten Herausforderungen im Hinblick auf Daten zur Organisierten Kriminalität werden verschiedene Quellen für die vorliegende Forschungsarbeit, insbesondere die Fallanalysen, herangezogen. Hierbei sind zunächst offizielle Dokumente der Vereinten Nationen, neben Resolutionen des

Sicherheitsrats vor allem die Berichte des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat über die untersuchten Friedenseinsätze, zu erwähnen.³¹

Berichte des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat sind öffentliche Dokumente. Je nach Auflage im Mandat wird in der Regel vierteljährlich oder halbjährlich über aktuelle Entwicklungen, die Situation im Einsatzland und Aktivitäten des Friedenseinsatzes berichtet. Als empirische Grundlage haben diese Berichte verschiedene Vor- und Nachteile.

Die Berichte des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat sind selektiv. Da es sich um öffentliche Berichte handelt, wird bei der Auswahl von Sprache und Inhalt berücksichtigt, dass es Themen, Ereignisse und Einschätzungen gibt, die politisch sensibel sind und deren Veröffentlichung der Arbeit des Einsatzes oder dem politischen Prozess im Einsatzland schaden könnte. Darüber hinaus haben die Berichte einen „blinden Fleck“ in Bezug auf alle Vorgänge, Dynamiken und Entwicklungen, die von der Mission nicht wahrgenommen werden oder die von der Mission zwar wahrgenommen, aber nicht als relevant eingestuft werden. Über Organisierte Kriminalität wird man in den Berichten also nur dann Information finden können, wenn Vorkommnisse und Entwicklungen a) als relevant betrachtet werden, b) eindeutig der Organisierten Kriminalität zugeordnet werden und c) keine strategischen oder operativen Gründe gegen die Veröffentlichung dieser Information sprechen. Schließlich präsentieren diese Berichte die Sicht nur eines Akteurs, der VN, die zudem noch an den beschriebenen Prozessen aktiv beteiligt ist.

Trotz dieser Einschränkungen, bieten die Berichte eine regelmäßige Informationsquelle über wichtige Entwicklungen und primäre Aktivitäten der VN im Einsatzland. Aufgrund der Regelmäßigkeit lassen sich Entwicklungen über einen Zeitraum hinweg verfolgen. Da dieser Mechanismus der Berichterstattung für alle Missionen gleich ist, und die Berichte in der Regel ähnlich aufgebaut sind,

³¹ Aufgrund des hohen Volumens an verwendeten UN Dokumenten wird für diese in der Arbeit eine vereinfachte Zitierweise verwendet, die aus der Dokumentenummer sowie dem Erscheinungsdatum, neben dem Verweis auf relevante Seitenzahlen, besteht.

bieten sie weiterhin eine gute Basis für vergleichende Analysen verschiedener Einsätze. Die Grundlage für die Berichterstattung bilden die Informationen und Einschätzungen, die aus dem Einsatz selbst kommen, hier entsteht in der Regel der erste Entwurf dieser Berichte. Es berichten also zunächst diejenigen, die in der Tat Nähe zu den Entwicklungen vor Ort haben.

Die Berichte des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat sind natürlich keine lückenlose Darstellung der einzelnen Aktivitäten zur Mandatsumsetzung. Sie enthalten jedoch verschiedene Elemente, die für die vorliegende Untersuchung hilfreich sind. So berichten sie nicht nur über die wichtigsten Aktivitäten, insbesondere über solche, die im größeren Umfang Ressourcen und Kapazitäten binden, sondern auch über Bereiche, in denen die Unterstützung des Sicherheitsrates oder der internationalen Gemeinschaft gefordert ist oder für die zusätzliche Kapazitäten benötigt werden. Ebenfalls finden grundlegende Änderungen in Strategie und Aufstellung des Einsatzes oder in der Dislozierung der Einsatzkräfte Erwähnung. Die Berichte enthalten Einschätzungen zur Sicherheitslage und Hinweise auf grundlegende Probleme bei der Umsetzung einzelner mandatierter Aufgaben. Schließlich wird über die Ergebnisse von Überprüfungsmissionen berichtet sowie über Zielmarken für die Fortschrittskontrolle oder den graduellen Abzug eines Einsatzes.

Neben den Berichten des Generalsekretärs werden weitere Dokumente der Vereinten Nationen genutzt, wie Publikationen der verschiedenen Friedenseinsätze selbst, Berichte von Sachverständigengruppen zur Überwachung von Sanktionen³² und die Berichte des United Nations Office on Drugs and Crime über Trends und Bedrohungen im Kontext transnationaler Organisierter Kriminalität.

Um eine breitere und damit tendenziell objektivere Basis für Informationen und Einschätzungen zu gewährleisten, werden darüber hinaus weitere Quellen und Forschungsarbeiten konsultiert. Hierunter fallen Umfrageergebnisse, Zei-

³² Diese unabhängigen Sachverständigengruppen sind an die Sanktionskomitees des Sicherheitsrats angebunden und unterstützen diese bei ihrer Arbeit. Sie ermitteln bei Sanktionsverstößen und publizieren, auch im Sinne eines „naming and shaming“ die Ergebnisse ihrer Untersuchungen in öffentlichen Berichten.

tungsartikel, Zeitzeugenaussagen sowie eine breite Auswahl an relevanter Sekundärliteratur. Bei der Auswahl der Sekundärliteratur wurden insbesondere Arbeiten berücksichtigt, die auf Forschung vor Ort, vor allem auf Befragung von lokalen Akteuren oder auf der Teilnahme an Friedenseinsätzen beruhen. Dennoch bleibt als Defizit bestehen, wie bereits problematisiert, dass es zu den Zusammenhängen zwischen Friedenseinsätzen und OK keine Darstellungen aus der Perspektive der OK gibt. Dieses Defizit kann nur ansatzweise über Daten sowie wissenschaftliche und zum Teil auch journalistische Analysen behoben werden.

1.6 Struktur der Arbeit

Die Arbeit ist in vier Teile gegliedert. In dieser Einleitung wurden die Fragestellung, ihre wissenschaftliche und politische Relevanz sowie Methode und Quellen vorgestellt. Das Forschungsvorhaben wurde in den gegenwärtigen Forschungsstand eingeordnet. In Teil I werden die wichtigsten Begriffe und Konzepte erläutert und analysiert. Kapitel 2 widmet sich der Entwicklung von traditionellen, zwischenstaatlichen Blauhelmeinsätzen zu Operationen mit umfassenden Peacebuilding- und Statebuilding-Mandaten. Hier erfolgt auch eine Klärung der Grundsätze, Formen und Aufgaben moderner multidimensionaler Friedenseinsätze. Definition, Aktivitäten und Strategien der Organisierten Kriminalität werden in Kapitel 3 analysiert. Darauf folgt, in Kapitel 4, eine kritische Betrachtung des Kontextfaktors „fragile Staaten“ sowie der Zusammenhänge von fragilen Staaten und internationalen Sicherheitsbedrohungen im Allgemeinen und den von fragilen Staaten und OK im Besonderen.

In Teil II der Arbeit wird zunächst der Analyserahmen für die Fallanalysen erarbeitet und dargelegt. Acht verschiedene Schnittstellen zwischen Friedenseinsätzen und OK werden hier vorgestellt. Es folgen in Teil III vier Fallanalysen zu den Friedenseinsätzen im Kosovo, in Haiti, Sierra Leone und Liberia (Kapitel 7–10). In Teil IV der Arbeit wird mit Hilfe des Analyserahmens eine vergleichende Auswertung der Fallanalysen vorgenommen und die Relevanz der acht Schnittstellen überprüft. Fallübergreifende Interaktionsmuster zwischen OK und Friedensein-

sätzen werden dabei herausgestellt. Die Arbeit schließt mit einer Ausarbeitung von praktischen Implikationen und Empfehlungen für zukünftige Friedenseinsätze und einer Schlussbetrachtung.

2 FRIEDENSEINSÄTZE

Friedenseinsätze der Vereinten Nationen, das wohl bekannteste Instrument der Organisation zur Wahrung des Weltfriedens, sind in der Charta der Vereinten Nationen nicht vorgesehen. Das „Peacekeeping“ ist aus der Praxis heraus entstanden und hat sich in den letzten 60 Jahren analog zum wandelnden Kriegs- und Konfliktbild sowie korrespondierenden Anforderungen an Mechanismen der Konfliktbewältigung kontinuierlich weiterentwickelt.³³

Es ist vorwiegend dieser Flexibilität geschuldet, dass VN-Friedenseinsätze auch nach dem Ende des Kalten Krieges und bis heute ein relevantes und wirksames Instrument zur Beilegung von gewaltsamen Konflikten geblieben sind. Gleichzeitig ist diese Flexibilität auch ein Grund dafür, dass VN-Friedenseinsätze immer wieder an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit stoßen. Neue Herausforderungen, Größenordnungen und Aufgaben bei einer nicht im gleichen Maße wachsenden Ressourcenbasis sind häufig die Wurzeln dessen, was in der öffentlichen Wahrnehmung, wie auch in der akademischen Debatte, als „Krise des Peacekeeping“ deklariert wird: So etwa in den 1990er Jahren nach den Interventionen in Somalia, Bosnien und Ruanda, Anfang des neuen Jahrhunderts, insbesondere nach der unilateralen US Intervention im Irak, sowie zuletzt 2010 als die Anzahl des uniformierten Personals erstmals die Marke von 100 000 überschritt.³⁴

³³ Siehe auch William J. Durch/Madeleine L. England, „The Purposes of Peace Operations“, in: Center on International Cooperation (Hg.), *Robust Peacekeeping: The Politics of Force*, New York 2009, S. 39–54 (40).

³⁴ Vgl. hierzu, in chronologischer Reihenfolge: Adam Roberts, „The Crisis in UN Peacekeeping“, in: Chester Crocker et al., *Managing Global Chaos. Sources of and Responses to International Conflict*, Washington, D.C. 1996, S. 297–319; Peter Viggo Jacobsen, „Overload, Not Marginalization, Threatens UN Peacekeeping“, in: *Security Dialogue*, 31 (2000) 2, S. 167–178; Mats Berdal, „The UN’s Unnecessary Crisis“, in: *Survival*, 47 (2005) 3, S. 7–32; Richard Gowan, „The Strategic Context: Peacekeeping in Crisis, 2006–2008“, in: *International Peacekeeping*, 15 (2008) 4, S. 453–469; Bruce Jones: „Peacekeeping in Crisis? Confronting the Challenges Ahead“, in: *Rusi Journal*, 154 (2009) 5, S. 78–83.

2.1 Definition

Die Begriffe Peacekeeping, Friedenseinsätze oder Friedensmissionen bzw. die englischen Entsprechungen „Peace Operations“ oder „Peacekeeping Missions“ sind weitgehend austauschbar. Der Begriff Peacekeeping geht auf die Anfangsjahre dieser Einsätze zurück, während die Bezeichnung „peace operations“ seit Beginn der 2000er Jahre zunehmend benutzt wurde, um den qualitativ neuen Charakter multidimensionaler Einsätze zu verdeutlichen. Eine solch differenzierte Verwendung der Begriffe hat sich jedoch weder in der Wissenschaft noch in der Praxis durchgesetzt. In der vorliegenden Arbeit werden die Begriffe VN-Friedenseinsätze oder auch Friedensmissionen und Peacekeeping zur Bezeichnung von multidimensionalen Einsätzen unter der Führung der VN-Hauptabteilung für Friedenseinsätze (DPKO) verwendet. Sind Operationen eines spezifischen Typs, etwa „traditionelles Peacekeeping“ oder eines bestimmten Trägers, etwa „EU- Einsätze“, gemeint, so wird dies jeweils ausgewiesen.

Als relativ fluides Instrument hat sich das Peacekeeping einer feststehenden Definition weitgehend entzogen. Die Definition der Vereinten Nationen in ihrer Peacekeeping Doktrin von 2008, auch „Capstone Doctrine“ genannt, reflektiert die dynamische Entwicklung dieser Einsätze: „Peacekeeping is a technique designed to preserve the peace, however fragile, where fighting has been halted, and to assist in implementing agreements achieved by the peacemakers. Over the years, peacekeeping has evolved from a primarily military model of observing cease-fires and the separation of forces after inter-state wars, to incorporate a complex model of many elements – military, police and civilian – working together to help lay the foundations for sustainable peace.³⁵ Der letzte Satz dieser Definition fasst circa 60 Jahre Geschichte zusammen. Aspekte der historischen Entwicklung sind für ein Verständnis heutiger Herausforderungen – und damit auch für Aspekte dieser Arbeit – durchaus von Bedeutung. Daher soll die Historie hier kurz skizziert werden.

³⁵ United Nations: United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines (Capstone Doctrine) New York 2008, S. 18.

2.2 Die Entwicklung moderner Friedenseinsätze

Erste Generation: Traditionelles Peacekeeping

Die Suez Krise gilt als Geburtsstunde des Peacekeeping. Im November 1956 machte die Generalversammlung von der „Uniting for Peace“ Resolution³⁶ Gebrauch und beschloss in einer Notstandssondersitzung die Entsendung der United Nations Emergency Force (UNEF I). Leicht bewaffnete Truppen wurden mit Einverständnis der Konfliktparteien entsandt, um den Waffenstillstand zwischen Ägypten und Israel sowie den Rückzug französischer, israelischer und britischer Truppen von ägyptischem Territorium zu überwachen und eine Pufferzone zwischen ägyptischen und israelischen Truppen einzurichten. UNEF I wurde zum Präzedenzfall und die für den Einsatz aufgestellten Grundsätze, die Zustimmung oder der Konsens der Konfliktparteien zur Entsendung, die Unparteilichkeit der Peacekeeping-Truppen sowie die Beschränkung der Gewaltanwendung auf Selbstverteidigung, wurden zu den konzeptionellen Grundpfeilern des Peacekeeping.

Zwölf weitere Einsätze bis zum Ende des Kalten Krieges folgten einem ähnlichen Muster. Sie setzten sich aus leicht bewaffneten Truppen oder unbewaffneten Militärbeobachtern zusammen und wurden im Kontext von zwischenstaatlichen Konflikten eingesetzt. Das Aufgabenspektrum umfasste vorwiegend die Etablierung von Pufferzonen zwischen Konfliktparteien, die Beobachtung von Grenzen und die Überwachung und Verifikation von Waffenstillständen. Ziel war die Eindämmung gewaltsamer Auseinandersetzungen. Eine Konfliktlösung wurde auf dem Verhandlungsweg angestrebt.³⁷

³⁶ Kern dieser am 3. November 1950 beschlossenen Resolution ist, dass sich die Generalversammlung bei einer Gefährdung des Weltfriedens und gleichzeitiger Blockade des Sicherheitsrates unmittelbar mit dem Konflikt befassen kann. Die empfohlenen Maßnahmen sind allerdings nicht rechtlich bindend.

³⁷ Eine Ausnahme stellte lediglich 1960 die Mission ONUC im Kongo dar, die eine größere zivile Komponente umfasste und auch mit Aufgaben von Verwaltungs- und Regierungsaufbau betraut war.

Zweite Generation: Multidimensionale Einsätze

Das Ende des Kalten Krieges warf neue Herausforderungen für die Konfliktbearbeitungsmechanismen der internationalen Gemeinschaft auf, brachte aber auch neuen Handlungsspielraum im Sicherheitsrat. Der Wandel des Kriegs- bzw. Konfliktbildes hin zu neuen Formen vorwiegend innerstaatlicher Konflikte³⁸ traf zusammen mit einer zunehmenden Bereitschaft des Sicherheitsrates, die inneren Angelegenheiten von Staaten als Gefährdung des Weltfriedens zu bewerten und entsprechend Maßnahmen zu autorisieren. Zwischen 1988 und 1995 wurden 21 neue VN-Friedenseinsätze etabliert. Der klassische Aufgabenkatalog wurde sukzessive um Maßnahmen wie die Entwaffnung und Reintegration von Ex-Kombattanten, die Rückführung von Flüchtlingen und das Herstellen innerer Ordnung erweitert. Zur Wahrnehmung eines expandierenden Aufgabenfeldes wurden zusätzlich zum Militär Polizisten und zivile Experten eingesetzt. Das zentrale Merkmal dieser zweiten Generation von Friedenseinsätzen ist ihre Multidimensionalität und Multifunktionalität.

Dritte Generation: Robustes Peacekeeping

Nach den anfänglichen Erfolgen von Friedenseinsätzen der zweiten Generation zeigten insbesondere die Einsätze im ehemaligen Jugoslawien und in Somalia deutlich, dass der Einsatz leicht bewaffneter, auf Konsens und Neutralität bedachter Blauhelm-Truppen dort problematisch ist, wo Waffenstillstände keinen Bestand haben, die Zustimmung der Konfliktparteien zur VN-Präsenz brüchig ist oder im Laufe des Einsatzes zurückgezogen wird oder sogenannte „Spoiler“ versuchen, den Friedensprozess gewaltsam zu unterminieren. Peacekeeper fanden sich wiederholt mit Situationen konfrontiert, in denen sie eine Umsetzung des Mandates, ein sicheres Umfeld für den Peacebuilding-Prozess, den Schutz der

³⁸ Vgl. Reinhard Meyers, „Entstaatlichung des Krieges, Reprivatisierung der Gewalt: Der Wandel des Kriegsbildes im Zeitalter post-nationalstaatlicher Konflikte“, in: Bernhard Rinke/Wichard Woyke (Hg.), Frieden und Sicherheit im 21. Jahrhundert. Eine Einführung, Opladen 2004, S. 25–49.

Zivilbevölkerung sowie die Sicherheit des VN-Personals aufgrund des massiven Widerstands bewaffneter Gruppierungen nicht gewährleisten konnten.

Die Fortführung der bisherigen Einsatzform war in diesen Situationen keine reale Handlungsoption. Die Alternativen bestanden in dem Rückzug aus diesen Konflikten oder der Ausstattung der Einsätze mit der Befugnis, das Mandat auch gegen Spoiler durchzusetzen.³⁹ Die Entscheidungen des Sicherheitsrates, die Friedenseinsätze in Somalia und im ehemaligen Jugoslawien nachträglich mit Zwangsbefugnissen, mandatiert nach Kapitel VII der VN-Charta, auszustatten, waren ein Votum für die zweite Option und können als Beginn des robusten Peacekeepings bezeichnet werden.⁴⁰ In Folge autorisierte der Sicherheitsrat immer öfter Peacekeeping-Einsätze unter Rückgriff auf Kapitel VII. Hierzu muss er in jedem Fall zunächst eine Gefährdung oder einen Bruch des Weltfriedens feststellen.

Vierte Generation: Exekutivmandate?

Einige Experten sprechen in Bezug auf die Missionen im Kosovo (UNMIK) und in Ost-Timor (UNTAET) von einer vierten Generation von Friedenseinsätzen. Die Besonderheit dieser Einsätze ist die Ausstattung der Mandate, die die Etablierung von Übergangsverwaltungen beinhalten, mit weitreichenden Exekutivbefugnissen. Auch wenn einige Wissenschaftler sowie Praktiker Exekutivmandate in bestimmten Konfliktlagen als durchaus angebracht oder gar notwendig ansehen, blieb es bisher bei einigen wenigen Präzedenzfällen. Dies ist nicht nur den Kontroversen um die Vereinbarkeit von Übergangsverwaltungen mit den Konzepten von Souveränität und Nicht-Einmischung geschuldet, sondern auch dem personellen und finanziellen Ressourcenaufwand, den solche Missionen erfordern – für große Einsatzländer, die zudem eher im Randbereich westlicher Inter-

³⁹ Vgl. Winrich Kühne, „Friedenseinsätze verbessern. Die Empfehlungen der Brahimi-Kommission“, in: Sabine von Schorlemer (Hg.), *Praxishandbuch UNO. Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen*, Berlin 2003, S. 715–731 (717).

⁴⁰ In der deutschen Debatte geht der Begriff auf Winrich Kühne zurück, vgl. ebenda.

essen liegen, ist dies, gerade in Zeiten ökonomischer Krisen, kaum eine denkbare Option oder gar ein zukunftsweisendes Modell.⁴¹

2.3 Konzeptionelle Schlüsselfragen

Im Kern ging es bei der Entwicklung des Peacekeeping vorwiegend um drei miteinander verknüpfte konzeptionelle Fragen: wie viel Gewalt, wessen Konsens, wie tief eingreifend beziehungsweise welche Aufgaben? Die Grundprinzipien des Peacekeeping – Konsens, Neutralität und Nicht-Anwendung von Gewalt – blieben dabei zwar grundsätzlich erhalten, wurden allerdings teilweise neu interpretiert. Neben diesen drei Grundprinzipien nennt die Capstone-Doctrine drei weitere Faktoren für den Erfolg von Einsätzen: die Legitimität des Einsatzes, seine Glaubwürdigkeit sowie „Local Ownership“, also die Beteiligung und Teilhabe lokaler Akteure an relevanten Prozessen und letztlich die graduelle Übergabe von Verantwortung und Zuständigkeiten in ihre Hände.⁴²

Wie viel Gewalt?

Das Konzept der robusten Einsätze war lange sehr umstritten. Insbesondere in der wissenschaftlichen Debatte herrschte vielfach die Meinung vor, dass Peacekeeping – basierend auf Konsens und Unparteilichkeit – und Friedenserzwingung grundsätzlich nicht miteinander vereinbar seien. Mit der Warnung „robust peace operations can

⁴¹ Eine ausführliche Auseinandersetzung mit dem Modell der Übergangsverwaltung am Beispiel der Mission im Kosovo findet sich bei Dina Rossbacher, Friedenssicherung – am Beispiel der Interimsverwaltung der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) – Die Zivilverwaltung als neue Form der Friedenssicherung, Hamburg 2004; zur Debatte über Legalität, Legitimität und Notwendigkeit von Übergangsverwaltungen vgl. David Harland, „Legitimacy and Effectiveness in International Administration“, in: Global Governance, 10 (2004) 1, S. 15–19; Edward Mortimer, „International Administration of War-Torn Societies“, in: Global Governance, 10 (2004) 1, S. 7–14; Stephen Krasner, „Sharing Sovereignty. New Institutions for Collapsed and Failing States“, in: International Security, 29 (2004) 2, S. 85–120; James D. Fearon/David D. Laitin, „Neotrusteeship and the Problem of Weak States“, in: International Security, 28 (2004) 4, S. 5–43.

⁴² Vgl. hierzu im Einzelnen United Nations, Capstone Doctrine, S. 36ff.

only be so robust before the distinction between peace operations and warfare begins to break down” benennt William Durch eines der Hauptargumente der Kritiker.⁴³

In dem Brahimi-Bericht, der nach wie vor als Meilenstein in der Reform der Friedenseinsätze gilt, wird explizit das Konzept robuster Einsätze bestätigt, auch wenn betont wird, dass die Option, auf Zwangsmaßnahmen zurückzugreifen, zwar unerlässlich, für einen nachhaltigen Frieden jedoch nicht ausreichend ist.⁴⁴

Auch wenn die Grenzen zwischen robusten Friedenseinsätzen und Friedenserzung in der Praxis mitunter fließend erscheinen, gibt es einen deutlichen konzeptionellen Unterschied, der auch in der Capstone-Doctrine explizit ausgewiesen wird. „While robust peacekeeping involves the use of force at the tactical level with the consent of the host authorities and/or the main parties to the conflict, peace enforcement may involve the use of force at the strategic or international level, which is normally prohibited for Member States under Article 2 (4) of the Charter unless authorized by the Security Council.“⁴⁵

Die meisten der gegenwärtigen Friedenseinsätze sind durch ein Mandat nach Kapitel VII für ein „worst-case-scenario“ abgesichert, auch wenn sie sich hinsichtlich des Anteils der nach Kapitel VII mandatierten Aufgaben unterscheiden.⁴⁶ Nach wie vor besteht jedoch Bedarf an mehr konzeptioneller Klarheit sowie an Richtlinien für die konkrete Umsetzung robuster Mandate.⁴⁷

⁴³ Durch/England, „The Purposes of Peace Operations“, S. 43.

⁴⁴ Vgl. A/55/305– S/2000/809 (21. August 2000), S. viii.

⁴⁵ Vgl. United Nations, Capstone Doctrine, S. 19.

⁴⁶ Vgl. beispielsweise die Mandatierungen der United Nations Mission in Sudan und United Nations Mission in Darfur: S/RES/1769 (2007) und S/RES/1590 (2005); während in beiden Fällen der Schutz von Zivilisten nach Kapitel VII mandatiert ist, ist im Falle von UNAMID auch die Unterstützung der Umsetzung des Friedensabkommens nach Kapitel VII mandatiert.

⁴⁷ Vgl. United Nations Department of Peacekeeping Operations/Department of Field Support, A New Partnership Agenda. Charting a New Horizon for UN Peacekeeping, New York 2009, S. 21f; zu den Problemen robuster Einsätze siehe Ian Johnstone, Dilemmas of Robust Operations, in: Center on International Cooperation (Hg.), Robust Peacekeeping: The Politics of Force, New York 2009, S. 65–76; zu den Auswirkungen für Sicherheitsrat und Truppensteller vgl. Jean-Marie Guéhenno, in: Center on International Cooperation (Hg.), Robust Peacekeeping: The Politics of Force, New York 2009, S. 7–11 (9 ff).

Wessen Konsens?

Auch in ihrer robusten Form bleiben Friedenseinsätze ein grundsätzlich konsens-basiertes Instrument der Konfliktbearbeitung und Konfliktachsorge. Die Zu-stimmung der Konfliktparteien ist zwar bei einem Mandat nach Kapitel VII rein rechtlich nicht notwendig, aber Voraussetzung für das Gelingen der Operation. Weder die Umsetzung eines Friedensabkommens noch die Friedenskonsolidie- rung kann ohne die Zustimmung und Unterstützung der Hauptkonfliktparteien erfolgreich sein.⁴⁸

Mit der Proliferation von Konfliktparteien in den innerstaatlichen Konflikten des 21. Jahrhunderts wurde jedoch deutlich, dass der Konsens der Hauptkonfliktparteien nicht mit einem umfassenden Konsens gleichzusetzen ist. Die grundsätzliche Zustimmung zu einem Friedenseinsatz auf strategischer Ebene und seitens der Regierung des Einsatzlandes schließt Dissens auf lokaler Ebene nicht aus. Die Erfahrungen der Praxis zeigen außerdem, dass Konsens durchaus stark fluktuieren kann. Eine einmal gegebene Zustimmung der Hauptkonfliktparteien zur Präsenz einer Peacekeeping-Truppe gilt weder notwendigerweise für alle Aspekte des Mandats, noch für die gesamte Einsatzdauer. Mangelnde Kooperation und Behinderungen bei der Mandatsumsetzung können ein Indiz dafür sein, dass eine solche Zustimmung nur noch partiell besteht, etwa im Bezug auf einzelne Aufgaben, oder *de facto* nicht mehr besteht.⁴⁹ Die Herstellung von Konsens ist also nicht als ein Akt vor Entsendung des Einsatzes, sondern als kontinuierliche Aufgabe für die Einsatzkräfte zu verstehen. Mit zunehmender Intrusivität heuti- ger Einsätze ist diese Aufgabe schwieriger geworden.⁵⁰

⁴⁸ Vgl. Kühne, „Friedenseinsätze verbessern“, S. 718.

⁴⁹ Vgl. hierzu auch United Nations, Capstone Doctrine, S. 32.

⁵⁰ Zu diesem Argument ausführlicher: Denis M. Tull, Nicht länger willkommen: VN-Friedensopera- tionen in Afrika, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2010 (SWP-Aktuell 49/2010); Ian Johnstone, Peacekeeping's Transitional Moment, in: Center on International Cooperation, Annual Review of Global Peace Operations, 2011, Boulder 2011, S. 9–18.

Welche Aufgaben?

Neben der Einführung von Einsatzmandaten mit Zwangsbefugnissen nach Kapitel VII, ist sicherlich die Erweiterung des Aufgabenkatalogs eine der bedeutendsten und weitreichendsten Veränderungen in der Praxis der Friedenseinsätze seit ihrer Entstehung.

Als Kerngeschäft von Friedenseinsätzen werden in der Capstone-Doctrine drei Aufgabenbereiche definiert, die sich mit Sicherheitsfunktion, politischer Funktion und Koordinierungsfunktion umschreiben lassen. Hierunter fallen erstens die Bereitstellung von Sicherheit und die Unterstützung von Staaten, diese Aufgabe unter Einhaltung rechtstaatlicher Grundsätze und der Menschenrechte zu erfüllen; zweitens die Unterstützung eines politischen Prozesses durch Förderung von Dialog, Versöhnung und dem Aufbau legitimer Institutionen und drittens die Schaffung eines geeigneten Rahmens zur Koordination von VN-Aktivitäten vor Ort.⁵¹

Relativ zurückhaltend verweist die Capstone-Doctrine noch 2008 auf die Rolle von Friedenseinsätzen im Peacebuilding: Friedenseinsätze können Initiator von Maßnahmen Peacebuilding sein, sollten diese Aufgaben jedoch alsbald an VN-Sonderorganisationen oder entwicklungspolitische Akteure abgeben. Für längerfristige Prozesse von Institutions- und Kapazitätsaufbau seien diese Einsätze weder aufgestellt noch ausgestattet.⁵² Eine deutlich selbstbewusstere Charakterisierung der Schnittstelle zwischen Peacekeeping und Peacebuilding findet sich drei Jahre später in einem Strategiepapier der für Friedenseinsätze zuständigen Hauptabteilungen im New Yorker Hauptquartier, dem Department of Peacekeeping Operations (DPKO) und dem Department of Field Support (DFS): „Since the 1990s, the Security Council has assigned peacebuilding tasks to peacekeeping operations, and these tasks have evolved from largely passive activities, such as ceasefire monitoring, to active tasks such as disarmament and demobilization, police, justice and corrections reforms, and support for the restoration and management of core government functions and transitional

⁵¹ Vgl. United Nations, Capstone Doctrine, S. 23.

⁵² Vgl. ebenda, S. 27.

justice processes. Peacekeeping operations are well-suited to undertake specific types of peacebuilding tasks.”⁵³

Was in diesen Strategiedokumenten recht übersichtlich aussieht, hat in der Praxis zu einer Entwicklung geführt, die verschiedentlich auch als Proliferation von Mandatsaufgaben bezeichnet wurde. In einer Untersuchung von 2009 stellen Sherman und Tortolani fest, dass auf VN-Friedenseinsätze heute insgesamt rund 300 verschiedene Aufgaben in 21 verschiedenen Kategorien entfallen.⁵⁴ Der grundlegende Unterschied zum traditionellen Peacekeeping ist, dass heutige Einsätze mit einem umfassenden Aufgabenkatalog darauf abzielen, eine dauerhafte und nachhaltige Konfliktlösung herbeizuführen. Bestandteil dieser Bemühungen ist auch der Aufbau von staatlichen Institutionen und Kapazitäten, die in der Zukunft eine friedliche Austragung von Konflikten ermöglichen.

2.4 Peacekeeping, Peacebuilding, Statebuilding

Der Begriff Peacebuilding bezeichnet vor allem Stabilisierungs- und Wiederaufbauprozesse nach Ende eines Konfliktes, während sich Statebuilding auf die Stabilisierung fragiler Staaten allgemein bezieht, unabhängig davon, ob diese aus einem Konflikt hervorgegangen sind.⁵⁵ Zwei Dynamiken haben zu einer Annäherung der beiden Konzepte beigetragen. Zum einen handelt es sich bei einem

⁵³ United Nations Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support, The Contributions of United Nations Peacekeeping to Early Peacebuilding. A DPKO/DFS Strategy for Peacekeepers. New York 2011, S. 2; eine ähnliche Auffassung und Darstellung findet sich auch in United Nations Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support, Peacekeeping and Peacebuilding: Clarifying the Nexus, New York 2010.

⁵⁴ Vgl. Jake Sherman/Benjamin Tortolani, „Implications of Peacebuilding and Statebuilding in United Nations Mandates“, Mandates and Modalities, in: Center on Internationale Cooperation (Hg.), Robust Peacekeeping, The Politics of Force, New York 2009, S. 13–18 (15).

⁵⁵ Vgl. Ulrich Schneckener, Internationales Statebuilding. Dilemmata, Strategien und Anforderungen an die deutsche Politik, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2007 (SWP Studie 10/2007), S. 10–11; hier findet sich auch eine Abgrenzung des Statebuilding zu weiteren Begriffen.

Großteil der fragilsten Staaten gleichzeitig um Postkonfliktstaaten. (Von den ersten zehn Staaten, die der Fund for Peace in seinem Failed States Index von 2011 listet, sind acht Postkonfliktländer.⁵⁶ Mit der Ausnahme vom Zimbabwe waren in allen dieser Länder in den letzten fünf Jahren ein oder mehrere internationale Friedenseinsätze tätig.) Zum anderen hat ein grundlegender Wandel in Peacebuilding-Strategien dahingehend stattgefunden, dass als Ziel (und Abzugsstrategie) nicht mehr lediglich die Abhaltung von Wahlen und das Einsetzen einer demokratisch legitimierten Regierung gilt, sondern auch der Aufbau leistungsfähiger staatlichen Institutionen, die zunehmend als Voraussetzung für Stabilität und Sicherheit gesehen wird.⁵⁷ Paris und Sisk konstatieren: „Statebuilding is a particular approach to peacebuilding, premised on the recognition that achieving security and development in societies emerging from civil war partly depends on the existence of capable, autonomous and legitimate governmental institutions.“⁵⁸

In der VN-Peacekeeping-Doktrin erscheint das Wort Statebuilding im Kontext der Aufgaben von Friedenseinsätzen zwar nicht – wohl auch, weil nicht alle VN-Mitgliedstaaten positive Konnotationen mit diesem Begriff verbinden. Die dort verwendete Definition von Peacebuilding lässt jedoch einen staatszentrierten Charakter beziehungsweise Elemente von Statebuilding erkennen. „Peacebuilding measures address core issues that effect the functioning of society and the State, and seek to enhance the capacity of the State to effectively and legitimately carry out its core functions.“⁵⁹

Während Definitionen von Statebuilding und Peacebuilding variieren, hat sich in den letzten Jahren ein Konsens herauskristallisiert, in welchen zentralen Bereichen Fortschritte für eine nachhaltige Stabilisierung unabdingbar sind. Hierbei

⁵⁶ Vgl. Fund for Peace, The Failed State Index 2011, im Internet: <http://ffp.statesindex.org/rankings-2011-sortable> (eingesehen am 1. Mai 2012).

⁵⁷ Vgl. auch Roland Paris/Timothy D. Sisk (Hg.), *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, London/New York 2009, S. 1.

⁵⁸ Ebenda, S. 2.

⁵⁹ United Nations, Capstone Doctrine, S. 18.

handelt es sich im Kern erstens um Sicherheit, Rechtstaatlichkeit und den Schutz der Menschenrechte; zweitens um die Etablierung und Konsolidierung legitimer staatlicher Institutionen und partizipativer Prozesse sowie drittens um soziale und wirtschaftliche Entwicklung.⁶⁰

Diese Prioritäten lassen sich auch in den Mandaten heutiger Friedenseinsätze wiedererkennen. Tabelle 1 verdeutlicht die Bandbreite der Aufgaben, die unter diese drei Prioritäten fallen und insgesamt dem Bereich Peacebuilding und Statebuilding zugeordnet werden können. Zu wiederkehrenden Aufgaben heutiger Friedenseinsätze gehören die Entwaffnung, Demobilisierung und Re-Integration von Ex-Kombattanten, die Reform des Sicherheitssektors, die Stärkung von Rechtstaatlichkeit, der Schutz der Menschenrechte und die Unterstützung von Wahlen und Referenda. Daneben wurden seit 1999 sieben multidimensionale Missionen (ONUB in Burundi, UNMIL in Liberia, UNAMSIL in Sierra Leone, MINUSTAH in Haiti, UNOCI in Côte d'Ivoire, MONUSCO in der Demokratischen Republik Kongo und UNMISS im Südsudan) explizit mit der Ausweitung staatlicher Autorität beauftragt. Unter diese Mandatsaufgabe kann die operative Unterstützung staatlicher Akteure in der Erfüllung ihrer Aufgaben ebenso fallen wie die Unterstützung verfassungsgebender Prozesse oder die Stärkung staatlicher Institutionen.⁶¹

Die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität sowie diverser Formen von Schmuggel gehört nicht zu den gängigen mandatierten Aufgaben von Friedenseinsätzen. Betrachtet man die multidimensionalen Einsätze, die zwischen 1999 und 2009 mandatiert wurden, findet sich nur in wenigen Fällen eine entsprechende Referenz, so etwa im Fall von Haiti. In Resolution 1892 von

⁶⁰ Richtungsweisende Dokumente der Vereinten Nationen hierzu sind neben der Capstone Doctrine der Bericht des Generalsekretärs über Abzugsstrategien von 2001 sowie der Bericht des Generalsekretärs zu Peacebuilding von 2009, vgl. United Nations, Capstone Doctrine, S. 23; S/2001/394 (20. April 2001); A/63/881-S/2009/304 (11. Juni 2009), S. 6; siehe ebenfalls Ian Johnstone, „Peacekeeping's Transitional Moment“; Mats Berdal, Building Peace After War, Oxon/New York 2009, S. 25.

⁶¹ Diese Mandatsaufgabe wird von verschiedenen Missionen in unterschiedlicher Weise umgesetzt, vgl. Jake Sherman, „Peacekeeping and Support for State Sovereignty“, in: Center on International Cooperation, Annual Review of Global Peace Operations 2012, Boulder/London 2012, S. 11–26.

2009 fordert der Sicherheitsrat Mitgliedstaaten auf, Haitis Regierung, in Abstimmung mit dem Friedenseinsatz MINUSTAH, bei der Unterbindung von Menschenhandel, Drogenschmuggel und anderen illegalen Aktivitäten zu unterstützen.⁶²

⁶² S/RES/1892 (2009), 13. Oktober 2009; Mandatierungen in Bezug auf die Bekämpfung von OK, Menschen- und Drogenhandel finden sich darüberhinaus im Falle der politischen Missionen in Afghanistan (UNAMA), Guinea Bissau (UNOGBIS) sowie Sierra Leone (UNIPSIL).

Tabelle 1: Beispiele für Aufgabenbereiche von Friedenseinsätze im Peacebuilding und Statebuilding⁶³

	Aufgabenbereiche Peacebuilding/ Statebuilding	Beispiele multidimensionale VN-Friedenseinsätze 1999–2009
Sicherheit Rechts- staatlichkeit	Sicherheit/ öffentliche Ordnung	UNAMSIL/Sierra Leone (1999–2005); MINUSTAH/Haiti (2004–heute); UNTAET/Osttimor (1999–2002); UNMIK/Kosovo (1999–heute); MONUC/DRC (1999–2010); UNMIL/Liberia (2003–heute); UNMIS/Sudan (2005–2011); UNAMID/Darfur (2007–heute); UNOCI/Elfenbeinküste (2004–heute)
Menschen- rechte	Schutz von Zivilisten	ONUB/Burundi (2004–2006); UNOCI/Elfenbeinküste (2004–heute); MONUC (1999–2010); UNMIL/Liberia (2003–heute); UNAMSIL/Sierra Leone (1999–2005); UNAMID/Darfur (2007–heute); UNMIS/Sudan (2005–2011)
	Grenzüberwachung	UNOCI/Elfenbeinküste (2004–heute), UNMIS/Sudan (2005–2011); UNAMID/Darfur (2007–heute); MINUSTAH/Haiti (2004–heute); UNMIK/Kosovo (1999–heute)
	Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Ex-Kombattanten	ONUB/Burundi (2004–2006); UNOCI/Elfenbeinküste (2004–heute); MONUC/DRC (1999–2010); UNMIL/Liberia (2003–heute); UNMIS/Sudan (2005–2011); UNAMID/Darfur (2007–heute); MINUSTAH/Haiti (2004–heute)
	Minenräumen	ONUB/Burundi (2004–2006); MONUC (DRC (1999–2010); UNAMID/Darfur (2007–heute); UNMIS/Sudan (2005–2011)
	Überwachung Sanktionen (auch Waffenembargo)	UNOCI/Elfenbeinküste (2004–heute); UNMIS/Sudan (2005–2011); UNAMID/Darfur (2007–heute); MONUC/DRC (1999–2010)
	Rechts- und Justizreform, Stärkung von Rechtstaat- lichkeit	ONUB/Burundi (2004–2006); UNOCI/Elfenbeinküste (2004–heute); UNMIL/Liberia (2003–heute); UNMIS/Sudan (2005–2011); UNAMID/Darfur (2007–heute); MINUSTAH/Haiti (2004–heute)
	Polizeiaufbau und Polizei- reform	ONUB/Burundi (2004–2006); UNAMID/Darfur (2007–heute); UNTAET/Osttimor (1999–2002); UNMIS/Sudan (2005–2011); MONUC/DRC (1999–2010); MINUSTAH/Haiti (2004–heute); UNMIL/Liberia (2003–heute); UNMIK/Kosovo (1999–heute)
	Aufbau und Reform des Justizvollzugssystems	ONUB/Burundi (2004–2006); UNAMID/Darfur (2007–heute); UNAMID/Darfur (2007–heute); UNMIS/Sudan (2005–2011); MONUC/DRC (1999–2010); MINUSTAH/Haiti (2004–heute)
	Menschenrechtsschutz	ONUB/Burundi (2004–2006); UNOCI/Elfenbeinküste (2004–heute); MONUC/DRC (1999–2010); UNMIL/Liberia (2003–heute); UNMIS/Sudan (2005–2011); UNAMID/Darfur (2007–heute); UNTAET/Osttimor (1999–2002); UNMIK/Kosovo (1999–heute); MINUSTAH/Haiti (2004–heute)
	Vorgehen gegen OK/ Schmuggel	MINUSTAH/Haiti (2004–heute); UNAMSIL/Sierra Leone (1999–2005)

⁶³ Je nach Mandat kann die konkrete Ausgestaltung der gelisteten Aufgabenbereiche in der Umsetzung durch den Einsatz selbst oder in der Unterstützung lokaler Akteure bestehen.

	Aufgabenbereiche Peacebuilding/ Statebuilding	Beispiele multidimensionale VN-Friedenseinsätze 1999–2009
Legitime staatliche Institutionen Partizipative Prozesse	Aufbau/Unterstützung demokratischer Institutionen	MONUC/DRC (1999–2010); MINUSTAH/Haiti (2004–heute); UNAMID/Darfur (2007–heute)
	Aufbau einer Zivilverwaltung	UNTAET/Osttimor (1999–2002); UNMIK/Kosovo (1999–heute)
	Unterstützung der Umsetzung von Friedens- abkommen	UNMIL/Liberia (2003–heute); UNMIS/Sudan (2005–2011); MONUC/DRC (1999–2010); UNOCI/Elfenbeinküste (2004–heute)
	Unterstützung von politischen Prozessen, Dialog, Versöhnung	UNAMID/Darfur (2007–heute); UNMIS/Sudan (2005–2011); MONUC/DRC (1999–2010); MINUSTAH/Haiti (2004–heute); UNMIK/Kosovo (1999–heute)
	Unterstützung von Wahlen und Referenda	ONUB/Burundi (2004–2006); UNOCI/Elfenbeinküste (2004–heute); UNMIL/Liberia (2003–heute); UNAMID/Darfur (2007–heute); UNMIS/Sudan (2005–2011); MONUC/DRC (1999–2010); MINUSTAH/ Haiti (2004–heute)
	Ausweitung staatlicher Autorität	ONUB/Burundi (2004–2006); MONUC/DRC (1999–2010); UNMIL/ Liberia (2003–heute); UNAMSIL/Sierra Leone (1999–2005); MINUSTAH/Haiti (2004–heute); UNOCI/Elfenbeinküste (2004–heute);
Sozialer und wirtschaft- licher Wieder- aufbau	Unterstützung staatlicher Kontrolle über Rohstoffe	MONUC/DRC (1999–2010); UNMIL/Liberia (2003–heute)
	Humanitäre Hilfe	UNOCI/Elfenbeinküste (2004–heute); UNMIL/Liberia (2003–heute); UNTAET/Osttimor (1999–2002); UNMIK/Kosovo (1999–heute); UNMIS/Sudan (2005–2011); MINUSTAH/Haiti (2004–heute); UNAMID/Darfur (2007–heute)
	Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen	MONUC/DRC (1999–2010); UNAMSIL/Sierra Leone (1999–2005); UNMIS/Sudan (2005–2011); UNTAET/Osttimor (1999–2002); UNMIK/Kosovo (1999–heute); UNAMID/Darfur (2007–heute)
	Unterstützung staatlicher Dienstleistungen	UNOCI/Elfenbeinküste (2004–heute); UNAMSIL/Sierra Leone (1999–2005)
	Unterstützung der wirt- schaftlichen Erholung	UNOCI/Elfenbeinküste (2004–heute)

(Eigene Zusammenstellung. Quellen: Volker C. Franke/Andrea Warnecke, „Building Peace: An Inventory of UN Peace Missions since the End of the Cold War“, in: *International Peacekeeping*, 16 (2009) 3, S. 407–436; United Nations, Department of Political Affairs, *Table of mandate components for selected SPMs and PKOs*, unveröffentlichtes Arbeitspapier, DPA 17. Mai 2010; Sherman/Tortolani, „Implications of Peacebuilding and Statebuilding“, S. 15 sowie die entsprechenden mandatierenden Sicherheitsratsresolutionen für die genannten Missionen.)

2.5 Exponentielles Wachstum

Externe Versuche des Wiederaufbaus und der Konsolidierung von Postkonfliktstaaten und fragilen Staaten haben in der letzten Dekade ein historisch einzigartiges Ausmaß erreicht. Paris und Sisk konstatieren: „Since the end of the Cold War, an enormous international experiment has been underway. A shifting constellation of international and regional organisations, national governments and non-governmental organisations has conducted a series of complex peacebuilding operations aimed at stabilizing countries just emerging from periods of internal war.”⁶⁴ Für Mats Berdal ist es gar herausstechendes Merkmal der Zeit nach dem Kalten Krieg: „Any attempt to step back and survey the post-Cold War period as a whole – to single out features that set it aside from earlier eras in the history of modern international relations – would surely reveal, as one of its most striking characteristics, the widespread practice of external intervention undertaken with the expressed aim of building sustainable peace within societies ravaged by war and violent conflict.”⁶⁵

Ein erheblicher Teil dieser Statebuilding-Prozesse findet im Rahmen von Friedenseinsätzen statt. Anfang 2012 gab es 15 VN-Friedenseinsätze. Der Einsatzform des traditionellen Peacekeeping folgen dabei nur fünf dieser Einsätze: UNTSO, UNDOF und UNIFIL im Nahen und Mittleren Osten, UNMOGIP an der Grenze zwischen Indien und Pakistan und UNFICYP auf Zypern. Diese Einsätze wurden sämtlich vor Ende des Kalten Krieges entsandt. Bei den verbleibenden zehn Einsätzen handelt es sich um multidimensionale Einsätze, davon hat die große Mehrzahl ein robustes Mandat.

Die Gesamtzahl des eingesetzten Personals beläuft sich am 31. März 2012 auf etwas über 118 000 Personen, darunter über 84 000 Soldaten und knapp 14 500 Polizisten. Das Budget für Friedenseinsätze liegt für das Haushaltsjahr

⁶⁴ Paris/Sisk, Dilemmas of Statebuilding, S. 1.

⁶⁵ Mats Berdal, Building Peace After War, London: International Institute for Strategic Studies, October 2009 (Adelphi 407), S. 11.

2011/2012 bei 7,84 Milliarden US Dollar. Über 70 Prozent des Personals und mehr als zwei Drittel des Budgets entfallen dabei auf Friedenseinsätze in Afrika. Allein in den Missionen im Sudan und im Südsudan waren im Frühjahr 2012 ein Drittel aller VN-Truppen eingesetzt.⁶⁶

Neben Peacekeeping-Einsätzen entsenden die Vereinten Nationen auch sogenannte „Special Political Missions“. Hierbei handelt es sich um kleinere und rein zivile Missionen, die in der Regel dem Department for Political Affairs (DPA) der VN unterstehen. Häufig gehen diese Einsätze einem Peacekeeping Einsatz voraus, wie im Falle des United Nations Office in Burundi (UNOB) oder folgen einem solchen, wie im Fall des United Nations Integrated Office in Sierra Leone (UNIOSIL). Etwas über 4300 Mitarbeiter waren im Februar 2012 in dreizehn politischen Missionen im Nahen Osten, Afrika und Zentralasien eingesetzt. Die größte dieser politischen Missionen ist die United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA).⁶⁷

Insgesamt wird deutlich, dass die Ausgestaltung heutiger Friedenseinsätze auf der Einsicht beruht, dass der Aufbau lokaler Kapazitäten und Institutionen zur Erfüllung staatlicher Kernaufgaben und nachhaltiges Peacebuilding untrennbar miteinander verbunden sind. Nachhaltiges Peacebuilding wiederum ist die einzige verantwortliche Rückzugsoption für einen Friedenseinsatz.

Neben der effektiven Umsetzung robuster Mandate – auch gegen den Widerstand von Spoilern – und dem Schutz von Zivilisten sind es vor allem diese nachhaltigen Erfolge in Peacebuilding und Statebuilding an denen Friedenseinsätze und ihre Wirksamkeit in Zukunft wohl gemessen werden. Damit wird die Auseinandersetzung nicht nur mit Kräften und Akteuren, die die Sicherheit im

⁶⁶ Für die hier verwendete Zahlen vgl. United Nations, United Nations Peacekeeping Operations. Factsheet: 31. March 2012, im Internet: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/bnote010101.pdf> (eingesehen am 1. Mai 2012); sowie Center on International Cooperation, Annual Review of Global Peace Operations 2012, Boulder/London 2012, S. 3–10.

⁶⁷ Vgl. United Nations, United Nations Political and Peacebuilding Missions. Factsheet: 29. Februar 2012, im Internet: <http://www.un.org/wcm/webdav/site/undpa/shared/undpa/pdf/UN%20Political%20Missions%20March%202012.pdf> (eingesehen am 1. Mai 2012).

Einsatzland unterminieren, sondern auch mit solchen, die Zielen des Staatsaufbaus grundsätzlich entgegenstehen, zum wichtigen Faktor für den Erfolg von VN-Friedenseinsätzen.

3 ORGANISIERTE KRIMINALITÄT

3.1 Definitionen

Für Organisierte Kriminalität gibt es keine allgemeingültige Definition. Auf Ebene multilateraler Organisationen dient als Referenz häufig die Definition des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität. Das Abkommen, auch Palermo-Konvention genannt, wurde von der Generalversammlung am 15. November 2000 beschlossen⁶⁸ und trat am 29. September 2003 in Kraft.⁶⁹

Das Abkommen definiert eine „organisierte kriminelle Gruppe“ wie folgt: „eine strukturierte Gruppe von drei oder mehr Personen, die eine gewisse Zeitlang besteht und gemeinsam mit dem Ziel vorgeht, eine oder mehrere schwere Straftaten oder in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen umschriebene Straftaten zu begehen, um sich unmittelbar oder mittelbar einen finanziellen oder sonstigen materiellen Vorteil zu verschaffen.“⁷⁰

Als schwere Straftat wird ein Verhalten bezeichnet, „das eine strafbare Handlung darstellt, die mit einer Freiheitsstrafe von mindestens vier Jahren im Höchstmaß oder einer schweren Strafe bedroht ist“.⁷¹ Der Geltungsbereich der Konvention schließt neben schweren Straftaten auch Straftaten in Übereinstimmung mit den Artikeln 5, 6, 8 und 23 der Konvention ein. Diese behandeln die Kriminalisierung der Beteiligung an einer OK-Gruppe; des Waschens der Erträge aus Straftaten und der Korrumperung sowie der Behinderung der Justiz.

⁶⁸ Vgl. A/RES/55/25 (15. November 2000), Resolution adopted by the General Assembly. 55th Session, Agenda Item 105, 62nd Plenary Meeting, 15 November 2000, Annex I: United Nations Convention Against Transnational Organized Crime.

⁶⁹ Von Deutschland wurde die Konvention im Dezember 2000 unterzeichnet und im Juni 2006 ratifiziert.

⁷⁰ A/RES/55/25, 15. November 2000, Artikel 2a.

⁷¹ Ebenda, Artikel 2a.

Während die Palermo-Konvention OK als Entität definiert, bezieht sich die Definition der AG Justiz/Polizei von 1990, welche auch die Grundlage für das „Bundeslagebild Organisierte Kriminalität“ des Bundeskriminalamts bildet, auf OK als Aktivität: „Organisierte Kriminalität ist die von Gewinn- oder Machtstreben bestimmte planmäßige Begehung von Straftaten, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind, wenn mehr als zwei Beteiligte auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig a) unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen, b) unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder c) unter Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft zusammenwirken.“⁷²

Von den Kriterien a-c muss dabei nur eines zutreffen, damit ein Sachverhalt als OK klassifiziert wird. Interessant bei dieser Definition ist, dass sowohl Gewinn wie auch Machtstreben als Motivation genannt sind, während die Definition der Palermo-Konvention hier nur den finanziellen Vorteil nennt. Beide Definitionen sind breit angelegt. Kinzig und Luczak merken zu der Definition der AG Justiz/Polizei an, dass wohl jedes legale Unternehmen die Kriterien dieser Definition, mit Ausnahme des Kriteriums „planmäßiges Begehung von Straftaten“, erfüllen würde.⁷³ Die Breite der Definition geht zwar zu Lasten ihrer Schärfe, erlaubt jedoch die Erfassung einer Reihe von Phänomenen und Aktivitäten. Die Tatsache, dass es keine allgemein anerkannte Definition gibt, sowie die eher breite Anlage existierender Definitionen, sind auch Indikatoren für die Komplexität und Vielfalt des Phänomens OK.

Für die Analyse von Organisierter Kriminalität im Kontext von Konflikten und fragilen Staaten ist die Differenzierung zwischen OK als Entität und OK als Aktivität von besonderer Bedeutung. Gerade in Räumen schwacher Staatlichkeit

⁷² Bundeskriminalamt (BKA), Organisierte Kriminalität. Bundeslagebild 2010, Wiesbaden: BKA, im Internet: http://www.bka.de/DE/ThemenABisZ/Deliktsbereiche/OrganisierteKriminalitaet/Lagebilder/lagebilder_node.html?__nnn=true (eingesehen am 31. Mai 2012).

⁷³ Vgl. Jörg Kinzig/Anna Luczak, „Organised Crime in Germany: A Passe-Partout Definition Encompassing Different Phenomena“, in: Cyrille Fijnaut und Letizia Paoli (Hg.), Organised Crime in Europe. Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond. Dordrecht 2004/2006, S. 333–356 (336).

sind es keineswegs nur Mafia Gruppen oder kriminelle Kartelle, die Gewinne aus „illegalen“ ökonomischen Aktivitäten schlagen. Vielmehr nutzt eine Vielzahl von Akteuren OK zur Umsetzung unterschiedlichster Ziele. Williams und Picarelli sprechen in diesem Zusammenhang von einer „do-it-yourself ‘(DIY) form of organized crime.“⁷⁴ Um die komplexen Zusammenhänge zwischen Konflikten, schwacher Staatlichkeit und illegalen Warenströmen zu erfassen, müssen nicht nur die Aktivitäten von OK-Gruppen betrachtet werden, sondern auch die „illegalen“ ökonomischen Aktivitäten, die staatlichen Eliten oder nichtstaatlichen Gewaltakteuren zum Ausbau der eigenen Machtbasis oder zur Finanzierung einer politischen Agenda dienen. Anders als bei OK-Gruppen, ist der Profit durch kriminelle Aktivitäten hier nicht Zweck, sondern Mittel.

In dieser Arbeit wird für OK-Gruppen die Definition der Palermo-Konvention übernommen. Als OK-Akteure bezeichne ich die Mitglieder dieser Gruppen sowie weitere Personen, die an der Ausübung von Straftaten, die unter den Anwendungsbereich der Konvention fallen, beteiligt sind. Mit Organisierte Kriminalität bezeichne ich die Aktivität, analog zu der oben genannten Definition der AG Justiz/Polizei.

3.2 Etikettierung: eine kritische Reflektion von OK-Definitionen

In der Tradition des Etikettierungsansatzes gibt es in der Literatur zur Organisierten Kriminalität in fragilen Staaten eine kritische Diskussion über die Definition beziehungsweise Etikettierung von Organisierter Kriminalität. Der Etikettierungsansatz als ein Erklärungsansatz von Kriminalität legt zugrunde, dass Kriminalität durch Zuschreibung entsteht.

⁷⁴ Phil Williams/John T. Picarelli, „Combating Organized Crime in Armed Conflict“, in: Karen Ballentine/Heiko Nitzschke, *Profiting from Peace. Managing the Resource Dimensions of Civil War*, Boulder/London 2006, S. 123–152 (125).

Im Kontext von Nationalstaaten erfolgt diese Zuschreibung durch Gesetze. Ob ein Sachverhalt als Kriminalität eingestuft wird oder nicht, kann sich – je nach rechtlichem Kontext – unterscheiden. De facto entstehen Zuschreibungen aber nicht nur durch Gesetze, die ein Verhalten eindeutig der Legalität bzw. Illegalität zuordnen oder eine bestimmte Verhaltensweise kriminalisieren. Neben nationalen rechtlichen Bestimmungen gibt es internationale Normen sowie gesellschaftliche Vorstellungen darüber, welche Verhaltensweisen als verbrecherisch, räuberisch oder illegitim zu betrachten sind. Die Zuschreibung „Kriminalität“ variiert also auch mit dem zuschreibenden Akteur und reflektiert dessen Perspektive.

Die Frage der Zuschreibung ist nicht nur von semantischer Relevanz, sondern hat Auswirkungen auf Herangehensweise und Umgang mit dem Phänomen OK. Im Kontext von Konflikten und Krisensituationen gibt es unterschiedliche Formen von Gewalt und Gewaltakteuren und eine Reihe von Möglichkeiten ihrer Einordnung. An die Einordnung durch die internationale Gemeinschaft, den Sicherheitsrat, multilaterale oder regionale Organisationen sind in der Regel bestimmten Reaktionen geknüpft. Etikettierung beinhaltet hier häufig eine Prädisposition für ein bestimmtes Instrument.⁷⁵ „Calling violent disorder ‘crime’ suggests that there has been a violation of an international norm. And crimes are typically met with coercive responses to correct the deviation and hold the responsible actor accountable. By contrast, labeling disorder as ‘conflict’ suggests the existence of two or more adversarial actors, and possible impartiality about the need to restore the normative status quo through coercive action. Rather, peace and stability may be the only objective of response.”⁷⁶

⁷⁵ Vgl. James Cockayne/Adam Lupel, „Introduction: Rethinking the Relationship Between Peace Operations and Organized Crime”, in: International Peacekeeping, 16 (2009) 1, S. 4–19 (7 f); behandelt wird die Thematik auch in dem früheren Werk: Cockayne/Pfister, Peace Operations and Organised Crime, S. 12 ff.

⁷⁶ Cockayne/Lupel, „Rethinking the Relationship”, S. 7; ähnlich argumentierten auch Michael Pugh/Neill Cooper/Jonathan Goodhand, War Economies in a Regional Context. Challenges of Transformation, Boulder/London 2004, S. 21.

Auch Diskrepanzen zwischen Gesetzen einerseits und sozialen Werte- und Normenvorstellungen über akzeptables Verhalten andererseits haben Auswirkungen auf das Vorgehen gegen Organisierte Kriminalität: „Some would argue that when the law comes to be at odds with the spectrum of social attitudes that run from tacit approval to outright complicity, the opportunities for organized crime would tend to increase. This line of reasoning would lead us to conclude that as the tension between the law and social legitimacy goes up, the cost of engaging in what is considered illegal would fall, while the cost of effective law enforcement will in turn rise. In other words, as long as there is divergence between the legal and societal definitions of organized crime and corruption, the credibility of anticrime policies will be at stake.”⁷⁷ Insbesondere in Krisensituationen sind solche Divergenzen zu erwarten. Was laut Gesetz als kriminelles Verhalten gilt, mag für die lokale Bevölkerung Überlebensstrategie sein.

Gerade weil im komplexen Kontext von fragilen Staaten, Kriegsökonomien und Postkonflikt-Situationen Akteure aus sehr unterschiedlichen Beweggründen ökonomischen Aktivitäten außerhalb staatlicher Kontrolle und Regelwerke nachgehen, argumentieren verschiedene Analysten für die differenzierte und überlegte Verwendung von Termini wie „illegal“ oder „kriminell“, insbesondere dort, wo illegale ökonomische Aktivitäten nicht der Mehrung von Macht und Profit, sondern beispielsweise der Sicherung der Grundversorgung dienen.⁷⁸

Eine analytisch hilfreiche Kategorisierung nehmen Michael Pugh, Neil Cooper und Jonathan Goodhand vor, die, analog zu unterschiedlichen Motiven für „illegal“ ökonomische Aktivitäten – Kriegsführung, Profitmaximierung und Überlebensstrategie – zwischen verschiedenen Formen von Kriegsökonomien unterscheiden. Die Kontrolle von ökonomischen Ressourcen für den Zweck

⁷⁷ Monika Serrano, „Transnational Organized Crime and International Security. Business as Usual?“, in: Mats Berdal/Monica Serrano (Hg.), *Transnational Organized Crime and International Security. Business as Usual?*, Boulder/London 2002, S. 13–36 (17).

⁷⁸ Vgl. auch Achim Wennmann, „Resourcing the Recurrence of Intrastate Conflict: Parallel Economies and Their Implications for Peacebuilding“, in: *Security Dialogue*, 36 (2005) 4, S. 479–494 (490); vgl. ebenfalls Heiko Nitzschke, *Transforming War Economies. Challenges for Peacemaking and Peacebuilding*, New York: International Peace Academy, Dezember 2003, S. 9.

der Kriegsführung oder der Einsatz ökonomischer Strategien zur Schwächung eines Gegners wird als „combat economy“ bezeichnet, der Begriff „shadow economies“ umfasst ökonomische Aktivitäten außerhalb staatlicher Regelwerke zur Maximierung von Profiten. Schließlich sprechen sie von „coping economies“, wo illegale ökonomische Aktivitäten von Segmenten der Bevölkerung zur Sicherung der Grundversorgung und eines Mindestmaßes an ökonomischer Partizipation dienen.⁷⁹

3.3 Entwicklung der Organisierten Kriminalität

Was heute als Organisierte Kriminalität bezeichnet wird, ist kein neues Phänomen. Mit anderen Worten: das Phänomen ist deutlich älter als der Begriff. Beschreibungen von Gangstern und kriminelle Banden, die eine in sich geschlossene Struktur mit eigenem kulturellen Kodex bildeten und Profitmaximierung zum Ziel hatten, finden sich für den deutschen Raum schon zum Beginn des 19. Jahrhunderts.⁸⁰ Der Begriff „Mafia“ wird in Italien seit Mitte des 19. Jahrhunderts für Formen der Organisierten Kriminalität im südlichen Teil des Landes benutzt.⁸¹

Im zwanzigsten Jahrhundert wurden Vorstellungen über Organisierte Kriminalität stark vom Bild der Mafia geprägt, vor allem der sizilianischen Mafia, der kalabrischen 'Ndrangheta und der neapolitanischen Camorra sowie der amerikanischen Cosa Nostra. Mit Organisierter Kriminalität wurden hierarchisch aufge-

⁷⁹ Vgl. Pugh/Cooper/Goodhand, War Economies in a Regional Context, S. 8f; für die analytische Aufarbeitung dieser drei Kategorien am Beispiel Afghanistans siehe insbesondere Jonathan Goodhand, „Afghanistan in Central Asia“, in: Michael Pugh/Neill Cooper/Jonathan Goodhand, War Economies in a Regional Context. Challenges of Transformation, Boulder/London 2004, S. 45–89.

⁸⁰ Vgl. Katrin Lange, „'Many a Lord is Guilty, Indeed For Many a Poor Man's Dishonest Deed': Gangs of Robbers in Early Modern Germany“, in: Cyrille Fijnaut/Letizia Paoli (Hg.), Organised Crime in Europe. Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond, Dordrecht 2004/2006, S. 109–150 (109f).

⁸¹ Vgl. Gianluca Fulvetti, „The Mafia and the 'Problem of the Mafia': Organised Crime in Italy, 1820–1970“, in: Cyrille Fijnaut/Letizia Paoli, Organised Crime in Europe. Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond, Dordrecht 2004/2006, S. 47–76 (48).

baute Organisationen assoziiert, an deren Spitze eine oder mehrere Führungspersonen stehen.⁸²

In den letzten drei Dekaden, seit Ende des Kalten Krieges, hat die Organisierte Kriminalität jedoch deutliche quantitative und qualitative Veränderungen erfahren. In ungefähr dem gleichen Zeitraum ist sie wieder verstärkt in das Blickfeld von Politikern und Forschern gerückt. Der Zusammenbruch der Sowjetunion und der gewaltsame Zerfall des ehemaligen Jugoslawien machten die Zusammenhänge von Transition, Konflikt und Organisierter Kriminalität deutlich.⁸³ Und gerade für den europäischen Raum brachten sie die Bedrohung durch Organisierte Kriminalität auch geographisch näher – und damit auf die Agenda von Regierungen und multilateralen Organisationen.

Es besteht weitgehend Einigkeit darüber, welche globalen Dynamiken diese qualitativen und quantitativen Veränderungen, die unter den Stichworten Ausweitung, Netzwerkbildung und Diversifizierung der OK subsumiert werden können, befördert haben. Hier sind zunächst geopolitische Veränderungen zu nennen, wie der Zusammenbruch der Sowjetunion, der auch poröse Grenzen entlang weiter geographischer Gebiete zur Folge hatte. Weiterhin haben die Globalisierung der Märkte, das Wachstum des globalen Handels sowie der technische Fortschritt, vor allem in Bezug auf Mobilität und Telekommunikationstechnologie, transnational operierenden kriminellen Gruppen neuen Auftrieb gegeben. „[The] enhanced movement of everything“⁸⁴, also die Bewegung von Gütern, Kapital, Dienstleistungen sowie Personen ist für das UN Office on Drugs and Crime (UNODC) einer der Faktoren, die das Entstehen der Bedrohungen, die

⁸² Für eine kurze Historie bedeutender OK-Gruppen siehe Stergios Skaperdas, „The Political Economy of Organized Crime: Providing Protection When the State Does Not“, in: *Economics of Governance*, (2001) 2, S. 173–202 (177f); für eine Darstellung der Organisationsformen verschiedener OK-Gruppen vgl. Louise I. Shelly/John T. Picarelli, „Methods not Motives: Implications of the Convergence of International Organized Crime and Terrorism“, in: *Police Practice and Research*, 3 (2002) 4, S. 305–308 (307); sowie Louise I. Shelley, „Transnational Organized Crime: An Imminent Threat to the Nation-State?“, in: *Journal of International Affairs*, 48 (1995) 2, S. 463–489 (475).

⁸³ Vgl. Skaperdas, „Providing Protection“, S. 173.

⁸⁴ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, Wien 2010, S. 29.

heute mit OK assoziiert werden, deutlich beeinflusst haben. Die „Container-Revolution“ ist ein prägnantes Beispiel.⁸⁵ Sie hat ein exponentielles Wachstum der verschifften Gütermenge ermöglicht. Für den globalen Handel werden laut UNODC und der Weltzollorganisation (WCO) jährlich mehr als 420 Millionen Container verschifft.⁸⁶ Nur ein geringer Prozentsatz des globalen Containervolumens wird überprüft. „OC has taken full advantage of developments in commercial and passenger transport infrastructure,” folgert auch Europol.⁸⁷

Qualitative Veränderungen zeigen sich bezüglich der Charakteristika von OK-Gruppen. So verweisen verschiedene Untersuchungen auf einen Wandel der vorherrschenden Organisationsstruktur von den Hierarchien klassischer Mafia-Organisationen zu flexiblen Netzwerken.⁸⁸ UNODC unterscheidet zwischen zwei verschiedenen Typen von OK-Gruppen, die gegenwärtig parallel agieren. Zum einen sind dies hierarchisch strukturierte Gruppen, die sich vor allem in Räumen begrenzter Staatlichkeit entfalten und in dem Territorium, das sie kontrollieren, eine Bandbreite von kriminellen Aktivitäten durchführen. „As long-standing organizations, they have been essentially conservative, usually hierarchical, and often clannish. Their concerns have been chiefly local, providing for and exploiting their partner communities, while combating rival groups and the state. They tend to be engaged in multiple criminal activities in their territories, rather than specializing in a particular commodity or service.”⁸⁹

⁸⁵ Vgl. UNODC, The Globalization of Crime, S. 30; Stewart Patrick, Weak Links. Fragile States, Global Threats, and International Security, Oxford/New York 2011, S. 138.

⁸⁶ Vgl. World Customs Organization (WCO)/United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), UNODC WCO Container Control Programme, Brüssel/Wien: WCO/UNODC, Juni 2009, im Internet: http://www.unodc.org/documents/organized-crime/containerprogramme/Container_Programme_Progress_Report_June_2009.pdf (eingesehen am 21. April 2012).

⁸⁷ Vgl. Europol, OCTA 2011. EU Organised Crime Threat Assessment, o.O. 2011, S. 5.

⁸⁸ Vgl. Shelley/Picarelli, „Methods not Motives“, S. 307; Patrick, Weak Links, S. 138; EUROPOL, OCTA 2006. EU Organised Crime Threat Assessment, o.O. 2006, S. 7; für eine Analyse von Netzwerk Typen, den Vorteilen von Netzwerkstrukturen für die OK sowie Implikationen für die Bekämpfung von OK siehe Phil Williams, „Transnational Criminal Networks“, in: John Arquilla/David Ronfeldt, Networks and Netwars. The Future of Terror, Crime and Militancy, Washington D.C. 2001, S. 61–97.

⁸⁹ UNODC, The Globalization of Crime, S. 28.

Zum anderen wird das vermehrte Aufkommen von Gruppen vermutet, die – analog zu neueren Formen der Organisation bei terroristischen Gruppen – in Form von Netzwerken mit verschiedenen, eher lose zusammenhängenden Zellen organisiert sind. Den Grad der Organisation bei dieser Form von OK-Entität beurteilt UNODC kritisch: „In fact, these networks are hardly groups at all... With no independent institutional identity, they are nothing more than commercial connections of varying durability between individuals, all responding to a common interest in making money.“⁹⁰

Lagebilder lassen darüber hinaus auf eine Diversifizierung der Aktivitäten einzelner Gruppen oder Netzwerke schließen. Diese Diversifizierung stärkt die Widerstandskräfte dieser Gruppen gegen Fluktuationen von Angebot und Nachfrage in einzelnen Bereichen.⁹¹

3.4 Aktivitäten der Organisierten Kriminalität

Schätzungen beziffern den Anteil der Organisierten Kriminalität am weltweiten Handel auf circa sieben Prozent.⁹² Die Liste der Aktivitäten der OK ist lang. Die wohl umfassendste Analyse von transnationaler Organisierter Kriminalität – erstellt von UNODC – listet Menschenhandel, Migrantenschmuggel, Drogenhandel (Heroin und Kokain), Kleinwaffenschmuggel, Umweltkriminalität, Fälschung von Luxusgütern und Medikamenten, Piraterie sowie Cybercrime. Im EU Organized Crime Threat Assessment werden außerdem Betrug, Zigaretten- schmuggel und organisierte Bereicherungskriminalität aufgeführt. In beiden Fällen handelt es sich lediglich um eine Auswahl von Aktivitäten aus einem breiten Spektrum.

⁹⁰ Ebenda.

⁹¹ Vgl. Europol, OCTA 2011, S. 7.

⁹² Vgl. World Economic Forum, Global Risks 2011. Sixth Edition. An Initiative of the Risk Response Network, Geneva 2011, S. 23.

Weltweiter Marktführer in diesem Spektrum ist die Drogenkriminalität. Dies ist auch der Bereich, der am besten erforscht und mit Daten belegt ist. Allein der Markt für Opium und Kokain hat Schätzungen zufolge ein jährliches Finanzvolumen von über 150 Milliarden US Dollar.⁹³ Auf mindestens 10 Milliarden US Dollar werden jährliche Gewinne aus dem Menschenhandel geschätzt, auf bis zu 10 Milliarden US Dollar Gewinne aus Schmuggel von Kleinwaffen, Zigaretten- und Rohholzschmuggel und aus dem Schmuggel mit artengeschützten Erzeugnissen, während der Schmuggel von Rohholz bei einem jährlichen Marktwert von ca. 15 Milliarden US Dollar liegen soll.⁹⁴

3.5 Strategien der Organisierten Kriminalität

Um ihre illegalen Aktivitäten zu betreiben, Güter vor Beschlagnahmungen sowie Personal vor Verhaftungen zu schützen, setzen Akteure der Organisierten Kriminalität verschiedene Strategien ein. Gravierende Auswirkungen auf Staat und Bevölkerung haben vor allem der Einsatz von Gewalt und die Korrumperung von staatlichen Stellen. Aber auch das Bereitstellen von Dienstleistungen oder Akte der Wohltätigkeit, mit dem Ziel, lokale Loyalitäten zu schaffen gehören zu den Strategien der OK.⁹⁵

⁹³ Vgl. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), World Drug Report 2010, New York 2010, S. 33.

⁹⁴ Vgl. Patrick, Weak Links, S. 137 für die Zahlen zu Menschenhandel und Schmuggel in Kleinwaffen, Zigaretten, artengeschützten Erzeugnissen und Rohholz. Aufgrund der schlechten Datenlage sind alle Schätzungen zu Finanzvolumina illegaler Warenströme von begrenzter Aussagekraft; die Online Datenbank zu Schwarzmarkt-Aktivitäten Havocscope listet für die meisten der genannten Bereiche deutlich höhere Zahlen, vgl. Havocscope, Havocscope Black Markets. Online Database of Black Market Activities, im Internet: www.havocscope.com (eingesehen am 21. April 2012).

⁹⁵ EUROPOL hat 2009 eine Typologie von OK-Gruppen entwickelt, die sich an der primären Strategie dieser Gruppen orientiert. Diese Systematik unterscheidet zwischen Gewalt, Einflussnahme auf unterschiedliche Akteure sowie dem Entgehen von Strafverfolgung. Vgl. hierzu Europol, OCTA 2009. Organised Crime Threat Assessment, o.O. 2009.

Korruption

Transparency International definiert Korruption als „Missbrauch von anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil“.⁹⁶ Eine detailliertere Definition findet sich bei Mark Philip: „Corruption in politics occurs where a public official (A), acting in ways that violate the rules and norms of office, and that involves personal, artisan or sectional gain, harms the interests of the public (B) (or some subsection thereof) who is the designated beneficiary of that office, to benefit themselves and/or a third party (C) who rewards or otherwise incentivizes A to gain access to goods or services they would not otherwise obtain.“⁹⁷

Während es Korruption ohne Organisierte Kriminalität gibt, ist Organisierte Kriminalität ohne Korruption schwer vorstellbar. Akteure der Organisierten Kriminalität korrumptieren zentrale staatliche Stellen, indem sie gezielt Anreize, primär monetärer Art, für bestimmte Verhaltensweisen schaffen, die in der Regel dem öffentlichen Auftrag der entsprechenden Person diametral entgegenstehen. Durch korrumptierte Staatsdiener, beispielsweise in Justiz, Polizei oder Zollwesen, können die Operationen von OK-Gruppen abgesichert werden und straffrei bleiben. „Buying protection from the state is a necessary condition for the growth of organized crime“⁹⁸, konstatieren Buscaglia und van Dijk in ihrer empirischen Untersuchung zum Zusammenhang von Organisierter Kriminalität und Korruption im öffentlichen Sektor, deren Befund eine hohe Korrelation zwischen den beiden Phänomenen ist.⁹⁹

Das Ausmaß der Infiltrierung von Politik, Administration und Justiz durch OK kann sich dabei von Fall zu Fall stark unterscheiden. Buscaglia und van Dijk differenzieren fünf Stufen der Infiltrierung des öffentlichen Sektors. Diese reichen von sporadischen Bestechungen (1) oder regelmäßiger Alimentierung der unteren

⁹⁶ Transparency International Deutschland e.V., Jahresbericht 2010, S. 3.

⁹⁷ Mark Philip, „Peacebuilding and Corruption“, in: International Peacekeeping, 15 (2008) 3, S. 310–327 (315).

⁹⁸ Edgardo Buscaglia/Jan van Dijk, „Controlling Organized Crime and Public Sector Corruption: The Results of the Global Trends Study“, in: Forum on Crime and Society, 3 (2003) 1, New York: United Nations, S. 3–34 (11).

⁹⁹ Vgl. Buscaglia/van Dijk, „Controlling Organized Crime“, S. 23 f.

Ebenen von Regierungsorganisationen (2) über die Infiltrierung der Leitungsebene des öffentlichen Dienstes (3) sowie der Korrumperung leitender Angestellter, die für die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität verantwortlich sind (4) bis zur vollkommenen Vereinnahmung der Politik durch Involvierung höchster Stellen zum Zweck der Beeinflussung von Legislative, Exekutive und Judikative (5).¹⁰⁰ Während die fünf Stufen eine konzeptionelle Orientierung bieten, ist der Grad der Korruption des öffentlichen Sektors schwer zu erfassen.

Gewalt und Einschüchterung

Der Einsatz oder die Androhung von Gewalt durch OK-Gruppen erfolgt zur Sicherung von Machtposition und Marktdominanz, aber auch zur Erwirkung bestimmter Verhaltensweisen. Einschüchterung, Bedrohung, Erpressung bis zu Mord sind Strategien, die zum Einsatz kommen, um das eigene Geschäft zu schützen und Interessen durchzusetzen. Ein bekannter Fall ist die Ermordung der italienischen Richter Borsellino und Falcone durch die sizilianische Mafia 1992.

Im Gegensatz zu anderen nichtstaatlichen Gewaltakteuren erfolgt der Einsatz von Gewalt nicht im Zuge einer militärischen Strategie oder zur Sicherung von Territorium, sondern zur Einschüchterung, Erzwingung bestimmter Verhaltensweisen und Erhalt eines zuträglichen Arbeitsumfelds. Ähnlich wie Terroristen bedienen sich OK-Akteure der psychischen Wirkungen von Gewalt.¹⁰¹

Dienstleistungen und Wohltätigkeit

OK-Akteure treten in vielen Fällen als Mäzene mit karitativen Aktivitäten oder als eine Art Staatsersatz („Governance-Akteur“) auf, der grundlegende Dienst-

¹⁰⁰ Ebenda.

¹⁰¹ Vgl. Ulrich Schneckener, „Die Rolle nicht-staatlicher Gewaltakteure in der internationalen Politik“, in: Michael Staack (Hg.), Einführung in die Internationale Politik. Studienbuch. 5. Auflage. München 2012, S. 455–484 (471).

leistungen bereitstellt. Diese Aktivitäten haben alle das gleiche Ziel: die Loyalität und Unterstützung der Bevölkerung zu sichern. Betätigen sich OK-Gruppen als „Governance Akteure“, so nutzen sie fast immer Lücken, die der Staat nicht füllen kann oder will. OK-Gruppen werden so zum Dienstleister für öffentliche Güter wie Sicherheit und begeben sich in ein Konkurrenzverhältnis zum Staat.¹⁰²

Auch wenn diese Art von Verhalten auf den ersten Blick weniger destruktiv oder bedrohlich erscheint als andere Strategien der OK, so hat sie für den Staat erhebliche Nebenwirkungen: die Verschiebung von Loyalität der Bevölkerung zu Ungunsten des Staates. Das primäre Ziel der OK ist dabei nie die Beförderung des Gemeinwohls, sondern die Sicherung der eigenen Aktivitäten und der daraus resultierenden Profite. Betätigt sich OK als Governance-Akteur in Konkurrenz zum Staat, so erreichen die bereitgestellten Güter in der Regel nicht die Universalität eines vom Staat bereitgestellten öffentlichen Gutes.¹⁰³

Die Effektivität dieser Strategie zeigt unter anderem das Beispiel von Pablo Escobar, bis zu seinem Tod im Jahre 1993 Schlüsselfigur des kolumbianischen Medellín-Kartells, der sich durch mildtätige Aktivitäten eine Art „Robin Hood“ Image schuf.

Reduzierte Sichtbarkeit: „Flying below the radar“

Schließlich ist die Reduktion der Sichtbarkeit von Aktivitäten und Gruppen eine Strategie der OK, um Strafverfolgung zu entgehen. „Incorporating drug transactions into kinship and friendship networks and reducing the number of customers and employees are two of the most frequent strategies illegal entrepreneurs

¹⁰² Vgl. Skaperdas, „Providing Protection“, S. 186.

¹⁰³ Vgl. Sven Chojnacki/Žjelko Branović, „Räume strategischer (Un-)Sicherheit. Ein Markt für nicht-staatliche Gewaltakteure und Gelegenheit für Formen von Sicherheits-Governance“, in: Thomas Risse/Ursula Lehmkuhl (Hg.), *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*, Baden Baden 2007, S. 181–204 (194).

employ to reduce their vulnerability to law enforcement moves.”¹⁰⁴ Auch das Ver-mischen von legalen und illegalen ökonomischen Aktivitäten und die Möglichkeit des „Abtauchens“ in der lokalen Bevölkerung kann Sichtbarkeit reduzieren.

Die Anfälligkeit oder Empfänglichkeit eines Staates und der darin lebenden Bevölkerung für die unterschiedlichen Strategien der Organisierten Kriminalität, kann zu „Standortvorteilen“ für die Organisierte Kriminalität führen. „Anfälligkeit“ kann dabei geographisch ungleich verteilt sein und über einen Zeitraum fluktuieren, abhängig von anderen politischen, ökonomischen und sozio-kulturellen Entwicklungen. So beschreibt Europol in einem Bericht von 2011 die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Nähe der Bevölkerung zur OK: „Meanwhile, in more general terms, the ongoing effects of the global economic crisis have brought citizens into closer proximity with organised crime. Financial constraints have made communities more tolerant of illicit commodities, especially counterfeit goods, and individuals more likely to be recruited by criminal groups, for example for cannabis cultivation or as drug couriers or money ‘mules’.”¹⁰⁵

3.6 Auswirkungen der Organisierten Kriminalität

Nationale und internationale Auswirkungen der Organisierten Kriminalität sind kaum voneinander zu trennen. Der Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel des VN-Generalsekretärs erklärt die enge Verknüpfung: „Die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität bedroht Staaten und Gesellschaften, da sie die menschliche Sicherheit und die grundlegende Verpflichtung der Staaten, für Recht und Ordnung zu sorgen, untergräbt. Die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität dient dem zweifachen Zweck,

¹⁰⁴ Cyrille Fijnaut/Letizia Paoli, „Comparative Synthesis of Part II”, in: Cyrille Fijnaut/Letizia Paoli, Organised Crime in Europe. Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond. Dordrecht 2004/2006, S. 603–621 (609).

¹⁰⁵ Europol, OCTA 2011, S. 5.

diese direkte Bedrohung des Staates und der menschlichen Sicherheit zu verringern und sie bildet einen notwendigen Schritt bei den Bemühungen, interne Konflikte zu verhindern und beizulegen, die Verbreitung von Waffen zu bekämpfen und Terrorismus zu verhüten.“¹⁰⁶

OK und Sicherheit der Bürger

Aktivitäten der OK gefährden die physische Sicherheit der Bürger eines Staates. Offensichtlich ist dies in Fällen, in denen Individuen Opfer von Menschen- oder Organhandel werden oder von Gewalttaten, die von der Organisierten Kriminalität ausgehen. Eine Gefährdung besteht auch durch die Verbreitung geschmuggelter Güter. Der Waffenhandel ist hier ein offensichtliches Beispiel. Aber auch die Auswirkungen des Drogenhandels auf Gesellschaften in Anbau- und Transitländern sind gut dokumentiert. Bedrohlich ist auch der Umlauf von gefälschten Medikamenten. In beiden Fällen beschränken sich die Auswirkungen nicht auf die Konsumenten. Die sozialen Auswirkungen von Drogenkonsum betreffen die Familie, das soziale Umfeld und ganze Gesellschaften. Medikamente mit unzureichender Wirksamkeit können die Entwicklung resistenter Erreger befördern, die in Folge zu einem globalen Problem werden können. Auch Umweltkriminalität, wie etwa Giftmüll-Dumping, stellt eine Gefährdung der Bevölkerung dar und kann zudem irreversible ökologische Folgen haben.¹⁰⁷

Selbst bei Gütern, die zunächst als ungefährlich eingestuft werden können, wie zum Beispiel gefälschte Luxusgüter, werden bei der Produktion Sicherheitsstandards und Schutzmaßnahmen häufig missachtet. Diese Güter werden oft unter

¹⁰⁶ A/59/565, 2. Dezember 2004, S. 55 para 165.

¹⁰⁷ Vgl. beispielsweise Europol, OCTA 2010. Organised Crime Threat Assessment, o.O. 2010; der Bericht befasst sich unter anderem mit den Auswirkungen der OK auf Europa. Unter sozialen Auswirkungen werden hier genannt die Bedrohung durch Drogenkonsum, der finanzielle Schaden von Betrugsdelikten, verzerrter Wettbewerb durch illegale Arbeitskräfte sowie Gesundheits- und Sicherheitsgefährdungen durch gefälschte Güter wie etwa pharmazeutische Produkte.

gesundheitsgefährdenden Bedingungen hergestellt. Auch opferlose Verbrechen der OK stellen also eine Gefährdung von menschlicher Sicherheit dar, selbst wenn gilt: „Crimes may appear victimless when the victims are located on the other end of the world.“¹⁰⁸

OK und Staat

Zu den indirekten Auswirkungen von Organisierter Kriminalität gehört die Unterminierung der Steuerungs- und Funktionsfähigkeit sowie der Legitimität von Staaten. Durch illegale Ökonomien gehen dem Staat Einnahmen verloren. Dieser Einnahmeverlust wiederum reduziert das Potential des Staates, seiner Bevölkerung ein angemessenes Maß an öffentlichen Gütern bereitzustellen. Staatliche Institutionen und rechtsstaatliche Strukturen werden gezielt ausgehöhlt: durch Bestechung und Korrumperung von Eliten und Staatsbeamten sowie durch das Infiltrieren staatlicher Organisationen durch OK-Akteure. Die hierdurch gewonnene Macht wird von der Organisierten Kriminalität zur Maximierung eigener Profite und zur Erhaltung eines für illegale ökonomische Aktivitäten produktiven Umfelds genutzt.

Von den Auswirkungen der OK sind nicht alle Staaten gleich betroffen. Eine Einschätzung von Europol zu den Auswirkungen von OK auf EU-Mitgliedstaaten aus dem Jahr 2006 betont „Politically, few OC groups pose a direct threat to the MS [Member States].“¹⁰⁹ Vielen Staaten fehlt jedoch entweder die Fähigkeit oder auch der Willen, sich gegen den Einfluss der OK zur Wehr zu setzen. Im Falle fragiler Staaten ist dies evident.

¹⁰⁸ UNODC, The Globalization of Crime, S. 35.

¹⁰⁹ Europol, OCTA 2006. Organised Crime Threat Assessment, o.O. 2006, S.10.

Das Verhältnis von OK und staatlichen Autoritäten kann räuberischer („predatory“), parasitärer oder symbiotischer Natur sein.¹¹⁰ Hilfreich ist diese Unterscheidung nicht zuletzt deshalb, weil sie deutlich macht, dass staatliche Eliten Kontrahent oder Komplize der OK sein können.

Bei einem räuberischen Verhältnis gewinnt die Organisierte Kriminalität auf Kosten des Staates: sie raubt ökonomische Ressourcen, Stabilität und Legitimität. Die gegenwärtige Situation in Mexiko, wo seit der staatlichen Offensive gegen Drogenbanden von 2006 mehr als 50 000 Personen ums Leben gekommen sind,¹¹¹ kann als ein räuberisches Verhältnis bezeichnet werden.

Beim Parasitentum raubt OK zwar Ressourcen, jedoch in einem für den Staat verkraftbaren Ausmaß. Die Autorität des Staates wird hier nicht gänzlich unterminiert. Strategien, die auf einen längeren Zeitraum angelegt sind, wie etwa die Erhebung von Schutzgeldern, sind in der Regel parasitär. Der Raub „in Maßen“ sichert hier gleichzeitig den Fortbestand von Einnahmequellen über einen längeren Zeitraum.

Bei einem symbiotischen Verhältnis schließlich koexistieren OK-Gruppen mit staatlichen Autoritäten und Eliten. Dies kann durch Personen, die beiden Gruppen angehören, Korruption oder gemeinsame Geschäfte erfolgen. Beide Seiten profitieren von einem solchen Verhältnis. Unter bestimmten Bedingungen sind solche einvernehmlichen Arrangements wahrscheinlicher: „They are likely to occur if the crimes are viewed as consensual by both society and incumbents; if the criminal activity produces considerable cash flows; or if it promises to bolster

¹¹⁰ Diese Typologie geht ursprünglich zurück auf Lupsha, vgl. Andreas P. Lupsha, „Transnational Organized Crime Versus the Nation State“, in: *Transnational Organized Crime*, 2 (1996) 1, S. 21–48; sie wurde seither vielfach rezipiert und weiterentwickelt, vgl. Serrano, „Business as Usual“, S. 13–36; Patrick, Weak Links, S. 141 f; Cockayne/Lupel, „Rethinking the Relationship“, S. 10 ff. Lupsha versteht unter „Predation“ allerdings die Anfälligkeit krimineller Gruppen für polizeiliche und rechtliche Maßnahmen und betrachtet die drei Kategorien, Predation, Parasitentum, Symbiose, als Phasen in einer Entwicklung während hier, ähnlich wie bei Patrick und Cockayne/Lupel Predation als Raub staatlicher Ressourcen durch die OK verstanden wird.

¹¹¹ Vgl. William Booth, „In Mexico, 12,000 killed in drug violence in 2011“, in: *Washington Post*, 2. Januar 2012, im Internet: http://www.washingtonpost.com/world/in-mexico-12000-killed-in-drug-violence-in-2011/2012/01/02/gIQAcGUdWP_story.html (eingesehen am 31. Mai 2012).

the government's hold on legitimacy by bringing in votes.”¹¹² Solche Symbiosen können allerdings auch die Legitimität einer Regierung reduzieren und zu einer Distanzierung der Bürger von Regierungseliten führen.¹¹³

3.7 OK und politisch motivierte Gewaltakteure

Die Bedrohungsperzeption in Bezug auf OK verändert sich deutlich, wenn kriminelle Gruppen mit anderen nichtstaatlichen Gewaltakteuren kooperieren oder die Profite der OK solchen politischen oder terroristischen Akteuren zugutekommen. Deutlich wurde dies insbesondere durch die Diskussion über einen möglichen Crime-Terror-Nexus. Ein Nexus zwischen OK und politisch motivierten nichtstaatlichen Gewaltakteuren stärkt nicht nur die Kapazitäten letzterer für die Umsetzung einer politischen Agenda, sondern kann bei diesen auch eine Verschiebung der Motive von politischen zu ökonomischen Erwägungen bewirken.

Crime-Terror-Nexus

Definitorisch können Kriminalität und Terrorismus klar voneinander abgegrenzt werden: „Terrorism is the premediated use or threat to use violence by individuals or subnational groups to obtain a political or social objective through the intimidation of a large audience beyond that of the immediate victims. The key ingredients in this definition concern the political or social objective, the non-state perpetrator, and the need for a large audience. Violence for non-political goals – e.g. kidnapping for ransom, not intended to promote a political agenda – is crime, but is not terrorism.“¹¹⁴

¹¹² Serrano, „Business as Usual“, S. 22.

¹¹³ Vgl. Williams/Picarelli, „Organized Crime in Armed Conflict“, S. 127.

¹¹⁴ Todd Sandler, „New frontiers of terrorism research. An Introduction“, in: Journal of Peace Research, 48 (2011) 3, S. 279–286 (280).

In der Praxis dagegen ähneln sich oft die Erscheinungsformen, Aktivitäten und Strategien von OK und Terrorismus. Zurückzuführen ist dies auch auf Gemeinsamkeiten zwischen OK- und Terror-Gruppen. So gleichen sich häufig die Organisationsformen: Netzwerkstrukturen sind für beide Akteursgruppen charakteristisch. Geheimhaltung ist für beide Grundkonzept und operative Notwendigkeit, beide benötigen ähnliche Ressourcen wie gefälschte Papiere oder Transportnetzwerke, und beide nutzen die Dienste von Spezialisten zum Beispiel für Telekommunikation oder Informationstechnologie. Sowohl kriminelle wie auch terroristische Gruppen vermischen legitime und illegitime Aktivitäten und nutzen Lücken in staatlichen Kapazitäten, wie etwa in Justiz und Polizei. Gemeinsame Attribute sind darüber hinaus die hohe Flexibilität, Anpassungsfähigkeit und Widerstandsfähigkeit.¹¹⁵ Während es also grundsätzliche Unterschiede in den Motiven von OK-Gruppen und terroristischen Gruppen gibt, bestehen Gemeinsamkeiten bezüglich der Methoden.¹¹⁶

Ein Nexus zwischen diesen beiden Gruppen kann verschiedene Formen annehmen. Makarenko unterscheidet zwischen Allianzen, der Schaffung von in-house-Expertise in OK durch Terror Gruppen und in Terror-Taktik durch OK-Gruppen sowie die Konvergenz beider Gruppen.¹¹⁷ Sie konzipiert den Crime-Terror-Nexus als Kontinuum „because it illustrates the fact that a single group can slide up and down the scale – between what is traditionally referred to as organized crime and terrorism – depending on the environment in which it operates.“¹¹⁸

Eine der stärker ausgeprägten Schnittstellen im Crime-Terror Nexus ist die Finanzierung von Terrororganisationen durch Organisierte Kriminalität. Die Fi-

¹¹⁵ Vgl. Thomas M. Sanderson, „Transnational Terror and Organized Crime: Blurring the Lines“, in: SAIS Review, 24 (2004) 1, S. 49–61 (53); sowie Shelley/Picarelli, „Methods not Motives“, S. 306 ff.

¹¹⁶ Vgl. Shelley/Picarelli, „Methods not Motives“.

¹¹⁷ Vgl. Tamara Makarenko, „The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism“, in: Global Crime, 6 (2004) 1, S. 129–145 (138); zur Konzeptualisierung des Crime-Terror-Nexus siehe ebenfalls Louise I. Shelley/John.T. Picarelli, „Methods and Motives: Exploring Links between Transnational Organized Crime and International Terrorism“, in: Trends in Organized Crime, 9 (2005) 2, S. 52–67 (53 ff).

¹¹⁸ Makarenko, „Crime-Terror Continuum“, S. 130.

nanzierung der Taliban in Afghanistan oder der FARC in Kolumbien durch Drogenhandel sind prominente Beispiele. Mit Ende des Kalten Krieges ist das staatliche Sponsoring von Terrorismus stark zurückgegangen. Etwa zur gleichen Zeit haben, wie oben aufgeführt, Globalisierung und technischer Fortschritt immense Profitmöglichkeiten für Organisierte Kriminalität geschaffen.

Illegale Aktivitäten sind jedoch nur eine mögliche Form der Finanzierung von Terroristengruppen neben staatlichen Sponsoren, Spenden von Sympathisanten oder legalen Aktivitäten.¹¹⁹ Über die Wahl der Finanzierung entscheiden verschiedene Kriterien. Für terroristische Gruppen sollte die ideale Finanzierungsmethode Gelder in ausreichendem Maße sichern, die Legitimität der Organisation – in den Augen von Anhängern, potentiellen Rekruten und Bevölkerung – nicht beeinträchtigen, keine Sicherheitsrisiken für die Gruppe – wie etwa Aufdeckung durch Polizei oder Geheimdienste – bergen, verlässlich und dauerhaft sein, Kontrolle der Gruppe über Aktivitäten und Mitglieder nicht einschränken und in der Durchführung simpel sein, also keine speziellen Fertigkeiten oder aufwändige Logistik erfordern.¹²⁰

Organisierte Kriminalität erfüllt nur einige dieser Kriterien: sie spielt hohe Profite ein und kann eine relativ dauerhafte und verlässliche Finanzquelle sein. Andererseits birgt sie bestimmte Risiken: hohe Profite können von politischen Motiven ablenken, durch Verbindungen zur OK kann eine Organisation Legitimität verlieren und OK-Aktivitäten können die Aufmerksamkeit von Ermittlern nach sich ziehen. Weiterhin brauchen bestimmte OK-Aktivitäten spezifische Expertise sowie Infrastruktur.

Die Frage, ob langfristige, strategische Allianzen zwischen Kriminellen und Terroristen eine wahrscheinliche zukünftige Entwicklung ist, wird in der Fachliteratur kontrovers diskutiert. Hutchinson und O’Malley untersuchen am Beispiel der Terrorismusfinanzierung Formen der Kooperation. Sie unterscheiden

¹¹⁹ Vgl. Michael Freeman, „The Sources of Terrorist Financing: Theory and Typology“, in: *Studies in Conflict & Terrorism*, 34 (2011) 6, S. 461–475 (465 ff).

¹²⁰ Vgl. ebenda, S. 463.

zwischen zwei Arten von Kriminalität und Terrorismus, die korrelieren: Sporadische Terrorgruppen und sporadische Kriminalität, organisierte Terrorgruppen und Organisierte Kriminalität. „Crimes requiring broader organizational capacity but that have larger profit yields will remain the realm of more organized terrorist groups, whereas crimes that yield lower profit but require less organization and specialisation will entice what one might think of as ‘profit-for-violence’ cells.“¹²¹ Sie kommen zu dem Schluss, dass kleinere Terrorzellen ihre Kosten häufig schon durch sporadische Kriminalität decken können, während organisierte Terrorgruppen häufig die Kapazität haben, kriminelle Aktivitäten selbst durchzuführen und sich somit den Risiken einer Allianz mit Akteuren, die die eigenen politischen Motive nicht teilen, nicht aussetzen.

Die Vermutung, dass die primäre Gefahr des Crime-Terror-Nexus in der Ausbildung langfristiger, strategischer und potenter Allianzen zwischen Terror- und OK-Gruppen besteht, scheint wenig begründet. Wo Kooperationen entstehen, sind sie eher kurzfristiger, pragmatischer Natur.

Grundsätzliche Unterschiede in der Motivation von OK-Gruppen einerseits und Terrorgruppen andererseits scheinen Allianzen entgegenzustehen.¹²² Zudem stellt sich die Frage, unter welchen Bedingungen hier Vorteile für beide Seiten entstehen, die die Risiken einer Allianz aufwiegen.¹²³ Unabhängig von der Ausformung des Nexus bzw. der Form der Verflechtung zwischen OK und Terror ist jedoch klar, dass Profite aus OK-Aktivitäten auch von Terrornetzwerken zur Umsetzung einer politischen Agenda genutzt werden.

¹²¹ Steven Hutchinson/Pat O’Malley, „A Crime-Terror Nexus? Thinking on Some of the Links between Terrorism and Criminality, in: Studies in Conflict & Terrorism, 30 (2007) 12, S. 1095–1107(1099).

¹²² Vgl. Shelley/Picarelli, „Methods and Motives“, S. 53.

¹²³ Eine kritische Beurteilung der Wahrscheinlichkeit von Allianzen findet sich ebenfalls bei: National Intelligence Council, Mapping the Global Future. Report of the National Intelligence Council’s 2020 Project, Washington D.C. 2004, S. 96; Chris Dishman, „Terrorism, Crime, and Transformation, in: Studies in Conflict & Terrorism, 24 (2001), S. 43–58.

Crime-Rebel-Nexus

Rebellengruppen finanzieren sich seit Ende des Kalten Krieges zunehmend selbst. Auch hier kommen unterschiedliche Finanzierungsquellen zum Zuge. Zu den wichtigeren gehören die externe Unterstützung durch Staaten Gelder der Diaspora sowie die Ausbeutung natürlicher Ressourcen.¹²⁴ Eine wesentliche Finanzierungsquelle für Rebellen ist zudem der Drogenhandel – neue Wortschöpfungen wie Narco-Guerilla beschreiben dieses Phänomen.¹²⁵

Die Finanzierung und Unterstützung von Rebellen durch illegale Warenströme und OK kann verschiedene Formen annehmen. Kooperation von Rebellen und OK-Gruppen kann Tauschgeschäfte, z.B. Drogen für Waffen beinhalten, OK-Gruppen können für den Transport, Marktzugang und Verkauf von Gütern aus Konfliktregionen sorgen, Rebellen können illegale Warenströme „besteuern“, insbesondere dort, wo sie strategisch wichtiges Territorium kontrollieren.

Ein ganzer Forschungszweig ist zum Zusammenhang zwischen Rohstoffen und Konflikten und der Rolle ökonomischer Faktoren für Aufkommen und Dauer von Bürgerkriegen entstanden.¹²⁶ Ein Teil der Debatte knüpft dabei an die „greed versus grievance“ These von Paul Collier und Anke Hoeffler an, bei der es im Kern um die Frage geht, wie Rebellionen und Bürgerkriege zustande kommen.

Das Collier-Hoeffler-Modell konzipiert Rebellion als „industry that generates profits from looting“ und schreibt ökonomischen Erklärungsfaktoren für Rebellion („greed“) eine größere Signifikanz zu, also sozio-politischen Faktoren („grievance“). Das Zustandekommen von Rebellion erklärt sich jedoch nicht nur durch Motivation, so Collier und Hoeffler, sondern auch durch Gelegenheiten.

¹²⁴ Für einen Überblick über Conflict Financing siehe Wennmann, „Parallel Economies“, S. 481; James Ron, „Paradigm in Distress? Primary Commodities and Civil War“, in: Journal of Conflict Resolution, 49 (2005) 4, S.443–450.

¹²⁵ Einen sehr detaillierten und systematischen Überblick über die Beteiligung von Rebellengruppen am Drogenhandel bietet Felbab-Brown, *Shooting Up*, S. 186–189.

¹²⁶ Für eine Darstellung der verschiedenen Ansätze in der wissenschaftlichen Debatte siehe: Pugh/Cooper/Goodhand, *War Economies in a Regional Context*, S. 19; James Ron, „Paradigm in Distress? Primary Commodities and Civil War“, in: Journal of Conflict Resolution, 49 (2005) 4, S. 443–450.

Die von ihnen festgestellte positive Korrelation zwischen Export von Primärrohstoffen und Konfliktrisiko interpretieren sie „as being due to the opportunities such commodities provide for extortion, making rebellion feasible and perhaps even attractive.“¹²⁷

Diese Thesen sind seither vielfach weiterentwickelt, kritisiert und in Frage gestellt worden.¹²⁸ Ballentine und Nitzschke ziehen aus einer Querschnittsanalyse von sieben Fallstudien den Schluss, dass ökonomische Faktoren weder die einzige noch die primäre Konfliktursache waren. Selbst in Fällen, in denen Rebellen Zugang zu lukrativen Ressourcen hatten, waren diese eher Mittel zum Zweck als eigenständige Motivation.¹²⁹ Haben Rebellengruppen Zugang zu Schmuggelware wie Kokain, Diamanten oder Opiaten, so eine Studie von Fearon, verlängert das jedoch die Dauer eines Konflikts.¹³⁰

Abhängig von der Art des Abbaus sowie der geographischen Verteilung variiert der Zusammenhang zwischen Rohstoffen und Rebellion. Plünderbare („lootable“) Ressourcen wie Diamanten oder Drogenpflanzen bringt Michael Ross in Zusammenhang mit nicht-separatistischen Konflikten; nicht-plünderbare („un-

¹²⁷ Paul Collier/Anke Hoeffler, „Greed and Grievance“, S. 588; vgl. ebenfalls Paul Collier, „Rebellion as Quasi-Criminal Activity“, in: *Journal of Conflict Resolution*, 44 (2000) 6, S. 839–853 sowie Paul Collier/Anke Hoeffler/Nicholas Sambanis, „The Collier-Hoeffler Model of Civil War Onset and the Case Study Project Research Design“, in: Paul Collier/Nicholas Sambanis, *Understanding Civil War. Evidence and Analysis. Volume 1 Africa*, Washington D.C. 2005, S. 1–34 (3).

¹²⁸ Fearon beispielsweise zeigt, dass das CH Modell vor allem durch die Verbindung von Konflikten mit Öl-Exporten gestützt ist, hier jedoch der Zusammenhang durch die schwächeren staatlichen Strukturen vieler Öl-exportierenden Länder zu erklären ist, vgl. James D. Fearon, „Primary Commodity Exports and Civil War“, in: *Journal of Conflict Resolution*, 49 (2005) 4, S. 483–507.

¹²⁹ Vgl. Karen Ballentine/Heiko Nitzschke, *Beyond Greed and Grievance: Policy Lessons from Studies in the Political Economy of Armed Conflict*, New York: International Peace Academy, October 2003 (IPA Policy Report), S. 12; vgl. hierzu ebenfalls Charles Carter, „The Political Economy of Conflict and UN Intervention: Rethinking the Critical Cases of Africa“, in: Karen Ballentine/Jake Sherman (Hg.), *The Political Economy of Armed Conflict. Beyond Greed & Grievance*, Boulder/London 2003, S. 19–45 (29).

¹³⁰ Vgl. James D. Fearon, „Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer Than Others?“, in: *Journal of Peace Research*, 42/2004, S. 275–301.

lootable“) Ressourcen, wie etwa Öl, mit secessionistischen Konflikten.¹³¹ Paivi Lujala und ihre Mitautoren zeigen, dass ein kausaler Zusammenhang zwischen Diamantenvorkommen aus primären Lagerstätten und der Entstehung oder Dauer von Konflikten anders als bei den leicht plünderbaren Diamanten aus sekundären Lagerstätten¹³² bislang nicht nachgewiesen werden konnte.¹³³

LeBillon betrachtet die Verteilung von Rohstoffen, deren Vorkommen konzentriert oder verteilt sein kann, sowie die Distanz von Rohstoffvorkommen zu politischen Machtzentren. Konzentrierte Ressourcen in Regierungsnähe assoziiert er mit Staatsstreich, konzentrierte Ressourcen in der Peripherie mit Sezession. Verteilte Ressourcen in Regierungsnähe befördern Rebellion und in der Peripherie Kriegsfürstentum, so Billon.¹³⁴

Insbesondere Ende der neunziger Jahre wurde eine Reihe von Instrumenten geschaffen, die darauf abzielen, die Finanzierung von gewaltsamen Konflikten und Kriegen durch Rohstoffe, sogenannte „Konfliktgüter“, durch internationale Maßnahmen einzudämmen.¹³⁵ Eines dieser Instrumente sind gezielte Sanktionen („targeted sanctions“), deren Ziel ist, die Finanzierung von Konfliktparteien durch Rohstoffschmuggel zu unterbinden. Konkrete Beispiele werden im weiteren Verlauf der Arbeit noch analysiert. Bekannt wurden insbesondere die Sanktio-

¹³¹ Vgl. Michael L. Ross, „Oil, Drugs and Diamonds: The Varying Roles of Natural Resources in Civil War“, in: Karen Ballentine/Jake Sherman (Hg.), *The Political Economy of Armed Conflict. Beyond Greed & Grievance*, Boulder/London 2003, 47–72.

¹³² Es gibt zwei unterschiedliche Formen von Diamantenvorkommen. Alluviale Diamanten, oder Diamanten aus sekundären Lagerstätten befinden sich an der Erdoberfläche und sind damit auch leicht plünderbar. Diamanten aus primären Lagerstätten sind in Gestein (Kimberlite) eingeschlossen und damit ebenso wenig plünderbar wie andere Bodenschätze im Erdinneren.

¹³³ Vgl. Päivi Lujala/Nils Petter Gleditsch/Elisabeth Gilmore, „A Diamond Curse?: Civil War and a Lootable Resource“, in: *Journal of Conflict Resolution*, 49 (2005) 4, S. 538–562.

¹³⁴ Vgl. Phillippe LeBillon, „The Political Ecology of War: Natural Resources and Armed Conflicts“, in: *Political Geography*, 20 (2001), S. 561–584 (572 ff).

¹³⁵ Vgl. Karen Ballentine/Heiko Nitzschke, „Introduction“, in: Dies., *Profiting from Peace. Managing the Resource Dimensions of Civil War*, Boulder/London 2005, S. 1–24 (6 f); Jonathan M. Winer, „Tracking Conflict Commodities and Financing“, in: Ebenda, S. 69–93; Ian Smillie, „What Lessons from the Kimberley Process Certification Scheme?“, in: Ebenda, S. 47–67; Christine Joarath, *Crime, War and Global Trafficking. Designing International Cooperation*, Cambridge 2009, S. 181 ff.

nen gegen sogenannte „Konfliktdiamanten“ oder „Blutdiamanten“ aus Angola, Sierra Leone, Liberia und der Demokratischen Republik Kongo.

Zur Unterstützung der respektiven Sanktionskomitees des Sicherheitsrates wurden häufig Sachverständigengruppen eingesetzt. Ihre Erkenntnisse über Sanktionsverstöße legen diese Sachverständigengruppen in öffentlichen Berichten dar. Nicht zuletzt aufgrund dieser Berichte, wie auch der Informationskampagnen und Enthüllungen verschiedener NGOs zum Zusammenhang von Diamanten und den Kriegen in Angola und Sierra Leone wurde ein weiteres Instrument geschaffen: das Kimberley Zertifizierungssystem für Diamanten. Signifikant ist der Kimberley-Prozess, da hier ein internationales Regime zur Kontrolle der Herkunft von Diamanten entwickelt wurde, an dem die Diamantenindustrie – also die Nachfrageseite – maßgeblich beteiligt ist.

Eine Finanzierung durch OK, selbst wenn sie zunächst nur Mittel zum Zweck ist und der Finanzierung politischer Ziele dient, kann aufgrund der hohen Profite eine Motivationsverschiebung bei Rebellengruppen oder einzelnen Mitgliedern dieser Gruppen bewirken, so dass ökonomische Erwägungen schließlich im Vordergrund stehen. Die Übergänge können hier fließend sein. Die eigentliche Motivation dieser Akteure ist häufig schwer erfassbar und überprüfbar.

Der Crime-Rebel-Nexus hat Auswirkungen auf mögliche Konfliktlösungen sowie die Postkonfliktphase. Kriegsökonomien können nach der akuten Konfliktphase fortbestehen, insbesondere, wenn sich die grundsätzliche Motivation von Rebellengruppen Richtung Profitmaximierung verschoben hat. Haben Rebellen weiterhin Zugang zu lukrativen Ressourcen, sinken gegebenenfalls die Attraktivität verhandelter Lösungen und das Interesse an Prozessen der Friedenskonsolidierung.¹³⁶ Internationale Friedenseinsätze stehen in solch einer Situation vor der schwierigen Frage, wie mit solchen Akteuren umzugehen ist und vor der

¹³⁶ Zu den Auswirkungen paralleler Ökonomien für die Postkonfliktphase vgl. Achim Wennmann, „Parallel Economies“, S. 491; Heiko Nitzschke, Transforming War Economies: Challenges for Peace-making and Peacebuilding, International Peace Academy: New York 2003, S. 7.

Wahl zwischen ignorieren, kooptieren oder sanktionieren.¹³⁷ Allerdings spielen nicht nur lokale, sondern auch internationale Akteure hier eine wichtige Rolle. Internationale kriminelle Netzwerke stellen Mittelsmänner oder fungieren als Abnehmer für „Konfliktgüter“.

¹³⁷ Pugh/Cooper/Goodhand, War Economies in a Regional Context, S. 3.

4 FRAGILE STAATEN

4.1 Definitionen

Für den fortschreitenden Verlust der Funktions- und Steuerungsfähigkeit von Staaten existiert eine Vielzahl von Begriffen. In der englischen Debatte prägten zunächst Helman und Ratner den Begriff „failed states“.¹³⁸ Inzwischen werden eine Reihe konkurrierender Begriffe und Konzepte wie „fragile“, „ungoverned“, „undergoverned“ oder „differently governed spaces“ genutzt.¹³⁹ In der deutschen Forschung spricht man von „schwachen“, „gefährdeten“, „zerfallenden“, „zerfallenen“, „gescheiterten“ und „kollabierten“ Staaten, oder auch Räumen „begrenzter“, „prekärer“ oder „fragiler Staatlichkeit“.¹⁴⁰ Neben der Begriffsvielfalt gibt es diverse verschiedene Rankings und Indizes, die anhand unterschiedlicher Kriterien die Fragilität von Staaten bewerten, beziehungsweise diese in unterschiedliche Stadien von Staatszerfall einordnen.¹⁴¹

Ein Vergleich dieser Begriffe und korrespondierender Definitionen zeigt jedoch, dass trotz aller Unterschiede weitgehend Einigkeit oder zumindest erhebliche Überlappungen bezüglich der Kernelemente einer Definition von fragiler

¹³⁸ Vgl. Gerald B. Helman/Steven R. Ratner, „Saving Failed States“, in: *Foreign Policy*, (1992–1993) 89, S. 3–20.

¹³⁹ Vgl. u.a. Anne L. Clunan/Harold A. Trinkunas, „Conceptualizing Ungoverned Spaces. Territorial Statehood, Contested Authority, and Softened Sovereignty“, in: Dies. (Hg.), *Ungoverned Spaces. Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty*, Stanford 2010, S. 17–33; Angel Rabasa et al., *Ungoverned Territories. Understanding and Reducing Terrorism Risk*, Santa Monica 2007.

¹⁴⁰ Vgl. u. a. Thomas Risse, „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“, in: *Internationale Politik* (September 2005), S. 6–12 (6); Risse/Lehmkuhl (Hg.), *Regieren ohne Staat?*, S. 13 ff; Ulrich Schneckener, „States at Risk – Zur Analyse fragiler Staatlichkeit“, in: Ders. (Hg.), *States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2004 (SWP-Studie S 43/2004), S. 5–27; Christoph Zürcher, „Gewollte Schwäche. Vom schwierigen analytischen Umgang mit prekärer Staatlichkeit“, in: *Internationale Politik*, (September 2005), S. 12–22 (13 ff).

¹⁴¹ Für eine vergleichende Analyse acht verschiedener Indizes und ihrer Bewertungskriterien siehe Ulrich Schneckener, *Rankings und Indizes: Welche Staaten gelten als fragil?* Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2007 (SWP-Diskussionspapier FG8 3/2007); eine Übersicht über Rankings, Indizes sowie deren Kriterien findet sich auch bei Patrick, *Weak Links*, S. 26; Stewart stellt hier auch die von ihm und Susan Rice entwickelten Kriterien für staatliche Schwäche vor, vgl. S. 28 ff.

Staatlichkeit und Staatszerfall bestehen. Ein „Failed State“ ist demnach ein Staat oder staatenähnliches Gebilde, das zentrale staatliche Funktionen nicht oder nur eingeschränkt wahrnehmen kann. Als zentral gelten dabei drei miteinander verknüpfte Funktionen, die umschrieben werden können mit der Herstellung von öffentlicher Sicherheit und Ordnung, von öffentlicher Wohlfahrt und von demokratisch legitimierten, rechtstaatlichen Herrschaftsstrukturen und -institutionen.

Ulrich Schneckener beschreibt in diesem Zusammenhang „drei Funktionen, die den Kernbereich moderner Staatlichkeit ausmachen: Sicherheit, Wohlfahrt und Legitimität/Rechtsstaatlichkeit“¹⁴², die Commission for Weak States and US National Security nennt in ihrem Abschlussbericht „three functions that effective governments must be able to perform: ensuring security, meeting the basic needs of citizens, and maintaining legitimacy.“¹⁴³ Thomas Risse unterscheidet zwischen effektiver Gebietsherrschaft als Minimalkriterium für Staatlichkeit und „Governance-Leistungen in den Bereichen Herrschaft, Sicherheit und Wohlfahrt.“¹⁴⁴

4.2 Failed States: Eine kritische Betrachtung des Konzepts

Bestandteil der wissenschaftlichen Diskussion um das Phänomen ist seit einigen Jahren eine zunehmend kritische Auseinandersetzung mit der Definition und Einordnung von fragilen Staaten. Kritisiert werden vor allem die mangelnde Tiefe des Konzepts von fragiler Staatlichkeit und die Ableitung kausaler Zusammenhänge und korrespondierender Politikempfehlungen aus einem zu flachen

¹⁴² Schneckener, „Zur Analyse fragiler Staatlichkeit“, S. 12.

¹⁴³ Commission on Weak States and US National Security, *On the Brink: Weak States and US National Security*, Washington, D.C. 2004, S. 13, ähnlich auch in Stuart E. Eizenstat/John Edward Porter/Jeremy Weinstein, „Rebuilding Weak States“, in: *Foreign Affairs*, (January/February 2005), S. 134–146 (136).

¹⁴⁴ Vgl. Risse, „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“, S. 6–12 (6, 8 ff); Risse definiert effektive Gebietsherrschaft als Gewaltmonopol plus Fähigkeit politische Entscheidungen durchzusetzen.

Verständnis von fragiler Staatlichkeit und Staatszerfall. Im Kontext dieser Arbeit sind vor allem zwei Argumentationszusammenhänge relevant, die im Folgenden kurz skizziert werden.

Vielfältigkeit des Scheiterns

Zunächst bezieht sich wissenschaftliche Kritik am Konzept des „failed state“ darauf, dass hier verschiedenste Phänomene von Fragilität zusammengefasst werden und der „vielfältigen Natur des Scheiterns“¹⁴⁵ nicht genügend Rechnung getragen wird. „Terms such as ‘weak’ and ‘failed’ are imprecise; used too often, in conjunction with too many synonyms, they tell us little about why states are in trouble and what can and should be done about them.“¹⁴⁶

Es lassen sich zwar Faktoren ausmachen, die Staatsversagen allgemein zu begünstigen scheinen. Schneckener etwa betrachtet die Gemeinsamkeiten jener Staaten, die in den meisten Rankings und Indizes als deutlich fragil gelten und schließt: „Eine Kombination aus langanhaltenden Gewaltkonflikten, weit verbreiteter Armut und wirtschaftlicher Misere, nicht demokratischen, intransparenten und zumeist klientelistischen Herrschaftsstrukturen sowie einem ungünstigen regionalen Umfeld dürfte demnach in den meisten Fällen für die Schwäche, das Versagen oder gar das Scheitern von Staaten verantwortlich sein.“¹⁴⁷

Indizes und Rankings, die für Staaten einen „Listenplatz“ auf Basis aggregierter Werte für ganz unterschiedliche Bereiche staatlicher Leistungsfähigkeit vergeben, verwischen grundsätzliche Unterschiede zwischen diesen Staaten

¹⁴⁵ Der Begriff stammt von Aidan Hehir, „Zum vermeintlichen Zusammenhang zwischen gescheiterten Staaten und globalem Terrorismus, in: Die Friedens-Warte, 86 (2011) 3–4, S. 139–163 (143).

¹⁴⁶ Commission on Weak States and US National Security, *On the Brink*, S. 13

¹⁴⁷ Ulrich Schneckener, Rankings und Indizes, S. 4 f. Auch Iqbal und Starr kommen zu dem Schluss, dass die Art des Regimes, bewaffnete Konflikte und nationales Einkommen das Risiko für Staatszerfall beeinflussen, vgl. Zaryab Iqbal/Harvey, *State Failure: Conceptualization and Determinants*. University of South Carolina 2007 (Working Paper).

bezüglich ihrer inneren Verfasstheit sowie den Gründen für die Fragilität. Der „Failed States Index“ des Fund for Peace listet unter den 20 gravierendsten Fällen von Staatsversagen unter anderem Somalia, Zimbabwe, Afghanistan, Sudan und die Elfenbeinküste,¹⁴⁸ also Staaten, deren Probleme von fehlender staatlicher Autorität bis zu illegitimer Regierung und von Wiederaufbau nach einem Konflikt bis zu anhaltenden bewaffneten Auseinandersetzungen reichen.¹⁴⁹

Aus diesen Kritiken sind verschiedene Vorschläge und Modelle für eine differenziertere Betrachtung des Phänomens fragiler Staatlichkeit hervorgegangen. Eizenstat, Porter und Weinstein unterscheiden in der Einordnung fragiler Staaten zwischen drei elementaren Fähigkeitslücken („capability gaps“). Kann ein Staat sein Gewaltmonopol nicht durchsetzen und Sicherheit für seine Bürger nicht umfassend herstellen, besteht eine Sicherheitslücke; können grundlegende Dienstleistungen nicht bereitgestellt werden, entsteht eine Kapazitätslücke; werden Grundrechte und Freiheiten nicht geschützt, sprechen sie von einer Legitimitätslücke.¹⁵⁰

Chuck Call benutzt diese drei Fähigkeitslücken als Analysekategorien für die Ermittlung bedarfsgerechter Stabilisierungsstrategien. Er bringt zwei wichtige Gedanken in die Debatte ein. Erstens gibt er zu bedenken, dass bei der Kategorisierung von fragilen Staaten auch das Ausmaß des betroffenen Territoriums eine Rolle spielt: Fragilität kann nicht nur in Bezug auf staatliche Kernfunktionen, sondern auch geographisch ungleich verteilt sein. Defizite in der Bereitstellung von Sicherheit und Dienstleistungen werden beispielsweise häufig außerhalb des unmittelbaren Einzugsgebiets der Hauptstädte besonders deut-

¹⁴⁸ Vgl. Fund for Peace, The Failed State Index 2011, im Internet: <http://ffp.statesindex.org/rankings-2011-sortable> (eingesehen am 1. Mai 2012).

¹⁴⁹ Siehe in diesem Sinne auch Hehir, „Zum vermeintlichen Zusammenhang“, S. 145; Commission on Weak States and US National Security, *On the Brink*, S. 13; sowie Stewart Patrick, „‘Failed’ States and Global Security: Empirical Questions and Policy Dilemmas“, in: *International Studies Review*, (2007) 9, S. 644–662 (647).

¹⁵⁰ Commission on Weak States and US National Security, *On the Brink*, S. 14 ff.

lich. Zu dieser Differenzierung passen Konzeptionalisierungen von Fragilität oder Graden staatlicher Präsenz, die nicht den gesamten Staat als Analyseeinheit betrachten, sondern – wie im Ansatz des gleichnamigen Sonderforschungsbereichs (SFB 700) – von „Räumen fragiler Staatlichkeit“ oder von „ungoverned spaces“ sprechen.¹⁵¹

Zweitens zeigt Call, dass bei unterschiedlichen Fähigkeitslücken sinnvollerweise auch unterschiedliche Maßnahmen internationaler Unterstützung auf den Weg gebracht werden sollten. Im Falle einer Kapazitätslücke ist die Stärkung staatlicher Strukturen für die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen ein sinnvoller Ansatzpunkt. Bei einer Sicherheitslücke müssen Maßnahmen nicht nur staatliche Strukturen berücksichtigen, wie etwa den Sicherheitssektor, sondern auch nichtstaatliche Gewaltakteure. Im Falle einer Legitimitätslücke schließlich sollten Maßnahmen bei Akteuren ansetzen, die ein Gegengewicht zur Regierung bilden können.¹⁵²

Patrick Stewart argumentiert, dass zumindest zwischen der Fähigkeit und dem Willen eines Staates, bestimmte Leistungen zu erbringen, unterschieden werden muss. „It makes little sense, for example, to group North Korea – whose authoritarian leader Kim Jong II is capable of fielding one of the largest armies in the world while permitting his citizens to starve – [...] with post-conflict East Timor or contemporary Liberia, whose recent governments have demonstrated the will but have lacked the capacity to meet the immense needs of their societies.“¹⁵³ Auch hier unterscheiden sich die Implikationen für Stabilisierungsmaßnahmen. Der Aufbau von Kapazitäten ist dort nicht sinnvoll, wo mangelnder Wille Ursache fehlender Staatlichkeit ist, während Konditionalisierung von

¹⁵¹ Vgl. Thomas Risse, „Governances in Räumen begrenzter Staatlichkeit“; Risse/Lehmkuhl, Regieren ohne Staat; Clunan/Trinkunas, „Conceptualizing Ungoverned Spaces“.

¹⁵² Vgl. Charles T. Call, Beyond the ‘Failed State’: Toward Conceptual Alternatives”, in: European Journal of International Relations, 17 (2010) 2, S. 303–326 (311 ff).

¹⁵³ Patrick, „Failed States‘ and Global Security“, S. 647.

Hilfe und Geldern nicht den gewünschten Effekt haben wird, wo Staaten schlicht nicht die Kapazitäten haben, bestimmte Funktionen zu erfüllen.¹⁵⁴

Failed States als strukturelles Vakuum?

Der zweite Argumentationszusammenhang beinhaltet Kritik an der unzureichenden Berücksichtigung nicht-staatlicher oder sub-staatlicher Strukturen, Akteure und Prozesse in der Debatte um fragile Staaten. Vertreter dieser Argumentation betonen, dass es selbst in fragilen oder gescheiterten Staaten kein strukturelles oder machtpolitisches Vakuum gibt.

Risse erklärt, dass sich in Räumen begrenzter Staatlichkeit neue Formen von Governance herausbilden, die vor allem durch Formen des Mitregierens nichtstaatlicher Akteure gekennzeichnet sind.¹⁵⁵ Ähnlich argumentieren auch Chesterman, Ignatieff und Thakur. Sie weisen darauf hin, dass der Kollaps staatlicher Strukturen in der Regel nicht zu einem politischen Vakuum führt: „The mechanisms through which political powers are exercised may be less formalized or consistent, but basic questions of how to ensure the physical and economic security of oneself and one's dependants do not simply disappear when the institutions of the state break down.“¹⁵⁶

Auch hier wiederum lassen sich relevante Schlussfolgerungen für internationale Stabilisierungsversuche ziehen. Die enge Fokussierung auf staatliche Institutionen und Akteure kann schnell dazu führen, dass bestehende Kapazitäten unerkannt bleiben, allein weil sie auf sub-staatlicher Ebene angesiedelt sind und

¹⁵⁴ Einen interessanten Aspekt der Fragen des Willens beleuchten in separaten Beiträgen Zürcher und Tull; sie verdeutlichen in welcher Weise Regierungen von Fragilität profitieren und diese nutzen; vgl. Denis M. Tull, Schwache Staaten, erfolgreiche Eliten. Außenpolitische Strategien afrikanischer Krisenländer, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2011 (SWP Studie S15/2011); Zürcher, „Gewollte Schwäche“.

¹⁵⁵ Risse, „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“, S. 11.

¹⁵⁶ Simon Chesterman/Michael Ignatieff/Rahmesh Thakur, Making States Work – From State Failure to State-Building, New York: International Peace Academy, Juli 2004, S. i.

dass relevante Akteure in Statebuilding Prozesse nicht hinreichend eingebunden werden. Tobias Hagmann und Markus von Hoehne zeigen am Beispiel von Somaliland, Puntland, Südsomalia und Äthiopiens Somali Region (ehemals Ogaden), dass sich vielfältige politische Strukturen unterhalb der nationalen Ebene entwickeln können und plädieren für eine Einbindung sub-staatlicher Akteure in extern betriebene Statebuilding-Prozesse.¹⁵⁷

4.3 Fragile Staaten als Problem der internationalen Sicherheit

Die sicherheitspolitische Bewertung fragiler Staatlichkeit hat sich seit den terroristischen Anschlägen des 11. September 2001 geändert. Wurden zerfallende und zerfallene Staaten lange als primär humanitäres Problem für deren Bevölkerung gesehen, so werden seither die erheblichen grenzüberschreitenden Sicherheitsrisiken betont, die von zerfallenen Staaten ausgehen. Failed States wurden zunehmend als Ausgangspunkt – ja sogar Brutstätte – für diverse transnationale Sicherheitsbedrohungen, nicht zuletzt Organisierte Kriminalität und Terrorismus, betrachtet.

Diverse sicherheitspolitische Strategiedokumente reflektieren dieses neue Verständnis. In der US National Security Strategy von 2002 sowie in dem strategischen Konzept der NATO wird auf die Sicherheitsbedrohungen verwiesen, die von fragilen Staaten ausgehen können.¹⁵⁸ Die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 betont explizit den Zusammenhang zwischen staatlicher Schwäche und OK: „Europa ist ein primäres Ziel für Organisierte Kriminalität. Diese interne Bedrohung für unsere Sicherheit hat auch eine wichtige externe Dimension: Der

¹⁵⁷ Vgl. Tobias Hagmann/Markus von Hoehne, „Failures of the State Failure Debate: Evidence From the Somali Territories“, in: Journal of International Development, 21 (2009), S. 42–57.

¹⁵⁸ Vgl. The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, S. V.; Strategic Concept for the Defence and Security of The Members of The North Atlantic Treaty Organization. Adopted by the Heads of State and Government in Lisbon. Active Engagement, Modern Defence. Lissabon 2010, para 11.

grenzüberschreitende Handel mit Drogen, Frauen, illegalen Einwanderern und Waffen machen einen wichtigen Teil der Machenschaften krimineller Banden aus, und bisweilen bestehen Verbindungen zu terroristischen Bewegungen. Diese Formen der Kriminalität hängen oft mit der Schwäche oder dem Versagen des Staates zusammen.¹⁵⁹ Und in den Verteidigungspolitischen Richtlinien der Bundesregierung von 2011 heißt es: „Die größten Herausforderungen liegen heute weniger in der Stärke anderer Staaten, als in deren Schwäche. Durch zerfallende und zerfallene Staaten entstehen Bedrohungen wie Bürgerkrieg, Destabilisierung von Regionen, humanitäre Krisen und damit verbundene Phänomene wie Radikalisierung und Migrationsbewegungen. Aktions- und Rückzugsräume für internationalen Terrorismus und Strukturen Organisierter Kriminalität werden hierdurch begünstigt.“¹⁶⁰ Politik-Empfehlungen, die an diese Bedrohungsperzeption anknüpfen, betonen die Bedeutung von Statebuilding-Maßnahmen. Dies ist auch mit der Erkenntnis verbunden, dass sich fragile Staaten in der Regel nicht aus eigener Kraft stabilisieren können.¹⁶¹

Weitgehend unbestritten ist, dass fragile Staatlichkeit sicherheitspolitische Auswirkungen hat, die über das unmittelbare Territorium des betroffenen Staates hinausgehen.¹⁶² Globale Auswirkungen betreffen dabei nicht nur grenzüberschreitende Sicherheitsbedrohungen, sondern auch die globale Ordnungspolitik, die ja auf einem System funktionierender Staaten basiert. Schneckener fasst zusammen:

¹⁵⁹ Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie. Brüssel den 12. Dezember 2003, S. 5.

¹⁶⁰ Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien. Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten. Berlin, 18. Mai 2011, S. 2.

¹⁶¹ Vgl. Stephen Krasner, „Alternativen zur Souveränität. Neue Institutionen für kollabierte und scheiternde Staaten, in: Internationale Politik, (2005) 9, S. 44–53 (44); ein vielzitierter Ausnahmefall ist Somaliland – die Tatsache, dass sich dieses Territorium von der Weltgemeinschaft weitgehend unbeachtet im Sinne quasi-staatlicher Strukturen wesentlich besser entwickelt hat als das benachbarte Somalia mit erheblicher internationaler Unterstützung, ist vielfach Anlass grundsätzlicher Fragen zu Wirksamkeit und Nutzen internationaler Intervention für die Stabilisierung fragiler Staaten.

¹⁶² Vgl. Commission on Weak States and US National Security, On the Brink, S. 13 ff; zu den regionalen Auswirkungen siehe ebenfalls Iqbal/Starr, „Bad Neighbors; eine Gegenthese findet sich bei Justin Logan/Christopher Preble, „Fixing Failed States: A Dissenting View“, in: Christopher J. Coyne/Rachel L. Mathers, Handbook on the Political Economy of War, Cheltenham/Northhampton 2011, S. 379–396.

„Fragile Staatlichkeit macht überstaatliches Regieren erforderlich, unterminiert aber gleichzeitig die Wirksamkeit internationaler Normen, Abkommen, Fonds oder Regime.“¹⁶³

Verschiedene Untersuchungen haben jedoch die Validität der im Zuge des so-genannten „Krieges gegen den Terror“ seit 2001 verbreiteten Annahmen, dass fragile Staaten Ausgangspunkt für transnationale Sicherheitsbedrohungen sind, in Frage gestellt.¹⁶⁴ Neben den bereits erörterten Punkten bezieht sich Kritik vor allem auf drei Aspekte: Erstens fehlt die empirische Basis für diese Annahmen, zweitens ist Staatsversagen allein keine hinreichende Erklärung für die Präsenz von Terrorismus und OK und drittens wird die Verortung der Ursachen von Sicherheitsbedrohungen in fragilen Staaten weder der Einbettung dieser Staaten in das internationale System, noch der Beteiligung stabiler Staaten an globalen Sicherheitsbedrohungen gerecht. Organisierte Kriminalität etwa wird auch durch die Nachfrage nach illegalen Gütern in westlichen Industrieländern gefördert.

Aidan Hehir untersucht den Zusammenhang von fragilen Staaten und Terrorismus auf Grundlage des Failed States Index (Fund for Peace) und Angaben zu der Präsenz terroristischer Organisationen (Foreign Terrorist Organisations – FTOs) des National Consortium for Terrorism and Responses to Terrorism. Zu seinen Befunden gehört einerseits, dass unter den 20 am meisten gescheiterten Staaten lediglich drei, Irak, Afghanistan und Pakistan, eine erhöhte Präsenz terroristischer Organisationen aufweisen, mehr als die Hälfte gar keine beherbergt. Gleichzeitig sind Terrororganisationen „durchaus massiv“ in Staaten mit niedrigeren Werten für Staatsversagen, darunter auch viele Demokratien, vertreten. Hehir stellt fest, dass empirisch kein Kausalzusammenhang zwischen gescheiterten Staaten und der Ausbreitung von Terrorismus besteht und empfiehlt: „Künftige Forschung könnte sich intensiver der Frage widmen, wie derart schwach be-

¹⁶³ Ulrich Schneckener, „Von Westfalia zu Westfailure. Krise und Zukunft globaler Ordnungspolitik“, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 56 (2011) 9, S. 81–92.

¹⁶⁴ Siehe beispielsweise Mike Bourne, „Netwar Geopolitics: Security, Failed States and Illicit Flows“, in: BJPIR/The British Journal of Politics and International Relations, 13 (2011), S. 490–513 sowie Hehir „Zum vermeintlichen Zusammenhang“.

gründete Annahmen in Politik und Wissenschaft eine derart starke Verbreitung finden können.“¹⁶⁵

Drei relevante Schlüsse können an dieser Stelle für die vorliegende Arbeit gezogen werden: Zum einen liegt nahe, dass es in Abwesenheit eines einheitlichen Musters der Fragilität oder des Scheiterns von Staaten auch keine einheitliche oder „one size fits all“-Stabilisierungsstrategie geben kann. Zum anderen ist zu vermuten, dass, wenn sich die innere Verfasstheit verschiedener fragiler Staaten erheblich unterscheidet, auch die kausalen Zusammenhänge von fragiler Staatlichkeit und transnationalen Sicherheitsbedrohungen von Fall zu Fall unterschiedlich gelagert sind.

Auch im Falle von Organisierter Kriminalität in fragilen Staaten ist also eine genaue Analyse der Faktoren, die Organisierte Kriminalität begünstigen, sowie der Präsenz dieser Faktoren in spezifischen fragilen Staaten zielführender als eine generelle Annahme über kausale Zusammenhänge zwischen staatlicher Fragilität und der Ausbreitung von Organisierter Kriminalität. Der Versuch einer Systematisierung möglicher Zusammenhänge kann jedoch helfen, das Augenmerk auf relevante Sachverhalte zu lenken. Ein solcher Versuch der Systematisierung soll im Folgenden vorgenommen werden.

4.4 OK und fragile Staaten: Standortvorteile und Gelegenheitsstrukturen

Bei der Untersuchung der Zusammenhänge zwischen Fragilität und OK sollte nicht nur die Frage gestellt werden, ob fragile Staaten OK begünstigen, sondern auch, inwiefern fragile Staaten besonders anfällig für die Auswirkungen der OK sind.

Fijnaut und Paoli listen eine Reihe von Beschränkungen auf, denen OK-Gruppen in der Durchführung ihrer kriminellen Aktivitäten in funktionierenden

¹⁶⁵ Hehir, „Zum vermeintlichen Zusammenhang“, S. 16.

Staaten unterliegen. Aufgrund des ständigen Risikos polizeilicher Intervention, Verhaftungen und Beschlagnahmungen müssen kriminelle Gruppen die Anzahl ihrer Kunden und Mitarbeiter bzw. Komplizen gering halten, Planungshorizonte sind kurzfristig und Vermarktungsmöglichkeiten gibt es kaum. „Listing these constraints thus leads to the conclusion that, within the illegal economy of countries with efficient governments, there is no imminent tendency towards the consolidation of large-scale, modern illegal bureaucracies.“¹⁶⁶

Anders stellt sich diese Situation für Staaten dar, die nicht voll funktionsfähig sind. Der Weltentwicklungsbericht 2011, der sich mit den Gründen für wiederkehrende Zyklen von Gewalt in Staaten befasst, hebt die besondere Anfälligkeit von schwachen Staaten und Postkonfliktländern gegen externen „Stress“ hervor. Organisierte Kriminalität, konkret der Drogenhandel, wird hier zu den externen Stressfaktoren gezählt, die die institutionelle Kapazität eines schwachen Staates schnell überfordern und das Risiko von Gewalt erhöhen können.¹⁶⁷

Fragile Staaten sind jedoch nicht per se „Inkubatoren“ für Organisierte Kriminalität. Ob ein Staat ein attraktiver Standort für die Organisierte Kriminalität ist, hängt von einer Reihe von Faktoren ab, von denen einige von der Frage nach der Stärke oder Schwäche staatlicher Strukturen unabhängig sind. Dies erklärt, warum sich OK nicht in allen fragilen Staaten und auch nicht allein in fragilen Staaten findet. Mögliche Förderfaktoren und Gelegenheitsstrukturen sollen im Folgenden näher untersucht werden.

Ein erheblicher Teil der Organisierten Kriminalität basiert auf dem Schmuggel und der illegalen Vermarktung von Gütern. Für diese Form von OK lassen sich bestimmte Grundbedingungen ausmachen. Zunächst muss es im Sinne der Profitmaximierung einen Markt, also Angebot und Nachfrage, geben, der von diesen Gruppen mit entsprechender Gewinnmarge bedient werden kann. Dabei kann Profit durch den Handel mit illegalen Gütern entstehen oder durch den Handel

¹⁶⁶ Fijnaut/Paoli, „Comparative Synthesis of Part II“, S. 611.

¹⁶⁷ Vgl. The World Bank, World Development Report 2011. Conflict, Security and Development. Overview, Washington D.C. 2011, S. 6.

mit legalen Gütern, die auf illegalem Wege hergestellt, akquiriert, transportiert oder bereitgestellt werden. Für diese Güter muss zweitens Transport und damit Zugang zu den entsprechenden Absatzmärkten bestehen. Drittens müssen kriminelle Gruppen Möglichkeiten haben, polizeilichen Ermittlungen sowie Strafverfolgung zu entgehen. Neben diesen drei Grundbedingungen kommen, je nach illegaler Aktivität, noch eine Reihe von spezifischen Anforderungen an Logistik, Produktionsstätten, Technik und Expertise hinzu.

Demnach ist ein Land also dann ein attraktiver Standort, wenn es (1) entweder nachgefragte Güter oder Absatzmärkte bietet, (2) den Transport eines Gutes zu Absatzmärkten befördert, (3) die ungestrafe Durchführung illegaler Operationen ermöglicht, etwa weil Polizei und Justiz nicht Willens oder in der Lage sind, einzuschreiten oder Aktivitäten der Organisierten Kriminalität unerkannt bleiben. Befördert werden diese Faktoren insgesamt, wenn es (4) in einer Gesellschaft ein gewisses Maß an Toleranz für OK-Aktivitäten gibt.

Verschiedene Analysen befassen sich mit begünstigenden Faktoren für Organisierte Kriminalität. Dabei werden jeweils unterschiedliche geografische, ökonomische, soziale und technische Faktoren betont. Skaperdas beispielsweise kommt zu dem Schluss, dass vor allem drei Faktoren Organisierte Kriminalität begünstigen: Zeiten der Transition nach einem Regimewechsel oder einer Revolution, das Verbot von Gütern, nach denen eine hohe Nachfrage besteht, sowie geografische und soziale Distanz zu den Zentren politischer Entscheidungsmacht.¹⁶⁸ Er bezieht sich also primär auf Marktgelegenheit und den Grad staatlicher Präsenz. Stewart Patrick betont in Bezug auf den Drogenhandel die Bedeutung von geographischen Faktoren, Infrastruktur und Marktzugang. Diese Faktoren seien ebenso ausschlaggebend wie Vorteile, die für OK-Gruppen durch staatliche Schwäche entstehen.¹⁶⁹ Briscoe identifiziert fünf Faktoren: „Highly vulnerable countries are those that are close to trafficking routes, have relatively favourable security conditions (from the criminal point of view), suffer high levels of

¹⁶⁸ Vgl. Skaperdas, „Providing Protection“, S. 174.

¹⁶⁹ Vgl. Patrick, Weak Links, S. 150.

institutional fragmentation, are affected by sharp group or income inequalities and are characterized by widespread social atomization.”¹⁷⁰ Häufig genannt werden daneben hohe Korruptionsraten, schwache Kapazitäten in Polizei und Justiz, poröse Grenzen, Existenz von Räumen begrenzter Staatlichkeit, fehlende Erwerbschancen in der legalen Ökonomie sowie Mangel an grundlegenden staatlichen Dienstleistungen und bestehende Schwarzmärkte oder illegale Ökonomien.¹⁷¹

Diese unterschiedlichen Faktoren lassen sich weitgehend den vier oben aufgeführten Grundbedingungen – Güter- oder Absatzmarkt, Transport und Marktzugang, Straffreiheit sowie Toleranz – zuordnen. Die geographische Lage determiniert, ob ein Land sich besonders als Transitland eignet. Geeignete Infrastruktur wie auch poröse Grenzen befördern ungehinderten Transport zu Absatzmärkten. Ein schwacher Sicherheitssektor und eine begrenzte Durchdringung des Territoriums durch den Staat fördert Straffreiheit bei illegalem Handeln. Toleranz für kriminelle Gruppen kann in Situationen befördert werden, in denen das Fehlen von Erwerbsmöglichkeiten oder grundlegenden Dienstleistungen nicht nur das Vertrauen der Bürger zum Staat insgesamt schwächen, sondern diese auch dazu bewegt, das, was der Staat nicht leisten kann, bei nichtstaatlichen Akteuren zu suchen.

Auf Basis der Ausführungen kann die These aufgestellt werden, dass es vor allem drei Charakteristika von fragilen Staaten sind, die Gelegenheitsstrukturen für die OK befördern können. Diese korrespondieren mit unterschiedlichen Fähigkeitslücken in staatlicher Leistungsfähigkeit.¹⁷² Es handelt sich hierbei um die schwachen staatlichen Institutionen, die desolaten ökonomische Lage, in der sich diese Länder in der Regel befinden sowie eine durch Missstände desillusio-

¹⁷⁰ Vgl. Briscoe, *What makes countries vulnerable?*, S. 14.

¹⁷¹ Zu begünstigenden Faktoren für OK und illegale Ökonomien vgl. ebenfalls Karen Ballentine, „*Beyond Greed and Grievance: Reconsidering the Economic Dynamics of Armed Conflict*”, in: Jake Sherman/Karen Ballentine, *The Political Economy of Armed Conflict*, Boulder/London 2003, S. 259–283 (266); Achim Wennmann, „*Parallel Economies*”, S. 483.

¹⁷² Vgl. Commission on Weak States and US National Security, *On the Brink*, S. 14ff, siehe hierzu auch die entsprechenden Ausführungen in Kapitel 4.2. dieser Arbeit.

nierte Bevölkerung. Handelt es sich um ein Postkonfliktland, kommt hinzu, dass Konfliktdynamiken und die mit Umbruchsituationen verbundene Destabilisierung des staatlichen Gefüges ausgenutzt werden können. Tabelle 2 stellt dar, welche Dynamiken und Interaktionen in diesen drei Bereichen das Arbeitsumfeld für die OK begünstigen können.

Tabelle 2: Mögliche Förderfaktoren für OK in fragilen Staaten

	Güter- bzw. Absatzmarkt	Transport/ Marktzugang	Straffreiheit	Toleranz
Schwache staatliche Präsenz/ Institutionen	In Ländern mit Naturressourcen begünstigt mangelnde staatliche Kontrolle illegalen Abbau	Schwäche im Sicherheitssektor, Zoll- und Grenzregimen bzw. „ungoverned territories“ befördern ungehinderten und kosten-günstigen Transport	Schwäche in Sicherheitssektor und Justiz befördert Straffreiheit	OK füllt Lücken in staatlicher Versorgung, erhöht lokale Loyalität und Legitimität
	Regierungseliten nutzen OK zur Finanzierung von Klientelnetzwerken in Abwesenheit staatlicher Institutionen zur Machtkontrolle und Machtverteilung			
Desolate ökonom. Lage	Befördert Schwarzmarkt- und Schattenwirtschaft	Erhöhte Anfälligkeit für Korruption z.B. bei Zoll- und Grenzbeamten erleichtert transnationalen Transport	Erhöht Anfälligkeit für Korruption (z.B. Justiz, Zoll- und Grenzbeamte)	OK kann Arbeit anbieten und so lokale Loyalitäten sichern; OK als Mittel der „Erwerbstätigkeit“
Desillusionierte, sozio-ökonomisch marginalisierte Bevölkerung	Alternative Strategien zur Sicherung der Grundversorgung begünstigen Schwarzmärkte	Arrangements mit lokaler Bevölkerung begünstigen Transport; Rekrutierungsbasis für lokale Transporteure/Kuriere	Loyale Bevölkerungsanteile decken Straftaten	Staatliche Legitimität in Frage gestellt, Rückgriff auf nichtstaatliche Akteure

OK und schwache Institutionen

In fragilen Staaten mit Kapazitätslücken kommt vor allem die Schwäche in Polizeiapparat und Justiz sowie im Zoll- und Grenzmanagement der Organisierten Kriminalität zugute. Sie verringern das Risiko von Verhaftungen, Beschlagnahmungen und strafrechtlicher Verfolgung. Gegebenenfalls können größere Warenströme unbemerkt Grenzen passieren und so Profite steigern. Ähnliches gilt für die Existenz von „ungoverned territories“, in denen nicht die Schwä-

che, sondern die weitgehende Abwesenheit staatlicher Institutionen die straffreie Durchführung illegaler Aktivitäten ermöglicht. In Kombination mit geographischen Faktoren, etwa der Nähe zu Märkten oder der Lage auf einer Transitroute, können diese Faktoren OK begünstigen.

Gleichzeitig schwächt OK staatliche Institutionen weiter. Nicht nur werden dem Staat ökonomische Ressourcen vorenthalten, die von diesem andernfalls für das Gemeinwohl oder die Stärkung von Institutionen eingesetzt werden könnten. Wie im vorausgehenden Kapitel gezeigt, unterminiert außerdem beinahe jede der Strategien von OK-Gruppen langfristig die Legitimität und Leistungsfähigkeit fragiler Staaten, sei es durch Gewalt, Korruption oder durch das Erbringen von Governance-Leistungen.

OK und ökonomische Schwäche

Profite durch illegale ökonomische Aktivitäten sind in fragilen Staaten und Postkonfliktstaaten im Vergleich – relativ zum Bruttoinlandsprodukt und zu lokalen Gehältern – höher als in entwickelten Staaten. 2005 entsprach der europäische Marktpreis für 2,9 Gramm Kokain dem Pro-Kopf Einkommen in Liberia.¹⁷³ Die Anthropologin Carolyn Nordstrom stellt fest: „The international networks that move people, goods and money across borders represent a bloc that rivals nation-states in financial clout.“¹⁷⁴

Häufig gibt es in fragilen Staaten hohe Arbeitslosigkeit und wenig Erwerbschancen in der legalen Wirtschaft. In Postkonfliktländern wird diese Situation oft durch die unzureichende Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes für eine große Anzahl an Ex-Kombattanten verschärft. Illegale Aktivitäten werden damit zur einzigen Alternative, um den Lebensunterhalt zu sichern, also zur Über-

¹⁷³ James Cockayne/Phil Williams, *The Invisible Tide: Towards an International Strategy to Deal with Drug Trafficking through Africa*, New York: International Peace Institute, October 2009, S. 6.

¹⁷⁴ Carolyn Nordstrom, *Extra-Legality: In the Middle*, in: *Middle East Research & Information Project*, 41 (Winter 2011) 261, S. 10–13 (13).

lebensstrategie. Dies wiederum hat Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Bevölkerung und Staat: „the ability of criminal organizations to offer economic opportunities that the state cannot provide serves as a severe challenge to the capacity of the state to command loyalty.“¹⁷⁵

OK und desillusionierte Bevölkerung

Fragile Staaten mit Kapazitätslücken sind nicht in der Lage, grundlegende Dienstleistungen, wie medizinische Versorgung oder Sicherheit, für ihre Bürger bereitzustellen. Diese Lücke kann von anderen Akteuren gefüllt werden, die sich hierdurch ein gewisses Maß an Legitimität und Loyalität in der lokalen Bevölkerung sichern. Auch hier kommt es also zu einer Verschiebung von Loyalitäten zu Lasten des Staates.¹⁷⁶

Das klassische Beispiel für solche Loyalitätsgewinne von Gewaltakteuren, bei denen es sich keineswegs immer um kriminelle Netzwerke handelt, sind semi-permanente Governance-Strukturen, vor allem im Bereich von „Sicherheit“ und „Justiz“. Dabei geht es dann eher um die Bestrafung der von den jeweiligen Netzwerken nicht kontrollierten Kriminalität und anderen Formen aus Sicht dieser Akteure nicht-konformen Verhaltens. Teile Afghanistans unter den Taliban haben hier immer wieder Anschauungsmaterial geboten. Auch wirtschaftliche Not kann, wie bereits dargestellt, die Nähe der Bevölkerung zur OK begünstigen.

Fragilität als Hindernis für OK?

Es gibt jedoch auch Attribute fragiler Staaten, die das Arbeitsumfeld zumindest für bestimmte Aktivitäten der OK verschlechtern, so etwa mangelnde Sicher-

¹⁷⁵ Jessica West, „The Political Economy of Organized Crime and State Failure: The Nexus of Greed, Need and Grievance“, in: *Innovations: A Journal of Politics*, 6 (2006), S. 1–17 (9).

¹⁷⁶ Vgl. ebenda, S. 8–11.

heit, fehlende Infrastruktur und mangelnde technische Voraussetzungen. Für manche Aktivitäten wie das Fälschen von Dokumenten, Banknoten und hochwertigen Konsumartikeln sind fragile Staaten sogar ganz ungeeignet. Die Zentren für Produktpiraterie, gefälschte Luxusgüter sowie gefälschte Medikamente liegen in entwickelten Ländern mit stabiler Infrastruktur wie China. Auch die Nicht-Anbindung an das internationale Bankensystem ist ein Nachteil für die OK, da dies die „Wäsche“ und den Transfer von Profiten erschwert, auch wenn dies bis zu einem gewissen Grad durch informelle Systeme des Geldtransfers, wie beispielsweise das sogenannte Hawala-System, ausgeglichen wird. Ellis konstatiert beispielsweise, dass Ghana und Nigeria erst mit der Entwicklung ihrer Finanzinfrastruktur zu einem attraktiveren Standort für den globalen Drogenhandel wurden.¹⁷⁷

Insgesamt lässt sich festhalten, dass staatliche Fragilität allein keine hinreichende Erklärung für die Präsenz von OK ist. Ein zerfallener Staat weitaus von Resourcen oder Routen für illegale Güter, mit schlechter Infrastruktur und ohne Hafen oder sonstige Anbindung an Märkte wäre wohl kaum für die Organisierte Kriminalität von Interesse. Gleichzeitig sind fragile Staaten in vielerlei Hinsicht für den Einfluss von OK besonders anfällig. Es ist wie gezeigt ein Zusammenspiel verschiedener externer und interner Faktoren, welches in fragilen Staaten ein begünstigendes Umfeld für die Organisierte Kriminalität schaffen kann. Diese Faktoren sind dynamisch und verändern sich im Zuge politischer, wirtschaftlicher und sozialer Prozesse. Fragile Staaten können also unter bestimmten Bedingungen ein begünstigendes Umfeld für bestimmte Aktivitäten der Organisierten Kriminalität bieten, sind jedoch wenig relevant für andere. Eine differenzierte Betrachtung dieser Zusammenhänge ist auch für Statebuilding-Prozesse, und somit auch für Friedenseinsätze unerlässlich.

¹⁷⁷ Vgl. Stephen Ellis, „West Africa’s International Drug Trade“, in: *African Affairs*, 108 (2009) 431, S. 171–196 (173).

5 DER OK-PEACEKEEPING-NEXUS

Die vielschichtigen Verbindungen von OK und internationalen Friedenseinsätzen zeigen sich am deutlichsten mit Blick auf die Schnittstellen, an denen sie direkt oder indirekt interagieren. Im Folgenden werden acht Schnittstellen diskutiert, von denen jede eine Reihe möglicher Interaktionen bündelt. Zusammen stellen sie den analytisch-konzeptionellen Rahmen für den systematischen Vergleich der im weiteren Verlauf der Arbeit analysierten Fälle dar.

Die Schnittstellen umfassen Auswirkungen von Friedenseinsätzen auf das Arbeitsumfeld der Organisierten Kriminalität; den Einfluss von OK-Akteuren auf die Sicherheit und den Friedensprozess im Einsatzland sowie ihr Verhältnis zu zentralen Akteuren in Politik und Administration; und die Auswirkungen von Organisierter Kriminalität auf Mandatsumsetzung, Einsatzziele und die Integrität und Neutralität des Friedenseinsatzes. Erfasst werden damit direkte wie auch indirekte Formen der Interaktion zwischen einem Friedenseinsatz und Akteuren der Organisierten Kriminalität, offensichtliche sowie schwer erkennbare Berührungspunkte und intendierte Auswirkungen sowie unbeabsichtigte Nebenwirkungen von Friedenseinsätzen.

Die acht Schnittstellen können wie folgt überschrieben werden:

1. Friedenseinsatz bekämpft die Organisierte Kriminalität
2. Friedenseinsatz begünstigt die Organisierte Kriminalität
3. Friedenseinsatz kooptiert OK-Akteure
4. Einsatzkräfte sind in Organisierte Kriminalität involviert

5. Organisierte Kriminalität schürt Konflikt
6. Organisierte Kriminalität korrumptiert Eliten
7. OK-Akteure unterminieren Sicherheit
8. OK-Akteure bekämpfen Friedenseinsatz

Die Diskussion und Analyse der Schnittstellen folgt einer einheitlichen Struktur. Auf eine Kurzbeschreibung der Schnittstelle folgt ihre Herleitung und dichte Beschreibung; es wird dargestellt, aufgrund welcher theoretischen und empirischen Erkenntnisse ein bestimmtes Interaktionsmuster zwischen OK und Friedenseinsätzen plausibel oder wahrscheinlich erscheint und welche Ausformungen es in der Praxis annehmen kann. Danach wird dargelegt – dies ist insbesondere für die Fallanalysen relevant – ob und wie relevante Interaktionen beobachtbar und überprüfbar sind. Schließlich werden Hypothesen zu möglichen Auswirkungen der mit dieser Schnittstelle verbundenen Phänomene auf Friedenseinsätze, auf die Umsetzung ihrer Mandate sowie zur Relevanz der Schnittstelle aufgestellt.

Da es bei dieser Betrachtung um die Zusammenhänge zwischen OK und Friedenseinsätzen geht, werden bei den Auswirkungen vor allem die Konsequenzen für die Einsätze, ihren Erfolg sowie für das Arbeitsumfeld der OK analysiert, nicht die Auswirkungen auf Individuen. Unabhängig von diesem der Fragestellung geschuldeten Fokus wird auch hier anerkannt, dass die gravierendsten Auswirkungen der Organisierten Kriminalität wie auch des kriminellen Verhaltens durch Einsatzpersonal immer von den Opfern dieser Straftaten zu tragen sind.

5.1 Friedenseinsatz bekämpft die Organisierte Kriminalität

Eine offensichtliche Schnittstelle zwischen einem Friedenseinsatz und Organisierter Kriminalität liegt dort, wo Letztere durch Erstere bekämpft wird. Hierunter verstehe ich alle Aktionen eines Friedenseinsatzes, die, direkt oder indirekt, zum Ziel haben, gegen OK-Akteure vorzugehen und deren Operationen und Aktivitäten im jeweiligen Einsatzland zu verhindern oder zu bekämpfen.

Je nach Mandatierung unterscheiden sich mögliche Maßnahmen von Einsatz zu Einsatz. Ein breites Spektrum an Möglichkeiten zur Bekämpfung der OK besteht insbesondere in Fällen, in denen Friedenseinsätze unter einem Exekutivmandat operieren, also im Einsatzland Regierungs- und Verwaltungsfunktionen übernehmen, wie etwa im Fall von UNMIK im Kosovo oder UNTAET in Osttimor. Bei Mandaten ohne Exekutivbefugnisse kann gegen die OK vor allem durch die Unterstützung von und enge Kooperation mit nationalen Akteuren vorgegangen werden; auch hier existiert eine Bandbreite an Möglichkeiten, zum Beispiel durch den Aufbau oder die Bereitstellung spezialisierter Expertise, Hilfe bei der Planung und Vorbereitung von gezielten Operationen oder durch die Absicherung sowie die logistische und technische Unterstützung lokaler Sicherheitskräfte.

Die explizite Erwähnung von Organisierter Kriminalität und die Mandatierung entsprechender Aufgaben in Sicherheitsratsmandaten ist bisher, wie bereits dargestellt, eher der Ausnahmefall gewesen. Einsätze können gegen die Organisierte Kriminalität jedoch auch im Kontext anderer, gängiger Mandatsaufgaben Maßnahmen durchführen. Entscheidungen bezüglich der Art der Umsetzung von Mandaten werden, in enger Abstimmung mit dem Hauptquartier, von der Leitungsebene eines Einsatzes gefällt, welche einen gewissen Spielraum bezüglich der programmatischen Ausgestaltung mandatierter Bereiche hat.

Es liegt nahe, dass die Umsetzung mandatierter Aufgaben, wie der Unterstützung von Polizeireform oder der Stärkung von Rechtstaatlichkeit, auch Aktivitäten einschließt, die sich explizit gegen Organisierte Kriminalität und die von

ihr ausgehenden Bedrohungen für Staat und Bürger richtet. Denkbar sind solche Maßnahmen auch im Kontext der Überwachung und Durchsetzung der Menschenrechte, insbesondere dort, wo im Zuge krimineller Handlungen Menschenrechte verletzt werden, wie beispielsweise beim Menschenhandel. Ein Vorgehen gegen OK kann prinzipiell auch unter den Auftrag der Ausweitung staatlicher Autorität fallen.

Gefährden Segmente der Organisierten Kriminalität die Sicherheit im Einsatzbereich, können Aktionen gegen diese auch Bestandteil der Herstellung eines sicheren Umfelds sein. General Fabio Mini, von 2002–2003 Kommandeur der KFOR, formulierte dies für die Situation im Kosovo wie folgt: „Security Council Resolution 1244 assigns to the military the responsibility for establishing and maintaining a safe and secure environment. This is of course a very vague term lacking a precise definition. Nevertheless, it is also clear that activities such as weapons smuggling, drugs smuggling, trafficking of human beings, extremism, terrorism, and money laundering – all of which can be found in Kosovo and in the Balkans – are a threat to a safe and secure environment.“¹⁷⁸ Die Aussage macht gleichzeitig den Spielraum deutlich, den Einsätze in der Interpretation und Umsetzung des Mandats, nolens volens, haben.

Es gibt bisher weder eine VN-Politik zu der Frage, wie Einsätze mit OK umgehen sollen, noch gibt es eine systematische Erfassung bisher angewandter Instrumente und Strategien oder eine Bewertung ihrer Wirksamkeit. Eine relevante Frage an die Empirie ist daher auch, in welchen Fällen und unter welchen Umständen Friedenseinsätze in die Bekämpfung von Organisierter Kriminalität involviert waren und welche Instrumente und Maßnahmen dabei zur Anwendung gekommen sind.

Diese Schnittstelle ist offensichtlicher und damit auch besser überprüfbar als andere. Eine Berichterstattung an den Sicherheitsrat ist wahrscheinlich – zumin-

¹⁷⁸ Fabio Mini, „The Role of the Military in Combating Organized Crime“, in: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), Organized Crime as an Obstacle of Successful Peacebuilding. Lessons Learned from the Balkans, Afghanistan and West Africa. Report 7th Internaitonal Berlin Workshop, December 11–13 2003, Berlin: ZIF, 2004, S. 41–46 (42).

dest dann, wenn die Veröffentlichung entsprechender Informationen geplante Operationen nicht gefährden kann. Auch die veröffentlichten Ergebnisse von technischen Bewertungsmissionen (Technical Assessment Missions/TAMs) sowie die Festlegung von Zielmarken für die Mission (Benchmarking-Prozesse) geben Hinweis auf solch direkte Auseinandersetzungen von Missionen mit dem Phänomen OK. Im Fall von erfolgreichen Operationen, die etwa zu Verhaftungen, Beschlagnahmungen und Ausheben von Schmugglerringen führen, ist darüber hinaus eine entsprechende Berichterstattung in den Medien wahrscheinlich.

Sind Friedenseinsätze direkt mit der Bekämpfung von Formen Organisierter Kriminalität befasst, hat das unterschiedliche Auswirkungen. Die relevanteste Auswirkung ist sicherlich, dass diese Bemühungen, so sie erfolgreich sind, helfen können, OK-Gruppen und Akteuren die Grundlage für die Fortsetzung oder Ausweitung ihrer illegalen Aktivitäten im Einsatzland sukzessive zu entziehen. Eine Voraussetzung dafür ist zunächst die Bereitstellung spezifischer Expertise und entsprechender Kapazitäten – personell wie technisch – innerhalb der Mission. Ein bisher nur in Ansätzen gelöstes Problem ist in dem Zusammenhang der Zugang zu geheimdienstlichen Informationen beziehungsweise die Entwicklung interner Kapazitäten für Aufklärung.¹⁷⁹ Eine direkte Beteiligung der Mission am Kampf gegen die Organisierte Kriminalität kann aber auch Angriffe auf die Mission durch OK-Akteure zur Folge haben. Diese wiederum haben Auswirkungen auf die Sicherheit des Einsatzpersonals und damit die Durchführbarkeit programmatischer Aktivitäten.

Hypothese: Auch wenn nicht explizit hierfür mandatiert und aufgestellt, sind Friedenseinsätze zunehmend in die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität involviert. Die Durchsetzungsfähigkeit der Mission gegen Akteure der Organi-

¹⁷⁹ Zur Rolle von nachrichtendienstlicher Information im Vorgehen gegen transnationale Sicherheitsbedrohungen siehe Fred Schreier, Fighting the Pre-eminent Threats with Intelligence-led Operations, Genf: Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces, 2009 (DCAF Occasional Paper No. 16); zur allgemeinen Problematik von Aufklärung in Friedenseinsätzen siehe Simon Chesterman, „Does the UN Have Intelligence?“, in: *Survival*, 48 (2006) 3, S. 149–164 (152 ff); eine Fallanalyse bietet Walter A. Dorn, „Intelligence-led Peacekeeping. The United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), 2006–07“, in: *Intelligence and National Security*, 24 (2009) 6, S. 805–835.

sierten Kriminalität ist mittelfristig entscheidend für die Glaubwürdigkeit der Mission und langfristig für die Nachhaltigkeit ihrer Erfolge im Peacebuilding und Statebuilding.

5.2 Friedenseinsatz begünstigt die Organisierte Kriminalität

Friedenseinsätze können Formen der Organisierten Kriminalität begünstigen, etwa durch die Schaffung von Märkten sowie die Verbesserung der operativen Bedingungen für kriminelle Gruppen. Dies kann unwissentlich geschehen oder eine zwar antizipierte, aber unvermeidbare Nebenwirkung von Einsätzen sein.

Die Auswirkungen von Interventionen auf komplexe Systeme sind nie eindimensional.¹⁸⁰ Neben den intendierten, im Mandat festgelegten Wirkungen von Friedenseinsätzen können diese nicht-intendierte Nebenwirkungen neutraler, positiver oder negativer Art haben. Nebenwirkungen von Friedenseinsätzen sind bisher wenig erforscht. Erste Studien hierzu legen nahe, dass nicht-intendierte Nebenwirkungen selten direkt zu einem Scheitern des Einsatzes führen. Sie können jedoch einen Einsatz und die entsendende Organisation diskreditieren und die Kapazität zur Mandatsumsetzung sowie die Effektivität eines Einsatzes erheblich beeinträchtigen.

In Kapitel 4 wurden die Grundbedingungen dargestellt, die ein zuträgliches Umfeld für die OK befördern. Die intendierten Auswirkungen von Friedenseinsätzen – legt man gängige Aufgaben multidimensionaler Friedenseinsätze zugrunde – führen eher zu einer Verschlechterung dieser Bedingungen, insbesondere wenn mandatierte Aufgaben den Aufbau von Kapazitäten im Sicherheits- und

¹⁸⁰ Vgl. Chiyuki Aoi /Cedric de Coning/Ramesh Thakur, „Conclusion: Can Unintended Consequences be Prevented, Contained and Managed?“ in: dies., *Unintended Consequences of Peacekeeping Operations*, Tokyo/New York/Paris 2007, S. 268–278 (273 f, 278).

Justizsektor oder Aktivitäten Zoll- und Grenzregime stärken und so eine Strafverfolgung von Ok-Akteuren wahrscheinlicher machen. Nicht-intendierte Nebenwirkungen dieser Einsätze können jedoch auch zu einer Verbesserung dieser Grundbedingungen führen.

Ein Friedenseinsatz kann beispielsweise Profitoptionen für die OK schaffen. Die Nachfrage internationaler Mitarbeiter nach illegalen Gütern, Substanzen und Dienstleistungen kann neue Märkte für die OK generieren. Bekannt ist der Zusammenhang von steigender Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen und Menschenhandel in Einsatzgebieten. Studien zum Menschenhandel im Balkan bestätigen dies: „Trafficking – especially the enslavement of women and girls for forced prostitution – follows market demand and, in post-conflict situations, that demand is often created by international peacekeepers.“¹⁸¹ Ein Strategiepapier des DPKO erklärt: „Human trafficking is a form of serious exploitation and abuse that is increasingly present in the UN peacekeeping environments“¹⁸² und folgert selbstkritisch, dass Peacekeeper eher als Teil des Problems als der Lösung gesehen werden.

Der Untersuchung zum Menschenhandel auf dem Balkan von 2002 zufolge machten die Ausgaben internationaler Mitarbeiter zu dem Zeitpunkt 70 Prozent der Einnahmen durch Prostitution in Bosnien-Herzegowina aus.¹⁸³ Verschiedene Maßnahmen der Vereinten Nationen, die vor allem auf eine Verhaltensänderung

¹⁸¹ Sarah E. Mendelson, Barracks and Brothels. Peacekeepers and Human Trafficking in the Balkans, Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2005 (CSIS Report), S. 1; für eine Analyse des Zusammenhangs zwischen Intervention und Menschenhandel siehe ebenfalls Vanessa Kent, „Protecting Civilians from UN Peacekeepers and Humanitarian Workers: Sexual Exploitation and Abuse“, in: Chiyuki Aoi/Cedrid de Coning/Ramesh Thakur, Unintended Consequences of Peacekeeping Operations, Tokyo/New York/Paris 2007, S. 44–63.

¹⁸² United Nations Department of Peacekeeping Operations, Human Trafficking and United Nations Peacekeeping. DPKO Policy Paper, New York 2004.

¹⁸³ OHCHR, UNICEF, OSCE/ODIHR, Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe. Current Situation and Responses to Trafficking in Human Beings in Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Moldova, Romania, New York 2002, S. 65; siehe auch Schroeder/Friesendorf, „State-building and organized crime“, S. 148.

des eigenen Personals abzielen, versuchen diese Form der Förderung von OK durch Einsätze zu unterbinden.¹⁸⁴

Märkte für OK können auch durch politische Maßnahmen geschaffen werden, die begleitend zu einem Friedenseinsatz ergriffen werden, wie Sanktionen. Die Verknappung oder das Verbot von Gütern, nach denen eine Nachfrage besteht, schafft Betätigungsfelder für Organisierte Kriminalität.¹⁸⁵ Dieser Mechanismus greift auch, wenn die Verknappung von nachgefragten Gütern aufgrund von Sanktionen und Embargos erfolgt, durch Einfuhrbeschränkungen wie bei einem Waffenembargo oder durch Ausfuhrverbote z.B. für Diamanten oder andere Rohstoffe.

Peter Andreas zeigt am Beispiel Jugoslawiens, dass Sanktionen die Organisierte Kriminalität und deren regionale Ausbreitung begünstigt haben und eine Kriminalisierung der Regierungselite bewirkten, die die Profite aus illegalen Aktivitäten zur Stärkung der eigenen Klientelnetzwerke nutzte. Andreas argumentiert, dass die kriminalisierenden Auswirkungen weit über die Dauer der Sanktionen Bestand hatten.¹⁸⁶ Auch in Bezug auf den Irak stellt eine UNODC Studie von 2003 fest: „The evolving nature of organized crime in Iraq is based on sophisticated smuggling networks, many established under the previous regime to circumvent UN Sanctions.“¹⁸⁷

Weitere Nebenwirkungen von Friedenseinsätzen sind denkbar. Kriminelle Gruppen können auch von einer verbesserten Sicherheitslage profitieren, ebenso von Infrastruktur, die im Zuge eines Friedenseinsatzes rehabilitiert wird und

¹⁸⁴ Eine umfassende Darstellung von Strategien und Maßnahmen finden sich in dem bereits zitierten Policy-Paper: UN DPKO, Human Trafficking and United Nations Peacekeeping.

¹⁸⁵ Vgl. Skaperdas, „Providing Protection“, S. 181; Clive Harfield, „The organization of ‘organized crime policing’ and its international context“, in: Criminology & Criminal Justice, 8 (2008) 4, S. 483–507 (484).

¹⁸⁶ Vgl. Andreas, „Criminalizing Consequences“.

¹⁸⁷ Organized Crime to be a Growing Problem in Iraq UNODC Fact-Finding Mission reports, in: United Nations Information Service, 27. August 2003, im Internet: <http://www.unis.univiena.org/unis/pressrels/2003/cp445.html> (eingesehen am 22. April 2012); vgl. auch Andreas, „Criminalizing Consequences“, S. 355.

unter Umständen den Zugang zu Transportwegen und Absatzmärkten erleichtern kann.¹⁸⁸ Cockayne vertritt die These, dass die durch die internationale Gemeinschaft gestützte Liberalisierung der Wirtschaft kriminellen Unternehmern mitunter geholfen hat, sich in Postkonflikt-Situationen zu etablieren und Staats-eigentum aufzukaufen.¹⁸⁹ Briscoe argumentiert, dass demokratische Transformationsprozesse kriminellen Einfluss auf staatliche Strukturen generieren können,¹⁹⁰ und General Fabio Mini, ehemaliger Kommandeur der KFOR, warnt vor den Nebenwirkungen internationaler Gelder: „In Sicily during 1992, only 14 billion dollars of state subsidies, given to the autonomous region of Sicily for a population of five million people, were enough to attract the interest of criminals. [...] The international community spent six to nine billion dollars on Kosovo the past three and a half years for around two million people. It is easy to imagine what happens in Kosovo, in Bosnia-Herzegovina, or in any crisis region when six to nine or twelve to thirteen billion dollars are poured into a system that is not mature enough to control where the money goes.“¹⁹¹

Die Folgen dieser unbeabsichtigten Nebenwirkungen können die Etablierung neuer oder die Ausweitung bestehender krimineller Netzwerke sein. Wie oben im Allgemeinen dargestellt, können auch diese Nebenwirkungen negativen Einfluss auf die Glaubwürdigkeit und Effektivität der Mission haben sowie auf deren Kapazitäten zur Mandatsumsetzung.

Hypothese: Die Entsendung eines Friedenseinsatzes sowie begleitende politische Maßnahmen zur Konfliktbeilegung können Organisierte Kriminalität im

¹⁸⁸ Vgl. auch Cockayne/Pfister, Organised Crime and Peace Operations, S. 24f. Es wird zwar vielfach behauptet, dass Organisierte Kriminalität von Instabilität oder Chaos profitiert, ein gewisses Maß an Sicherheit, politischer Ordnung und Infrastruktur ist jedoch – wie für alle ökonomischen Aktivitäten – auch für die Aktivitäten der OK eine Voraussetzung. Patrick stellt fest, dass OK eher in fragilen Staaten mit einem Mindestmaß an Funktionalität angesiedelt ist, als in völlig zerfallenen; vgl. Patrick Stewart, Weak Links, S. 13.

¹⁸⁹ Vgl. James Cockayne, State Fragility, Organised Crime and Peacebuilding: Towards a More Strategic Approach, Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre, September 2011 (NOREF Report), S. 7.

¹⁹⁰ Vgl. Briscoe, „What makes countries vulnerable?“, S. 12.

¹⁹¹ Mini, „The Role of the Military“, S. 43.

Einsatzland unbeabsichtigt befördern. Die Bedeutung dieser Nebenwirkung für den Erfolg von Einsätzen hängt von dem Ausmaß der so entstehenden Profitoptionen für die OK ab. Werden die kausalen Zusammenhänge, die hinter diesen Nebenwirkungen stehen, erkannt, können Strategieanpassungen negative Folgen mindern.

5.3 Friedenseinsatz kooptiert OK-Akteure

Für die Umsetzung von Peacebuilding- und Statebuilding-Prozessen sind Friedenseinsätze auf lokale Partner angewiesen. Die Identifizierung verlässlicher Partner ist jedoch für einen Friedenseinsatz eine Herausforderung. Mangelnde Kenntnis lokaler Strukturen kann zur unwissentlichen Einbindung von OK-Akteuren führen, strategische Erwägungen zur Einbindung von sogenannten Spoilern können in einer wissentlichen Einbindung dieser Akteure münden. Problematisch ist diese Einbindung dann, wenn diese Akteure an ihren kriminellen Allianzen und Aktivitäten festhalten.

„Local Ownership“ bezeichnet die Beteiligung lokaler Partner an Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen und die Übergabe internationaler Verantwortung an lokale Kräfte und gilt als eine anerkannte Voraussetzung für die Nachhaltigkeit von Peacebuilding-Prozessen. Das Prinzip von „Local Ownership“ ist damit auch, wie in Kapitel 2 dargestellt, einer der ausgewiesenen Erfolgsfaktoren für VN-Friedenseinsätze.¹⁹² Im Rahmen der Umsetzung dieses Prinzips gilt es, lokale Akteure frühzeitig in Wiederaufbauprozesse einzubinden. In der Praxis sind damit jedoch verschiedene Probleme verbunden. Ein zentrales Dilemma besteht zunächst darin, dass einerseits Wiederaufbauprozesse lokal getragen werden müssen um nachhaltig zu sein, andererseits eine internationale Intervention ja erst

¹⁹² Vgl. United Nations, Capstone Doctrine, S. 38 ff sowie A/65/747-S/2011/85, Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict. Independent Report of the Senior Advisory Group; zur Bedeutung von Local Ownership für Friedenseinsätze siehe ebenfalls Tobias Pietz/Leopold von Carlowitz, Ownership in Practice. Lessons from Liberia and Kosovo, Osnabrück: Deutsche Stiftung Friedensforschung, 2011, S. 11 ff.

durch die Aktivitäten lokaler Akteure notwendig wurde. Weiterhin sind lokale Partner, die sowohl willens als auch in der Lage sind, einen konstruktiven Beitrag zum Friedensprozess zu leisten, häufig schwer zu finden.¹⁹³

Mitarbeiter von Friedenseinsätzen sind in der frühen Phase der Konflikt nachsorge oft unter den ersten internationalen Einsatzkräften vor Ort. Ihnen obliegt damit auch die Identifizierung lokaler Akteure für den weiteren Prozess, ohne dass sie sich hierbei auf schon bestehende Erfahrungswerte in der konkreten Situation und mit einer spezifischen Akteurskonstellation stützen könnten. Insbesondere in der Anfangsphase stehen Friedenseinsätze vor der Herausforderung, verlässliche lokale Partner für Friedensprozess und Peacebuilding zu finden. Gleichzeitig fehlt gerade zu Beginn eines Einsatzes jedoch oft die notwendige Kenntnis über lokale Akteure und politische und ökonomische Machtstrukturen im Einsatzland. Unbeabsichtigt kann es zur Einbindung von Akteuren mit zweifelhaften Motiven kommen.

Das Kooptieren von Akteuren mit OK-Verbindungen kann auch eine bewusste strategische Entscheidung sein, wenn diese Akteure Einfluss auf die Konfliktparteien haben oder aus anderen Gründen eine entscheidende Rolle im Stabilisierungs- und Friedensprozess spielen oder wenn man sich von der Einbindung die Neutralisierung von Spoiler-Potenzialen erhofft. Schneckener sieht hier ein zentrales Dilemma für internationale Akteure, die einerseits Peace- und Statebuilding-Prozesse gegen nichtstaatliche Gewaltakteure durchsetzen müssen, diese andererseits eben in diese Prozesse einbinden müssen, um eine Verbesserung der Sicherheitslage zu erreichen.¹⁹⁴

In fragilen Staaten machen insbesondere zwei miteinander verknüpfte Faktoren das unwissentliche Kooptieren von Akteuren mit Verbindungen zur Organisierten Kriminalität wahrscheinlich und die wissentliche Einbindung notwendig.

¹⁹³ Zu den Dilemmata von Local Ownership vgl. Jens Narten, „Dilemmas of Promoting Local Ownership: The Case of Postwar Kosovo“, in: Roland Paris/Timothy Sisk, The Dilemmas of Statebuilding, Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations, London/New York 2009, S. 252–283.

¹⁹⁴ Vgl. Schneckener, „Nichtstaatliche Gewaltakteure“, S. 471.

Zum einen gibt es in Postkonfliktländern und fragilen Staaten eine Vielzahl von Akteuren, die aus unterschiedlichen Motivationslagen Verbindungen zu illegalen ökonomischen Aktivitäten haben. Zum anderen haben diese Akteure unterschiedliche Rollen in einer Postkonfliktphase. OK-Entrepreneure sind selten nur das, sondern häufig auch politische Führungspersönlichkeiten, Rebellen, Mitglieder der Elite oder von anderen Akteursgruppen, die für Friedensprozess und Staatsaufbau unverzichtbar sind.

Erfolgt die Einbindung krimineller Akteure unwissenlich, so kann dies lange unbemerkt bleiben. Allenfalls Enthüllungen über kriminelle Aktivitäten oder ambivalentes Verhalten lokaler Akteure wie kooperative Rhetorik bei gleichzeitiger Blockade von Reformprozessen kann Aufschluss über verborgene Motive dieser Akteure geben.

Vor allem bei einer unwissenlichen Einbindung von OK-Akteuren sind die Konsequenzen für den Friedenseinsatz kaum kontrollierbar. Ein Einsatz kann so unbeabsichtigt zur Stärkung von kriminellen Akteuren und zur Verschiebung von Machtbalancen zu Lasten von Reformern und Friedensallianzen beitragen und damit die Missionsziele unterminieren bzw. Fortschritte in Friedensprozess und Peacebuilding verlangsamen. Programmatische Aktivitäten, die auf der Zusammenarbeit mit OK-Akteuren basieren, werden, aufgrund der grundsätzlich anderen Prioritäten dieser Akteure, in der Regel nicht die erhofften Erfolge für das Gemeinwohl haben. OK-Akteure priorisieren Gewinnmaximierung und nutzen ihre Position auch dazu. Während es bei einer wissenlichen Einbindung von Akteuren mit OK-Bezug zumindest ein größeres Bewusstsein für diese Herausforderungen gibt, ist dies keine Garantie dafür, dass illegale Aktivitäten nicht fortbestehen und das Verhalten zentraler Akteure nicht weiterhin von denselben kriminellen wirtschaftlichen Motiven getragen wird.

Insgesamt hängen die Auswirkungen der in dieser Schnittstelle sichtbaren Interaktionen und Wechselwirkungen von dem Grad der Verbreitung von OK in der Gesellschaft mit ab. Ein prekärer Zeitraum ist insbesondere die Anfangsphase von Peacebuilding-Prozessen, wenn das Wissen der internationalen Präsenz über lokale Strukturen und Akteure noch begrenzt ist, Akteurskonstellationen fluide

sind und die Anfälligkeit staatlicher Strukturen für Unterwanderung durch kriminelle Akteure hoch ist.

Hypothese: Die Relevanz dieser Schnittstelle ist abhängig vom Grad der OK-Präsenz in Regierung, Administration und Justiz sowie in den Sicherheitskräften. Die Kooperation mit lokalen Akteuren, die gleichzeitig in der Organisierten Kriminalität aktiv sind, verlangsamt Fortschritte im Peacebuilding und beeinträchtigt die Nachhaltigkeit der Erfolge von Friedenseinsätzen.

5.4 Einsatzkräfte sind in Organisierte Kriminalität involviert

Von einer Beteiligung von Einsatzkräften an OK kann gesprochen werden, wenn Mitarbeiter kriminelle Aktivitäten, die nach der Palermo-Konvention als Organisierte Kriminalität eingestuft werden können, selbst betreiben oder zum Zweck der persönlichen Bereicherung mit OK-Akteuren kooperieren oder diese unterstützen. Hierunter fällt auch die Annahme von Korruptionsleistungen von diesen Akteuren.

In der Vergangenheit hat es immer wieder Fälle gegeben, in denen Mitarbeiter von Friedenseinsätzen – ob Soldaten, Polizisten oder Zivilisten – ihre Position genutzt haben, um im Einsatzland oder grenzüberschreitend illegale Geschäfte zu betreiben. Diese Geschäfte reichen vom Verkauf von Missionseigentum auf dem Schwarzmarkt bis zur Beteiligung an Schmugglerringen.

Dem russischen Bataillon in UNPROFOR beispielsweise wurde Beteiligung an Benzin- und Waffenschmuggel vorgeworfen. Ein russischer General wurde in diesem Zusammenhang im April 1995 vom Missionsdienst suspendiert. Ein russischer Oberst, der im Lande verblieb, etablierte Geschäftsbeziehungen mit dem serbischen Milizenführer „Arkan“, gegen den zu diesem Zeitpunkt schon

ein Interpol Haftbefehl bestand.¹⁹⁵ Dem ukrainischen Bataillon in Sarajevo war es zeitweise nicht möglich, auf Lageentwicklungen zu reagieren, da das zugeteilte, missionseigene Benzin auf dem Schwarzmarkt verkauft worden war, und Mitglieder des nigerianischen Bataillons wurden abgezogen, nachdem ihre Beteiligung im Drogenhandel offenkundig wurde.¹⁹⁶ Im Zusammenhang mit dem Oil-for-Food-Programm bestätigte 2005 das Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-food Programme „serious instances of illicit, unethical and corrupt behaviour within the United Nations“¹⁹⁷ im Kontext der VN-Mission im Irak.

Wie bei allen kriminellen Aktivitäten basiert das Wissen über die Beteiligung von VN-Mitarbeitern an Organisierter Kriminalität auf Fällen, die offenkundig werden und zu Strafverfolgung oder Disziplinarverfahren führen. Das gesamte Ausmaß ist jedoch unbekannt. Durch verschiedene Vorfälle von gravierendem Fehlverhalten und kriminellem oder korruptem Verhalten von VN-Mitarbeitern in der Vergangenheit hat sich der Druck auf die Organisation erhöht, in solchen Fällen für rasche Aufklärung und Transparenz zu sorgen. Hinweise auf Fehlverhalten des eigenen Personals finden sich gelegentlich in den Berichten des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat. Hinzu kommen Berichte von Untersuchungskommissionen wie etwa die sehr umfangreichen, in mehreren Bänden veröffentlichten Berichte der unabhängigen Kommission zur Untersuchung

¹⁹⁵ Siehe hierzu den inzwischen vielfach rezipierten Artikel von Roger Cohen, „UN dismisses Russian from Croatia Peacekeeping Post“, in: New York Times, 12.4. 1995, im Internet: <http://www.nytimes.com/1995/04/12/world/un-dismisses-russian-from-croatia-peacekeeping-post.html>; vgl. auch: Berdal, Whither UN Peacekeeping, S. 47; Jacob W. Kipp und Tarn Warren, „The Russian Separate Airborne Brigade – Peacekeeping in Bosnia-Herzegovina“, in: John Mackinlay/Peter Cross (Hg.), Regional Peacekeepers: The Paradox of Russian Peacekeeping, Tokyo/New York/Paris 2003, S. 39; Graham H. Turbiville Junior, Mafia in Uniform: The Criminalization of the Russian Armed Forces, Fort Leavenworth: Foreign Military Studies Office, 1995, im Internet: <http://fmso.leavenworth.army.mil/documents/mafia.htm> (eingesehen am 23. April 2012).

¹⁹⁶ Vgl. Berdal, Whither UN Peacekeeping, S. 47.

¹⁹⁷ Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-food Programme, The Management of the United Nations Oil-for-Food Programme. Volume I. The Report of the Committee. 7. September 2005, S. 3. Im Internet: <http://www.iic-offp.org/> (eingesehen am 1. Mai 2012).

von Missständen beim Oil-for-Food-Programm im Irak (auch „Volcker Report“ genannt).¹⁹⁸

Die Beteiligung von VN-Mitarbeitern an Organisierter Kriminalität beziehungsweise die Kooperation mit Akteuren der Organisierten Kriminalität kann die Missionsziele unterminieren. Effektive Mandatsumsetzung ist dort gefährdet, wo Einsatzkräfte den persönlichen finanziellen Gewinn gegenüber Auftrag und Integrität der Mission priorisieren. Dies ist insbesondere der Fall, wenn ein Friedenseinsatz vorübergehend Sicherheitsfunktionen übernimmt, wie die Überwachung von Flughäfen oder Grenzen, sowie wenn Vorgehen gegen die Organisierte Kriminalität Bestandteil des Mandates oder den Aktivitäten der Mission ist.

Offenkundige Fälle von kriminellem Verhalten durch VN-Mitarbeiter schaden zudem dem Ansehen und der Glaubwürdigkeit der Mission. Sie beeinflussen damit auch das Verhältnis des Einsatzes zur lokalen Bevölkerung und, unter Umständen, die grundsätzliche Zustimmung nationaler und lokaler Akteure zur Präsenz des Einsatzes vor Ort.

Hypothese: OK-Aktivitäten durch Missionsmitarbeiter wirken sich negativ auf den Konsens auf nationaler und lokaler Ebene aus und unterminieren die Missionsziele. Aufgrund der begrenzten Anzahl von Fällen und der Möglichkeiten der Prävention, Schadensbegrenzung und Sanktion durch die VN selbst, erreichen die Auswirkungen auf Peacebuilding- und Statebuilding Prozesse allerdings kein Ausmaß, das den Erfolg der Einsätze grundsätzlich gefährden würde.

¹⁹⁸ Alle Bände finden sich auf der Webseite des Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-food Programme, vgl. <http://www.iic-offp.org/>; weitere Beispiele für Fälle von Korruption oder illegalen ökonomischen Aktivitäten von VN-Personal siehe Cockayne/Pfister, Organised Crime and Peace Operations, S. 19, 26.

5.5 Organisierte Kriminalität schürt Konflikt

Bewaffnete Konflikte können durch OK-Akteure befördert werden; international abgestützte Friedensprozesse können durch diese blockiert werden. Eine konfliktverschärfende oder konfliktverlängernde Wirkung haben Aktivitäten der Organisierten Kriminalität dann, wenn sie die Aktivitäten von Spoilern finanzieren oder ökonomische Anreize für die Weiterführung von Konflikten und die Unterminierung von Friedens- und Stabilisierungsprozessen bieten.

Aspekte dieser Schnittstelle sind in der Forschung empirisch und theoretisch intensiv behandelt worden, insbesondere der Zusammenhang zwischen gewalttamen Konflikten und Ressourcen, wie in Kapitel 3 ausgeführt. Die Finanzierung von Kriegen durch illegale Ausbeutung von Ressourcen spiegelt sich auch in Begriffen wie „Blutdiamanten“ wider. Auch in Bezug auf den Drogenhandel stellt Svante Cornell fest: „Where the opportunity of involvement in narcotics arises, most insurgent groupings in prolonged armed conflict seem to seize that opportunity. This expands their capabilities and compounds the challenge they pose to states.“¹⁹⁹ Teil dieser Transaktionen sind immer auch internationale kriminelle Netzwerke, die den Transport und die Vermarktung von Gütern aus Konfliktregionen oder die Lieferung von Waffen an Konfliktparteien organisieren.

Profite aus illegalen ökonomischen Aktivitäten können Konfliktparteien stärken, indem sie die ökonomische Grundlage für die Rekrutierung von Kämpfern und die Verbesserung der Ausrüstung schaffen. Sie können auch zur Konsolidierung von Loyalitäten in der lokalen Bevölkerung genutzt werden. Führt dies zur Überlegenheit im Konflikt, reduziert es gleichzeitig die Attraktivität oder Verbindlichkeit verhandelter Lösungen. Solche „combat economies“²⁰⁰ verschwinden nicht notwendigerweise mit einem Waffenstillstand oder Friedensabkommen.

¹⁹⁹ Svante Cornell, „The Interaction of Narcotics and Conflict“, in: Journal of Peace Research, 42 (2005) 6, S. 751–760 (757).

²⁰⁰ Vgl. Pugh/Cooper/Goodhand, War Economies in a Regional Context, S. 8 f.

Die Strukturen und Netzwerke, die den illegalen Handel befördert haben, bleiben häufig bestehen, können reaktiviert oder neuen Zwecken zugeführt werden.

Profite aus der OK können Anreize für „Spoiler“ schaffen.²⁰¹ Unter der Annahme eines ökonomisch rationalen, auf Gewinnmaximierung orientierten Verhaltens, werden OK-Akteure und Akteure, die von der OK profitieren, versuchen, Entwicklungen zu verhindern, die Märkte und Profite gefährden könnten. Profitieren kriminelle Gruppen von einem Konflikt, weil er Märkte für Waffen oder illegale Güter schafft, den Drogenhandel oder den illegalen Abbau von natürlichen Ressourcen befördert, weil hilfreiche Allianzen mit Rebellen oder Kriegsfürsten bestehen und daher eine Änderung der landesinternen Machtbalance nicht opportun ist, werden sie versuchen, den Konflikt zu verlängern und Friedensprozesse zu behindern.

Der Umgang mit ökonomisch motivierten „Spoilern“ ist deshalb besonders schwierig, weil Strategien, die auf politische Kompromisse abzielen, hier kaum greifen. Besondere Herausforderungen stellen sich für einen Friedenseinsatz, wenn enge Verbindungen zwischen Spoiler-Aktivitäten, der Organisierten Kriminalität und der Regierung des Gastlandes bestehen (vgl. Schnittstelle „Organisierte Kriminalität korrumptiert Eliten“).

Spoiler-Aktivitäten können in einem Friedenseinsatz kaum unbemerkt bleiben. Fraglich ist jedoch, ob OK-generierte Störungen des Friedensprozesses auch OK-Akteuren zugeordnet werden. Eindeutig wird die Zuordnung nur, wenn illegale Aktivitäten mit Bezug zum Konflikt, wie etwa der Tausch von illegalen Gütern gegen Waffen, aufgedeckt werden. Ist die Störung des Friedensprozesses

²⁰¹ In jedem Friedensprozess gibt es Kräfte, die ein dezidiertes Interesse an einer Weiterführung des Konfliktes haben, weil sie hiervon politisch oder ökonomisch profitieren. Ebenso gibt es in diesen Prozessen Akteure, die Vorbehalte gegen ein spezifisches Friedensabkommen haben, weil sie ihre Interessen nicht hinreichend berücksichtigt oder gar gefährdet sehen. Versuchen diese Akteure in Folge, den Friedensprozess oder die Umsetzung eines Abkommens aktiv zu behindern oder zu unterminieren, spricht man von Störenfrieden oder „Spoilern“. Referenzwerk zu Störenfrieden ist nach wie vor Stephen John Stedman, „Spoiler Problems in Peace Processes“, in: *International Security*, 22 (1997) 2, S. 5–53. Für eine Typologie von „Spoilern“ siehe Ulrich Schneckener, *Warum manche den Frieden nicht wollen. Eine Soziologie der „Störenfriede“*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003 (SWP Diskussionspaper der FG8, 2003/01).

erheblich und die Zuordnung eindeutig, ist die Benennung in offiziellen Berichten zu erwarten. Zu den Indikatoren für Interaktionen in dieser Schnittstelle gehören im Übrigen eventuelle Anpassungen oder Ausweitungen von Mandaten bzw. eine Anpassung der Strategie zur Mandatsumsetzung, ebenso wie die Anforderung spezifischer Expertise. Auch wo Sanktionen oder die Strafverfolgung von Individuen auf den Weg gebracht werden oder Maßnahmenpakete wie der Kimberley-Prozess zur Zertifizierung von Diamanten vorangetrieben werden, wird die Relevanz dieser Schnittstelle offenkundig.

Wie schwer die Auswirkungen auf den Friedensprozess und den Friedenseinsatz wirklich sind, hängt natürlich auch davon ab, ob OK-Akteure die notwendige politische oder (para)militärische Stärke haben, um den Prozess zu unterminieren. Grundsätzlich jedoch gilt, dass wo sich Organisierte Kriminalität als Spoiler betätigt oder Spoiler durch OK gestützt werden, ein zunehmend fragiler Friedensprozess, eine sich verschlechternde Sicherheitslage, verbesserte Kapazitäten von Konfliktparteien sowie anhaltende oder wieder aufflammende Kampfhandlungen die Folgen sein können.

Hypothese: Durch das Volumen der Profite aus OK können nicht nur die Aktivitäten von Konfliktparteien finanziert werden, sondern auch ökonomische Anreize für eine Weiterführung des Konfliktes und die Unterminierung von Friedensabkommen geschaffen werden. Eine sich verschlechternde Sicherheitslage, die Erosion oder der Zusammenbruch des Friedensabkommens und eine Unterminierung staatlicher Autorität können die Folge sein. Damit steigen die Anforderungen an die Dauer und den Grad der Robustheit eines Friedenseinsatzes.

5.6 Organisierte Kriminalität korrumptiert Eliten

Für einen Friedenseinsatz sind die Kooperation und Übereinkünfte mit Eliten und lokalen Partnern auf nationaler wie lokaler Ebene für die erfolgreiche Mandatsumsetzung unumgänglich. Für die Organisierte Kriminalität ist die Korrumperung und Infiltrierung von nationalen und lokalen Eliten zentraler Bestandteil

der operativen Praktiken. Die Infiltrierung von Eliten durch OK kann für Friedenseinsätze den Verlust verlässlicher lokaler Partner für die Friedenkonsolidierung bedeuten.

Das Verhältnis von Akteuren des internationalen Statebuilding und den politisch relevanten Eliten²⁰² des Einsatzlandes ist sehr komplex – das gilt gerade auch für Friedenseinsätze. Ohne die Kooperation der lokalen Eliten kann ein Einsatz nicht erfolgreich sein, das gilt insbesondere für die Peacebuilding- und Statebuilding-Aspekte des Mandats. Schon bei der Entscheidung über einen Einsatz ist also die Zustimmung der wichtigsten Konfliktparteien, einschließlich der Regierung des Einsatzlandes unabdingbar. Politische Eliten sind zu einem substantiellen Teil die Träger einer politischen Ordnung in der Postkonflikt-Phase. Die Kooperation und Unterstützung verlässlicher Partner in der politischen Elite bleibt über den gesamten Einsatz hinweg Erfolgsfaktor für Friedenseinsätze und ist Voraussetzung für die Nachhaltigkeit der Intervention.

Politische Eliten und Machthaber in den Einsatzländern sind zwar häufig auf externe Unterstützung angewiesen, haben aber gleichzeitig Vorbehalte gegen Formen der Einmischung, die durch weitreichende Reformen die eigene Machtposition gefährden könnten. Das Verhältnis von Friedenseinsätzen und lokalen Eliten ist daher häufig durch Interessensdivergenzen bezüglich der Ausgestaltung von Peacebuilding- und Statebuilding-Prozessen bestimmt.²⁰³

Der Erfolgsdruck, unter dem Friedenseinsätze stehen, und das Bestreben von Eliten, die Vorteile von Interventionen gegen die Bedrohungen grundlegender

²⁰² Zum Konzept der politisch relevanten Eliten (PRE) vgl. Volker Perthes, „Politics and Elite Change in the Arab World“, in: ders. (Hg.), *Arab Elites. Negotiating the Politics of Change*, Boulder 2004, S. 1–32. Die PRE wird dort wie folgt definiert: „This Stratum comprises those people in a given country who wield political influence and power in that they make strategic decisions or participate in decisionmaking on a national level, contribute to defining political norms and values (including the definition of ‘national interest’) and directly influence political discourses on strategic issues.“ (5).

²⁰³ Für eine Analyse der Interessendivergenzen zwischen Peacebuildern und Gebern einerseits und lokalen Eliten andererseits siehe auch Tull, *Schwache Staaten, erfolgreiche Eliten*; Michael Barnett/Christoph Zürcher, „The Peacebuilder’s Contract: How External Statebuilding Reinforces Weak Statehood“, in: Roland Paris/Timothy Sisk, *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the Contradictions of Postwar peace Operations*. London/New York 2009, S. 23–52 (31 f).

Reformen abzuwägen, so argumentieren Barnett und Zürcher, kann zu einem stillschweigenden Einverständnis führen, dessen Resultat ein kompromittierter Peacebuilding-Prozess ist: „Peacebuilders agree to provide international resources and legitimacy for state elites in return for stability and acknowledgement by state elites of the legitimacy of peacebuilding reforms.“²⁰⁴

Für die Organisierte Kriminalität ist die Korrumperung oder Infiltrierung von Regierung, Administration und Justiz eine operative Strategie zur unbemerkten bzw. ungestraften Durchführung illegaler Aktivitäten, zum Schutz der eigenen Operationen und Gruppenmitglieder. Aber auch die Dynamik zwischen OK und Eliten verläuft nicht nur in eine Richtung. Eliten profitieren vielfach von der Organisierten Kriminalität und sind daher willige Kooperationspartner.

Zürcher erklärt den Zusammenhang prägnant wie folgt: „Wir können Eliten ein Interesse an der Festigung ihrer Herrschaft unterstellen. In einem schwachen Staat mit schwachen Institutionen ist es eine rationale Entscheidung, dieses Ziel zunächst über die Stärkung des eigenen Patronage-Netzwerks zu verfolgen. Um Patronage Netzwerke in ein zuverlässiges Instrument für politische Machtausübung zu verwandeln, muss der Patron die Ansprüche seiner Klientel befriedigen können. Die Kontrolle über einen substanziellen Teil der verfügbaren Ressourcen ist deswegen unerlässlich. Es kann also nicht erstaunen, dass die Grenzen zwischen Schattenunternehmen, Kriegsherren und Politikern fließend sind und manche Patrons sich in allen drei Sparten hervortun.“²⁰⁵

Sowohl Friedenseinsätze wie auch Akteure der OK stehen also mit den politischen Eliten eines Landes in einem wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnis. Für die Eliten kann, wie oben gezeigt, sowohl die Kooperation mit einem Friedenseinsatz wie auch mit Akteuren der OK rational sein, als Mittel zur Sicherung der eigenen Interessen sowie der korrespondierenden Ressourcenbasis.

²⁰⁴ Barnett/Zürcher, „Peacebuilder’s Contract“, S. 35.

²⁰⁵ Zürcher, „Gewollte Schwäche“, S. 21.

Diese Schnittstelle kann lange unbemerkt bleiben. Unter Umständen wird das Verhalten der Eliten seitens des Friedenseinsatzes als ambivalent wahrgenommen, wenn Bekenntnisse und Zugeständnisse an unterschiedliche Akteure nicht miteinander vereinbar sind. Deutlich könnte diese Schnittstelle auch werden, wenn sich das Verhalten von Eliten zunehmend an profitrelevanten Faktoren orientiert. Durchdringt die OK die lokalen Eliten oder verschmilzt sie praktisch mit ihnen, werden „externe“ unter Umständen zu „internen“ Spoilern.²⁰⁶ Die Interessen der OK werden nicht mehr durch Störenfriede außerhalb des Friedensprozesses vertreten, sondern von Akteuren, die am Verhandlungstisch sitzen.

Die Korrumperung der Eliten bzw. eine Verschmelzung dieser mit der Organisierten Kriminalität hat aufgrund der zentralen Bedeutung dieses Akteurs gravierende Auswirkungen auf Friedenseinsätze. Sind Eliten von OK durchsetzt, wird es hier kaum Interesse an effektivem Statebuilding und Peacebuilding geben. Für den Friedenseinsatz wird es in Folge schwierig, verlässliche lokale Partner zu finden. Die zunehmenden Diskrepanzen zwischen den Zielen von Eliten und denen eines Friedenseinsatzes kann zur Erosion der grundsätzlichen Zustimmung zu diesem Einsatz führen.²⁰⁷ Ebenso gravierend sind die Auswirkungen für den Statebuilding-Prozess. Durch Korruption und Verwicklung in Kriminalität verlieren Regierungen ihre Legitimität bei der Bevölkerung. Unzufriedenheit bei großen Teilen der Bevölkerung kann erneut für Instabilität sorgen. Als Konsequenz ist also nicht nur der Friedenseinsatz, sondern das gesamte Statebuilding-Projekt gefährdet.

Hypothese: Sind Eliten eines Landes durch Organisierte Kriminalität korrumptiert, infiltriert oder sind sie ein Bestandteil von ihr, nimmt im Zuge wachsender Interessens- und Zieldivergenzen die Belastbarkeit von Abmachungen, die Kooperation zwischen Eliten und Friedenseinsatz sowie der grundsätzliche Konsens zur internationalen Präsenz vor Ort ab. Gemeinsame Strategien und Lösungen

²⁰⁶ Zur Unterscheidung von internen und externen Spoilern vgl. Stedman, „Spoiler Problems in Peace Processes“; Schneckener, Störenfriede.

²⁰⁷ Vgl. Cockayne, State Fragility, Organised Crime and Peacebuilding, S. 3.

werden unwahrscheinlicher und die lokale Basis für Peace- und Statebuildingprozesse wird brüchig. Damit wird auch der Grundsatz von „Local Ownership“ in Frage gestellt.

5.7 OK-Akteure unterminieren Sicherheit

Eine der Grundaufgabe vieler Friedenseinsätzen ist die Herstellung eines sicheren Umfelds, um damit die notwendigen Voraussetzungen für den weiteren Prozess der Friedenskonsolidierung zu schaffen. Auch kriminelle Akteure beeinflussen die Sicherheitslage im Einsatzland. OK-Gruppen können als Sicherheitsakteure oder Unsicherheitsakteure auftreten. Diese beiden Funktionen sind eng miteinander verbunden.

Einige der Auswirkungen von OK auf die Sicherheit im Einsatzland sind bereits beschrieben worden: die Finanzierung von Rebellengruppen oder Spoilern sowie illegaler Waffenhandel können gravierende Konsequenzen für Sicherheit und Stabilität im Einsatzland haben. Das gleiche gilt für den direkten Einsatz von Gewalt durch OK-Akteure, der, wie in Kapitel 3 beschrieben, eine Strategie von OK darstellt, die eigene Macht sowie zuträgliche Arbeitsbedingungen zu sichern und illegale Aktivitäten zu schützen.

Das Schüren von Unsicherheit und Bedrohungsszenarien kann jedoch auch dazu dienen, Sicherheit gegen finanzielle Gegenleistung, wie Schutzgelder, zur Verfügung zu stellen. Skaperdas postuliert, dass die Bereitstellung von Schutz bzw. Sicherheit eine der ökonomischen Aktivitäten ist, die allen OK-Gruppen gemein ist: „[O]rganized crime groups engage in many different types of economic activities, both legal and illegal. Their ability to enforce their rule within a specific geographic or economic area requires that they have the means to use force and therefore providing protection is an element common to all mafias and gangs irrespective of their other economic activities.“²⁰⁸ Auch durch Entfüh-

²⁰⁸ Skaperdas, „Providing Protection“, S. 179.

rungen wird aus der Fähigkeit, Gewalt auszuüben, Profit geschlagen. Schließlich führen auch Konkurrenz und gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen OK-Gruppen zu Unsicherheit.

Sicherheit kann auch zur Schaffung von Loyalitäten in der lokalen Bevölkerung, quasi als eine Art von „winning hearts and minds“, hergestellt werden. OK-Akteure nutzen hier eine Lücke in der Präsenz staatlicher Autorität und treten in Konkurrenz zum Staat auf. Auch wenn Teile der Bevölkerung zeitweise von diesen Akteuren geschützt werden, wird hierdurch das staatliche Gewaltmonopol weiter geschwächt.

Die Rolle von OK als Sicherheits- oder Unsicherheitsakteur geht häufig einher mit Kontrolle von Territorium. Territoriale Kontrolle ermöglicht illegale Operationen ohne Strafverfolgung. Kombiniert mit der Bereitstellung von zentralen Gütern kann sie die staatliche Kontrolle weiter unterminieren, die Machtbasis von OK-Akteuren weiter stärken und Loyalitäten der Bevölkerung zu Ungunsten des Staates verschieben.²⁰⁹

Friedenseinsätze sind in den Einsatzgebieten mit einer Vielzahl von nichtstaatlichen Gewaltakteuren konfrontiert. Sicherheitsvorfälle und Veränderungen in der Sicherheitslage sind zwar unmittelbar erkennbar, können jedoch unter Umständen, selbst wenn OK-Akteure Verursacher sind, diesen nicht eindeutig zugeordnet werden.

Die Auswirkungen für den Friedenseinsatz gehen über die unmittelbaren Sicherheitstechnischen Herausforderungen hinaus. Agiert OK als Unsicherheitsakteur, kann die Situation zum Testfall für robustes Handeln oder zu einer Frage von Durchsetzungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit für den Einsatz werden. Ein zunehmend volatiles Umfeld kann auch Auswirkungen auf die Bereitschaft von VN-Mitgliedstaaten haben, Personal für den Einsatz zur Verfügung zu stellen. Kontrollieren OK-Akteure darüber hinaus auch Territorium, kann dies die Bewegungsfreiheit der VN-Truppen einschränken. Und auch wenn OK als Sicher-

²⁰⁹ West, „Political Economy“, S. 8.

heitsakteur vielleicht kurzfristig und unter bestimmten Bedingungen Sicherheit für Segmente der Bevölkerung erzeugt, so ist die damit verbundene Machtposition für den langfristigen Staatsaufbau kontraproduktiv und entsprechend eine Herausforderung für den Einsatz.

Hypothese: Friedenseinsätze sind zunehmend mit neuen Formen von Gewalt und Gewaltakteuren konfrontiert, zu denen auch Gewalt im Kontext Organisierter Kriminalität gehört. Zum Herstellen eines sicheren Umfelds sowie zur Ausweitung staatlicher Autorität ist die Auseinandersetzung mit diesen Akteuren unumgänglich.

5.8 OK-Akteure bekämpfen Friedenseinsatz

Im Unterschied zu anderen nicht-staatlichen Gewaltakteuren in Postkonflikt-Situationen zielt der Einsatz von Gewalt durch OK-Akteure nicht auf bestimmte politische Ziele oder eine Veränderung des politischen Status quo ab, sondern dient, wie dargestellt, dem Schutz vor Strafverfolgung, von illegalen Operationen und dem Erhalt eines zuträglichen Arbeitsumfelds.²¹⁰ Werden Friedenseinsätze bzw. deren Aktivitäten als Gefährdung für Akteure, Operationen und Umfeld der OK wahrgenommen, können sich diese gewalttätigen Maßnahmen auch auf Einsatzkräfte beziehen. Des Weiteren sind Akte von Sabotage denkbar, die zum Ziel haben, bestimmte Aspekte der Mandatsumsetzung oder konkrete Aktionen zu verhindern.

Bewaffnete Angriffe auf Einsatzkräfte sowie die allgemeine Sicherheitslage in den Missionen sind Bestandteile der Berichterstattung des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat. Fraglich ist jedoch auch hier, ob Angriffe auf die Mission auch den richtigen Akteuren zugeordnet werden. Bei Fällen von Bedrohung, Einschüchterung, Erpressung ist die Quelle unter Umständen offensichtlicher. Eine

²¹⁰ Für einen Vergleich nichtstaatlicher Gewaltakteure in Bezug auf Wandel versus Status quo; territorial versus nicht-territoriale Orientierung; Formen der Gewaltanwendung und politische versus profitorierte Motivation siehe Schneckener, „Nicht-staatliche Gewaltakteure“, S. 470 ff.

relevante Frage für die empirische Überprüfung ist, ob es Fälle von Angriffen oder Sabotage gab, die eindeutig Akteuren der OK zugeordnet wurden und wie darauf reagiert wurde.

Angriffe auf die Mission durch Akteure der Organisierten Kriminalität haben unmittelbare und offensichtliche Auswirkungen auf die Sicherheit der Mission wie auch auf die Mandatsumsetzung. Angriffe und Auseinandersetzungen können die Bewegungsfreiheit („freedom of movement“) und den Aktionsradius der Mission einschränken. Auch hier kann eine solche Entwicklung zum Testfall für robustes Handeln werden. Unter Umständen müssen Aktivitäten der Mission eingeschränkt oder aufgeschoben werden.

Für die Organisierte Kriminalität sind Angriffe auf internationale Einsatzkräfte mit dem Risiko erhöhter Aufmerksamkeit sowie unter Umständen erhöhte Bereitschaft, weitere Maßnahmen gegen die OK zu ergreifen oder robust gegen sie aktiv zu werden, verbunden.

Hypothese: Wenn Akteure der Organisierten Kriminalität die Aktionen eines Friedenseinsatzes als Bedrohung ihrer Interessen wahrnehmen, werden sie versuchen, diesen zu behindern, hierzu jedoch in der Regel auf andere Strategien als direkte Angriffe zurückgreifen. Strategien der Manipulierung von Akteuren sind risikoärmer und unter Umständen ähnlich zielführend. Interaktionen an dieser Schnittstelle, so hier die Annahme, haben nur in Einzelfällen relevante Auswirkungen für die Arbeit der Friedenseinsätze.

5.9 Zwischenfazit: OK nutzt Staatsschwäche und unterminiert Staatsaufbau

Insgesamt gilt: OK-Akteure, die von schwachen staatlichen Strukturen profitieren, werden versuchen, diese Schwäche zu erhalten. Die Interessen dieser Akteure stehen damit den Zielen eines Friedenseinsatzes, der mit Aufgaben des Staatsaufbaus befasst ist, diametral entgegen.

OK-Akteure sind in bestimmten Bereichen an schwachen staatlichen Strukturen und Institutionen bzw. an einer eingeschränkten Präsenz des Staates interessiert. Hierbei handelt es sich insbesondere um Bereiche wie Polizei, Justiz und Zoll. Dieses Interesse kann sich innerhalb eines Landes auf unterschiedliche geographische Regionen beziehen bzw. geographisch unterschiedlich verteilt sein. Kriminelle Gruppen können bestehende Schwäche ausnutzen und reproduzieren oder können „Lücken“ in der Funktion staatlicher Stellen und in der Umsetzung von gesetzlichen Bestimmungen gezielt „einkaufen“. „Since fighting is costlier than settling, police and state authorities not only learn to live with mafias but often are also bought into doing so or even actively help their cause. When political and bureaucratic control is weak, whole police agencies can become organized crime groups themselves.“²¹¹

Die Mandate von Friedenseinsätzen beinhalten, wie in Kapitel 2 gezeigt, den Aufbau von staatlichen Strukturen und Kapazitäten. Häufig werden Aufgaben im Bereich Stärkung des Sicherheitssektors oder von Justiz/Rechtstaatlichkeit mandatiert, mitunter auch die Unterstützung staatlicher Stellen beim Management von Rohstoffen und Naturressourcen, wie etwa im Falle Liberias, oder beim Management von Grenzen oder Häfen, wie im Fall Haitis. Maßnahmen in diesen Bereichen können die operativen Bedingungen für die OK direkt beeinträchtigen oder unterminieren.

„Die meisten internationalen Peace- und Statebuilding-Bemühungen, die auf die Stärkung oder den Wiederaufbau staatlicher Strukturen zielen, fordern die Positionen von nicht-staatlichen Gewaltakteuren heraus, die bis dato von der Situation schwacher oder fragiler Staatlichkeit profitiert haben. Denn fähige und legitime staatliche Strukturen würden ihren Handlungsspielraum und ihre Möglichkeiten einschränken, ihre politischen und/oder wirtschaftlichen Interessen zu verfolgen.“²¹² OK unterminiert darüber hinaus Peacebuilding und Statebuilding,

²¹¹ Skaperdas, „Providing Protection“, S. 179.

²¹² Schneckener, „Nichtstaatliche Gewaltakteure“, S. 473.

indem es diesen Prozessen Ressourcen raubt, die Akteuren zu Gute kommen, deren Interesse am Peacebuilding begrenzt ist.²¹³

Zwischen den Interessen Organisierter Kriminalität und den Aufgaben eines Friedenseinsatzes besteht also grundsätzlich ein direkter Interessenskonflikt. Voraussetzung dafür, dass dieser Konflikt sichtbar und spürbar zum Ausdruck kommt, ist die Präsenz in der gleichen geographischen Gegend und Interesse an bzw. Interaktion mit den gleichen staatlichen Stellen. Peacekeeper arbeiten mit diesen Institutionen, um deren Kapazitäten zu stärken; für OK geht es darum, gezielt Schwachstellen zu schaffen oder zu erhalten.

Hypothese: OK Akteure werden also versuchen, Schwäche in staatlichen Strukturen und staatlicher Kontrolle zu nutzen, zu erhalten und zu erweitern und die Aktionen eines Friedenseinsatzes, die auf die Stärkung dieser Strukturen abzielen, zu neutralisieren oder zu unterbinden. Damit erhöhen sie Umfang und Komplexität der Herausforderung „Staatsaufbau“, verlangsamen gegebenenfalls den Fortschritt und die Übergabe in lokale Hände.

²¹³ Vgl. Wennmann, „Parallel Economies“, S. 491.

6 EINLEITUNG ZU DEN FALLANALYSEN

Im folgenden Kapitel werden anhand von vier Fallanalysen Zusammenhänge zwischen OK und Friedenseinsätzen untersucht. In den Analysen wird zunächst eine Bandbreite von ökonomischen Aktivitäten betrachtet, auch solche, die in die Grauzone zwischen OK und Wirtschaftskriminalität oder OK und „coping economies“²¹⁴ fallen, deren Zuordnung zur Organisierten Kriminalität also nicht eindeutig ist.

Bei den vier Fällen handelt es sich um die United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK), die United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), die United Nations Assistance Mission in Sierra Leone (UNAMSIL) sowie die United Nations Mission in Liberia (UNMIL). Der betrachtete Zeitraum erstreckt sich in den Fällen UNMIK, MINUSTAH und UNMIL vom Beginn der Mission bis Ende 2011 und im Fall von UNAMSIL bis zum Ende der Mission in 2005.

Auf weitere Friedenseinsätze oder politische Missionen in den vier Ländern, die diesen Einsätzen vorausgingen, ihnen folgten oder parallel agierten, wird an relevanter Stelle Bezug genommen. Der Mission in Sierra Leone (UNAMSIL) etwa, die von 1999 bis 2005 im Einsatz war, folgten zwei politische Missionen, das United Nations Integrated Office in Sierra Leone (UNIOSIL) und das United Nations Integrated Peacebuilding Support Office in Sierra Leone (UNIPSIL). Im Kosovo agierten die NATO Schutztruppe KFOR und die VN-Mission UNMIK seit Beginn dieser Einsätze parallel. Im Jahr 2008 übernahm die European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX Kosovo) die Aufgaben der UNMIK in den Bereichen Polizei, Zoll und Justiz.

²¹⁴ Vgl. Pugh/Cooper/Goodhand, War Economies in a Regional Context, S. 8f.

Die vier untersuchten Einsätze waren oder sind multidimensionale Einsätze mit robustem Mandat, wenn sich auch der Anteil der nach Kapitel VII mandatierten Aufgaben unterscheidet. Die Mandate werden in den nachfolgenden Kapiteln jeweils im Einzelnen erläutert. UNMIK unterscheidet sich in mehrfacher Hinsicht von den anderen drei Fällen. Als einzige Mission der vier verfügt sie über ein exekutives Mandat, also weitreichende Befugnisse zur Übernahme staatlicher Funktionen und zur Etablierung einer Übergangsverwaltung. UNMIK wurde nicht in einem Staat eingesetzt, sondern in einem Territorium mit – zumindest bei Einsatzbeginn noch – ungeklärtem Status. Zudem ist UNMIK ein Beispiel für sogenannte Modelle der Arbeitsteilung in Friedenseinsätzen: der militärische Aufgabenbereich wird durch die NATO Truppe KFOR wahrgenommen. Bei den drei anderen untersuchten Einsätzen stehen alle Einsatzkräfte, also auch das Militär, unter Kommando und Führung der Vereinten Nationen.

Die vier untersuchten Einsatzländer unterscheiden sich nicht zuletzt in Bezug auf Formen der Organisierten Kriminalität. Kosovo und Haiti sind vorwiegend Transitländer, während Sierra Leone und Liberia Rohstoffe besitzen, die im betrachteten Zeitraum auch über kriminelle Netzwerke gehandelt wurden. Kosovo ist das einzige dieser vier Länder ohne Grenzen am offenen Meer.

Die empirische Grundlage bilden vor allem die Berichte des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat über die Tätigkeiten der betrachteten Missionen. In zwei der untersuchten Fälle, Liberia und Sierra Leone, wurden vom Sicherheitsrat zur Kontrolle der erlassenen Sanktionen und zur Ermittlung von Verstößen gegen diese Sachverständigengruppen eingesetzt. Auch die außerordentlich ausführlichen Berichte dieser Sachverständigengruppen werden für die Analyse dieser beiden Fälle verwendet. Daneben werden, wie in der Einleitung dargestellt, weitere Quellen sowie Sekundärliteratur berücksichtigt.

Die vier Fallanalysen sind einheitlich strukturiert. Zunächst werden Fakten über die OK im Einsatzland und Hintergründe sowie das Mandat des Friedenseinsatzes dargestellt. Es folgt eine Analyse der grundsätzlichen Zusammenhänge zwischen der Organisierten Kriminalität und dem Friedenseinsatz im Ein-

satzland. Eine Annäherung an die Frage, welche Schnittstellen zwischen OK und Friedenseinsatz relevant sind, erfolgt durch die Analyse

- a) der Einschätzungen der VN zur OK,
- b) der Strategie sowie Strategieanpassungen der Mission in Bezug auf OK,
- c) der Rolle lokaler Akteure im Einsatzland sowie
- d) der Auswirkungen von OK auf die Mandatsumsetzung.

Jede Fallanalyse schließt mit einer Zusammenfassung zentraler Erkenntnisse und ungelöster Dilemmata.

Die Fallanalysen bilden die Grundlage für das nachfolgende Kapitel 11, in dem die gewonnenen Erkenntnisse anhand der acht Schnittstellen vergleichend ausgewertet werden. Ziel ist die Herausarbeitung fallübergreifender Zusammenhänge zwischen Friedenseinsätzen und OK.

7 KOSOVO – STAATSTRAGENDE MAFIA

Organisierte Kriminalität im Kosovo muss vor dem Hintergrund des bewaffneten Konflikts zwischen der Kosovo Liberation Army (KLA)²¹⁵ und der jugoslawischen Armee betrachtet werden. Bereits vor Ausbruch des Konflikts Ende der 1990er Jahre entstand eine Allianz zwischen der gut etablierten albanischen Mafia und der KLA, die in Folge maßgeblich durch OK-Profite finanziert wurde. Von der internationalen Gemeinschaft und der United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) wurde die KLA mit Ende des Krieges 1999 als politische Vertretung der Kosovo-Albaner und als lokaler Partner für Wiederaufbau und Friedenskonsolidierung betrachtet. Mitglieder einer OK-gestützten Rebellenorganisation wurden so sukzessive in die politisch relevante Elite und in die quasi-staatlichen Regierungs- und Verwaltungsstrukturen des Kosovo integriert.

Die so entstandene Kontinuität zwischen der KLA, der Politik und dem Sicherheitssektor im Nachkriegs-Kosovo, bei gleichzeitigem Fortbestehen krimineller Allianzen aus der Kriegszeit, machte aus dem Nexus zwischen OK und Rebellen einen von OK und Politik. UNMIK gelang es zwar, eine umfassende Infrastruktur zur Bekämpfung der OK aufzubauen und weitreichende Operationen und Maßnahmen durchzuführen, nicht jedoch diesen Nexus komplett zu durchbrechen.

7.1 Organisierte Kriminalität im westlichen Balkan

Die Transition von totalitären Regimeformen zur Demokratie, so UNODC, wird allgemein mit einem Anstieg von Organisierter Kriminalität in Verbindung

²¹⁵ Der albanische Name ist Ushtria Çlirimtare e Kosovës UÇK (UCK), in dieser Arbeit wird das Kürzel KLA zur Bezeichnung der Organisation benutzt.

gebracht. Das gleiche gilt für Postkonflikt-Situationen. Auf den westlichen Balkan trifft beides zu. UNODC erklärt sich damit auch die hohe Anfälligkeit der Region für Organisierte Kriminalität in den letzten Dekaden.²¹⁶

Auch geographische Faktoren begünstigen die Verbreitung von OK in der Region. Die Nähe zu westeuropäischen Märkten und die Lage zwischen Produktionsländern und Absatzmärkten haben zum Wachstum vor allem unterschiedlichster Formen transnationalen Schmuggels beigetragen. Das Beispiel Balkan zeigt deutlich, dass eine Region auch ohne nennenswerte OK-relevante Ressourcen wie Drogenpflanzen, Diamanten oder andere plünderbare Rohstoffe zum attraktiven Standort beziehungsweise Transitraum für die Aktivitäten krimineller Gruppen werden kann.²¹⁷

Vier Deliktbereiche sind besonders relevant: Drogenhandel, Menschenhandel und Migrantenschmuggel, Waffenschmuggel sowie der Schmuggel von legalen Gütern wie Alkohol, Treibstoff oder Zigaretten.²¹⁸ Der Drogenhandel, insbesondere der Handel mit Heroin, ist der lukrativste OK-Zweig in Südosteuropa. Laut Angaben von UNODC aus dem Jahr 2008 werden pro Jahr ca. 80 Tonnen Heroin durch die Region geschleust. Seit Mitte der 1990er Jahre kontrollieren vor allem albanische Gruppen den Herointransport zu westeuropäischen Märkten. „In fact, ethnic Albanian heroin trafficking is arguably the single most prominent organised crime problem in Europe today“²¹⁹, so die Einschätzung von UNODC.

Im Jahr 2001 schätzte die International Organisation for Migration (IOM), dass 120 000 Frauen und Kinder pro Jahr aus oder über den Balkan nach Europa kommen. Herkunftsländer der Opfer außerhalb der Region sind vor allem Bulgarien, Rumänien, die Republik Moldau, die Russische Föderation und die Ukraine.

²¹⁶ Vgl. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Crime and Its Impact on the Balkans and Affected Countries*, Wien 2008, S. 12.

²¹⁷ UNODC, *Crime and Its Impact on the Balkans*, S. 47.

²¹⁸ Zum Zigarettenhandel vgl. Misha Glenny, *McMafia. Die grenzenlose Welt des organisierten Verbrechens*, München 2009, S. 47 ff.

²¹⁹ UNODC, *Crime and Its Impact on the Balkans*, S. 13.

ne. Eine Schätzung von UNODC aus dem Jahr 2008 geht von ca. 25 000 Fällen pro Jahr aus, was auf einen deutlichen Rückgang der Fälle oder Unregelmäßigkeiten bei früheren Schätzungen hinweist.²²⁰ Während der Balkan zunächst nur Transitregion für den Handel vor allem mit Frauen war, ist er durch die große internationale Präsenz auf dem Balkan auch zur Zielregion geworden.²²¹

Der gewaltsame Zerfall des ehemaligen Jugoslawiens bestimmte über Jahre die Dynamik des regionalen Waffenhandels. Die Plünderung staatlicher albanischer Waffenlager im Zuge der Aufstände von 1997 hat den Umlauf von Kleinwaffen in der Region erheblich befördert. Für den Kosovo kommt eine Untersuchung des Small Arms Survey von 2003 allerdings zu dem Schluss, dass das Ausmaß des Kleinwaffenschmuggels weder im Vergleich zu anderen Ländern der Region noch im Vergleich zu anderen Formen des Schmuggels im Kosovo besonders signifikant ist.²²²

Diese drei Deliktbereiche, Drogenhandel, Waffenschmuggel und Menschenhandel, listet auch die Central Intelligence Unit der UNMIK in einem Lagebild von 2004 als OK-Aktivitäten mit signifikanten Auswirkungen. In den Berichten des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat werden neben diesen Deliktbereichen auch Schmuggel von Zigaretten, Treibstoff und Alkohol sowie gefälschten Medikamenten genannt.²²³ Mit dem Bericht des Europarats vom Dezember 2010, nach seinem Rapporteur auch „Dick Marty Bericht“ genannt, kamen zudem Details über Organhandel während des Krieges im Kosovo zutage. Seit 2011 ermittelt hierzu die European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX Kosovo).

²²⁰ Ebenda, S. 79.

²²¹ Ebenda, S. 74 ff.

²²² Vgl. Small Arms Survey, Kosovo and the Gun. A Baseline Assessment of Small Arms and Light Weapons in Kosovo, Genf: Small Arms Survey, 2003, S. ix/27.

²²³ Vgl. beispielsweise S/2000/1196, 15. Dezember 2000, S. 3–4, para 18; S/2002/436, 22. April 2002, S. 6, para 30; S/2002/779, 17. Juli 2002, S. 5, para 27; S/2003/996, 15. Oktober 2003, S. 6, para 20; S/2004/71, 26. Januar 2004, S. 7, para 22; S/2004/348, 30. April 2004, S. 12, para 42; S/2004/907, 17. November 2004, S. 10, para 17; S/2009/497, 30. September 2009, S. 16.

Ein Strategiedokument der UNMIK zum Kampf gegen den Frauenhandel im Kosovo beschreibt zwei Kategorien von OK-Akteuren: „The first is the informal networks which traditionally exist in the form of small groups of individuals within families and ethnic communities. Strong family ties and ‘codes of silence’ make it difficult for police to gather intelligence information on their activities. The second are the formal organised crime groups that control every aspect of trafficking from recruitment and transport to the management of premises where exploitation takes place. These larger scale crime groups are linked to other organised criminals through South East and Eastern Europe.”²²⁴

7.2 UNMIK: Konflikthintergrund und Mandat

Die United Nation Interim Administration Mission in Kosovo wurde am 10. Juni 1999 durch Resolution 1244 vom Sicherheitsrat mandatiert. Am gleichen Tag endeten, nach 78 Tagen, die Luftangriffe der NATO auf Stellungen der Bundesrepublik Jugoslawien im Kosovo. Am Abend des 9. Juni 1999 war ein „Military Technical Agreement“²²⁵ zwischen NATO (KFOR) und der Bundesrepublik Jugoslawien über den Rückzug jugoslawischer Truppen aus dem Kosovo abgeschlossen worden.

Mit Resolution 1244 autorisierte der Sicherheitsrat simultan die Einrichtung einer Sicherheitspräsenz sowie einer internationalen zivilen Präsenz. Zu den Aufgaben der internationalen Sicherheitspräsenz, gestellt durch die NATO Schutztruppe KFOR, gehörten die Durchsetzung des Waffenstillstands, die Überwachung des Truppenrückzugs, die Demilitarisierung der Kosovo Liberation Army (KLA), die Schaffung eines sicheren Umfelds, die Gewährleistung der öffentli-

²²⁴ Siehe ebenfalls UNMIK, Combating Human Trafficking in Kosovo, S. 5.

²²⁵ Der vollständige Text dieses Abkommens ist zu finden in der digitalen Sammlung von Friedensabkommen des United States Institute for Peace, im Internet: http://www.usip.org/files/file/resources/collections/peace_agreements/kosovo_mta06091999.pdf (eingesehen am 5. Mai 2012).

chen Sicherheit und Ordnung bis zur Übernahme dieser Aufgabe durch die vorgesehene internationale zivile Präsenz sowie die Grenzüberwachung.

Die zivile internationale Präsenz, UNMIK, erhielt ein Mandat von bis dato ungekanntem Umfang. Zum ersten Mal in der Geschichte der Vereinten Nationen wurde ein Friedenseinsatz mit umfassenden Exekutivbefugnissen ausgestattet. UNMIK stellte übergangsweise die Verwaltung des Kosovo; der Kosovo wurde de facto zum VN-Protektorat.

Neben der Wahrnehmung grundlegender Verwaltungsaufgaben und der Herstellung öffentlicher Ordnung durch internationale Polizeikräfte gehörte zu den Aufgaben der UNMIK der Aufbau von vorläufigen Institutionen für eine demokratische und autonome Selbstverwaltung sowie die Übertragung von Verwaltungsaufgaben an diese Institutionen, die Unterstützung eines politischen Prozesses zur Bestimmung von Kosovos zukünftigem Status, der Aufbau lokaler Polizeikräfte, Schutz und Förderung der Menschenrechte, Gewährleistung der ungehinderten Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenflüchtlingen, Unterstützung der humanitären Hilfe und Wiederaufbau von grundlegender Infrastruktur und Wirtschaft.²²⁶

Für die Wahrnehmung dieser verschiedenen Aufgaben wurden innerhalb der UNMIK verschiedene Pfeiler geschaffen. Pfeiler I: „Police and Justice“ sowie Pfeiler 2: „Civil Administration“ wurden von den VN geführt, Pfeiler III: „Democratization and Institution Building“ von der OSZE und Pfeiler IV: „Economic Reconstruction“ von der EU.²²⁷

Im Juni 2008 übernahm EULEX Kosovo die Zuständigkeiten in den Bereichen Polizei, Justiz und Zoll, allerdings unter dem Schirm der Sicherheitsresolution 1244 und der Präsenz der Vereinten Nationen. Resolution 1244 blieb auch

²²⁶ Für den genauen Wortlaut und den vollständigen Aufgabenkatalog vgl. S/RES/1244/1999, 10. Juni 1999.

²²⁷ Für eine detaillierte Darstellung von Aufbau und Funktionsweise der UNMIK vgl. Diana Rossbacher, Friedenssicherung – am Beispiel der Interimsverwaltung der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK): Die Zivilverwaltung als neue Form der Friedenssicherung, Hamburg 2004.

nach der unilateralen Unabhängigkeitserklärung des Kosovo vom 17. Februar 2008 in Kraft.

7.3 UNMIK und OK: Kooptieren multifunktionaler Akteure

Die Entstehung einer umfassenden illegalen Ökonomie im Kosovo wird auf Faktoren wie hohe Arbeitslosigkeit, Einkommensdisparitäten und fehlende Erwerbschancen in der legalen Ökonomie zurückgeführt. Yannis benennt daneben Faktoren wie die Sanktionen gegen das ehemalige Jugoslawien, die die ökonomische Problemlage der Region verschärft hatten, sowie die Etablierung paralleler staatlicher Strukturen durch die Kosovo-Albaner im von Serbien regierten Kosovo der 1990er Jahre.²²⁸

Sicherlich sind dies Faktoren, die die Toleranz der Bevölkerung für illegale ökonomische Aktivitäten erhöht haben. Ausmaß und Resilienz der Organisierten Kriminalität im Kosovo sind aber vor allem den engen Verbindungen zwischen albanischer Mafia und KLA in den Kriegsjahren, dem einer politischen Agenda geschuldeten Rückhalt der KLA bei der kosovo-albanischen Bevölkerung zu Zeiten des Kriegs sowie der personellen Kontinuität zwischen KLA und politisch relevanter Elite im Kosovo nach 1999 zuzuschreiben.

Die politische Motivation für das Entstehen der KLA Mitte der 1990er Jahre machte sich vor allem an der serbischen Dominanz über die ehemals autonome Provinz Kosovo fest. Die KLA verfolgte die Unabhängigkeit des Kosovo durch den bewaffneten Kampf. Finanzierungsmöglichkeiten ergaben sich für die Rebellen vor allem durch eine große albanische Diaspora, die bereit war, die nationale Agenda der kosovo-albanischen KLA finanziell zu unterstützen. Zu dieser

²²⁸ Vgl. Alexandros Yannis, „Kosovo: The Political Economy of Conflict and Peacebuilding“, in: Karen Ballentine/Jake Sherman, The Political Economy of Armed Conflict, Boulder/London 2003, S. 167–196 (174).

Diaspora gehörten auch zu dem Zeitpunkt schon gut etablierte OK-Netzwerke, die „albanische Mafia“.

Die engen Verbindungen, die sich im Folgenden zwischen der KLA und der Organisierten Kriminalität entwickelten, sind hinreichend beschrieben worden.²²⁹ Dabei gibt es unterschiedliche Theorien darüber, ob sich die KLA der Finanzierungsmöglichkeiten aus der OK bediente, um ihre politischen und militärischen Ziele effektiver durchzusetzen, ob sie von vornherein eine gemischt politisch-ökonomische Agenda verfolgte oder ob Profite aus der OK eine Verschiebung der ursprünglichen Motivation zugunsten ökonomischer Ziele bewirkt hat. Letztendlich wird man nicht überprüfen können, welche Aspekte der Motivation für die Rebellion durch die KLA zu welchem Zeitpunkt dominierten; zumal es hier auch innerhalb der Organisation Unterschiede geben mag.

Einigkeit besteht jedoch weitgehend bezüglich der Rolle der OK, vor allem des Handels mit Heroin, für die Kapazitäten der KLA. Ab 1993 wurden die Gelder albanischer Drogenbarone in Europa zu erheblichen Teilen für die militärische Ausrüstung der KLA verwendet. „Of almost 900 million DM which reached Kosovo between 1996 and 1999, half was thought to be illegal drug money“, so eine Einschätzung von Interpol.²³⁰

Aufgrund ihrer politischen Agenda wurde die KLA von der internationalen Gemeinschaft als der relevante politische Akteur auf Seiten der Kosovo-Albaner während des Krieges von 1998 betrachtet. Das sicherte ihr nicht zuletzt einen Platz am Verhandlungstisch und legitimierte sie damit weiter. Nach dem Ende der NATO Luftschläge nutzte die KLA das kurzfristige Machtvakuum im Kosovo, um sich als Kontroll- und Schutzmacht in den verschiedenen Regionen des Kosovo zu etablieren.

²²⁹ Vgl. etwa Yannis, „Kosovo: Political Economy“, S. 172ff; Francesco Strazzari, „L’oeuvre au Noir: The Shadow Economy of Kosovo’s Independence“, in: International Peacekeeping, 15 (2008) 2, S. 155–170 (158ff).

²³⁰ Statement von Ralf Mutschke (Interpol) vor dem U.S. Congress, Committee on Judiciary, Subcommittee on Crime, 13. December 2000, zitiert in United Nations Office on Drugs and Crime, Crime and Its Impact on the Balkans, S. 52.

Mit dem Ende des Krieges und dem Beginn des Einsatzes von UNMIK und KFOR stellte sich für die internationale Gemeinschaft nicht nur die Frage nach lokalen Partnern für den Aufbau der Region, sondern auch nach dem Umgang mit den Konfliktakteuren, potentiellen Spoilern und speziell der KLA. Die Frage wurde zugunsten einer Strategie der Kooptation entschieden. Diese Strategie wurde zum einen durch die Verwandlung der KLA in das Kosovo Protection Corps²³¹ umgesetzt, zum anderen durch die Repräsentation einer großen Zahl ehemaliger KLA-Rebellen in neu geschaffenen Institutionen wie der Joint Interim Administrative Structure (JIAS) und später den Provisional Institutions of Self-Government (PISG), die die Transition von einer internationalen Übergangsverwaltung zur sukzessiven Übernahme von Verantwortung durch lokale Akteure ermöglichen sollten.

Briscoe und Price beschreiben die Auswirkungen dieser Strategie: „UNMIK’s choice to work with the KLA leadership effectively incorporated in the new institutional structure a number of allegiances and informal structures that had formerly belonged to the armed resistance. Some of these were used by former commanders to establish a base for the development of patron-client networks; they have arguably also served to undergird a clan-based network of personal relations that connects current political leaders with criminal activities.”²³²

7.4 Problemperzeption: Einschätzungen der VN

Organisierte Kriminalität findet seit Beginn der Mission Erwähnung in den Berichten des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat über die Arbeit der Mission.

²³¹ Das Corps wurde 1999 als zivile Katastrophenschutzorganisation vorwiegend aus Mitgliedern der aufgelösten KLA gegründet.

²³² Ivan Briscoe/Megan Price, Kosovo’s New Map of Power: Governance and Crime in the Wake of Independence, Den Haag: Clingendael, Mai 2011, S. 10; für ein ähnliches Argument siehe ebenfalls Lucia Montanaro, The Kosovo Statebuilding Conundrum: Addressing Fragility in a Contested State, Madrid: FRIDE, Oktober 2009 (FRIDE Working Paper 91/2009), S. 10f; Francesco Strazzari, „L’oeuvre au Noir”, S. 160 ff.

Bereits im ersten Bericht, vom Juli 1999, wird in der Darstellung der Sicherheitslage auf kriminelle Banden hingewiesen, die bestehende Schwächen in Sicherheitssektor und Justiz ausnutzen.²³³ Im darauf folgenden Bericht wird die Notwendigkeit effektiver Grenzkontrollen zur Unterbindung von Schmuggel und zur Reduzierung von OK-Aktivitäten betont.²³⁴ Und etwa neun Monate nach der Entsendung der UNMIK wird die Etablierung einer umfassenden Struktur zur kriminalpolizeilichen Erkenntnisgewinnung im Zuge der Aufstockung der Kapazitäten zur OK-Bekämpfung von UNMIK angekündigt.²³⁵

Während es seit Beginn der Mission ein Bewusstsein für die Verbreitung von OK im Einsatzgebiet gab, wurde ihre Bekämpfung erst nach knapp zwei Jahren zur Priorität. „At the time of the establishment of UNMIK in 1999, the fight against organized crime was not a top priority. Within the last eighteen months, this issue has emerged as one of our core tasks and can now be used as a measure of success,” sagte der Leiter des UNMIK Pfeilers IV mit Bezug auf den Zeitraum ab Mitte 2002.²³⁶ Im Januar 2002 hatte der Generalsekretär den Kampf gegen Terrorismus und Organisierte Kriminalität als kontinuierlich hohe Priorität für UNMIK erklärt.²³⁷ Ab April 2002 gab es in den Berichten an den Sicherheitsrat einen separaten Bereich, in dem unter der Überschrift „Fight against Organized Crime and Terrorism“ über entsprechende Fortschritte berichtet wurde.

Diese neue Haltung der UNMIK schlug sich auch in Planungsdokumenten und Zielmarken nieder. Die Zerschlagung von OK-Netzwerken ist Bestandteil der „Goals and Benchmarks of the United Nations Interim Administration

²³³ S/1999/799, 12. Juli 1999, S. 2, para 6.

²³⁴ S/1999/987, 16. September 1999, S. 7, para 28.

²³⁵ S/2000/177, 3. März 2000, S. 10, para 42.

²³⁶ Vgl. Nikolaus Graf Lambsdorff, in: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, Organized Crime as an Obstacle to Successful Peacebuilding. Lessons Learned from the Balkans, Afghanistan and West Africa, Berlin: ZIF, 2004, S. 70.

²³⁷ Vgl. S/2002/62, 15. Januar 2002, S. 7, para 26.

Mission in Kosovo“ vom Januar 2003.²³⁸ Ende 2003 wurden Zielmarken in der Bekämpfung von OK auch in die „Standards for Kosovo“ aufgenommen.²³⁹ Die Bedeutung der Standards, die die explizite Unterstützung des Sicherheitsrates hatten,²⁴⁰ wurde mit dem Slogan „Standards before Status“ umschrieben. Mit anderen Worten: Die internationale Gemeinschaft werde frühestens dann über eine Veränderung des Status des Kosovo – sprich dessen Unabhängigkeit – nachdenken, wenn diese Standards erreicht sein werden.

Die Standards legen Zielvorgaben in acht Kernbereichen fest: funktionsfähige demokratische Institutionen, Rechtstaatlichkeit, Bewegungsfreiheit, Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen, Wirtschaft, Eigentumsrechte, Dialog mit Belgrad und Kosovo Protection Corps. In dem dazugehörigen Implementierungsplan (Kosovo Standards Implementation Plan/KSIP) werden Umsetzungsmodalitäten detailliert aufgeführt. Auch hier wird Problembewusstsein für OK im Kosovo deutlich. So heißt es zu den Standards im Bereich Rule of Law etwa: „UNMIK PISG and municipal authorities to present united front in supporting full cooperation with investigations related to organized crime, trafficking, economic crime, crime rooted in extremism and terrorism, especially where public or influential figures are involved.“²⁴¹

In den Berichten des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat sowie relevanten Verordnungen der UNMIK wird OK nicht nur als Sicherheitsbedrohung dargestellt,²⁴² sondern auch als Hindernis für eine demokratische Entwicklung und eine bedeutsame Selbstverwaltung im Kosovo,²⁴³ für die Normalisierung

²³⁸ Vgl. S/2003/113, 20. Januar 2003, Annex.

²³⁹ Vgl. UNMIK/PR/1078, 10. Dezember 2003.

²⁴⁰ Vgl. S/PRST/2003/26, 12. Dezember 2003.

²⁴¹ United Nations Mission in Kosovo, Kosovo Standards Implementation Plan, 31. März 2004 (unveröffentlichtes Dokument), S. 41.

²⁴² Vgl. UNMIK/REG/2001/22, 20. September 2001.

²⁴³ Vgl. S/2001/565, 7. Juni 2001, S. 17, para 61.

der Gesellschaft, die Versöhnung zwischen den Bevölkerungsgruppen²⁴⁴ und die Etablierung stabiler Institutionen²⁴⁵ sowie als Bedrohung von Rechtstaatlichkeit, Menschenrechten und Stabilität im Kosovo.²⁴⁶

Verschiedentlich werden die Auswirkungen von OK-Strategien wie Einsatz von Gewalt und Korruption benannt. So äußerte der Generalsekretär im April 2002 die Befürchtung, dass mit einer Zunahme von Maßnahmen gegen Akteure und Aktivitäten der OK auch das Potenzial für Angriffe auf UNMIK und KFOR steigen würde.²⁴⁷ Noch im sechsten Jahr des Einsatzes von UNMIK und KFOR wurde betont, dass die Bearbeitung schwerwiegender Fälle von OK auch weiterhin internationalen Richtern überlassen wird, „since the risk of intimidation and corruption of local judges involved in cases against major criminals remains high.“²⁴⁸

Bezug genommen wird in den Berichten ebenfalls auf die regionalen Aspekte der Organisierten Kriminalität,²⁴⁹ auch auf mögliche Verbindungen zwischen OK und Terrorismus: „The links between organized crime and terrorism, as well as Balkan regional networks with operations in Kosovo have the capacity to destabilize political and economic institutions and affect inter-ethnical relations.“²⁵⁰ Vorausgegangen waren dieser Einschätzung, in Berichten ab Sommer 2001, verschiedene Hinweise auf die Rolle Kosovo-Albanischer Gruppen bei der Belieferung der in Mazedonien tätigen National Liberation Army mit Waffen. Schließlich wird OK auch als Bedrohung für die Mandatsumsetzung bezeichnet.²⁵¹

²⁴⁴ Vgl. S/2003/675, 26. Juni 2003, S.16, para 64.

²⁴⁵ Vgl. S/2002/62, 15. Januar 2002, S. 7–8, para 26.

²⁴⁶ Vgl. UNMIK/REG/2001/22, 20. September 2001.

²⁴⁷ Vgl. S/2002/436, 22. April 2002, S. 10, para 52.

²⁴⁸ S/20002/62, 15. Januar 2002, S. 7–8, para 26.

²⁴⁹ Vgl. S/2006/361, 5. Juni 2006, S. 14, para 42.

²⁵⁰ S/2002/62, 15. Januar 2002, S. 7–8, para 26.

²⁵¹ Vgl. S/2001/565, 7. Juni 2001, S. 2, para 6; S/2006/45, 25. Januar 2006, S. 23, para 36.

7.5 Strategie und Strategieanpassung

Die Autorisierung von UNMIK zur Übernahme von Exekutivbefugnissen öffnete der Mission Möglichkeiten in der Bekämpfung von OK, die Friedenseinsätzen, deren Mandat sich auf die Unterstützung und Beratung nationaler Akteure beschränkt, verwehrt bleiben. Die umfassenden Aktivitäten der Mission zur Bekämpfung der OK lassen sich grob in vier Bereiche gliedern. Erstens, die Schaffung einer legislativen Grundlage für die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität; zweitens, die Stärkung der Kapazitäten von UNMIK zur Ermittlung in und strafrechtlichen Verfolgung von Fällen Organisierter Kriminalität; drittens, der Aufbau lokaler Kapazitäten zur Bekämpfung der OK vor allem im Kosovo Police Service (KPS); und viertens, die Stärkung der regionalen und internationalen Polizeikooperation.

Schaffung einer rechtlichen Basis für die strafrechtliche Verfolgung von OK

Das anwendbare Recht setzte sich im Kosovo nach Entsendung der UNMIK zusammen aus den Gesetzen, die am 22. März 1989 gültig waren, sowie den Verordnungen der UNMIK.²⁵² Eine Reihe von Verordnungen wurde erlassen, um die Bekämpfung der OK in verschiedenen Deliktbereichen zu ermöglichen. Von Bedeutung sind hier insbesondere die Verordnung 2001/22, welche die Rechtsgrundlage für die Kriminalisierung von OK schuf sowie die Verordnung 2002/6 als rechtliche Grundlage für verdeckte Ermittlungen. Weitere relevante Verordnungen betreffen das Verbot des Menschenhandels (Verordnung 12/01/01), den Besitz von Schusswaffen (Verordnung 2001/7), das Verbot nicht-autorisierten Grenzübertritts (Verordnung 2001/10) den Schutz von Zeugen in Strafprozessen

²⁵² Vgl. UNMIK/REG/2000/59, 27. Oktober 2000. Zunächst hatte UNMIK als anwendbares Recht das Recht, das am 24. März 1999 in Kraft war, deklariert. Dies stieß jedoch auf Widerstand in der kosovo-albanischen Justiz. Ausführungen hierzu finden sich bei Leopold von Carlowitz, Local Ownership in Practice: Justice System Reform in Kosovo and Liberia, Genf: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), März 2011 (Occasional Paper No. 23).

(Verordnung 2001/4), eine Kronzeugenregelung (Verordnung 2001/21) sowie Geldwäsche (Verordnung 2004/10).²⁵³

UNMIK rief außerdem kurz nach Beginn der Mission einen Überprüfungsprozess für das existierende Strafrecht ins Leben.²⁵⁴ Als Ergebnis trat am 6. April 2004 ein neues vorläufiges Strafgesetzbuch und eine neue vorläufige Strafprozessordnung in Kraft (Kosovo Provisional Criminal Code/Provisional Criminal Procedure Code), die fortan die Basis für das Strafrecht im Kosovo bildete. Verschiedene Verordnungen der UNMIK wurden in das vorläufige Strafgesetzbuch eingegliedert. Weitere Bestimmungen sind hinzugekommen, unter anderem in den Bereichen Sexualstrafrecht und Drogendelikte.²⁵⁵

UNMIK-Kapazitäten

Zur Infrastruktur, die der UNMIK zur OK Bekämpfung zur Verfügung stand, gehörten ab November 2000 die Central Intelligence Unit (CIU) sowie seit Ende 2002 das Kosovo Organized Crime Bureau (KOCB) als operativer Arm der CIU. Beide sind bei der UNMIK Police angesiedelt. Das UNMIK Department of Justice verfügt weiterhin seit Ende Februar 2002 über eine Sensitive Information and Operations Unit.²⁵⁶ Mit diesen drei Einrichtungen wurden vor allem Kapazitäten zur Ermittlung und zur Generierung gerichtsverwertbarer Beweise ausgeweitet.

²⁵³ Vgl. S/2001/565, 7. Juni 2001, S. 3, para 9 sowie S. 11–12, para 40; alle Verordnungen finden sich in der UNMIK Official Gazette, im Internet: <http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/index.htm> (eingesehen am 6. Mai 2012).

²⁵⁴ UNMIK, Pillar 1 Police and Justice Presentation Paper, Juni 2004, S. 31.

²⁵⁵ Vgl. ebenda, S. 32

²⁵⁶ Aufgabe der Sensitive Information and Operations Unit ist: „to provide prosecutorial input to KFOR and UNMIK police on organized crime, terrorism and cross-border insurgency matters, support organized crime-related ops undertaken by KFOR and the police, provide expertise and support on OC and terrorism issues to UNMIK international judges and prosecutors.... to turn sensitive information and intelligence into evidence that can be used in a court of law“; vgl. S/2002/436, 22. April 2002, S. 6, para 29.

Spezialisierte Einheiten wurden auch für die Bekämpfung des Menschenhandels geschaffen. Im November 2000 wurde die Anti-Prostitution and Trafficking Unit etabliert, die sich nicht nur auf Ermittlungen im Bereich Menschenhandel spezialisiert hat, sondern auch auf den sensiblen Umgang mit Opfern, für die ab Juni 2003 zudem eine Schutzunterkunft existierte.²⁵⁷ Im Department of Justice wurde darüber hinaus eine Victim Advocacy and Assistance Unit geschaffen, und seit 2003 besteht ein Zeugenschutzprogramm.²⁵⁸ Im gleichen Jahr entstanden in UNMIK Pfeiler IV zwei Einrichtungen, die auf die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität ausgerichtet sind: die Economic Crime Unit sowie die Financial Investigation Unit.

Diese speziellen Kapazitäten zur Bekämpfung der OK komplementieren Aktivitäten wie gemeinsame Operationen mit KFOR gegen die OK, einschließlich präventiver Operationen²⁵⁹ oder die Kontrolle der 13 offiziellen Grenzübergänge entlang der 605km langen Grenze des Kosovo sowie des Flughafens Prishtina zur Aufdeckung von Schmuggel.²⁶⁰ Als Meilenstein in der Verbesserung der Kapazitäten von UNMIK zur Bekämpfung der OK wird die Möglichkeit elektronischer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen bezeichnet. So legte der VN-Generalsekretär in seinem Bericht an den Sicherheitsrat dar: „Since UNMIK acquired the technical capability to institute electronic covert measures in September 2003, drug seizures and investigations relating to corruption, white-collar fraud, organized crime and terrorism have increased. That, combined with a sharp increase in prosecutions with a conviction rate of 92 percent has considerably improved UNMIK’s response to those priority areas.”²⁶¹

²⁵⁷ Vgl. S/2005/88, 14. Februar 2005, S. 10, para 21; UNMIK, Pillar 1 Police and Justice Presentation Paper, S. 37; für weitere Maßnahmen in diesem Bereich siehe auch UNMIK, Combating Human Trafficking in Kosovo; sowie S/2006/45, 25. Januar 2006, S. 13, para 40.

²⁵⁸ Vgl. S/2003/113, 20 Jan 2003, S. 9 para 32; UNMIK, Pillar 1 Police and Justice Presentation Paper, S. 37.

²⁵⁹ Vgl. S/2000/1169, 15. Dezember 2000, S. 3–4, para 18.

²⁶⁰ UNMIK, Pillar 1 Police and Justice Presentation Paper, S. 7f.

²⁶¹ Vgl. S/2004/71, 26. Januar 2004, S. 7, para 22.

Auch Defizite und Kapazitätslücken werden in den Berichten des Generalsekretärs benannt. Die Voraussetzungen für die strafrechtliche Verfolgung von Straftaten im Kontext der OK beispielsweise wurden kontinuierlich verbessert, die Verfügbarkeit internationaler Richter und Staatsanwälte stieß mit dem darauf folgenden Anstieg an Fällen aber schnell an ihre Grenzen. Mehrfach wird hier auf die Notwendigkeit von mehr Personal verwiesen. Ähnliches gilt für Kapazitäten zur Grenzkontrolle.²⁶²

Aufbau nationaler Kapazitäten zur Bekämpfung von OK

Neben der Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben durch UNMIK-Polizeibeamte betreibt die Mission ein umfassendes Programm zum Aufbau des Kosovo Police Service (KPS).²⁶³ Sowohl bei der Ausbildung wie auch bei Struktur und Aufstellung des KPS wurden besondere Anforderungen für die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität berücksichtigt. Spezielle Kenntnisse und Fähigkeiten wurden in die Ausbildung der Polizisten einbezogen²⁶⁴ und KPS Beamte wurden sukzessive in Einheiten der UNMIK Polizei, einschließlich der Ermittlungseinheiten, integriert.²⁶⁵ Für das Kosovo Organized Crime Bureau (KOCB) war das ab 2004 der Fall. Schon ab 2003 gab es allerdings eine Organized Crime Unit im KPS, die unter Aufsicht des KOCB arbeitete.²⁶⁶

Deutlich wird in verschiedenen Berichten allerdings auch die Grenze, die der lokalen Übernahme von Verantwortung in sensiblen juristischen und polizeilichen Bereichen gesetzt ist. Zum Wiederaufbau der Justiz etwa hatte UNMIK

²⁶² Vgl. S/1999/987, 16. September 1999, S. 7, para 28; S/2001/565, 7. Juni 2001, S. 12, para 40; S/2002/436, 22. April 2002, S. 10, para 52.

²⁶³ Zur Ausbildung der Kosovo Police Force vgl. UNMIK, UNMIK Police. Annual Report 2000, S. 31 ff; UNMIK, Police in Kosovo 2001, S. 49 ff; UNMIK, Police Report for 2002. A Year of Transition; UNMIK, Pillar 1 Police and Justice Presentation Paper, S. 10 ff.

²⁶⁴ Vgl. S/2000/1169, 15. Dezember 2000, S. 6, para 34.

²⁶⁵ Vgl. S/2002/436, 22. April. 2002, S. 6, para 31.

²⁶⁶ Vgl. S/2003/996, 15. Oktober 2003, S. 6, para 20.

zunächst ausschließlich den Einsatz lokaler Richter und Staatsanwälte geplant, war jedoch bald gezwungen, diese Strategie zu revidieren. Nach einem Anschlag auf einen UNHCR-Bus, in dem sich Mitglieder der serbischen Minderheit im Kosovo befanden, wurden mehrere verdächtigte Kosovo-Albaner verhaftet, alsbald jedoch von einem kosovo-albanischen Richter aus der Untersuchungshaft entlassen. Diesem Vorfall folgte die Benennung internationaler Richter für das Gericht in Mitrovica.²⁶⁷ Diese Maßnahme wurde im Mai 2000 auf alle Gerichte Kosovos erweitert, nachdem inhaftierte ethnische Serben und Roma aus Protest gegen die lange Untersuchungshaft einen Hungerstreik begonnen hatten. UNMIK beschreibt die Relevanz dieser Strategieanpassung: „The problem of ethnic bias, both actual and perceived, is deeply rooted in Kosovo and is one of the main reasons for the presence of international judges and prosecutors. They are also indispensable to fight organized crime, as Kosovo local judges are vulnerable and susceptible to undue pressures.“²⁶⁸

In einem Bericht von 2005 empfiehlt der Sondergesandte Kai Eide die Verantwortungsübernahme durch lokale Kräfte in bestimmten Bereichen vorerst nicht auszuweiten: „The Kosovo police and judiciary are fragile institutions. Further transfer of competences in these areas should be considered with great caution [...] In the light of the limitations of the police and judicial systems, there will be a need for a continued presence of international police with executive powers in sensitive areas. The current ongoing reduction in the number of international judges and prosecutors is premature and should be urgently reconsidered.“²⁶⁹

²⁶⁷ Ermöglicht wurde dies durch Verordnung UNMIK/REG/2000/6.

²⁶⁸ Pillar 1 Police and Justice Presentation Paper, S. 15; zum Einsatz internationaler Richter vgl. ebenfalls S/2001/218 (13. März 2001), S. 9, para 39 sowie S/2001/565 (7. Juni 2001), S. 12, para 40; eine Beurteilung dieser Maßnahme findet sich bei Michael E. Hartmann, International Judges and Prosecutors in Kosovo. A New Mode for Post-Conflict Peacekeeping, Washington D.C.: United States Institute for Peace, Oktober 2003 (USIP Special Report 112); Almut Schröder, Der Beitrag internationaler Richter und Staatsanwälte zur Entwicklung der Rechtstaatlichkeit im Kosovo, Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, August 2004 (ZIF Analyse).

²⁶⁹ S/2005/635, 7. Oktober 2005, S. 3.

Regionale Kooperation

Im Vorgehen gegen die Organisierte Kriminalität setzte die UNMIK außerdem auf regionale Strategien und regionale Zusammenarbeit. Maßnahmen in diesem Bereich wurden ebenfalls durch das exekutive Mandat begünstigt. UNMIK konnte Formen quasi-zwischenstaatlicher Kooperation anstoßen, deren Initiation und Durchführung in der Regel staatlichen Stellen vorbehalten ist. Die betrifft beispielsweise die Kooperation mit Nachbarstaaten im Bereich Polizei und Zoll.

Am 31. Mai 2002 wurde das „Protocol on Police Cooperation with the Governments of Serbia and the Federal Republic of Yugoslavia“ abgeschlossen.²⁷⁰ Im gleichen Jahr folgte ein Abkommen über Polizeikooperation mit Albanien, sowie ein ähnliches Abkommen mit Mazedonien. Modalitäten zur Kooperation und zum Informationsaustausch in Fällen von Organisierter Kriminalität werden hier explizit festgelegt. Ähnliche Formen der Kooperation wurden mit Bosnien-Herzegowina etabliert.²⁷¹

Die Prishtina-Declaration vom 10. Mai 2002, ebenfalls eine regionale Initiative, ebnete den Weg für eine Reduktion des Zigaretten schmuggels in der Region.²⁷² Darüber hinaus arbeitete UNMIK mit Organisationen wie Interpol oder dem South-East Europe Cooperation Initiative Police Forum in Bukarest zusammen.²⁷³

²⁷⁰ Der vollständige Text des Protokolls findet sich im Internet: http://www.unmikonline.org/justice/documents/PolCoopFRY_Eng.pdf (eingesehen am 6. Mai 2012); zur Kooperation mit der Bundesrepublik Jugoslawien im Bereich Zoll vgl. S/2001/565 (7. Juni 2001), S. 14, para 50.

²⁷¹ Vgl. S/2003/113, 20. Januar 2003, S. 9–10, para 31.

²⁷² Vgl. Ylber Hys, Kosovo Operation Halts Flow of Illegal Cigarette Traffic, in: SETimes.com, 5.8.2002, im Internet: http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2002/08/020805-YLBER-001 (eingesehen am 6. Mai 2012); sowie S/2002/779 (17. Juli 2002), S. 5, para 27.

²⁷³ Vgl. S/2002/1126, 9. Oktober 2002, S. 5, para 21.

7.6 Rolle der Akteure

In den Berichten des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat wird immer wieder über gravierende Fälle von Korruption sowie einer Beteiligung von Akteuren in staatlichen Strukturen an kriminellen Aktivitäten berichtet.²⁷⁴ Dies betrifft auch und insbesondere das Kosovo Protection Corps (KPC).

Am 6. Juli 2001 wurden sechs Mitglieder des Kosovo Protection Korps suspendiert, die von den USA in einer „Presidential Order“ als Gefährdung der internationalen Stabilisierungsbemühungen im Westbalkan benannt worden waren.²⁷⁵ Weitere zwölf Mitglieder des Corps wurden Ende 2003 entlassen und vier Mitglieder wurden im Februar 2004 aufgrund des Verdachts krimineller Verbindungen oder Aktivitäten von KFOR in Gewahrsam genommen.²⁷⁶ Im April 2003 wurden Reisebeschränkungen für KPC-Mitglieder verhängt, um auszuschließen, dass Mitglieder mit Kontakten zu extremistischen Organisationen für Ausbildungszwecke ins Ausland reisen. Im Vorfeld hatte es Verdacht auf Beteiligung von Corps-Mitgliedern an OK und Terrorismus gegeben.²⁷⁷

Unter den 2001 suspendierten Corps-Mitgliedern befand sich auch Rustem Mustafa, der erste Kommandeur des Kosovo Protection Corps. Etwa ein Jahr später, im August 2002, wurde er von der UNMIK festgenommen. Sein Werdegang, treffend zusammengefasst in einem Medienbericht von 2002, reflektiert die verschiedenen Rollen des ehemaligen KLA-Kommandeurs und ist symptomatisch für verschiedene Akteure in den Institutionen des Kosovo: „Im September 1999 wurde „Remi“ [...] Kommandeur des neu gegründeten Kosovo-Schutz-

²⁷⁴ Einer der spektakuläreren Fälle beinhaltete die Verhaftung von zwei hochrangigen Mitarbeitern des Kataster-Amtes der Gemeinde Prishtina im September 2002. Ihnen wurde Beteiligung an tausenden Fällen illegaler Grundbesitz-Transaktionen vorgeworfen; vgl. S/2002/1126, 9. Oktober 2002.

²⁷⁵ Vgl. Executive Order 13219—BlockingProperty of Persons Who Threaten International Stabilization Efforts in the Western Balkans, June 26, 2001, im Internet: <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/13219.pdf> (eingesehen am 6. Mai 2012) sowie S/2001/926 (2. Oktober 2001), S. 3, para 11.

²⁷⁶ Vgl. S/2004/348, 30. April 2004, S. 12–13, para 45.

²⁷⁷ Vgl. S/2003/675, 26. Juni 2003, S. 14, para 55.

korps in der geteilten Stadt Mitrovica. Im Sommer 2001 kam der Milizenführer, der schon während des Kosovo-Kriegs als besonders radikal galt, zunächst auf eine schwarze Liste des US-Präsidenten George W. Bush, dann auch auf eine der EU. In der Folge wurde er aus dem Schutzkorps entfernt. In Mazedonien wird Mustafa vorgeworfen, an der albanischen Offensive im Frühjahr 2001 führend beteiligt gewesen zu sein. Vor allem aber gilt Mustafa als eine Schlüsselfigur der organisierten Kriminalität.²⁷⁸

Das Engagement der Regierung im Kampf gegen die OK wurde 2005 von dem Sondergesandten Kai Eide kritisch beurteilt: „The government has not taken the necessary administrative and legislative action to fight organized crime and to prevent corruption in provisional institutions.“²⁷⁹ Aus dem gleichen Jahr stammt ein vertraulicher Bericht des BND, der an die Öffentlichkeit gelangte und der detailliert die OK-Verbindungen von Mitgliedern der politischen Elite des Kosovo beschreibt. Erwähnt werden darin unter anderem der damalige stellvertretende Parlamentspräsident und stellvertretende Parteivorsitzende der Demokratischen Partei Kosovos (PDK), der Parteivorsitzende der PDK und heutige Premierminister sowie der ehemalige Kommandeur des Kosovo Protection Korps und sein Stellvertreter. Die umfassenden Netzwerke dieser Personen, auch dies geht aus dem Bericht hervor, schließen eine Reihe weitere Akteure in Regierung, Verwaltung und Sicherheitssektor ein.²⁸⁰

Laut diesem Bericht ist der Kosovo in drei OK-Interessenszonen aufgeteilt, die jeweils von ehemaligen KLA Kommandeuren kontrolliert werden. Für diese arbeiten wiederum je um die zwanzig Mafia-Gruppen. Die Vorgehensweise dieser Personen wird wie folgt charakterisiert: „Kennzeichnend für ‚multifunktionale‘ Personen mit anscheinend politischer Ausrichtung ist, dass sie sich nicht selbst

²⁷⁸ Norbert Mappes-Niediek, „UN-Polizei nimmt UCK-Führer fest“, in: Berliner Zeitung, 13.8.2002, im Internet: <http://www.berliner-zeitung.de/archiv/rrustem-mustafa-werden-folter-und-mord-vorgeworfen-un-polizei-nimmt-uck-fuehrer-fest,10810590,10019140.html> (eingesehen am 6. Mai 2012).

²⁷⁹ S/2005/635, 7. Oktober 2005, S. 3.

²⁸⁰ Vgl. BND Analyse vom 22.2.2005, im Internet: <http://www.scribd.com/doc/22922472/Bnd-Kosovo-Feb-2005-vs-Vertraulich> (eingesehen am 6. Mai 2012).

,die Hände schmutzig machen‘, sondern ihren Einfluss in der ‚Unterwelt‘ zur Durchsetzung ihrer Interessen nutzen. Sie schaffen durch ihre Beziehungen in Politik, Wirtschaft und bei den Ordnungskräften (Militär, Nachrichtendiensten, Exekutivorganen) für die OK Freiräume und Zugänge für deren klassische Betätigungsfelder.“²⁸¹

7.7 Auswirkungen auf die Mandatsumsetzung

Organisierte Kriminalität im Kosovo beeinflusst verschiedene Aspekte der Mandatsumsetzung der UNMIK. Vor allem ist hier der Aufbau von Polizei, Justiz und von Institutionen der zivilen Administration zu nennen. Auswirkungen zeigen sich jedoch auch auf die Sicherheitslage im Kosovo, an Kosovos Grenzen und in den Nachbarländern.

Die Auswirkungen der OK auf den Aufbau von Institutionen werden von den VN deutlich benannt. Der Bericht des Sondergesandten Eide vermerkt: „Organized crime and corruption have been characterized as the biggest threats to the stability of Kosovo and to the sustainability of its institutions.“²⁸² Ein Jahr später berichtet der Generalsekretär an den Sicherheitsrat: „Pursuing successful investigations, supporting local police, prosecutors and judges, investigating and trying these cases, and building courageous and impregnable structures of visible integrity to respond effectively to these most difficult areas of justice presents an ongoing challenge to UNMIK and the Provisional Institutions of Self-Government.“²⁸³ In einigen Fällen verlangsamt der Einfluss der OK die Übergabe von Verantwortung an lokale Akteure, wie beispielsweise der kontinuierliche Einsatz internationaler Richter in OK-Fällen zeigt.

²⁸¹ Ebenda, S. 5

²⁸² S/2005/635, 7. Oktober 2005, S. 3, S. 13, para 37.

²⁸³ S/2006/45, 25. Januar 2006, S. 23, para 36.

Mit der Stärkung der Mission im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität gehen auch Angriffe auf die Mission einher: „There were grenade and other attacks against UNMIK police stations in Pec, Pristina and Mitrovica, fortunately no injuries occurred. Some of these attacks have been assessed as reaction to successful police investigation of organized crime.“²⁸⁴ Mit der sukzessiven Involvierung von KPS-Beamten in Aktivitäten gegen die OK hat sich diese Bedrohung auch auf den KPS ausgeweitet. Anschläge auf KPS-Beamte im letzten Quartal von 2003, einschließlich der Morde an drei Beamten, werden zumindest von den VN so bewertet.²⁸⁵

Eine Beteiligung von OK-Akteuren oder zumindest „multifunktionalen Akteuren“ wird auch in Bezug auf den Konflikt in Mazedonien vermutet. 2001 begannen bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen der National Liberation Army (NLA) ethnischer Albaner in Mazedonien und der mazedonischen Regierung. Waffenlieferungen aus dem Kosovo haben die Kapazitäten der NLA in dieser Zeit gestärkt.²⁸⁶ KFOR reagierte mit einer verstärkten Präsenz an der Grenze zwischen Kosovo und Mazedonien, und UNMIK erließ die Verordnung über das Verbot unauthorisierten Grenzübertritts.²⁸⁷ Diese neue Herausforderung in der Mandatsumsetzung findet auch Erwähnung in den entsprechenden Berichten aus der Zeit: „UNMIK has continued to work in concert with KFOR to reduce the influence of members of ethnic Albanian armed groups operating from Kosovo and sever possible ties between radical elements in Kosovo and the so-called National Liberation Army.“²⁸⁸

In einem Dokument der Central Intelligence Unit von UNMIK wird zwischen unterschiedlichen Motivationen für Drogen- und Waffenschmuggel differen-

²⁸⁴ S/2003/421, 14. April 2003, S. 4, para 14

²⁸⁵ S/2004/71, 26. Januar 2004, S. 6–7, para 19.

²⁸⁶ Vgl. Stefanova Radoslava, „Fighting Organized Crime in a UN Protectorate: Difficult, Possible, Necessary, Southeast European and Black Sea Studies, 4 (2004) 2, S. 257–279 (268).

²⁸⁷ S/2001/565, 7. Juni 2001, S. 3, para 9.

²⁸⁸ S/2001/926, 2. Oktober 2001, S. 3, para 11.

ziert: „Whereas ethnic Albanian involvement in drug trafficking can be seen as a common/opportunistic criminal attempt to monopolise a particular criminal market for profit, the smuggling of weapons into Kosovo and adjoining ‚Greater Albania‘ territories is undertaken more in support of domestic political and nationalistic ideals. The principal target groups identified in relation to this activity are known to have largely originated from the Kosovo Liberation Army (KLA) and also include members currently enlisted in the Kosovo Protection Corps (KPC). [...] The NLA itself is a broader incarnation of the KLA whose underlying objective is the armed ‚liberation‘ of territories perceived to constitute a ‚Greater Albania‘.“²⁸⁹

Beobachter betonen jedoch die Zusammenhänge: „The challenges for UNMIK posed by the close connection of the Kosovo underworld’s criminal economy and extremism in the region have not been confined to the province. The same network of Albanian and Kosovo Albanian criminal organizations that are alleged to have provided support to the KLA from the early 1990s onward have used the proceeds from their Europe-wide involvement in smuggling and drug running to export conflict and militancy to southern Serbia and Macedonia.“²⁹⁰

Die Überschneidung politischer und krimineller Netzwerke erhöht das Potential für die Destabilisierung der Nachbarländer.²⁹¹ In diesem Fall sind es politische Ziele, deren Verfolgung durch OK befördert wird. Bei den Unruhen im Kosovo vom März 2004, das geht aus Geheimdienstquellen hervor, wird eine Beteiligung der OK aufgrund operativer Ziele, zur Deckung illegaler Aktivitäten, vermutet.²⁹²

²⁸⁹ UNMIK, Pillar 1 Police and Justice Presentation Paper, S. 35.

²⁹⁰ Yannis, „Kosovo: Political Economy“, S. 182–183; auch Hislope argumentiert, dass erst eine Interessengemeinschaft von Befreiungsbewegung und Drogenmafia die Konflikte im Kosovo und von Albanern besiedelten Territorien in Mazedonien und Südserbien möglich gemacht hat. Vgl. ebenfalls Robert Hislope, The Calm Before the Storm. The Influence of Cross-Border Networks, Corruption and Contraband on Macedonian Stability and Regional Security, Paper prepared for Presentation at the 2001 Annual Meeting of the American Political Science Association San Francisco, California, 2001, S. 5.

²⁹¹ Vgl. Francesco Strazzari, „L’oeuvre au Noir“, S. 167.

²⁹² BND Analyse vom 22.2.2005, S. 5.

7.8 Zwischenergebnis Fallanalyse Kosovo

Bei der Analyse dieses Falls erstaunt zunächst, dass ein Territorium ohne wertvolle Ressourcen und mit der – im Vergleich zur Fläche und Einwohnerzahl des Kosovo – zu dem Zeitpunkt größten internationalen Militärpräsenz weltweit zu einem regionalen Umschlagplatz für diverse illegale Güter werden konnte. Eine Einschätzung der UNMIK CIU stellt fest: „Kosovo effectively became viewed by many organised crime groups as a relatively safe transit area for criminal activity in 1999/2000.“²⁹³ Diese Einschätzung betrifft also auch einen Zeitraum, in dem KFOR und UNMIK schon die Kontrolle über den Kosovo übernommen hatten. Die Sicherheitslücke, die zwischen dem Ende des Krieges und der vollen Einsatzfähigkeit der internationalen Missionen bestand, hat zudem die Entstehung paralleler administrativer Strukturen, die vorwiegend durch Mitglieder der KLA betrieben wurden, befördert, was zusätzliche Herausforderungen für die Anfangsphase des Peacebuilding-Prozesses mit sich brachte.

Außergewöhnlich ist ebenfalls, dass es sich im Falle vom Kosovo um einen Konflikt handelt, in dem die politische Agenda einer Rebellengruppe auf die politische Solidarität eines umfassenden OK-Netzwerkes traf. Die albanische Mafia war offensichtlich bereit, nicht nur den gewaltsamen Widerstand der Kosovo-Albaner gegen die serbische Herrschaft, sondern insgesamt die Idee eines Groß-Albanien zu unterstützen. Profitiert haben davon nicht nur die kosovo-albanische KLA, sondern auch albanische Gruppen in Mazedonien und Südserbien. Die Verzahnung von OK und Konflikten in der Region ist auch durch die gemeinsame politische Causa von albanischer Mafia und albanischen Rebellengruppen – oder zumindest erheblicher Sympathien ersterer für die politische Agenda letzterer – zu erklären.

Die Vermischung von politischer und ökonomischer Agenda sorgte ebenfalls dafür, dass die beteiligten Akteure aufgrund ihrer politischen Assoziiierung ein

²⁹³ UNMIK, Pillar 1 Police and Justice Presentation Paper, S. 36.

gewisses Maß an Legitimität bei der Bevölkerung wie bei der internationalen Gemeinschaft genossen, das sicherlich auch ihre kriminelle ökonomische Agenda befördert hat. Insgesamt macht die Analyse der Berührungs punkte zwischen UNMIK und Organisierter Kriminalität im Kosovo verschiedene Dilemmata deutlich.

Gute Ermittlungskapazitäten versus Code of Silence

UNMIK ist die einzige Friedensmission mit einer umfassenden Infrastruktur zur Bekämpfung der OK. Durch das entwickelte Instrumentarium, maßgeblich ermöglicht durch das exekutive Mandat, konnte UNMIK Herausforderungen bei der OK-Bekämpfung meistern, für die sich in vielen Friedenseinsätzen nur schwer Lösungsansätze finden lassen. Dies betrifft die Nutzung geheimdienstlicher Informationen und verdeckter Ermittlungen, die legislative Basis für die strafrechtliche Verfolgung von OK und die regionale Zusammenarbeit. Hierdurch wurden Aktivitäten und Operationen ermöglicht, die in Ausmaß, Intensität und Professionalität sicherlich weit über das hinausgehen, was sich durch öffentliche Berichte erschließen lässt.

Die Berichte des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat verdeutlichen gleichzeitig das kontinuierlich hohe Ausmaß des Problems. Als zentrale Schwierigkeit für die Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung von OK-Delikten wird auch von Praktikern ein sogenannter „Code of Silence“ betrachtet: „The code-of-silence is one of the main challenges we face in our day-to-day work and it is supported and maintained by the clan structure in Kosovo [...] It is not possible to investigate within these clans through using open witnesses or other open measures“, sagt Bertram Welsing, ehemaliger Leiter des Kosovo Organized Crime Bureau.²⁹⁴

²⁹⁴ Bertram Welsing, in: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, *Organized Crime as an Obstacle to Successful Peacebuilding, Lessons Learned from the Balkans, Afghanistan and West Africa*, Berlin: ZIF, 2004, S. 67.

Lokale Akteure: Erfolgsfaktoren versus Risiken

Die Tatsache, dass es internationalen Polizeikräften schwerfällt, in einem Umfeld zu ermitteln, dessen Sprache, Kultur und gesellschaftliche Strukturen sie nicht kennen, erhöht die Abhängigkeit von lokalen Kräften.²⁹⁵ Zudem ist der frühe Aufbau lokaler Kapazitäten zur OK-Bekämpfung elementar für ein nachhaltiges Vorgehen gegen die OK. Gleichzeitig ist es problematisch, verlässliche lokale Akteure zu finden, insbesondere für Tätigkeiten in sensiblen Bereichen. Dieses Problem stellte sich auch im Fall des Kosovo Police Service und der Integration von KPS Beamten in die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität.²⁹⁶ Lokale Akteure sind in einem höheren Maß der Gefahr von Einflussnahme, Einschüchterung oder politischem Druck und Loyalitätskonflikten ausgesetzt. Für Operationen gegen die OK bringen sie also nicht nur elementare Kenntnisse mit, die ihre internationalen Kollegen nicht haben, sondern auch ein erhebliches Gefährdungspotential.

Politische Stabilität versus OK-Bekämpfung

Angesichts der Durchsetzung der politisch relevanten Elite mit OK ergibt sich ein kaum auflösbare Dilemma zwischen der Notwendigkeit einerseits Stabilität zu erhalten und andererseits Organisierte Kriminalität zu bekämpfen. Auch nach der grundsätzlichen Entscheidung der UNMIK für eine Strategie der Kooptation bleibt die Auflösung dieses Dilemmas eine Herausforderung.

Je enger die Verzahnung zwischen politisch relevanten Eliten und OK, desto höher die Wahrscheinlichkeit, dass eine effektive Bekämpfung der OK auch die politischen Strukturen im Lande destabilisiert. Weiterhin wird mit der Korrumperung der politisch relevanten Elite durch OK die Bekämpfung krimineller Aktivitäten deutlich erschwert. Im Kosovo hat das Kooptieren von OK-Akteu-

²⁹⁵ Vgl. Radoslava, „Fighting Organized Crime in a UN Protectorate“, S. 261.

²⁹⁶ Zu den Herausforderungen siehe auch Bertram Welsing, in: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, Organized Crime as an Obstacle to Successful Peacebuilding, S. 67.

ren Aspekte der Kosovo Standards ad absurdum geführt. Dies gilt insbesondere für Ansprüche in Bezug auf einen transparenten, effektiven und integeren Verwaltungsapparat sowie auf das gemeinsame Vorgehen nationaler, regionaler und lokaler Regierungsakteure gegen Formen der OK und einer vorbehaltlosen und vollständigen Aufklärung und Strafverfolgung aller Fälle. Gleichzeitig verdeutlichen die Auswirkungen der OK nicht nur im Kosovo, sondern auch den Nachbarländern die anhaltende Notwendigkeit, gegen diese Akteure vorzugehen. Besonders akut ist dieses Dilemma angesichts einer möglichen EU-Beitrittsperspektive des Kosovo.²⁹⁷

Legalität versus Legitimität

Während einerseits die Organisierte Kriminalität als grundsätzliches Problem für die Entwicklung des Kosovo betrachtet wird, scheinen OK-Akteure nicht nur ein erhebliches Maß an Legitimität in der lokalen Bevölkerung zu genießen, sondern werden auch nicht notwendigerweise als Bedrohung für das Land eingestuft: „[T]hrough overlapping networks of social, political and economic cohesion, criminal actors are not regarded as a threat to the (nation-) state but – on the contrary – as working in its defence.“²⁹⁸ Wie bereits dargestellt, ist die Legitimität dieser Akteure auch durch ihre politische Rolle zu erklären. Grund ist daneben die Verwendung von OK-Geldern für Infrastruktur und Dienstleistungen.²⁹⁹ Unmittelbar nach Ende des Krieges war Versorger und Dienstleister – durch parallele Strukturen der lokalen Verwaltung – zunächst einmal die KLA.

Für UNMIK wirft das die grundsätzliche Frage auf, ob es überhaupt eine Alternative zur Strategie der Kooptation gegeben hätte, beziehungsweise welche

²⁹⁷ Vgl. Francesco Strazzari, „L'oeuvre au Noir“, S. 167.

²⁹⁸ Ebenda, S. 166.

²⁹⁹ Vgl. Bertram Welsing, in: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, Organized Crime as an Obstacle to Successful Peacebuilding, S. 68.

alternative Strategie die Unterstützung der Bevölkerung gehabt hätte.³⁰⁰ Die Unterstützung der Bevölkerung wiederum ist nicht nur hier, sondern auch für weitere Aspekte des Peacebuilding Grundvoraussetzung.

Bewertung der Strategie von UNMIK

Es ist sicherlich nicht zuletzt diesen Dilemmata geschuldet, dass die Strategie der UNMIK mitunter durchaus kritisch bewertet wird. So urteilt beispielsweise Yannis: „More seriously, the initial response to the problems of the new informal and criminal political economy of Kosovo was both slow and inadequate. This was the result of a combination of political choices and operational constraints.“³⁰¹

Durch die Finanzierung einer Rebellion durch OK sind Strukturen entstanden, die weit über die Rebellion hinaus reichen und Implikationen für die politische Ordnung im Nachkriegs-Kosovo haben.³⁰² Neben den Problemen in der Umsetzung einzelner Mandatsbereiche müssen sich die VN auch die Frage stellen, welche Auswirkungen die Infiltrierung der Elite durch die OK, die bis in die höchsten Ebenen des Staatsapparates reicht, auf die Nachhaltigkeit des Staatsaufbaus und die langfristige Kompatibilität mit demokratischen Standards hat.

³⁰⁰ Yannis, „Kosovo: Political Economy“, S. 184.

³⁰¹ Ebenda.

³⁰² Radoslava, „Fighting Organized Crime in a UN Protectorate“, S. 259.

8 HAITI – PEACEKEEPING OHNE KRIEG

Anders als Kosovo hat Haiti keine „Legacy of War“. Kein Krieg oder Bürgerkrieg brachte das Land seit 1991 immer wieder an den Rand des Staatszerrfalls, sondern innere Unruhen und der Zusammenbruch von öffentlicher Sicherheit und Ordnung. In der Abfolge unterschiedlicher Machthaber gehörte deren Strategie, sich zur Machterhaltung auf paramilitärische Gruppen und Banden zu stützen, zu den wenigen erkennbaren Kontinuitäten. Diese Strategie, die immer wieder gescheiterten Versuche, eine legitime Regierung zu etablieren, und ein schwacher und korrupter Sicherheitssektor führten zu einer völligen Unterminierung des staatlichen Gewaltmonopols. Bei der Bevölkerung und den lokalen Eliten verstärkte dies die Präferenz, Sicherheit und andere öffentliche Güter – aber auch Einfluss – durch Rückgriff auf informelle Arrangements zu organisieren.³⁰³

Als Folge entwickelte sich ein breites Feld an nichtstaatlichen (multifunktionalen) Gewaltakteuren mit fluiden Allianzen und wechselnden Betätigungsfeldern, zu denen auch Formen Organisierter Kriminalität gehören. Diese bewaffnete Gruppen und ein florierender Kokainhandel gehörten zu den primären Herausforderungen für die United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). Die Mission war nicht von Beginn an auf diese Sicherheitsbedrohungen eingestellt und passte ihre Strategie der Lage im Land nach und nach an. Dazu gehörte schließlich auch ein robustes Vorgehen gegen kriminelle Banden in Haitis Slums.

³⁰³ Vgl. Amélie Gauthier/Madalena Moita, Vulnerability and Causes of Fragility in Haiti, Madrid: FRIDE, März 2010 (FRIDE Project Report), S. 7; Johanna Mendelson-Forman, „Security Sector Reform in Haiti“, in: International Peacekeeping, 13 (2006) 1, S. 14–27 (24).

8.1 Organisierte Kriminalität in Haiti

Bei den illegalen Aktivitäten in Haiti, die der Organisierten Kriminalität zugeschrieben werden, handelt es sich vor allem um Drogenhandel, Waffenhandel, Kidnapping zur Lösegelderpressung sowie Menschenhandel.³⁰⁴

Laut dem Weltdrogenbericht von 2011 wurde der Kokain-Gesamtexport der drei primären Produktionsländer der Andenregion (Kolumbien, Peru, Bolivien) 2009 auf 788 Tonnen geschätzt, davon waren allein 378 Tonnen für nordamerikanische Absatzmärkte bestimmt. Kolumbien liefert 90% des in Nordamerika konsumierten Kokains.³⁰⁵ Haiti ist Transitland für Drogen auf der Transportroute von Kolumbien nach Nordamerika. Das Kokain wird vor allem über den Seeweg auf die Insel Hispaniola geschmuggelt und erreicht Haiti direkt über die Küste oder auf dem Landweg über die poröse Grenze zur Dominikanischen Republik. Der Transport erfolgt aber auch durch Kleinflugzeuge, die illegale Landebahnen im Landesinneren nutzen, sowie, in kleineren Mengen, über Drogenkuriere.³⁰⁶

Zum Waffenhandel in Haiti stellt eine Studie des Small Arms Survey von 2005 fest: „[T]he country is exceedingly vulnerable to weapons transfers and illicit trade across its borders.“³⁰⁷ In der gleichen Studie wird geschätzt, dass nichtstaatliche politische, militärische und kriminelle Gruppen über bis zu 13 000 Kleinwaffen verfügen, weitere 170 000 im Besitz von Zivilisten sind, während die staatlichen

³⁰⁴ Vgl. S/2004/300, 16. April 2004, S. 7, para 24; S/2005/631, 6. Oktober 2005, S. 6, para 30; S/2007/503, 22. August 2007, S. 4–5, para 17; U.S. Department of State, Trafficking in Persons Report 2011, Washington D.C. 2011, S. 393–395.

³⁰⁵ United Nations Office on Drugs and Crime, World Drug Report 2011, S. 106.

³⁰⁶ Vgl. Michael S. Vigil, Statement Before the Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy and Human Resources, DEA Congressional Testimony, Drug Enforcement Administration, United States Department of Justice, 12. April 2000, im Internet: <http://www.justice.gov/dea/pubs/cngrtest/ct041200.htm> (eingesehen am 28. April 2012).

³⁰⁷ Robert Muggah, Securing Haiti's Transition: Reviewing Human Insecurity and the Prospects for Disarmament, Demobilization, and Reintegration, Geneva: Small Arms Survey, 14. Oktober 2005 (Small Arms Survey Occasional Paper 14/2005), S. 3.

Sicherheitskräfte mit weniger als 15 000 Kleinwaffen ausgestattet sind.³⁰⁸ Verschiedene Embargos der USA, OAS und VN, die seit Beginn der 1990er Jahre für unterschiedliche Zeiträume in Kraft waren, haben den legalen Import von Waffen limitiert und dem illegalen Waffenhandel Auftrieb gegeben. Der Großteil der illegalen Waffenströme nach Haiti hat seinen Ursprung in den USA.³⁰⁹ Das fehlende staatliche Gewaltmonopol und die Rolle bewaffneter Gruppen in Haiti sorgen für anhaltende Nachfrage nach Waffen, der Drogenhandel für anhaltende Finanzierungsmöglichkeiten.³¹⁰ Umfragewerte von 2010 belegen, dass die Einwohner Haitis die Verbreitung von Schusswaffen im Land nach wie vor als gravierendes Sicherheitsproblem betrachten. Als gesellschaftliche Gruppe, die zu viele Waffen besitzt, nannten die Befragten am häufigsten (in 74,1% der Fälle) „kriminelle Gruppen“.³¹¹

In Bezug auf Kidnapping zur Lösegelderpressung stellten Analysten seit 2004 eine Wandlung zu einem systematisch betriebenen kriminellen Gewerbe fest.³¹² Ende 2005 war ein exponentielles Wachstum der Entführungsfälle zu verzeichnen: Nach Angaben von MINUSTAH stieg die Zahl der entführten Personen von 63 im September auf 74 im November und 241 im Dezember 2005.³¹³ Seitdem fluktuieren die Zahlen mit einer rückläufigen Tendenz. 2006 war eine Gesamtzahl von 722 Fällen zu verzeichnen, die 2007 wieder auf 293 Fälle sank.³¹⁴

³⁰⁸ Vgl. ebenda, S. 10.

³⁰⁹ Vgl. ebenda, S. 15.

³¹⁰ Vgl. ebenda.

³¹¹ Small Arms Survey, Small Arms Survey 2011. Kapitel 8 Zusammenfassung, Genf: Small Arms Survey, Juni 2011, im Internet <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2011/ge/Small-Arms-Survey-2011-Chapter-08-summary-GE.pdf> (eingesehen am 28. April 2012).

³¹² Vgl. International Crisis Group, Reforming Haiti's Security Sector, Port-au-Prince/Brüssel: International Crisis Group, 18. September 2008 (Latin America/Caribbean Report No. 28), S. 3.

³¹³ Vgl. United Nations Office on Drugs and Crime/World Bank, Crime, Violence and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean, UNODC/World Bank, März 2007 (Report No. 37820), S. 22.

³¹⁴ Zitiert in: International Crisis Group, Reforming Haiti's Security Sector, S. 4.

Schätzungen für 2011 belaufen sich auf ein Entführungsopfer in drei Tagen.³¹⁵ Die meisten Fälle treten in Port-au-Prince oder anderen städtischen Gebieten auf.

Haiti ist Herkunfts- und Transitland für Menschenhandel vor allem mit Kindern. Das Schicksal von Kindersklaven, der sogenannten „Restaveks“³¹⁶, ist durch journalistische Veröffentlichungen und Berichte von Betroffenen auch in der breiteren Öffentlichkeit bekannt geworden.³¹⁷ Ein Anstieg der Fälle von Kinderhandel wurde vor allem nach dem Erdbeben von 2010 festgestellt.³¹⁸ Das Phänomen der missbräuchlichen Überlassung oder gar des Verkaufs von Kindern an bessergestellte Familien im In- und Ausland wird jedoch nicht notwendig von OK-Gruppen durchgeführt.

Die Robustheit der Organisierten Kriminalität in Haiti, trotz kontinuierlicher Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung, zeigte nicht zuletzt die Situation nach dem für Bevölkerung, Infrastruktur und Staatsaufbau verheerenden Erdbeben im Januar 2010. Schon im Februar 2010 wurde von einem Anstieg des Drogenhandels berichtet und laut Angaben der VN waren innerhalb weniger Wochen nach der Erdbeben-Katastrophe beinahe alle Transportrouten für den Drogenhandel wiederhergestellt.³¹⁹

8.2 MINUSTAH: Kontext und Mandat

Die Situation in Haiti ist von einer hohen Rückfallrate in gewalttätige Auseinandersetzungen gekennzeichnet und damit ein Beispiel für das, was der Weltentwicklungsbericht 2011 als Gewaltkreisläufe oder Zyklen wiederkehrender

³¹⁵ Vgl. International Crisis Group, Keeping Haiti Safe: Police Reform, Port-au-Prince/Brussels: International Crisis Group, 8. September 2011 (Latin America/Caribbean Briefing No. 26), S. 1.

³¹⁶ Der Begriff geht zurück auf Französisch für „verbleiben bei“: „reste avec“.

³¹⁷ Vgl. E. Benjamin Skinner, Menschenhandel. Sklaverei im 21. Jahrhundert, Bergisch Gladbach 2008, S. 21 ff; Jean-Robert Cadet, Restavec: From Haitian Slave Child to Middle Class American, Austin 1998.

³¹⁸ Vgl. U.S. Department of State, Trafficking in Persons Report 2011, S. 394.

³¹⁹ Vgl. S/2010/200, 22. Februar 2010, S. 6, para 22; S/2010/446, 1. September 2010, S. 3, para 9.

Gewalt bezeichnet.³²⁰ Das belegt allein die hohe Anzahl an Friedenseinsätzen und Interventionen, die seit dem Militärputsch gegen Präsident Aristide im Jahre 1991 in das Land entsandt wurden.³²¹ Seit 1993 gab es zehn verschiedene Stabilisierungs- und Friedenseinsätze in Haiti, die weitgehend zum Ziel hatten, Sicherheit und öffentliche Ordnung zu schaffen, die Rückkehr einer legitimen Regierung zu ermöglichen und Rechtstaatlichkeit in Haiti zu fördern.³²² Für die anhaltende Fragilität Haitis und die fehlende Nachhaltigkeit der Interventionen werden unterschiedliche Gründe angeführt, darunter auch die Politisierung des Sicherheitssektors,³²³ verfrühte Rückzüge der internationalen Gemeinschaft³²⁴ sowie die ambivalente Rolle der haitianischen Eliten.³²⁵

Mit Resolution 1542 vom 30. April 2004 autorisierte der Sicherheitsrat die United Nations Stabilisation Mission in Haiti (MINUSTAH). Die Mission folgte auf schwere innere Unruhen und gewaltsame Aufstände gegen Präsident Aristide, bei denen Regierungsgegner Landesteile im Norden Haitis unter ihre Kontrolle brachten. Aristide legte angesichts der Lage im Februar 2004 sein Amt nieder und verließ das Land; eine Übergangsregierung unter Gerard Latortue übernahm in Folge bis zu den Wahlen in 2006 die Regierungsgeschäfte.

³²⁰ Vgl. The World Bank, World Development Report 2011. Overview, Washington D.C. 2011, S. 2 ff.

³²¹ Für die Darstellung des bisherigen internationalen Engagements in Haiti siehe David Malone, „Haiti and the International Community: A Case Study“, in: *Survival*, 39 (Sommer 1997) 2, S. 126–46; sowie Eirin Mobbek, „MINUSTAH and the Need for a Context-Specific Strategy: The Case of Haiti“, in: Heiner Hänggi/Vicenza Scherrer (Hg.), *Security Sector Reform and UN Integrated Missions. Experience from Burundi, the Democratic Republic of Congo, Haiti, and Kosovo*, Münster 2008, S. 113–162 (121 ff.).

³²² Im Einzelnen handelt es sich hierbei, in chronologischer Reihenfolge, um die UN/OAS Mission MICIVIH (1993–98), die UN Mission UNMIH (1993–97), die US geführte „Operation Uphold Democracy“ (1994–95), die UN Missionen UNSMIH, UNTMIH, MINOPUH und MICAH, die mit je unterschiedlicher Dauer zwischen 1996 und 2001 eingesetzt waren, die Multinational Interim Force von 2004, der OAS Special Mission for Strengthening Democracy in Haiti, die seit 2004 im Land ist, sowie MINUSTAH.

³²³ Vgl. Mobbek, „Context-Specific Strategy“, S. 123.

³²⁴ Vgl. Carroll Faubert, *Case Study Haiti. Evaluation of UNDP Assistance to Conflict-Affected Countries*. New York: UNDP Evaluation Office, 2006.

³²⁵ Vgl. Gauthier/Moita, *Vulnerability and causes of fragility in Haiti*, S. 7 ff.

Bei MINUSTAH handelt es sich insofern um einen besonderen Fall von Peacekeeping, als dass dem Friedenseinsatz kein Krieg oder Bürgerkrieg vorausgegangen ist. Demnach gibt es auch kein Friedensabkommen, auf das sich, wie in so vielen anderen Fällen, das Mandat der Mission bezieht. So heißt es in Resolution 1542 auch lediglich: „*Noting the existence of challenges to the political, social and economic stability of Haiti and determining that the situation in Haiti continues to constitute a threat to international peace and security in the region.*“³²⁶

Zu den Aufgaben von MINUSTAH – mandatiert nach Kapitel VII der VN-Charta – gehören die Unterstützung der Übergangsregierung beim Herstellen eines sicheren Umfelds, die Reform der Haitian National Police (HNP), die Durchführung eines Entwaffnungs- und Demobilisierungsprogramms und die Wiederherstellung von öffentlicher Ordnung und Rechtstaatlichkeit. Letzteres soll die operative Unterstützung und institutionelle Stärkung der Polizei, der Küstenwache und des Justizvollzugssystems einschließen. Darüber hinaus ist die Mission mit dem Schutz von Zivilisten, VN-Einrichtungen und VN-Personal beauftragt. Im Kontext des politischen Prozesses sollte die Mission darüber hinaus den Verfassungsprozesses, einen nationalen Dialog, nationale Wahlen sowie die Ausweitung staatlicher Autorität unterstützen. Schließlich ist die Mission mit der Überwachung der Menschenrechte und Stärkung des Menschenrechtsschutzes in Haiti beauftragt. Die maximale Stärke der Mission wird in Resolution 1542 zunächst auf 6 700 Soldaten und 1 622 Polizisten festgelegt.³²⁷ Zur Polizeikomponente gehören seit Beginn der Mission auch sogenannte geschlossene Polizeieinheiten (Gendarmerie).³²⁸

³²⁶ S/RES/1524 (2004), 30. April 2004.

³²⁷ Für den genauen Wortlaut und vollständigen Aufgabenkatalog vgl. S/RES/1542 (2004), 30. April 2004.

³²⁸ Zur Rolle von geschlossenen Polizeieinheiten in Friedenseinsätzen siehe Annika Hansen, Den Frieden sichern: Geschlossene Polizeieinheiten in Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen, Berlin: Zentrum für internationale Friedenseinsätze, Juni 2011 (ZIF Policy Briefing 06/2011).

Der Sicherheitsrat hat in Folgeresolutionen die militärische und polizeiliche Stärke der Mission mehrfach angepasst, das Mandat erweitert, beziehungsweise einzelne Aspekte bekräftigt. Damit reagierte er auf Lageveränderungen vor Ort, in vielen Fällen unter Verweis auf entsprechende Berichte des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat. Von Bedeutung sind hier vor allem zwei Aspekte: Der Sicherheitsrat betont verschiedentlich die von illegalem Schmuggel von Drogen, Waffen und Menschen ausgehenden Sicherheitsbedrohungen,³²⁹ unterstützt ausdrücklich die Rolle der MINUSTAH im Vorgehen gegen Kriminalität und Bandenwesen³³⁰ und fordert eine Neuorientierung des Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramms unter Berücksichtigung von Erwerbsmöglichkeiten für ehemalige Bandenmitglieder.³³¹ Der Sicherheitsrat betont weiterhin die Rolle der MINUSTAH in der Unterstützung eines umfassenden Grenzmanagements, der Küstenwache (Haitian Coast Guard) sowie der Überwachung von Land- und Seegrenzen³³² und fordert die VN-Mitgliedstaaten mehrfach auf, die Regierung Haitis bei der Bekämpfung des grenzüberschreitenden Drogen- und Waffenhandels zu unterstützen.³³³

8.3 MINUSTAH und OK: multiple Gewaltakteure in einem schwachen Staat

Organisierte Kriminalität in Haiti muss im Kontext einer Historie von Militarisierung der Politik, Privatisierung von Sicherheit und Gewalt sowie einer Proliferation bewaffneter Gruppen gesehen werden. Haiti hat eine lange Tradition der politischen Instrumentalisierung bewaffneter Gruppen, die zum Teil paral-

³²⁹ Vgl. S/RES/1780 (2007), 15. Oktober 2007; S/RES/1840 (2008), 14. Oktober 2008.

³³⁰ Vgl. S/RES/1702 (2006), 15. August 2006; S/RES/1743 (2007), 15. Februar 2007.

³³¹ Vgl. S/RES/1702 (2006), 15. August 2006.

³³² Vgl. S/RES/1840 (2008), 14. Oktober 2008.

³³³ Vgl. S/RES/1743 (2007), 15. Februar 2007; S/RES/1780 (2007), 15. Oktober 2007.

lel und zum Teil in Konkurrenz zu staatlichen Sicherheitskräften operieren.³³⁴ Während der über dreißigjährigen Diktatur der Duvaliers (auf Francois Duvalier folgte 1971 sein Sohn Jean-Claude) entstanden die bewaffneten Milizen „Tonton Macoute“, denen auch bei schwersten Menschenrechtsverletzungen völlige Straffreiheit zugestanden wurde.

Der erste demokratisch gewählte Präsident Haitis, Jean-Bertrand Aristide, war bei seiner Amtsübernahme 1990 für viele ein Hoffnungsträger. Er wurde jedoch nach kurzer Zeit im Amt 1991 von General Raoul Cedras gestürzt. Cedras wiederum stützte seine Militärherrschaft nicht nur auf die haitianische Armee, sondern auch die paramilitärische Truppe Front Révolutionnaire Armé pour le Progrès d’Haiti (FRAPH). Die US-geführte „Multinational Force“ (MNF) machte 1994 die Rückkehr Aristides in das Amt möglich. Dieser löste 1995 Haitis Armee auf, der er aus offensichtlichen Gründen nicht traute, und verließ sich ebenfalls zunehmend auf Milizen und paramilitärische Gruppen, hierunter auch die sogenannten Chimères, loyale Banden, die gezielt bewaffnet wurden. Aristide brauchte die „Chimères“ nicht nur als Gegengewicht zu den ehemaligen Soldaten der nun aufgelösten Armee, sondern auch zu den Privatmilizen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Elite, die mehrheitlich nicht hinter Aristide stand.³³⁵ Im Amt des Präsidenten folgte Aristide 1996 sein einstiger Premierminister Preval, der diese Strategie fortsetzte. Auf Preval folgte 2001 wiederum Aristide, bis er im Zuge der gewaltsauslösenden Unruhen von 2004 abdankte. Carey fasst treffend zusammen: „Haitian governments come and go, usually either for very brief or very long times, but not for a constitutional term in office.“³³⁶

³³⁴ Vgl. Carlos Chagas Vianna Braga, „MINUSTAH and the Security Environment in Haiti: Brazil and South American Cooperation in the Field“, in: *International Peacekeeping*, 17 (November 2010) 5, S. 711–722 (713); Michael Dziedzic/Robert M. Perito, *Haiti. Confronting the Gangs of Port-au-Prince*. Washington D.C.: United States Institute for Peace, September 2008 (USIP Special Report 208), S. 2; für eine historische Darstellung der Verbindung zwischen paramilitärischen Gruppen und der Politik in Haiti seit der Unabhängigkeit siehe Henry F. Carey, „Militarization Without Civil War: The Security Dilemma and Regime Consolidation in Haiti“, in: *Civil Wars*, 7 (Winter 2005) 2, S. 330–356.

³³⁵ Vgl. Dziedzic/Perito, *Confronting the Gangs*, S. 2.

³³⁶ Henry F. Carey, *Militarization Without Civil War: The Security Dilemma and Regime Consolidation in Haiti*, in: *Civil Wars*, 7 (2005) 4, S. 330–356 (334).

Die unterschiedlichen bewaffneten Gruppierungen, die aus den verschiedenen Herrschaftsperioden hervorgingen, fanden sich also in vielen Fällen alsbald ohne „Patron“ wieder. Die meisten wurden im weiteren Verlauf der Ereignisse weder vollständig demobilisiert, noch in neue Strukturen integriert. Demobilisierungsprogramme, wie etwa für die haitianische Armee Mitte der 1990er Jahre,³³⁷ waren nicht zuletzt aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Lage und mangelnder Möglichkeiten der Erwerbstätigkeit nicht nachhaltig.³³⁸

Zu den bewaffneten Gruppen, mit denen sich MINUSTAH zu Beginn des Einsatzes im Jahre 2004 konfrontiert sah, gehörten Zusammenschlüsse ehemaliger Angehöriger der Armee (Ex-FADH), der paramilitärischen Truppen der Militärdiktatur Cedras (Ex-FRAPH), der Präsidentengarde Aristides (Ex-USGPN), der „Chimères“ sowie der bewaffneten „Widerstandsbewegungen“ der Auseinandersetzungen von Anfang 2004, ferner Gruppen mit Anbindung an die Haitian National Police (HNP), Bürgerwehren, private Sicherheitsfirmen sowie bewaffnete Jugendbanden („baz“) und Kleinkriminelle („Zenglendos“).³³⁹

Diese nichtstaatlichen Gewaltakteure sind durch unterschiedliche Aktivitäten und Loyalitäten charakterisiert: Einige haben eine enge Anbindung an die Politik – so werden die Chimères als weitgehend loyal zu Aristides Fanmi Lavalas Partei betrachtet – einige kontrollieren Territorium, nehmen Sicherheits- und Verwaltungsfunktionen wahr oder treten als Wohltäter gegenüber bestimmten Bevölkerungsanteilen auf,³⁴⁰ und einige betreiben oder unterstützen Kidnapping, Waffen- und Drogenhandel sowie Schutzgelderpressungen.³⁴¹

³³⁷ Vgl. Mendelsson-Forman, „Security Sector Reform in Haiti“, S. 18 f.

³³⁸ Ebenda, S. 23; für eine kritische Beurteilung der Demobilisierungsprogramme, siehe Amélie Gauthier/ Pierre Bonin, *Haiti: Voices of the Actors. A Research Project on the UN Mission*. Madrid: FRIDE, Januar 2008 (FRIDE Working Paper 52/2008), S. 4.

³³⁹ Vgl. Mobbek, „Context Specific Strategy“, S. 116; Muggah, *Securing Haiti's Transition*, S. 4 ff, 50 ff.

³⁴⁰ Vgl. Dziedzic/Perito, *Confronting the Gangs*, S. 2; Mobbek, „Context Specific Strategy“, S. 118.

³⁴¹ Vgl. ebenda; Gauthier/Bonin, *Voices of the Actors*, S. 4; Louis-Alexandre Berg, *Crime, Politics and Violence in Post-Earthquake Haiti*, Washington D.C.: United States Institute of Peace, 28. September 2010 (USIP Peacebrief 58), S. 3.

Es ist schwer, bestimmte OK-Aktivitäten definitiv bestimmten Gruppen zuzuordnen, nicht nur aufgrund der schwachen Datenlage, sondern auch, weil man davon ausgehen muss, dass viele dieser Gruppen inzwischen multifunktional und vielseitig einsetzbar sind. Das Überleben kann durch verschiedenste Arten von Aktivitäten und „Dienstleistungen“ für unterschiedliche „Klienten“ gesichert werden. Gemeinsam ist diesen Dienstleistungen, dass die Ausübung von Gewalt Voraussetzung und Strategie ist.

Aussagen zivilgesellschaftlicher Akteuren stützen diese Einschätzung und beschreiben fluide politische sowie kriminelle Allianzen der Banden: „Gangs were set up by politicians and criminal bosses; the armed baz all have a boss, whether it's a politician or a drug trafficker“ sowie „Where the money comes from is of little importance. The political party that pays the most will have its banner held up. Armed gangs are for sale.“³⁴²

Auf Fluidität von Allianzen und Klientelbeziehungen weisen auch Vertreter der VN hin, so etwa im Bericht über den Besuch des Sicherheitsrates in Haiti 2005.³⁴³ Edmont Mulet, von 2005 bis 2007 und 2010 bis 2011 Sonderbeauftragter für Haiti und damit Leiter von MINUSTAH, erklärt: „In the past you would see armed groups that were funded, armed and created by people in power [...] but very early on they lost that political identity. They became mercenaries, and they were at the service of anyone that would be interested in funding them.“³⁴⁴

Die Proliferation nichtstaatlicher Gewaltakteure hat offensichtliche Auswirkungen für das Herstellen von Sicherheit und öffentlicher Ordnung sowie der Durchsetzung eines staatlichen Gewaltmonopols. Eine Analyse der International Crisis Group zum haitianischen Sicherheitssektor von 2008 kommt zu dem Schluss: „The most notorious current security spoilers fall into the often

³⁴² Interviews mit zivilgesellschaftlichen Akteuren zitiert in Gauthier/Bonin, Voices of the Actors, S. 3.

³⁴³ S/2005/302, 6. Mai 2005, S. 3, para 14.

³⁴⁴ „Battle for Haiti, Interview with Edmund Mulet“, Frontline, Oktober 2010, im Internet: <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/battle-for-haiti/interviews/edmond-mulet.html> (eingesehen am 1. Mai 2012); zur Fluidität siehe auch S/2005/302, S. 3, para 14; sowie Mobbek, „Context Specific Strategy“, S. 118.

overlapping categories of drug traffickers, gang remnants and corrupt politicians, as well as a small segment of the oligopolistic entrepreneurs and business owners whose affairs continue to thrive under insecurity and a weak government.”³⁴⁵

Es wäre dennoch vereinfacht, diese Gruppen lediglich als Kriminelle und Spöiler zu betrachten. Einige dieser Gruppen haben Rückhalt bei der Bevölkerung, vor allem dort, wo sich die Kontrolle einzelner Stadtteile mit der Bereitstellung von Leistungen, wie Sicherheit und Schutz vor anderen Banden, verbindet.³⁴⁶ Durch ihre Verbindungen zu Machthabern, Parteien und politischen Bewegungen genießen manche zudem ein gewisses Maß an politischer Legitimität in ihrem jeweiligen Umfeld.³⁴⁷

MINUSTAH sah sich also zu Beginn des Einsatzes im Frühjahr 2004 weniger mit Rebellenarmeen und deren politischer Agenda konfrontiert, sondern vielmehr mit komplexen Netzwerken nichtstaatlicher Gewaltakteure deren Aktivitäten, ob politischer, ökonomischer oder krimineller Natur, durch eine Vielfalt unterschiedlichster Loyalitäten, Geschäftsbeziehungen und Absichten motiviert wurde.

8.4 Problemerperzeption: Einschätzungen der VN

Die Berichte des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat zeigen von Anfang an ein Bewusstsein für die Bedrohungen, die von der Organisierten Kriminalität ausgehen, sowie für die Verbindungen und Dynamiken zwischen bewaffneten Banden, Politikern, der haitianischen Polizei (HNP) und der OK.

³⁴⁵ International Crisis Group, Reforming Haitis Security Sector, S. 2.

³⁴⁶ Vgl. Katie Johnson Hamlin, u.a., Haiti Conflict Assessment. Prepared for USAID/Haiti, Juni 2006.

³⁴⁷ Vgl. Jennifer Peirce, „Protection for Whom? Stabilization and Coercive Rule in Haiti”, in: Paterson Review, 8 (2007), S. 93–108 (96f).

Im April 2004 legte der Generalsekretär dem Sicherheitsrat einen Bericht mit Empfehlungen für eine Stabilisierungsmission in Haiti vor, in dem zentrale Sicherheitsherausforderungen benannt werden, darunter die Desintegration des Polizeiapparats, die gleichzeitige Existenz von bewaffneten Banden mit Verbindungen zur Politik wie auch zur OK, der Rückgriff der Zivilbevölkerung auf informelle Sicherheitsarrangements sowie der Drogenhandel, welcher durch poröse Grenzen und Korruption der Strafverfolgungsbehörden begünstigt wird.³⁴⁸ Schon in der Planungsphase für MINUSTAH wird auf die Notwendigkeit effektiver Mechanismen zur Bekämpfung des Drogenhandels, insbesondere die Stärkung nationaler Kapazitäten, hingewiesen.³⁴⁹

Zu einer ähnlichen Einschätzung der Sicherheitslage kam der Sicherheitsrat während seines Besuchs in Haiti im April 2005, ein Jahr nach der Entsendung von MINUSTAH. Lokale Gesprächspartner hatten vielfach betont, dass gewaltsame Aktionen von Aristide-Anhängern, ehemaligen Militärs und bewaffneten Banden mit Verbindungen zum Drogen- und Waffenhandel zu den Ursachen von Unsicherheit gehören.³⁵⁰

In einer grundsätzlichen Bewertung der Bedrohungslage durch MINUSTAH vom August 2007, über drei Jahre nach Beginn des Einsatzes, wird der Handel mit Waffen, Drogen und Schmuggelware sowie die damit einhergehende Korrumperung staatlicher Institutionen als signifikantes Risiko für die Stabilität in Haiti bewertet.³⁵¹

Trotz einiger Erfolge von MINUSTAH sind diese Sicherheitsherausforderungen kontinuierlicher Bestandteil der Berichterstattung. Im Jahr 2011 stellte sich die Situation, nicht zuletzt aufgrund der schwerwiegenden Auswirkungen des Erdbebens und der damit verbundenen Rückschläge für den Staatsaufbau, unver-

³⁴⁸ Vgl. S/2004/300, 16. April 2004, S. 6, para 22.

³⁴⁹ Vgl. ebenda S. 10, para 33.

³⁵⁰ Vgl. S/2005/302, 6. Mai 2005, S. 3, para 14.

³⁵¹ Vgl. S/2007/503, 22. August 2007, S. 6, para 26, S. 4–5, para 17.

ändert ernst dar. Ein Anstieg von Bandenkriminalität und Drogenhandel, der regionale Drogen-für-Waffen-Handel, befördert durch die Präsenz von flüchtigen Straftätern³⁵² sowie die Verwicklung der Polizeikräfte in OK-Aktivitäten gehören zu den destabilisierenden Entwicklungen, die auch 2011 noch oder wieder benannt werden.³⁵³

Als Auswirkungen der OK werden die Unterminierung politischer, sozialer und wirtschaftlicher Ordnung,³⁵⁴ die Bedrohung von Stabilität und Entwicklung in Haiti,³⁵⁵ die Förderung von Bandenkriminalität und Korruption, die Unterminierung von Bemühungen um den Aufbau von Institutionen und Rechtstaatlichkeit und um die Reduktion von Gewalt aufgeführt.³⁵⁶ Problematisiert wird auch die Betätigung von bewaffneten Gruppen als Governance-Akteure: „Regrettably, illegitimate armed groups have continued to exercise official security and administrative functions. The existence of these parallel structures serves to undermine the legitimacy of the institutions of Haiti.”³⁵⁷

Besonders deutlich wird in den Berichten des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat verschiedentlich der Zusammenhang zwischen OK und Korruption einerseits sowie Korruption und Institutionenaufbau andererseits.³⁵⁸ Detailliert werden die Zusammenhänge in einem Bericht von 2010 beschrieben: „Drug trans-shipment through Haiti is an underlying problem, that, if unchecked, will undermine all efforts by the Government and the international community to build State institutions and political stability [...] Drug money, which continues

³⁵² Im Zuge des Erdbebens sind aus den Haftanstalten Haitis circa 5600 Straftäter entflohen, vgl. S/2011/183, 24. März 2011, S. 4, para 13.

³⁵³ Vgl. S/2011/183, 24. März 2011, S. 3–4, para 12–14 sowie S/2011/540, 25. August 2011, S. 2, para 8.

³⁵⁴ Vgl. S/2005/631, 6. Oktober 2005, S. 6, para 30.

³⁵⁵ Vgl. S/2006/60, 2. Februar 2006, S. 6, para 24.

³⁵⁶ Vgl. S/2006/592, 28. Juli 2006, S. 3, para 21.

³⁵⁷ S/2004/698, 30. August 2004, S. 14, para 56.

³⁵⁸ Vgl. etwa S/2007/503, 22. August 2007, S. 6, para 26; vgl. ebenfalls S/2006/592, 28. Juli 2006, S. 13, para 65.

to weave its way into the State apparatus, has had a corrosive effect on key rule of law institutions, including customs and judicial officials, as well as the HNP.”³⁵⁹ Diese Erklärung verdeutlicht gleichzeitig, dass man sich der Verflechtung von OK und Staat, die nicht nur ein mögliches Bedrohungsszenario, sondern den Status quo darstellte, durchaus bewusst war.

8.5 Strategie und Strategieanpassung

MINUSTAH wird allgemein ein „langsamer Start“ nachgesagt.³⁶⁰ Das Ausmaß von Kriminalität und Gewalt stieg nach der Dislozierung der Mission zunächst an. Negativ ausgewirkt hat sich hier sicherlich, dass der Rückzug der Multi-national Interim Force Haiti (MIF-H), die der MINUSTAH vorausgegangen war, nicht proportional zum Aufwuchs von MINUSTAH erfolgte.³⁶¹ Es kam also im Frühjahr 2004 zunächst zu einer Sicherheitslücke, die durch die Reduzierung der internationalen militärischen Präsenz von 3 800 Soldaten (MIF-H) auf weniger als 1000 Blauhelme (MINUSTAH) entstand.³⁶²

Analysten führen die Startschwierigkeiten von MINUSTAH jedoch eher darauf zurück, dass die Mission die Natur der Sicherheitsherausforderungen in Haiti anfangs verkannt habe und sich zunächst an die für einen Friedenseinsatz eher ungewöhnlichen Bedrohungsszenarien gewöhnen musste.³⁶³ Dagegen spricht, dass,

³⁵⁹ S/2010/446, 1. September 2010, S. 18, para 69.

³⁶⁰ Vgl. S/2005/302, 6. Mai 2005, S. 4, para 15, sowie Braga, „MINUSTAH and the Security Environment in Haiti“, S. 715.

³⁶¹ Die Multinational Interim Force Haiti (MIF-H) war am 29. Februar für einen Zeitraum von maximal drei Monaten vom Sicherheitsrat autorisiert worden, vor allem, um ein sicheres Umfeld herzustellen; vgl. S/RES/1529 (2004): Resolution 1529 (2004). Die MIF-H bestand primär aus amerikanischen, kanadischen und chilenischen Truppen. Mit der Dislozierung von MINUSTAH zogen sich die Truppen der MIF-H zurück, lediglich das chilenische Kontingent wurde „re-hattet“, also von der MIF-H in die neue Mission überführt. Vgl. Braga, „MINUSTAH and the Security Environment in Haiti“, S. 714.

³⁶² Vgl. Braga, „MINUSTAH and the Security Environment in Haiti“, S. 714.

³⁶³ Vgl. beispielsweise Cockayne, „Winning Haiti’s Protection Competition“, S. 83.

wie oben gezeigt, Haitis ungewöhnliche Sicherheitsherausforderungen durch die VN früh benannt wurden. Plausibler erscheinen Gründe wie die Fokussierung verfügbarer Ressourcen auf die Unterstützung von Wahlen in den Anfangsjahren von MINUSTAH, die mangelnde Erfahrung der Truppensteller mit einem Mandat nach Kapitel VII und robusten Einsatzregeln³⁶⁴ sowie fehlende Kapazitäten für die Umsetzung des Mandats in einem herausfordernden Umfeld. Gegenüber dem Sicherheitsrat wurde schon ab 2006 darauf hingewiesen, dass die Kapazitäten von MINUSTAH nicht ausreichen, um Bandenkriminalität und Drogenhandel und dem Nexus zwischen beiden effektiv zu begegnen. Insbesondere in Bezug auf die Bekämpfung des Drogenhandels und die Sicherung von Haitis Grenzen wird vielfach zusätzliche bilaterale Unterstützung durch einzelne VN-Mitgliedstaaten eingefordert.³⁶⁵

Unbestritten ist jedoch, dass trotz der für einen Friedenseinsatz ungewöhnlichen Sicherheitsherausforderungen die Komposition und programmatische Ausrichtung von MINUSTAH der eines regulären multidimensionalen Einsatzes entsprach. Lediglich die Größe der sukzessiv erweiterten Polizeikomponente unterschied MINUSTAH deutlich von anderen multidimensionalen Missionen zu Beginn des 21. Jahrhunderts.

MINUSTAH hatte nicht von Beginn an ein deutliches Profil im Vorgehen gegen OK. Erst die Diskrepanz zwischen den Herausforderungen vor Ort und der Konfiguration der Mission rief verschiedene Strategieanpassungen hervor. Das Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramm (DDR-Programm) ist beispielhaft für die Anpassung der Strategien und Programme an die Gegebenheiten vor Ort. Das Programm war zunächst, analog zu den Erfah-

³⁶⁴ Vgl. Braga, „MINUSTAH and the Security Environment in Haiti“, S. 714.

³⁶⁵ Vgl. S/2006/60, 2. Februar 2006, S. 6, para 24; S/2006/592, 28. Juli 2006, S. 54, para 11, und S. 19, para 93; S/2006/1003, 19. Dezember 2006, S. 5, para 19; S/2009/129, 6. März 2009, S. 18, para 88; S/2010/446, S. 19, para 69; und S/2009/439, 1. September 2009, S. 15, para 71. Formulierungen wie „bilateral assistance from key member States possessing the needed technical capabilities“ wie auch „direct engagement by capable member states“ als Voraussetzung für die Bekämpfung von Drogenschmuggel weisen darauf hin, dass hier spezialisierte, aber vor allem auch robuste Kapazitäten benötigt werden.

rungen in anderen Einsätzen, auf die Entwaffnung von Ex-Kombattanten ausgerichtet. Die Fokussierung auf „Rebellen“ sowie Mitglieder der schon 1994 aufgelösten haitianischen Armee trafen jedoch nicht den Kern des Sicherheitsproblems in Haiti. Im August 2006 forderte der Sicherheitsrat eine Neuausrichtung des Programms, die die Unterstützung bei der Schaffung von Erwerbsmöglichkeiten für Bandenmitglieder und gefährdete Jugendliche priorisiert.³⁶⁶

Bei dem Aufbau der nationalen Polizei (HNP) hat MINUSTAH nicht nur eine Rolle in der Beratung und Ausbildung, sondern auch in der operativen Unterstützung der Polizeikräfte. Im Verlauf der Mission wurde versucht, die Komposition der eigenen Polizeikomponente besser an den Anforderungen vor Ort auszurichten. Für eine umfassendere Unterstützung der HNP wurden unter anderem eine Verstärkung der Mission durch Expertise in der Bekämpfung von Kidnapping, Bandenkriminalität, Rauschgifthandel und Organisierter Kriminalität angestrebt.³⁶⁷ Für die operative Unterstützung der HNP wurden zudem Kapazitäten zur Sicherung und Überwachung von Grenzen, Küste und Häfen ausgeweitet.³⁶⁸

Die porösen Grenzen Haitis, an den Küsten sowie zur Dominikanischen Republik, wurden, so geht es aus den Berichten an den Sicherheitsrat hervor, als einer der primären Förderfaktoren für den Drogen- und Waffenhandel im Land betrachtet.³⁶⁹ Eine verstärkte Sicherheitspräsenz an Grenzübergängen und Häfen betrachteten die VN als Voraussetzung für die Ausweitung staatlicher Autorität.³⁷⁰

Ende 2006 plante die MINUSTAH eine Verstärkung ihrer Präsenz sowie abschreckender Operationen entlang der Grenze, in Häfen und auf vorgelagerten Inseln mit dem Ziel, lokale Kapazitäten in der Bekämpfung transnationaler Krimi-

³⁶⁶ Zur Reorientierung des Programms vgl. S/RES/1702 (2006), sowie Mobbek, „Context Specific Strategy“, S. 135 ff.

³⁶⁷ Vgl. S/2006/592, 28. Juli 2006, S. 14, para 69; S/2010/200, 22. Februar 2010, S. 9, para 32.

³⁶⁸ Vgl. S/2006/1003, 19. Dezember 2006, S. 5, para 19.

³⁶⁹ Vgl. S/2006/60, 2. Februar 2006, S. 5, para 5.

³⁷⁰ Vgl. S/2006/592, 28. Juli 2006, S. 11, para 57.

nalität zu stärken. Auch gemeinsame Operationen mit der haitianischen Küstenwache sollten hierzu beitragen.³⁷¹ Zur Umsetzung dieser und weiterer Aktivitäten zur Kontrolle von Grenzen und Küste wurde nicht nur die Verteilung polizeilicher und militärischer Einsatzkräfte der MINUSTAH neu konfiguriert,³⁷² sondern zusätzlich eine maritime Komponente innerhalb des Einsatzes geschaffen.³⁷³

Eine der gravierendsten Strategieanpassungen der Mission war jedoch sicherlich die Entscheidung für ein robustes Vorgehen gegen bewaffnete Banden in den Slums von Port-au-Prince. Vor allem ab Sommer 2006 begann MINUSTAH durch gezielte Operationen, die Gangs in den Slums von Port-au-Prince zu konfrontieren. Hierzu gehörten gemeinsame Operationen zwischen MINUSTAH-Polizeieinheiten und HNP zur Verhaftung von Bandenköpfen sowie gemeinsame Operationen von MINUSTAH-Truppen und HNP in Fällen, in denen die Notwendigkeit einer robusten Vorgehensweise absehbar war.

Verschiedene innovative Strategien kamen hier zum Zuge: die Nutzung von MINUSTAH's Joint Mission Analysis Center (JMAC) zur Vorbereitung Intelligence-gestützter Operationen, die Verstärkung von Patrouillen und Kontakt zu den Bewohnern sowie die Etablierung permanenter militärischer Präsenzen, so genannter „strong-points“,³⁷⁴ in besonders gefährdeten Stadtteilen wie auch die Verbindung einer robusten Vorgehensweise mit Verbesserungen von Dienstleistungen und Infrastruktur in den betroffenen Stadtvierteln.

Operationen in den Slums wurden durch Informationen und Analysen von MINUSTAHs Joint Mission Analysis Center (JMAC) abgestützt. JMAC entwickelte „target packages“ mit Informationen über kriminelle Akteure, die für

³⁷¹ Vgl. S/2006/1003, 19. Dezember 2006, S. 4, para 17.

³⁷² Vgl. S/2007/503, 22. August 2007, S. 5, para 20.

³⁷³ Vgl. S/RES/1820 (2008), 19. Juni 2008, sowie S/2009/129, 6. März 2009, S. 6, para 25; Zwischen September 2009 und März 2010 wurde eine maritime Komponente mit 16 Patrouillebooten etabliert und regelmäßige Patrouillen zu Wasser begannen, von drei prioritären Häfen ausgehend, im Januar 2009.

³⁷⁴ Braga, „MINUSTAH and the Security Environment in Haiti“, S. 717.

eine Verhaftung dienlich sein können. Hierzu wurden vor allem Hinweise von bezahlten Informanten (Human Intelligence) genutzt. Eine solche Vorgehensweise ist in VN-Friedenseinsätzen, nicht zuletzt aufgrund der Vorbehalte von Mitgliedstaaten gegen geheimdienstliche Informationsgewinnung durch die VN, sehr ungewöhnlich und war zunächst eine umstrittene Strategie.³⁷⁵ Um die Operationen nicht zu gefährden, wurden die zum Teil hochsensiblen Informationen nicht immer mit der HNP geteilt, auch wenn man bei den Operationen auf die Exekutivbefugnisse der HNP angewiesen war.

Die Einrichtung von „strong points“ wird von einem brasilianischen Soldaten, der bei MINUSTAH tätig war, als eine der erfolgreichsten Innovationen der Mission bewertet: „Unknown to most MINUSTAH civilian staff, this tactic, adapted by Brazilian forces, allowed the establishment of a permanent military presence in the most critical and violent areas of Port-au-Prince: the first step in dealing with illegal armed groups and returning control of the area to the government. This technique was especially successful in pacifying Bel-Air, Cité Soleil and Cité Militaire.“³⁷⁶

Innovativ war ebenfalls die Kombination von robusten Operationen mit „Quick Impact Projects“ (QUIPS).³⁷⁷ Diese Projekte halfen, die zum Teil durch Banden bereitgestellten Dienstleistungen zu ersetzen. Gleichzeitig, und dies ist explizit auch Zweck von QUIPS, halfen sie der MINUSTAH, Unterstützung bei den Einwohnern der betroffenen Stadtteile zu generieren.³⁷⁸ Schon vor dem Beginn der Operationen in Cité Soleil hatte die Mission die Notwendigkeit ei-

³⁷⁵ Vgl. Dorn, „Intelligence-led Peacekeeping“, S. 806 f.

³⁷⁶ Braga, „MINUSTAH and the Security Environment in Haiti“, S. 717.

³⁷⁷ VN-Friedenseinsätzen stehen im begrenzten Umfang Mittel für solche Projekte zur Verfügung. QUIPS zielen vor allem darauf ab, durch infrastrukturelle Maßnahmen die Lebensumstände der Bevölkerung im Einsatzland zu verbessern. Die Entscheidung über den Einsatz der Mittel, also die Auswahl der Projekte, obliegt der Mission.

³⁷⁸ Vgl. Dorn, „Intelligence-led Peacekeeping“, S. 819.

nes Ansatzes, der humanitäre Aktivitäten auf Sicherheitsoperationen folgen lässt, betont.³⁷⁹

Zwischen Dezember 2006 und März 2007 wurden 14 größere Operationen durchgeführt. Bei der größten davon, Operation Jauru Sudamericana, kamen über 700 Blauhelme und 44 Schützenpanzer zum Einsatz, was für einen Einsatz in einem Stadtviertel bemerkenswert ist.³⁸⁰ Diese und weitere Operationen hatten offensichtlich durchschlagenden Erfolg im Hinblick auf die Wahrnehmung der Mission: „After the Jauru Sudamericana operation [...] the gangs avoided direct contact with MINUSTAH forces and fled their strongholds when attacked. Obviously, the UN had proven itself a superior opponent.“³⁸¹ Bis März 2007 hatten die VN die Kontrolle über einen der berüchtigten Stadtteile von Port-au-Prince, Cité Soleil, erlangt. Circa 800 Bandenmitglieder wurden im Zuge dieser Aktionen festgenommen.³⁸²

Nachdem die VN im September 2009 der Meinung waren, dass solch umfassende Operationen in Zukunft wohl kaum noch nötig sein würden, und die Kapazitäten der Mission auf andere Herausforderungen, so zum Beispiel das Grenzmanagement fokussiert wurden,³⁸³ erfolgte 2011, nach den Rückschlägen durch das Erdbeben, eine Wiederaufnahme dieser Aktivitäten.³⁸⁴

³⁷⁹ Vgl. S/2006/1003, 19. Dezember 2006, S. 4, para 17.

³⁸⁰ Für eine Übersicht der größeren Operationen mit Dauer und Einsatzpersonal siehe Dorn, „Intelligence-led Peacekeeping“, S. 818.

³⁸¹ Ebenda, S. 817; ein ähnliches Argument findet sich bei Dziedzic/Perito, *Confronting the Gangs*, S. 5.

³⁸² Vgl. Dziedzic/Perito, *Confronting the Gangs*, S. 4f.

³⁸³ Vgl. S/2009/439, 1. September 2009, S. 6, para 26.

³⁸⁴ Vgl. „UNO jagt Kriminelle in Haitis Hauptstadt Port au Prince“, in: DiePresse.com, 17. Juli 2011, im Internet: <http://diepresse.com/home/panorama/welt/678199/UNO-jagt-Kriminelle-in-Haitis-Hauptstadt-PortauPrince>; <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=39051&Cr=Haiti&Cr1;S/2911/540>, S. 4–5, para 18; „UN and National Police Launch Anti-Crime Operation in Haitian Capital“, in: UN News Service, 15. Juli 2011, im Internet: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=39051#.USqSDvKMNa> (eingesehen am 31. Mai 2012).

8.6 Rolle der Akteure

Wie bereits dargestellt sind Friedenseinsätze insbesondere für die Umsetzung mandatierter Aufgaben im Bereich Statebuilding auf verlässliche lokale Partner und ein Mindestmaß an Reformwillen zentraler Akteure in Regierung, Administration und Sicherheitssektor angewiesen. Dies gilt auch für MINUSTAH, insbesondere für Mandatsaufgaben wie die Stärkung und Reform der Polizei, die Unterstützung von nationalem Dialog oder die Ausweitung staatlicher Autorität.

Die Rolle der haitianischen Eliten im Staatsaufbauprozess wird vielfach als ambivalent eingestuft.³⁸⁵ Mobekk identifiziert „lack of will by the transitional government to support reform“ sowie „resistance among certain sectors of Haitian society towards reform“ als Gründe für Misserfolge bei der Reform des haitianischen Sicherheitssektors.³⁸⁶ Teilen der haitianischen Eliten wird neben Korruption auch direkte Beteiligung an der Organisierten Kriminalität, insbesondere am Drogenhandel, sowie die Instrumentalisierung bewaffneter Banden für kriminelle Zwecke vorgeworfen. Gauthier und Moita charakterisieren Akteure in Haitis Elite wie folgt: „They probably belong to one of four powerful groups: traditional families, members of illegal traffic networks, former supporters of Aristide and the former military, now part of the National Haitian Police. These groups each have their own gangs; sometimes forging alliances; sometimes opposing each other.“³⁸⁷

Auf die Verquickung von Organisierter Kriminalität und Mitgliedern der gesellschaftlichen und politischen Elite gibt es verschiedene Hinweise. Donais urteilt mit Blick auf die zunächst für 2005 geplanten Wahlen „[T]he fact that many of the country's most corrupt and criminally-implicated personalities are well positioned to emerge as key political players in the post-election period, does not

³⁸⁵ Vgl. Gauthier/Moita, Vulnerability and causes of fragility in Haiti, S. 7 ff.

³⁸⁶ Mobekk, „Context-Specific Strategy“, S. 119.

³⁸⁷ Gauthier/Moita, Vulnerability and causes of fragility, S. 7.

bode well for the future of Haitian democracy.”³⁸⁸ Berichten aus diplomatischen Kreisen zufolge gab es auch nach den Wahlen von 2006 Vermutungen, auch seitens MINUSTAH, über die Beteiligung von Regierungsmitgliedern am Drogenhandel.³⁸⁹ Und im Bericht des Generalsekretärs von 2010 wird, wiederum in Bezug auf anstehende Wahlen, gewarnt: „[T]here is a risk that campaigning for the forthcoming elections – particularly the legislative – may be tainted by financing from illegal activities, including the drug trade, which continues to be a destabilizing factor in Haiti.“³⁹⁰

Ein Blick in die Geschichte zeigt, dass Verbindungen zwischen Organisierter Kriminalität und den oberen Ebenen des Staatsapparates keine besonders neue Entwicklung sind.³⁹¹ Und auch gegen Aristide wurden nach seinem Sturz Ermittlungen wegen des Verdachts der Drogenkriminalität aufgenommen.³⁹²

Vor allem das Beispiel der haitianischen Polizei macht zudem deutlich, wie OK wichtige Partner der Mission korrumpern kann und in der Tat korrumpte. Mit der Abschaffung der Armee wurde die HNP zum einzigen staatlichen Sicherheitsakteur. Ein Teil der ehemaligen Armee (ex-FADH) wurde in die Polizei absorbiert. Die HNP war zu Anfang 2004, zu Beginn von MINUSTAH, selbst durch hohe Korruptionsraten sowie Verwicklung in Drogengeschäfte gekennzeichnet. Der Generalsekretär fand für den Zustand der HNP in einem Bericht

³⁸⁸ Timothy Donais, „Back to Square One. The Politics of Police Reform in Haiti“, in: *Civil Wars*, 7 (Autumn 2005) 3, S. 270–287 (280).

³⁸⁹ Vgl. aus den von Wikileaks veröffentlichten Akten einen mutmaßlichen Bericht der US Botschaft in Port-au-Prince vom 2. August 2006, im Internet: <http://www.cablegatesearch.net/cable.php?id=06PORTAUPRINCE1407> (eingesehen am 1. Mai 2012).

³⁹⁰ S/2010/446, 1. September 2010, S. 3, para 9.

³⁹¹ Vgl. Clarence Page, „Cocain Trafficking: The Unspoken Issue in Haitian Politics“, in: *Chicago Tribune*, 27. Oktober 1993, im Internet: http://articles.chicagotribune.com/1993-10-27/news/9310270005_1_traffickers-dea-report-haitian-politics, (eingesehen am 1. Mai 2012).

³⁹² Vgl. David Adams, „Taint of Drugs reaching Haiti’s Upper Echelons, in: *St. Petersburg Times*, 3. April 2004, im Internet: http://www.sptimes.com/2004/04/03/Worldandnation/Taint_of_drugs_reachi.shtml (eingesehen am 1. Mai 2012); „Drug trafficking and corruption probe launched into former President of Haiti“, in: *Telegraph*, 28. Februar 2012, im Internet: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/centralamericaandthecaribbean/haiti/9110226/Drug-trafficking-and-corruption-probe-launched-into-former-president-of-Haiti.html> (eingesehen am 31. Mai 2012).

von 2004 ungewöhnlich deutliche Worte: „In addition to a lack of resources in recent years, the HNP has been plagued by heavy politicization, corruption and mismanagement. Arbitrary promotions of Fanmi Lavalas loyalists, the incorporation of chimères, police abuse, rape and drug trafficking further contributed to the demoralization and erosion of professional standards within the police service and a loss of credibility in the eyes of the Haitian population.“³⁹³

Eine gemeinsame Operation zwischen MINUSTAH und HNP im Mai 2007 führte nicht nur zur Sicherstellung von 420 Kilogramm Kokain, sondern auch zu der Verhaftung von fünf Polizeibeamten der HNP.³⁹⁴ Auch in anderen konkreten Fällen wurde die Verwicklung von Polizei- und Justizbeamten in Drogengeschäfte offenbar.³⁹⁵ Im Jahre 2011 wurde zwar eine Verbesserung der operativen Leistung der HNP festgestellt, Verbindungen zwischen Polizei und OK bestehen jedoch offensichtlich weiter.³⁹⁶ Untersuchungen zum Sicherheitssektor in Haiti bestätigen diese Einschätzung immer wieder.³⁹⁷

8.7 Auswirkungen auf die Mandatsumsetzung

Allein die erforderlichen Strategieanpassungen zeigen, wie und wie sehr Auswirkungen von OK die Umsetzung des Mandats beeinflusst haben. Organisierte Kriminalität in Haiti hat Auswirkungen auf die Sicherheitslage und erschwert die Mandatsumsetzung im Bereich Herstellen von Sicherheit und öffentlicher Ordnung. Profite aus OK-Aktivitäten finanzieren direkt und indirekt eine der zentralen

³⁹³ Vgl. S/2004/300, 16. April 2004, S. 9, para 31; deutliche Kritik findet sich auch in S/2006/592, S. 13, para 65.

³⁹⁴ Vgl. S/2007/503, 22. August 2007, S. 6, para 25.

³⁹⁵ Vgl. S/2009/129 vom 6. März 2009, S. 6, para 23.

³⁹⁶ S/2011/183, 24. März 2011, S. 3, para 12.

³⁹⁷ Vgl. etwa Mendelson-Forman, „Security Sector Reform in Haiti“, S. 22; zum Vorwurf der Beteiligung am Drogengeschäft siehe auch Donais, „Back to Square One“, S. 278; sowie Mobbek, „Context-Specific Strategy“, S. 125 f.

Sicherheitsherausforderungen – das Bandenwesen. Neben der direkten Beteiligung von Banden an OK sorgen die kriminellen Machenschaften von Teilen der Elite für eine kontinuierliche Nachfrage nach den Dienstleistungen bewaffneter Gruppen.

Der Fall Haiti zeigt ebenfalls, dass nichtstaatliche Gewaltakteure die Glaubwürdigkeit der Mission bedrohen können. „The inability to curtail the spread of brazen kidnappings in 2006 had also placed MINUSTAH in serious jeopardy. Gangs and their benefactors were exploiting this to portray MINUSTAH in the media as a self-aggrandizing presence that was an affront to Haitian sovereignty and national pride. MINUSTAH’s continued viability was at risk.“³⁹⁸ Verliert eine Mission grundsätzlich ihre Glaubwürdigkeit, so beeinträchtigt dies nicht nur Aspekte des Mandats, sondern auch die Mandatsumsetzung als Ganzes. Nicht nur aus Gründen der Sicherheit, sondern auch der Glaubwürdigkeit wurde eine robuste Vorgehensweise zunehmend notwendig. Und obwohl das Vorgehen von MINUSTAH und HNP gegen die Gangs in Port-au-Prince auch zivile Opfer forderte, wurde es von der Bevölkerung mehrheitlich gutgeheißen. Umfragewerte zeigten, dass ein großer Teil der Befragten die Aktionen für gerechtfertigt hielt.³⁹⁹

Das robuste Vorgehen gegen Haitis Banden, und die Ausschöpfung der Kapitel VII Befugnisse zu diesem Zweck, veränderte, zumindest in den Augen einiger Truppensteller, den grundsätzlichen Charakter der Mission und blieb für diese nicht ohne Auswirkungen. Für einige der lateinamerikanischen Truppensteller war ein Kapitel-VII-Mandat und die Umsetzung robuster Einsatzregeln ein Novum und entsprechend gewöhnungsbedürftig.⁴⁰⁰ Der Einsatz von Gewalt, und dies trifft auch in anderen Kontexten zu, kann das Risiko erhöhen, dass VN-Truppen selbst zum Ziel von Gewalt wurden: „In such cases, blue helmets and white vehicles represent easy targets rather than bestowing protected status, as originally conceived.“⁴⁰¹

³⁹⁸ Dziedzic/Perito, *Confronting the Gangs*, S. 4.

³⁹⁹ Ebenda, S. 5.

⁴⁰⁰ Vgl. Braga, „MINUSTAH and the Security Environment in Haiti“, S. 714.

⁴⁰¹ Dziedzic/Perito, *Confronting the Gangs*, S. 715.

Auswirkungen zeigen sich jedoch auch in anderen Bereichen der Mandatsumsetzung, insbesondere in Kernbereichen des Statebuilding. Korruption im Polizeiapparat und die Beteiligung von Polizeikräften am Drogengeschäft beispielsweise hat zunächst natürlich Auswirkungen auf die durch die MINUSTAH gestützte Polizeireform. Darüber hinaus beeinträchtigt sie auch die Ausweitung staatlicher Autorität, einer weiteren Mandatsaufgabe. Als Grundbedingung für die Ausweitung staatlicher Autorität sieht MINUSTAH ein umfassendes und effektives Grenzmanagement. Dieses ist mit einem kriminellen und korrupten Polizeipersonal kaum umsetzbar.

Im Bericht des Generalsekretärs vom August 2008 werden fünf Kernbereiche vorgestellt, in denen Fortschritte erfolgen müssen, damit Stabilität in Haiti konsolidiert werden kann: der Austrag politischer Differenzen durch Dialog und Vollendung des Wahlzyklus, die Ausweitung staatlicher Autorität, die Schaffung einer adäquaten Sicherheitsstruktur, die Entwicklung glaubwürdiger Institutionen in Justiz und Strafvollzug und die Verbesserung der sozio-ökonomischen Entwicklung. Für jeden Bereich werden Zielvorgaben („Benchmarks“) entwickelt, die auch dazu dienen, den Standard oder Grad staatlicher Konsolidierung zu ermitteln, ab dem eine Reduzierung der Einsatzkräfte oder ein Abzug der Mission denkbar ist.

Betrachtet man, wie in diesem Kapitel im Detail dargestellt, den Einfluss der OK auf Polizei, Justiz, Wahlen, staatliches Gewaltmonopol und staatliche Autorität und ebenso die Auswirkungen auf staatliche Einnahmen und die Attraktivität des Landes für Investoren, gibt es hier kaum einen Bereich, in dem die Erreichung entsprechender Standards, und damit auch der Voraussetzungen für den Abzug von MINUSTAH, nicht erheblich durch Aktivitäten und Akteure der OK erschwert wird.

8.8 Zwischenergebnis Fallanalyse Haiti

Die Kombination von Bandenwesen, OK und einem völlig dysfunktionalen Sicherheitssektor hat dazu geführt, dass die Sicherheitsherausforderungen, denen MINUSTAH zu Beginn der Mission begegnete, anderer Natur waren, als dies in Friedenseinsätzen in der Regel der Fall ist.⁴⁰²

Die Sicherheitslücke, die zwischen dem Abzug der MIF-H und der vollständigen Dislozierung von MINUSTAH entstand, die Tatsache, dass robuste Einsatzregeln für einen Teil der Truppensteller neu und gewöhnungsbedürftig waren, die notwendige Anpassung der Mission an diesen, für das Peacekeeping eher ungewöhnlichen Einsatzkontext, sowie die Fokussierung der Missionskapazitäten auf frühe Wahlen haben sicherlich dazu beigetragen, dass trotz der offensichtlichen Sicherheitsprobleme die Bekämpfung von Bandenwesen und Drogenkriminalität für MINUSTAH zunächst keine Priorität hatte. Dies erklärt auch, warum einige der Strategieanpassungen, die sich aus der operativen Notwendigkeit ergaben, erst nach circa zwei Jahren erfolgten.

Interessant ist, dass es die Mission auch ohne ein exekutives Mandat geschafft hat, sich im Kampf gegen die OK einen erheblichen Aktionsradius zu verschaffen und dabei klassische Hürden im Vorgehen gegen OK zu überwinden. So wurden bei robusten Operationen und Verhaftungen die Exekutivbefugnisse der HNP genutzt; notwendige geheimdienstliche Informationen wurden durch missionsinterne Analysekapazitäten im Rahmen von JMAC generiert; beim Herstellen von Sicherheit, auch entlang der Grenzen, wurden nicht nur durch den Aufbau der lokalen Polizei, sondern auch durch den Aufbau eigener Kapazitäten Handlungsoptionen geschaffen. Die Mission hat also zunehmend, wenn auch vorübergehend, Lücken in der nationalen Kapazität durch eigene Kapazitäten gefüllt.

Die Strategieanpassungen der Mission waren bis zu einem gewissen Grad erfolgreich. Das robuste Vorgehen von MINUSTAH ab Ende 2006 gegen bewaffnete Banden in den Slums von Port-au-Prince wird allgemein als Erfolg bewertet

⁴⁰² Vgl. Braga, „MINUSTAH and the Security Environment in Haiti“, S. 713.

und könnte in Zukunft als Muster für weitere Missionen dienen.⁴⁰³ Zu den Best Practices gehörten dabei die vorausgehende Abstimmung mit der Regierung, die Verbindung von Sicherheitsoperationen mit Verbesserungen in Infrastruktur und Dienstleistungen in betroffenen Gebieten und die Etablierung permanenter Präsenzen in besonders kritischen Stadtteilen.⁴⁰⁴

Die auch mit der OK verbundenen Sicherheitsprobleme in Haiti bestehen allerdings fort, zum einen, weil die Banden nur einen Bruchteil der Unsicherheitsakteure darstellen,⁴⁰⁵ zum anderen, weil auch nach der Bekämpfung der Gangs in Cité Soleil die grundsätzlichen Strukturen, die die Proliferation nichtstaatlicher Gewaltakteure befördert haben, fortbestanden. Deutlich zeigt dies die Situation nach dem Erdbeben. Aus den Gefängnissen entflohene Bandenmitglieder kehrten in ihre Stadtteile zurück oder bildeten neue Gruppen: „A new armed group known as the Armee Federale has brought together the escaped prisoners from several neighborhoods. They hide out in the hills of the Martissant section of Port-au-Prince and conduct increasingly organized criminal activities throughout the city.”⁴⁰⁶

Dies wirft die Frage auf, ob die Maßnahmen von MINUSTAH im Vorgehen gegen Banden eher auf eine Bekämpfung von Phänomenen als auf die Veränderung der zugrunde liegenden Strukturen orientiert waren und wirkten. Banden und paramilitärische Gruppen in Haiti sind nicht nur eine der größten Sicherheitsherausforderungen für MINUSTAH, sondern auch seit Jahrzehnten eine Ursache von staatlicher Fragilität. Einer der Gründe für den häufigen Rückfall Haitis in Gewalt oder den wiederholten Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung trotz vielfacher Stabilisierungsversuche der internationalen Gemeinschaft ist sicherlich auch, dass es bisher nicht gelungen ist, dieses Muster grundsätzlich

⁴⁰³ Vgl. Dorn, „Intelligence-led Peacekeeping“, S. 819.

⁴⁰⁴ Vgl. Berg, Crime, Politics and Violence, S. 3.

⁴⁰⁵ Dziedzic/Perito, Confronting the Gangs, S. 6.

⁴⁰⁶ Berg, Crime, Politics and Violence, S. 2.

zu brechen und die Verbindungen zwischen politischen Eliten und nichtstaatlichen Gewaltakteuren aufzulösen.

Schließlich zeigt das Beispiel Haitis die begrenzte Reichweite internationaler Interventionen, einschließlich der Bemühungen von Friedenseinsätzen, wenn lokale Eliten und Partner ein Interesse am Erhalt des Status quo haben und sich entsprechend reformresistent zeigen.⁴⁰⁷ Organisierte Kriminalität, vor allem durch Profite aus dem Kokainhandel, beeinflusst auch hier Präferenzen für den Erhalt des Status quo und reduziert das Interesse an echten Reformen.

⁴⁰⁷ Vgl. Donais, „Back to Square One”, S. 278; ähnlich auch bei Call/Sorensen, U.N. Peace Operations and State-building: A Case Study of Haiti, S. 7.

9 SIERRA LEONE – MANAGEMENT OK-GESTÜTZTER SPOILER

Der Fall Sierra Leone steht beispielhaft für die Wechselwirkung zwischen Rohstoffvorkommen und Konfliktdynamiken, die Resilienz OK-gestützter Spoiler und dafür, wie die internationale Gemeinschaft deren destruktives Potenzial unterschätzen kann.

1999 sollte der Bürgerkrieg zwischen der Regierung Sierra Leones und der Rebellengruppe Revolutionary United Front (RUF) durch das Friedensabkommen von Lomé beendet werden. Die RUF, durch diverse Friedensabkommen, nicht zuletzt das von Lomé, zum legitimen politischen Akteur geadelt, hatte allerdings kein Interesse an der Umsetzung des Abkommens und war gleichzeitig in der Lage, dieses zu unterminieren. Beide Umstände sind auch und vor allem dem Handel mit Sierra Leones Diamanten geschuldet, der die Versorgung der RUF mit Kapital, Waffen und Ausrüstung sicherte. Ermöglicht wurden der Diamanten- sowie der Waffenhandel maßgeblich durch die Kooperation mit Liberias Präsident Charles Taylor sowie einer Reihe von internationalen kriminellen Netzwerken.

Um die Umsetzung des Lomé Abkommens zu unterstützen, wurde die United Nations Assistance Mission in Sierra Leone (UNAMSIL) entsandt. Die VN waren auf den Widerstand und die Spoiler-Aktivitäten der RUF nicht hinreichend vorbereitet. Die Diskrepanz zwischen Mandat und Kapazität der UNAMSIL einerseits und den Anforderungen einer immer schwierigeren Sicherheitslage andererseits brachte den Einsatz bald nach seiner Entsendung an den Rand des Scheiterns. Erst nach verschiedenen Strategieänderungen gelang es, die Spoiler-Aktivitäten einzuhegen und den Friedensprozess zu stabilisieren.

9.1 Organisierte Kriminalität in Westafrika

Heutige Formen Organisierter Kriminalität in Westafrika werden in der Fachliteratur mit Attributen beschrieben, die zunächst keinen besonders hohen Grad an Organisation vermuten lassen. So heben Experten als Merkmal von OK in Westafrika die losen, projektbezogenen Allianzen zwischen verschiedenen OK-Akteuren und kriminellen Dienstleistern sowie die Flexibilität von OK-Akteuren in Bezug auf ihre Geschäftsfelder hervor: „In other words, major drug traffickers, for example, may employ others on a one-off basis to perform particular tasks, such as making a delivery, driving a car to a given point or, most obviously, physically carrying drugs from country to country as a ‘mule’ or courier. It should be noted that this casual and ad hoc approach to organization makes detection extremely difficult.“⁴⁰⁸ Hierarchische Gruppen und auf Langfristigkeit angelegte Allianzen sind eher selten, das gleiche gilt für langfristige Spezialisierungen auf eine bestimmte Form von Ware oder Markt.⁴⁰⁹

Zu dieser Charakterisierung passt, dass in Westafrika verschiedenste OK-Aktivitäten nebeneinander zu finden sind. Studien von UNODC aus den Jahren 2005 und 2010 nennen den Handel mit Drogen, gefälschten Medikamenten, Menschen, Kleinwaffen und Giftmüll, den Zigaretten schmuggel und die illegale Ausbeutung von natürlichen Rohstoffen. Zwei davon, der Drogenhandel und die illegale Ausbeutung von Rohstoffen, stellen gegenwärtig eine deutliche Bedrohung für die Stabilität westafrikanischer Staaten dar, so das Urteil von UNODC.⁴¹⁰

⁴⁰⁸ UNODC, Transnational Organized Crime in the West African Region, S. 16.

⁴⁰⁹ Vgl. ebenda, S. 18.

⁴¹⁰ Vgl. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Crime and Instability. Case Studies of Transnational Threats, Wien: United Nations Office on Drugs and Crime, Februar 2010, S. 16; ein Überblick über die verschiedenen Aktivitäten der OK findet sich auch bei Antonio Mazzitelli, „Transnational Organized Crime in West Africa: The Additional Challenge“, in: International Affairs, 83 (2007) 6, S. 1071–1090; zur Entwicklung von OK in Westafrika siehe ebenfalls Gail Wannenburg, „Organised Crime in West Africa“, in: African Security Review, 14 (2005) 4, S. 5–16 (6ff).

Konflikte und Instabilität in Westafrika haben zudem einen florierenden Waffenhandel mit und in der Region befördert. Die Richtung der Waffenströme wurde dabei vor allem von den Konfliktdynamiken in verschiedenen Krisenländern bestimmt. Die VN haben das Problem des westafrikanischen Kleinwaffenhandels zu verschiedenen Gelegenheiten thematisiert. Schon 1998 hatte der Sicherheitsrat deutlich gemacht, dass die Ursachen des Waffenhandels in Afrika nicht nur politischer, sondern auch kommerzieller Natur seien. Notwendig sei deshalb eine engere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten beim Austausch von Information und Aufbau von Kapazitäten zur Unterbindung der Waffenströme.⁴¹¹

In Sierra Leone waren im betrachteten Zeitraum (1999–2005) vor allem der Waffenhandel und der Rohstoffschmuggel relevant. Das Rohstoffaufkommen in Sierra Leone begünstigt die illegale Ausbeutung durch nichtstaatliche Gruppen. Alluviale Diamanten sind leicht plünderbar, einfach zu transportieren und erfreuen sich einer großen internationalen Nachfrage. Sierra Leones Diamanten bieten somit leicht realisierbare Profite für diejenigen Akteure, denen es gelingt, Gegenden mit Diamantenfeldern unter ihre Kontrolle zu bringen. Davon profitierten in Sierra Leone die RUF-Rebellen. Mit dem Export von Diamanten aus Gegenden unter ihrer Kontrolle finanzierten sie umfangreiche Waffenlieferungen. Bei beiden Formen der Transaktion wurden Sanktionen der Vereinten Nationen unterwandert.

Die Beobachtung, dass Schmugglerrouten für lateinamerikanisches Kokain zunehmend über Westafrika nach Europa führen, hat in den letzten Jahren internationale Aufmerksamkeit auf die Anfälligkeit Westafrikas für die Organisierte Kriminalität gelenkt.⁴¹² Nach Schätzungen von UNODC wird mehr als ein Viertel der 250 Tonnen Kokain, die jährlich nach Europa gelangen, über den Afrikani-

⁴¹¹ Vgl. S/RES/1209 (1998), 19. November 1998; wie auch S/2000/1195, 20. Dezember 2000, S. 10, para 10; S/RES/1467 (2003), 18. März 2003.

⁴¹² Stephen Ellis zeigt, dass Westafrika auch schon Mitte des zwanzigsten Jahrhunderts Transitregion für Drogenschmuggel war. Vor allem libanesische Schmuggler nutzten Westafrika als Transitraum für Heroin, aber auch größere Mengen Kokain wurden in der letzten Dekade immer wieder registriert; vgl. Ellis, „West Africa’s International Drug Trade“, S. 172.

schen Kontinent geschmuggelt.⁴¹³ Neben Kokain wird auch im geringen Ausmaß Heroin über Westafrika transportiert. Die Region ist darüber hinaus Produzent und Exporteur von Cannabis.⁴¹⁴ Auch Sierra Leone ist von dieser Problematik betroffen. Bekannt wurde die zunehmende Bedrohung durch den Drogenhandel dort unter anderem durch die Sicherstellung von 700 Kilogramm Kokain in einem Flugzeug unbekannter Herkunft auf dem Flughafen von Lungi.⁴¹⁵ Virulent wurde das Drogen-Problem allerdings erst nach der Zeit von UNAMSIL und betraf daher primär die nachfolgenden Einsätze.

9.2 UNAMSIL: Konflikthintergrund und Mandat

Der Konflikt in Sierra Leone begann, als 1991 die Rebellengruppe Revolutionary United Front (RUF), angeführt von Foday Sankoh, von Stützpunkten in Liberia aus in Sierra Leone einfiel. Erklärtes Ziel der RUF war der Sturz der Regierung von Joseph Momoh. Die RUF propagierte ein populistisches Programm. Es ist jedoch unklar, ob die eigentlichen Motive der Gruppe überhaupt politischer Natur waren. Die Einschätzung, dass die RUF „essentially a kleptocratic effort cloaked in revolutionary rhetoric“⁴¹⁶ gewesen sei, ist weit verbreitet.

Die Regierung Momoh wurde 1992 von einem Unteroffizier, Valentin Strasser, gestürzt, der in Folge mit seinem National Provisional Ruling Council (NPRC) regierte. Die RUF setzte ihre Feldzüge in Sierra Leone fort und nahm Mitte der

⁴¹³ Vgl. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa: A Threat Assessment, Wien: UNODC, Juli 2009, S. 17.

⁴¹⁴ Vgl. Ellis, „West Africa’s International Drug Trade“, S. 172f; S/2008/553, 15. August 2008, S. 4, para 14

⁴¹⁵ Christian Schmidt-Häuer, „Die Kokainbrücke“, in: Die Zeit, 17.3. 2011, im Internet: <http://www.zeit.de/2011/12/P-Zeitgeist-12> (eingesehen am 9. Mai 2012).

⁴¹⁶ Dena Montague, „The Business of War and the Prospects for Peace in Sierra Leone“, in: The Brown Journal of World Affairs, 9 (2002)1, S. 229–237 (231); Silberfein sieht eine Entwicklung der RUF zu einer Bewegung, die immer weniger durch Ideologie, dafür zunehmend durch ökonomische Ziele motiviert wurde, vgl. Marilyn Silberfein, „The Geopolitics of Conflict and Diamonds in Sierra Leone“, in: Geopolitics, 9 (2004) 1, S. 213–241 (218).

1990er Jahre Landstriche mit Diamantenvorkommen ein, vor allem im Kono-Distrikt. Strasser bediente sich daraufhin der südafrikanischen privaten Sicherheitsfirma Executive Outcomes, um die RUF zurückzuschlagen.⁴¹⁷ Auch nach der Niederlage der RUF in der Auseinandersetzung mit Executive Outcomes blieben Gegenden mit Diamantenfeldern, insbesondere der Distrikt Kono und die Gegend Tongo Fields im Osten des Landes, militärisches Ziel der RUF-Rebellen.

Unter internationalem Druck stimmte Strassers NPPC im Jahr 1996 freien Wahlen zu, aus denen Ahmad Tejan Kabbah als Präsident hervorging. Dieser wurde schon im Jahr darauf durch einen weiteren Militärcoup gestürzt. Die Führer dieses Coups, die sich als Armed Forces Revolutionary Council (AFRC) organisierten, bildeten eine Allianz mit der RUF. Der VN-Sicherheitsrat reagierte auf diese neue Lage im Oktober 1997 mit einem Öl- und einem Waffenembargo. Der Sicherheitsrat und die westafrikanische Staatengemeinschaft (ECOWAS) beschlossen, die Umsetzung der Embargos mit einer Truppe aus ECOWAS-Mitgliedstaaten sicherzustellen. Anfang 1998 vertrieb die ECOWAS-Einsatztruppe ECOMOG gemeinsam mit den Kabbah-loyalen „Civil Defence Militias“ (CDM) die AFRC-RUF-Allianz aus Freetown und die Regierung von Präsident Kabbah wurde wieder eingesetzt.

Nach erneuten Versuchen von RUF und AFRC, die Hauptstadt Freetown einzunehmen, wurde im Mai 1999 ein Waffenstillstand ausgehandelt. Es folgten Friedensverhandlungen zwischen der Regierung von Sierra Leone und der RUF. Beide Parteien unterzeichneten im Juli 1999 den Friedensvertrag von Lomé.⁴¹⁸

Am 22. Oktober 1999 mandatierte der Sicherheitsrat mit Resolution 1270 die UNAMSIL, die damit die militärischen und zivilen Funktionen der seit 1998

⁴¹⁷ Vgl. S/2000/1195, 20. Dezember 2000, S. 16, para 67.

⁴¹⁸ Eine Reihe von Abkommen wurde während des Friedensprozesses in Sierra Leone geschlossen. Schon im November 1996 wurde das Abidjan Abkommen zwischen der Regierung Kabbah und der RUF geschlossen; nach dem Sturz der Regierung Kabbah folgte im Oktober 1997 das Conakry Abkommen zwischen ECOWAS und der Militärjunta von AFRC und RUF. Nach dem Abkommen von Lomé im Juli 1999 folgten noch zwei weitere Waffenstillstandsabkommen zwischen der RUF und der Regierung; Abuja I im November 2000 und Abuja II im Mai 2001.

in Sierra Leone eingesetzten VN-Beobachtermission UNOMSIL übernahm.⁴¹⁹ Im Einzelnen wurde die UNAMSIL damit beauftragt, die Regierung bei der Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Ex-Kombattanten zu unterstützen. Hierzu sollte die UNAMSIL eine Sicherheitspräsenz an zentralen Punkten, einschließlich der Demobilisierungszentren im Land, einrichten. Die Mission sollte weiterhin den Waffenstillstand überwachen, vertrauensbildende Maßnahmen zwischen den Konfliktparteien befördern, die humanitäre Hilfe unterstützen und für die Sicherheit und Bewegungsfreiheit des VN-Personals sorgen. Schließlich sollte UNAMSIL Wahlhilfe leisten.

Das Mandat und die Stärke der Mission wurden mehrfach verändert. Im Februar 2000 wurde UNAMSIL mit zusätzlichen Aufgaben betraut, die bis dahin die ECOMOG, die sich nun aus Sierra Leone zurückzog, wahrgenommen hatte. Hierzu gehörten die Bereitstellung von Sicherheit an zentralen Regierungseinrichtungen, dem Flughafen Lungi und an allen Einrichtungen des Entwaffnungs- und Demobilisierungsprogramms sowie die Unterstützung der sierra-leonischen Sicherheitskräfte. Diese Aufgaben wurden nach Kapitel VII der VN-Charta mandatiert und mit der Aufstockung der Truppenstärke auf über 11 000 Personen verbunden.⁴²⁰ Im Lichte einer Eskalation der Gewalt und von Angriffen auf die UNAMSIL wurde die Truppenstärke vier Monate später auf 13 000 Militärs⁴²¹ und im März 2001 auf 17 500 Militärs angehoben.⁴²²

Im Juni 2005 wurde das Mandat noch einmal für die Endphase der Mission angepasst. Die Unterstützung lokaler staatlicher Kapazitäten, insbesondere im Sicherheitssektor, stand in den letzten sechs Monaten des Einsatzes von

⁴¹⁹ UNOMSIL wurde am 13. Juli 1998 vom Sicherheitsrat mandatiert; vgl. S/RES/1181 (1998).

⁴²⁰ Vgl. S/RES/1298 (2000), 17. Mai 2000; Empfehlungen für die Erweiterung der UNAMSIL und der Übernahme von Aufgaben der ECOMOG enthält der Bericht des Generalsekretärs vom Januar 2000; vgl. S/2000/13, 11. Januar 2000, S. 6–9, para 26–39. Schon hier wird auf darauf hingewiesen, dass die UNAMSIL in der Lage sein muss, Spoiler abzuschrecken und dass, im Lichte der zusätzlichen Aufgaben, robuste Einsatzregeln benötigt werden.

⁴²¹ Vgl. S/RES/1299 (2000), 19. Mai 2000.

⁴²² Vgl. S/RES/1346 (2001), 30. März 2001.

UNAMSIL im Vordergrund. Der Abzug der Mission soll analog zum Fortschritt in drei zentralen Bereichen erfolgen beziehungsweise an drei Zielvorgaben oder Benchmarks gemessen werden: der Stärkung der Kapazitäten von Militär und Polizei zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Stabilität; der Konsolidierung staatlicher Autorität sowie der Konsolidierung der United Nations Mission in Liberia (UNMIL).⁴²³ Nach dem Ende des UNAMSIL-Einsatzes wurde der weitere Stabilisierungsprozess in Sierra Leone ab Anfang 2006 durch kleinere politische Missionen begleitet.⁴²⁴

Die Bemühungen der UNAMSIL um Stabilität in Sierra Leone wurden durch Sanktionen ergänzt. Schon im Jahr 1997 wurde ein Waffenembargo gegen Sierra Leone, das zu dem Zeitpunkt noch von der ARFC-RUF-Allianz regiert wurde, erlassen und ein Sanktionskomitee eingerichtet. Ein Jahr später wurde das allgemeine Waffenembargo aufgehoben und durch ein Waffenembargo, das sich auf nichtstaatliche Akteure in Sierra Leone bezieht, ersetzt. Gleichzeitig wurden Reiseeinschränkungen gegen die RUF verhängt.⁴²⁵ Im Jahr 2000 kam ein Embargo gegen Diamanten aus Sierra Leone, die nicht Bestandteil der Zertifizierungssystems waren, hinzu.

9.3 UNAMSIL und OK: Spoiler-Management?

Der Handel mit Diamanten spielte eine zentrale Rolle in der Finanzierung und Ausstattung der RUF. Durch die Besetzung diamantenreicher Gegenden in Sierra Leone verschaffte sich die RUF Zugang zu leicht plünderbaren alluvialen Diamanten. De Beers schätzt, dass sich die Einnahmen der RUF aus dem

⁴²³ Vgl. S/RES/1562 (2004), 17. September 2004; mit dieser Resolution mandatiert der Sicherheitsrat für den Zeitraum 1.1. – 30.6. 2005 eine residuale Präsenz der UNAMSIL.

⁴²⁴ Auf UNAMSIL folgte zunächst das United Nations Integrated Office in Sierra Leone (UNIOSIL), vgl. S/RES/1620 (2005), 31. August 2005, und ab August 2008 das United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone (UNIPSIL), vgl. S/RES/1829 (2008), 4. August 2008.

⁴²⁵ S/RES/1171 (1998), 5. Juni 1998.

Diamantenhandel 1999 auf etwa 70 Millionen US Dollar beliefen.⁴²⁶ Auch nach dem Erlass der Sanktionen setzte die RUF den illegalen Diamantenhandel fort. Die Rohdiamanten wurden zum Teil über Diamantenhändler im Land veräußert oder gegen andere Güter getauscht,⁴²⁷ in geringem Umfang auch über das benachbarte Guinea geschmuggelt. Der Großteil des Diamantenhandels durch die RUF wurde jedoch in Kooperation mit der Regierung von Charles Taylor über Liberia abgewickelt.

Mit den Profiten aus dem Diamantenhandel wurden auch Waffenkäufe finanziert, deren Ursprung und Abwicklung durch die Berichte einer Sachverständigengruppe zur Kontrolle der Sanktionen gegen Akteure in Sierra Leone recht gut dokumentiert ist: „[P]rivate brokers and arms merchants are the principle suppliers but most large arms and ammunition supplies only reach the RUF indirectly, through countries with governments sympathetic to the rebels. The Panel has found conclusive evidence of supply lines to the RUF through Burkina Faso, Niger and Liberia.“⁴²⁸ Liberia spielte auch hier eine zentrale Rolle. Waffen, häufig aus osteuropäischen oder südosteuropäischen Beständen, wurden zunächst nach Liberia geliefert. Von hier aus wurde der Weitertransport nach Sierra Leone und in RUF-kontrolliertes Territorium organisiert. Die Beteiligung verschiedener Akteure der OK an dem Waffenhandel mit Liberia ist ebenfalls durch die Sachverständigengruppe dokumentiert, wie im nachfolgenden Kapitel zu Liberia noch weiter ausgeführt werden wird.⁴²⁹

⁴²⁶ Vgl. S/2000/1195, 20. Dezember 2000, S. 17, para 78.

⁴²⁷ Die zur Kontrolle der Sanktionen eingesetzte Sachverständigengruppe berichtet in 2000 über die Präsenz von mehr als vierzig Diamantenhändlern, viele davon libanesischer Nationalität, in Kenema. Viele der Diamantenhändler in Sierra Leone sind gleichzeitig Importeure von Nahrungsmitteln und Konsumgütern; vgl. S/2000/1195, 20. Dezember 2000, S. 18, para 83/84.

⁴²⁸ S/2000/1195, 20. Dezember 2000, S. 34, para 194/195.

⁴²⁹ Vgl. S/2000/1195, 20. Dezember 2000, S. 11, para 27.

Einige Beobachter sind der Auffassung, dass die RUF aus dem Friedensabkommen von Lomé als Gewinner hervorging.⁴³⁰ Foday Sankoh hatte sich durch Lomé nicht nur die Position des Vizepräsidenten, sondern auch die des Vorsitzenden der staatlichen „Commission for the Management of Strategic Mineral Resources“ gesichert und damit auch zumindest ein gewisses Maß an Kontrolle über die natürlichen Ressourcen Sierra Leones. Bei genauer Betrachtung war es jedoch für die RUF nicht opportun, ihre gewissermaßen „private“ Kontrolle über die Diamantenfelder und ihre Existenz als militärischen Verband aufzugeben.⁴³¹

Die RUF verfügte neben dem Diamantenhandel über keine nennenswerten Quellen der Unterstützung oder gar der Legitimität. Profite aus dem Diamantenhandel sorgten für eine hinreichende Finanzierung, Versorgung und Ausstattung. Die Rebellengruppe war dadurch nicht auf die Unterstützung der Bevölkerung angewiesen und hatte sich auch nie um eine entsprechende Basis bemüht.⁴³² Anders gesagt: Die RUF entwickelte zur Sicherung ihrer Kapazität, Macht und Relevanz weder eine attraktive Ideologie noch eine feste Anhängerschaft, was gleichzeitig ihre Abhängigkeit von fortlaufenden Diamantendeals und so von Charles Taylor und den mit ihm verknüpften kriminellen Netzwerken vertiefte.

Die Partnerschaft mit Taylor basierte auf der Kontrolle der Diamantenfelder durch die RUF und auf dem Nutzen der Rebellen als Proxy für Taylors politische Ambitionen.⁴³³ So betrachtet verwundert es nicht, dass sich die RUF nach Lomé, trotz ihrer Beteiligung an der Regierung, nicht nur dem Entwaffnungsprogramm entzog,⁴³⁴ sondern auch die Entsendung von UNAMSIL-Truppen in strategische

⁴³⁰ Vgl. etwa Kendra Dupuy/Helga Malmin Binningsbø, Power Sharing and Peacebuilding in Sierra Leone, Oslo: Center for the Study of Civil War, 2007 (CSCW Papers), S. 26.

⁴³¹ Vgl. William Reno, „The Failure of Peacekeeping in Sierra Leone“, in: Current History, 100 (2001) 646, S. 219–225 (222f).

⁴³² Vgl. ebenda, S. 222; International Crisis Group, Sierra Leone, Time for a New Military and Political Strategy, Freetown/Brussels/London: ICG, 11. April 2001 (ICG Africa Report 28), S. 15.

⁴³³ Vgl. Dena Montague, „The Business of War and the Prospects for Peace in Sierra Leone“, in: The Brown Journal of World Affairs, 9 (2002)1, S. 229–237 (231).

⁴³⁴ Vgl. S/1999/1223, 6. Dezember 1999, S. 4, para 14.

Landesteile verhindern wollte.⁴³⁵ Die exklusive Kontrolle der besetzten Diamantenfelder und der Erhalt der RUF als bewaffnete Miliz war gegenüber der Umsetzung des Friedensabkommens offensichtlich die präferierte Option, die die RUF zudem trotz der Präsenz von Blauhelmtruppen in Sierra Leone auch für umsetzbar hielt.

Bei der Entsendung der UNAMSIL waren die VN davon ausgegangen, dass deren primäre Aufgabe in der Unterstützung der Konfliktparteien bei der Umsetzung des Lomé-Abkommens bestehen würde und dass man diese Aufgabe gemeinsam mit der ECOMOG wahrnehmen würde.⁴³⁶ Es zeigte sich jedoch bald, dass das Lomé-Abkommen keinen Bestand haben sollte. Hinzu kam, dass ECOWAS statt einer Reduzierung der ECOMOG einen völligen Rückzug aus Sierra Leone anstrebte. Grundlegende Annahmen – und damit auch Planungsprämissen für die Entsendung der UNAMSIL – über die Belastbarkeit des Friedensprozesses, die Intention der Konfliktparteien sowie die Stärke der regionalen und internationalen Sicherheitspräsenz in Sierra Leone stellten sich nach kurzer Zeit als unzutreffend heraus.

Mehr oder weniger von Beginn an sah sich die UNAMSIL bewaffneten Angriffen der RUF ausgesetzt.⁴³⁷ Mandat, Kapazität und Strategie der Mission waren in dieser Situation nicht adäquat. Die Übernahme zusätzlicher Aufgaben von der abziehenden ECOMOG strapazierte die Kapazität der Mission weiter. „With ECOMOG gone and UNAMSIL still not up to full strength, a security vacuum was created, which the rebels exploited“, beschreibt ein VN-Bericht über die Lehren aus Sierra Leone die Situation.⁴³⁸ Verschiedentlich wurden Blauhelm-Soldaten

⁴³⁵ Vgl. S/2000/13, 11. Januar 2000, S. 2, para 4, hier wird über Bedingungen berichtet, die die RUF stellte, bevor sie eine Dislozierung von Blauhelmen in Gegenden unter ihrer Kontrolle zulassen würde; von Behinderungen bei der Dislozierung von UNAMSIL-Truppen wird berichtet in S/2000/186, 7. März 2000, S. 4, para 16 sowie S/2000/455, 19. Mai 2000, S. 1, para 3.

⁴³⁶ United Nations Department of Peacekeeping Operations, Peacekeeping Best Practices Unit, Lessons Learned from United Nations Peacekeeping Experiences in Sierra Leone, New York September 2003, S. 10, 24; vgl. ebenfalls John L. Hirsch, „War in Sierra Leone“, in: Survival, 34 (2001)3, S. 145–162 (157).

⁴³⁷ Vgl. S/2000/186, 7. März 2000, S. 16, para 11.

⁴³⁸ Vgl. United Nations Department of Peacekeeping Operations, Peacekeeping Best Practices Unit, Lessons Learned from United Nations Peacekeeping Experiences in Sierra Leone, New York September 2003, S. 5.

in Konfrontationen mit RUF-Rebellen durch diese entwaffnet. Die entwendeten Waffen stärkten wiederum die Kapazitäten der RUF.⁴³⁹

Das Lomé-Friedensabkommen brach endgültig zusammen, als Anfang Mai 2000 die Lage dramatisch eskalierte und die RUF etwa 500 Blauhelme als Geiseln nahm. Deren Freilassung konnte erst durch die Intervention von Charles Taylor erwirkt werden.

Die Ereignisse beförderten eine Strategieanpassung der internationalen Gemeinschaft und der Vereinten Nationen in Sierra Leone. Dazu gehörten eine robustere Ausgestaltung des Mandats der UNAMSIL, die Erweiterung ihrer Truppenstärke und eine zusätzliche militärische Verstärkung durch einen britischen Militäreinsatz. Nach zwei weiteren Friedensabkommen und zusätzlichen Maßnahmen zur Unterbindung des Diamantenschmuggels, wie neuen Sanktionen gegen Liberia, konnte der Friedensprozess in Sierra Leone stabilisiert werden. Die staatliche Kontrolle über den Diamantensektor blieb allerdings eine Herausforderung für alle Bemühungen um eine Konsolidierung des Friedens und die Ausweitung staatlicher Autorität.

9.4 Problemerperzeption: Einschätzungen der VN

In den Berichten des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat über die Aktivitäten der Mission kommt der Begriff Organisierte Kriminalität nicht vor. Allerdings werden deutlich Bezüge zwischen den Spoiler-Aktivitäten der RUF und deren Interesse an Sierra Leones Diamantenfeldern hergestellt. Details und Einschätzungen zu den Verbindungen zwischen der RUF und OK-Netzwerken, die meist über Charles Taylor betrieben wurden, finden sich allerdings in den Berichten der Sachverständigengruppe zur Überwachung der Sanktionen.⁴⁴⁰

⁴³⁹ Vgl. S/2000/1195, 20. Dezember 2000, S. 32, para 179.

⁴⁴⁰ Vgl. S/2000/1195, 20. Dezember 2000, sowie entsprechende Berichte der Sachverständigengruppe, die im Zuge der Sanktionen gegen Liberia etabliert wurde, siehe beispielsweise S/2001/1015, 26. Oktober 2001; S/2002/470, 19. April 2002; S/2002/1115, 25. Oktober 2002.

Aus den Berichten des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat wird jedoch deutlich, dass die VN bereits relativ früh Zweifel an der Bereitschaft der RUF hatten, das Friedensabkommen umzusetzen. Schon ein halbes Jahr nach Entsendung der UNAMSIL berichtet der Generalsekretär über erhebliche Behinderungen der Mandatsumsetzung durch die ehemalige Rebellengruppe, die sich nun RUF-Party (RUFP) nannte. Von der RUF ging eine Bedrohung des Friedensprozesses wie auch des VN-Personals aus. Berichtet wurde unter anderem über Angriffe auf Soldaten der UNAMSIL und der ECOMOG, Festsetzung von Einsatzpersonal, Entwendung von Waffen und Gerät, Einschränkung der Bewegungsfreiheit der VN-Truppen und Behinderung der Dislozierung in Gebieten unter Kontrolle der RUF.⁴⁴¹ Der Generalsekretär folgerte in einem öffentlichen Bericht: „Quite understandably the present situation gives rise to serious doubts about the commitment of Mr. Sankoh and the RUF to the faithful implementation of the Peace Agreement.“⁴⁴²

Im gleichen Bericht wird darauf hingewiesen, dass UNAMSIL keinen Zugang zu RUF-kontrolliertem Territorium „including areas of major economic activity“⁴⁴³ hat, und dies das größte Hindernis bei der Ausweitung staatlicher Autorität darstellt. Hier wird explizit eine Verbindung zwischen dem Verhalten der RUF und ökonomischen Aktivitäten hergestellt.

Die Lage nach der Eskalation vom Mai 2000 beschreiben die VN als bürgerkriegsähnlichen Zustand.⁴⁴⁴ Die VN vermuteten, dass die Absicht der UNAMSIL, ihre Präsenz auf Koidu, wo die RUF Diamanten schürfte, auszuweiten, zu der Entscheidung der RUF beigetragen hat, UNAMSIL anzugreifen.⁴⁴⁵ Im Bericht an den Sicherheitsrat vom Mai 2000 wird eine Aufstockung der Truppen auf 16 500 vorgeschlagen. Die Kalkulation der Truppenstärke basiert expli-

⁴⁴¹ Vgl. S/2000/186, 7. März 2000, S. 16, para 11.

⁴⁴² Ebenda, S. 15, para 60.

⁴⁴³ Vgl. ebenda, S. 12, para 49.

⁴⁴⁴ Vgl. S/2000/751, 31. Juli 2000, S. 1, para 2.

⁴⁴⁵ Vgl. S/2000/455, 19. Mai 2000, S. 8–9, para 56.

zit auf der Annahme, dass sich die RUF auch weiterhin Guerilla-Taktiken zur Durchsetzung ihrer Interessen bedienen würde.⁴⁴⁶

Auch nach der Stabilisierung des Friedensprozesses und dem Einlenken der RUF blieben illegales Diamantenschürfen und fehlende staatliche Kontrolle über diamantenreiche Gegenden ein Problem. Allerdings waren es dann nicht mehr RUF-Rebellen, sondern neue Akteure, deren Bestreben, die Diamantenfelder zu kontrollieren, die UNAMSIL und staatliche Stellen herausforderte. Die Motivation und Allianzen dieser Gruppen sowie das Ausmaß ihrer illegalen Aktivitäten bleiben unklar. Daher ist es auch schwierig, diese Gruppen entweder eindeutig der OK oder dem politischen Spektrum zuzuordnen.

In den Berichten ist die Rede von nicht-staatlichen Akteuren, deren Konkurrenz um den Diamantensektor zu Spannungen und Misstrauen führte.⁴⁴⁷ Die Präsenz von Gruppen Jugendlicher in den Diamantenfeldern wurde nicht nur als Sicherheitsproblem, sondern auch als Herausforderung für die staatliche Autorität betrachtet.⁴⁴⁸ Auch Allianzen zu politischen Akteuren schienen hier eine Rolle zu spielen: „Some youth groups appear to enjoy political patronage, and the Sierra Leone police seem to be reluctant or unable to challenge the undermining of State authority by these groups, especially in Koidu and Tongo fields in the eastern region.“⁴⁴⁹

Einer Schätzung der UNAMSIL zufolge waren 2003 nur 50 Prozent des Diamantenschürfens in Sierra Leone lizenziert.⁴⁵⁰ Ohne eine effektive Polizei und mit UNAMSIL als einzigen Garanten für Stabilität in den diamantenreichen Regionen,⁴⁵¹ ließ sich zumindest dort von staatlicher Kontrolle nicht reden. Die

⁴⁴⁶ Vgl. ebenda, S. 13, para 85.

⁴⁴⁷ Vgl. S/2002/1417, 24. Dezember 2002, S. 6, para 22.

⁴⁴⁸ Vgl. S/2003/321, 17. März 2003, S. 2, para 9, S. 8, para 34.

⁴⁴⁹ Ebenda, S. 2, para 9.

⁴⁵⁰ Vgl. S/2003/1201, 23. Dezember 2003, S. 3, para 10.

⁴⁵¹ Vgl. S/2003/321, 17. März 2003, S. 8, para 34.

Effektivität staatlicher Beobachter, die von der Regierung zur Kontrolle illegaler Aktivitäten in diese Gegenden entsandt wurden, wurde unter anderem durch Korruption unterminiert.⁴⁵²

Im letzten Bericht der UNAMSIL vor ihrem Abzug heißt es: „The large numbers of youths engaged in illegal mining activities, as well as the largely unregulated power of chiefdom authorities to issue mining licenses, presented challenges in the Government’s efforts to encourage potential investors. Bringing diamond mining under effective control will therefore be a long-term effort that requires active community involvement and international support long after the exit of UNAMSIL.”⁴⁵³

9.5 Strategie und Strategieanpassung

Ein deutlicher Strategiewechsel zeigte sich in der Ausweitung und robusteren Gestaltung der internationalen Sicherheitspräsenz in Sierra Leone, der Ausweitung der Sanktionspolitik auf Liberia und der veränderten Mandatsumsetzung durch UNAMSIL. Diese Änderungen, die im Folgenden kurz diskutiert werden, waren darauf ausgerichtet, das Spoiler-Potential der RUF zu reduzieren und ihre Finanzierung und Ausstattung durch illegalen Diamantenhandel zu unterbinden.

Das ursprüngliche Mandat von UNAMSIL enthielt nur in sehr eingeschränktem Umfang Befugnisse zur Anwendung von Zwangsmaßnahmen. Nach Kapitel VII der VN-Charta waren zunächst lediglich Maßnahmen zum Schutz von Zivilisten und von VN-Personal mandatiert. Schon im Februar 2000 bekam die UNAMSIL, mit der Mandatierung einer Reihe von neuen Aufgaben nach Kapitel VII, ein deutlich robusteres Mandat. Die Geiselnahme der rund 500 Blauhelmen im Mai 2000 war nicht nur im Hinblick auf die Sicherheit der Einsatzkräfte, sondern auch auf die Glaubwürdigkeit der UNAMSIL und die Absicherung des

⁴⁵² Vgl. S/2005/273, 26. April 2005, S. 6, para 25.

⁴⁵³ S/2005/777, 12. Dezember 2005, S. 7–8, para 38.

Friedensprozesses ein Desaster. Sie verdeutlichte noch einmal die Dringlichkeit eines Strategiewechsels.

Am 19. Mai 2000 hob der Sicherheitsrat die Truppenstärke auf 13 000 an.⁴⁵⁴ In seinem Bericht an den Sicherheitsrat empfahl der Generalsekretär angesichts der Sicherheitslage und der Versuche der RUF, den Friedensprozess zu unterminieren, eine Ausweitung der Truppenstärke auf 16 500. Im gleichen Bericht wird klargestellt, dass das Mandat und die Einsatzregeln zum Einsatz von Waffengewalt im Falle der Selbstverteidigung gegen Angriffe oder feindliche Absichten ermächtigen. „In the present circumstances, it is obvious that the use of force against all elements that continue to display a hostile intent towards the United Nations would be warranted and justified.“⁴⁵⁵

Diese Sichtweise wurde vom Sicherheitsrat unter Anerkennung der veränderten Lage in Sierra Leone in einer Resolution vom August explizit bestärkt. Als prioritäre Aufgabe bezeichnete der Sicherheitsrat: „To deter and, where necessary, decisively counter the threat of RUF attacks by responding robustly to any hostile actions or threat of imminent and direct use of force.“⁴⁵⁶ Im März 2001 erweiterte der Sicherheitsrat die UNAMSIL auf eine Gesamtstärke von 17 500 Soldaten.⁴⁵⁷ In einem Zeitraum von eineinhalb Jahren wurde die Missionsstärke also fast verdreifacht. UNAMSIL war zu dem Zeitpunkt der größte Friedenseinsatz weltweit.

Am 7. Mai 2000, also noch während der akuten Phase der Krise, wurde die internationale militärische Präsenz in Sierra Leone darüber hinaus durch britische Truppen verstärkt. Auch nach deren Abzug im Juni 2000 wurden 200 britische Soldaten für die Ausbildung der Armee von Sierra Leone sowie eine „Over-the-Horizon-Force“ bereitgestellt.⁴⁵⁸ Begleitend wurden Sanktionen erlas-

⁴⁵⁴ S/RES/1299 (2000), 19. Mai 2000.

⁴⁵⁵ S/2000/455, 19. Mai 2000, S. 13 f, para 89.

⁴⁵⁶ S/RES/1313 (2000), 4. August 2000.

⁴⁵⁷ S/RES/1346 (2001), 30. März 2001.

⁴⁵⁸ Vgl. UN DPKO Peacekeeping Best Practices Unit, Lessons Learned in Sierra Leone, S. 13.

sen, die darauf abzielten, die Unterstützung der RUF durch illegalen Diamanten- und Waffenhandel zu unterbinden. Am 5. Juli 2000 wurde ein Embargo gegen Rohdiamanten aus Sierra Leone erlassen,⁴⁵⁹ eine Sachverständigengruppe sollte zu Verstößen gegen das Waffenembargo und Zusammenhängen zwischen Diamanten- und Waffenhandel ermitteln. Acht Monate später wurde schließlich ein Embargo gegen liberianische Diamanten erlassen.⁴⁶⁰

Zugrunde liegt diesen Maßnahmen eine deutlich veränderte, beziehungsweise klarere Einschätzung des Spoiler-Potenzials und der Intention der RUF. Auch nach einem weiteren Waffenstillstandsabkommen (Abuja I) vom November 2000 wurde die Bereitschaft der RUF, am Friedensprozess mitzuwirken, kritisch beurteilt – nicht zuletzt aufgrund ihrer ökonomischen Interessen: „The continuing reluctance of RUF to disarm and to allow the Government to extend its authority to areas held by the rebels remains a cause for deep concern and leaves serious doubts about their intentions. In particular, it would appear that so far RUF is ready to implement only those aspects of the Abuja Agreement that pose no threat to its military strength and to its exploitation of the natural resources of the country.”⁴⁶¹

Verändert haben sich ebenfalls das Mandatsverständnis und die Mandatsumsetzung der UNAMSIL, insbesondere in Bezug auf Maßnahmen, die die Unterbindung illegaler ökonomischer Aktivitäten betreffen. Noch im Bericht vom 7. März 2000 wurde deutlich gemacht, dass UNAMSIL zwar bereit sei, die Herstellung eines sicheren Umfelds sowie die Auflösung paralleler, nicht-staatlicher Strukturen, die diesem Ziel entgegen stehen, zu unterstützen, dass die Mission jedoch nicht in ökonomische Aktivitäten eingreifen werde: „[I]t should be underlined that UNAMSIL has neither the mandate nor the intention to stop or interfere with any economic activity. The exploitation of natural resources falls entirely within the responsibility of the Government and its relevant organs, in

⁴⁵⁹ S/RES/1306 (2000), 5. Juli 2000.

⁴⁶⁰ Vgl. S/RES/1343 (2001), 7 März 2001.

⁴⁶¹ S/2001/228, 14. März 2001, S. 15, para 97.

particular the Commission for the Management of Strategic Resources, National Reconstruction and Development under the chairmanship of Mr. Sankoh.”⁴⁶²

Hier beschränkte man sich also noch darauf, Verantwortung von Akteuren einzufordern, an deren Willen, das Friedensabkommen umzusetzen, schon erhebliche Zweifel bestanden. Es ist fraglich, welchen strategischen Nutzen die öffentliche Ankündigung, dass man sich in illegale ökonomische Aktivitäten nicht einmischen werde, zu dem Zeitpunkt hatte und welches Signal dies an Foday Sankoh sendete, der den illegalen Diamantenhandel mit Hilfe der RUF auch nach Lomé weiter betrieb. Deutlich zeigt dies jedoch, dass zu dem Zeitpunkt konkrete Maßnahmen zur Unterbindung dieser Aktivitäten oder ein robustes Vorgehen gegen ihre Betreiber nicht in Erwägung gezogen wurde.

Diese Haltung änderte sich rasch dahingehend, dass Aktivitäten zur Unterstützung der staatlichen Kontrolle über das Schürfen und den Export von Diamanten sowie zur Unterbindung von Diamantenschmuggel deutlich aufgestockt wurden. Insbesondere nach dem Abkommen Abuja II vom Mai 2001 kam es zu einer Reihe neuer Maßnahmen. Im September 2002 wurde, neben der Kapazität des Sicherheitssektors, der Reintegration von Ex-Kombattanten, der Konsolidierung staatlicher Autorität landesweit und der Einhegung des Konflikts in Liberia, auch die staatliche Kontrolle über Diamantenabbau und Export in die Zielvorgaben für den Abzug der Mission aufgenommen.⁴⁶³

Bis Ende 2001 wurde die landesweite Dislozierung von UNAMSIL Truppen, auch in Gegenden unter RUF Kontrolle, umgesetzt.⁴⁶⁴ Zwischen Mai 2001 und Januar 2002 wurden zudem über 19 000 Mitglieder der RUF entwaffnet.⁴⁶⁵ Zu-

⁴⁶² S/2000/186, 7. März 2000, S. 12, para 49.

⁴⁶³ Vgl. S/2002/987, 5. September 2002, S. 4, para 21.

⁴⁶⁴ Für die Details zum Einsatzkonzept vgl. S/2001/1195, 13. Dezember 2001, S. 2, para 11; S/2000/832, 24. August 2000, S. 4f, para 28 ff sowie S/2001/228, 14. März 2001, S. 9f, para 57 ff.

⁴⁶⁵ Diese Zahlen sind für den Zeitraum 18. Mai 2001 bis 17. Januar 2002, vgl. S/2002/267, 14. März 2002, S. 3, para 13; die International Crisis Group berichtete im Oktober 2001 über mehr als 22 000 RUF Rebellen, die Teil des Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramms waren, vgl. International Crisis Group, Sierra Leone: Managing Uncertainty, Freetown/Brussels: International Crisis Group, 24. Oktober 2001 (Africa Report 35), S. 1.

dem unterstützten UNAMSIL die Regierung bei verschiedenen Maßnahmen, die die Kontrolle des Diamantensektors verbessern sowie illegales Schürfen und Schmuggeln von Diamanten unterbinden sollten. Hierzu gehörte die Unterstützung, auch durch den Einsatz von Militärbeobachtern, beim Kartographieren von Diamantenfeldern und der Ermittlung der Koordinaten lizenziert Schürffelder;⁴⁶⁶ das Monitoring von Diamantenfeldern, am Boden und aus der Luft, zur Aufdeckung illegaler Schürfstätten und -aktivitäten;⁴⁶⁷ sowie die Unterstützung bei Aufklärungskampagnen über Diamantenschmuggel etwa durch Nutzung der Radiokapazitäten der Mission.⁴⁶⁸ UNAMSIL unterstützte darüber hinaus die Einführung eines Katastersystems, das zur Lösung von Konflikten um Schürfrechte und Schürfeinheiten und zu besseren Investitionsbedingungen im Diamantensektor beitragen sollte.⁴⁶⁹

Schließlich trug UNAMSIL zum Aufbau polizeilicher Kapazitäten in relevanten Bereichen bei, beispielsweise durch Einrichtung einer „Diamonds Crime and Intelligence Investigation Unit“ in der sierra-leonischen Polizei.⁴⁷⁰

9.6 Rolle der Akteure

Auch nach dem Friedensabkommen von Lomé war Foday Sankoh, der durch Lomé zum Vorsitzenden der Commission for the Management of Strategic Mineral Resources wurde, weiter in Diamantenschmuggel involviert.⁴⁷¹ Dies ist durch Berichte der VN-Sachverständigengruppe über Sanktionsverstöße hinrei-

⁴⁶⁶ Vgl. S/2003/321, 17. März 2003, S. 8, para 37; S/2003/863, 5. September 2003, S. 7, para 30.

⁴⁶⁷ Vgl. S/2002/1417, 24. Dezember 2002, S. 1, para 2; S/2003/663, 23. Juni 2003, S. 6/7, para 25; S/2003/1201, 23. Dezember 2003, S. 3, para 10; S/2003/863, 5. September 2003, S. 7, para 30.

⁴⁶⁸ Vgl. S/2003/663, 23. Juni 2003, S. 6f, para 25.

⁴⁶⁹ Vgl. S/2005/273, 26. April 2005, S. 6. para 24.

⁴⁷⁰ Vgl. S/2004/228, 19. März 2004, S. 2, para 3.

⁴⁷¹ Vgl. International Crisis Group, Sierra Leone. Time for a New Military and Political Strategy, Freetown/Brussels/London: International Crisis Group, 11. April 2001, S. 12.

chend belegt. In diesen wird Foday Sankoh ein doppeltes Spiel vorgeworfen: „A picture emerges of a double-dealing leader, clutching at financial opportunities for personal and political gain, outside of the governmental framework in which he was ostensibly working. Most of this is related to the diamond trade.”⁴⁷² So soll Sankoh zwischen Ende 1999 und dem Zusammenbruch des Lomé-Prozesses im Mai 2000 mehrere Vereinbarungen mit internationalen Firmen in seinem Namen, im Namen der RUF und in dem der Kommission getroffen und sich hierdurch finanzielle Vorteile verschafft haben. Die Kommission selbst trat in dieser Zeit nie zusammen.⁴⁷³

Was im Falle Sierra Leones erstaunt, ist die umfangreiche Beteiligung und Komplizenschaft internationaler Akteure am Schmuggel von Diamanten aus Sierra Leone und von Waffen nach Sierra Leone. Waffenlieferungen an die RUF beispielsweise waren logistisch äußerst komplexe Unterfangen. Ein Experte von Africa Confidential machte in einer Anhörung mit Sicherheitsratsmitgliedern deutlich, dass der Einkauf und Transport für eine Waffenlieferung an die RUF in Sierra Leone vom April 1999, deren Weg von der Ukraine über Burkina Faso und Liberia führte und in deren Endnutzerzertifikat Burkina Faso ausgewiesen war, Beamte und Geschäftsleute in mindestens sieben Ländern einbezogen haben muss.⁴⁷⁴

Auch die Sachverständigengruppe, die zur Kontrolle der Sanktionen eingesetzt wurde, drückte ihr Erstaunen darüber aus, dass illegale Transaktionen einer solchen Größenordnung ungehindert verlaufen konnten: „Since weapons have moved into the region and across borders with impunity, it can only be assumed that the parties involved – the brokers and suppliers of arms to the RUF – have obtained cooperation from border and customs inspectors, and licensing govern-

⁴⁷² S/2000/1195, 20. Dezember 2000, S. 8, para 3.

⁴⁷³ Vgl. ebenda, S. 19, para 90.

⁴⁷⁴ Vgl. ebenda, S. 7f, para 32; die gleiche Transaktion wird auch in den Berichten der Sachverständigengruppe zur Kontrolle der Sanktionen erwähnt, vgl. S/2000/1195, 20. Dezember 2000, S. 35f, para 203 ff.

ment departments in order to circumvent UN sanctions and normal border controls.”⁴⁷⁵

Über die Rolle anderer Akteure in der politisch relevanten Elite sowie in Sierra Leones Sicherheitssektor wird in den Berichten des Generalsekretärs über die Arbeit der UNAMSIL wenig bekannt. Zusammenhänge zwischen Gruppen junger Männer, die illegal Diamanten schürfen und politischen Patronagenetzwerken, ebenso die Auswirkungen von Korruption auf die Effizienz staatlicher Kontrollmechanismen, werden erwähnt, jedoch nicht näher ausgeführt. Der illegale Diamantenhandel dürfte allerdings nach Ende des Krieges für diverse Gruppen, einschließlich der großen Zahl an Ex-Kombattanten, ein Anreiz gewesen sein, zumal es in der legalen Ökonomie kaum Erwerbsmöglichkeiten gab.⁴⁷⁶

9.7 Auswirkungen auf die Mandatsumsetzung

Die Auswirkungen der Ereignisse und der Aktionen einer OK-gestützten Rebellenorganisation auf die Mandatsumsetzung von UNAMSIL waren gravierend. Sie illustrieren, welche vielfältigen Beeinträchtigungen und Folgewirkungen eintreten können, wenn sich ein starker Spoiler zunächst durchsetzt, gerade auch gegen eine VN-Mission.

Erstens sind hier die Auswirkungen auf den Einsatz insgesamt zu nennen. Die Geiselnahme von 500 Blauhelmen zeigte deutlich, dass sich die Blauhelm-Truppe gegenüber einer Rebellenarmee, die von der Bevölkerung weitgehend als krimineller Akteur betrachtet wurde, nicht durchsetzen konnte. Die Glaubwürdigkeit

⁴⁷⁵ S/2000/1195, 20. Dezember 2000, S. 34–35, para 196.

⁴⁷⁶ In einem Bericht von Human Rights Watch gibt ein Ex-Kombattant an, mit einem kleinen Team in den Diamantenfeldern tätig zu sein, nicht zuletzt weil dies wesentlich lukrativer als das Entwaffnungs- und Demobilisierungsprogramm ist; vgl. Human Rights Watch, Youth, Poverty and Blood. The Lethal Legacy of West Africa’s Regional Warriors, Human Rights Watch Vol. 17, No. 5 (A), März 2005, S. 24.

von UNAMSIL war damit stark beeinträchtigt. Beobachter sprachen vom erneuerten Scheitern eines VN-Einsatzes.⁴⁷⁷

Den Verlust an Glaubwürdigkeit verdeutlichen auch die Einschätzungen zivilgesellschaftlicher Akteure. In einem Bericht der Sachverständigengruppe wird über Diskussionen im Rahmen einer zivilgesellschaftlichen Konferenz im Jahr 2000 berichtet: „The recommendations were based on widespread public frustration in Sierra Leone with the de facto division of the country into two parts – one with diamonds, controlled by the RUF, and one largely without diamonds, controlled by the government. The conference was vocal in its criticism of UNAMSIL’s mandate and/or its inability to change this situation. UNAMSIL, the conference concluded, was actually complicit in dividing the country and in ensuring that the RUF can mine diamonds with impunity.”⁴⁷⁸

Die Unsicherheit, die die Ereignisse vom Mai 2000 verbreiteten, wird an dem Verhalten weiterer bewaffneter Gruppen deutlich: „Following the attacks by RUF on UNAMSIL and its movements in the direction of Freetown, many ex-Sierra Leone Army and Civil Defence Forces combatants have taken up arms and are likely to remain armed at least for as long as RUF continues its attacks.”⁴⁷⁹

Zweitens gab es missionsinterne Wirkungen, genauer gesagt: eine starke Beeinträchtigung der Kapazitäten der Mission. Zwei Truppensteller, Indien und Jordanien, zogen ihren Beitrag zur UNAMSIL Ende 2000/Anfang 2001 zurück. Für die Vereinten Nationen und UNAMSIL hatte das zur Folge, dass sie in einer volatilen Phase, in der zudem noch die Gesamtstärke von UNAMSIL aufgestockt werden sollte, zusätzlich die Beiträge dieser beiden Länder ersetzen mussten.⁴⁸⁰

⁴⁷⁷ Reno, „The Failure of Peacekeeping in Sierra Leone“.

⁴⁷⁸ S/2000/1195, 20. Dezember 2000, S. 29, para 151.

⁴⁷⁹ S/2000/455, 19. Mai 2000, S. 1, para 5.

⁴⁸⁰ Vgl. S/2000/1199, 15. Dezember 2000, S. 4f, para 27.

Für die Entscheidung der beiden Staaten zum Rückzug aus UNAMSIL werden unterschiedliche Gründe angeführt. Eine Erklärung ist, dass sich aufgrund der Strategieanpassung die Natur der Mission so verändert hat, dass die grundsätzliche Entscheidung über eine Beteiligung revidiert werden musste.⁴⁸¹

Zumindest in Hinblick auf den Rückzug Indiens aus der UNAMSIL wird vermutet, dass hier auch ein Zerwürfnis zwischen dem indischen Kommandeur der UNAMSIL und seinem nigerianischen Stellvertreter eine Rolle gespielt hat, das zumindest indirekt auch auf eine Schnittstelle zur OK verweist: Der indische Kommandeur der VN-Truppen in Sierra Leone, General Jetley, hatte seine nigerianischen Kollegen, einschließlich des stellvertretenden Kommandeurs, der Komplizenschaft mit Foday Sankoh und der Bereicherung am Diamantenschmuggel beschuldigt.⁴⁸² Seine Vorwürfe legte er in einem vertraulichen Schreiben an VN-Generalsekretär Kofi Annan dar, das an die Öffentlichkeit gelangte. Sein nigerianischer Stellvertreter forderte danach den Abzug von General Jetley, der in der Tat nach nur knapp einem Jahr die Mission verließ.⁴⁸³ In einem VN-Bericht über die Lehren aus dem Einsatz in Sierra Leone heißt es dazu: „[P]ersonal differences between the mission's leadership during the crisis of early 2000 detracted from the spirit of cohesion that was essential.“⁴⁸⁴

⁴⁸¹ UN DPKO Peacekeeping Best Practices Unit, Lessons Learned in Sierra Leone, S. 36.

⁴⁸² Vorwürfe der Beteiligung am Diamantenschmuggel hatte es vorher schon vielfach gegen die ECOMOG gegeben, die sich zu einem großen Teil aus nigerianischen Truppen zusammensetzte; vgl. S/2000/1195, 20. Dezember 2000, S. 29 para 153. Ein Teil dieser Truppen wurde nach Abzug der ECOMOG in die UNAMSIL überführt, vgl. S/2000/186, 7. März 2000, S. 5, para 19; S/2000/455, 19. Mai 2000, S. 4f, para 24.

⁴⁸³ Der komplette Bericht ist im Internet einsehbar unter <http://www.sierra-leone.org/Other-Conflict/jetley-0500.html> (eingesehen am 27. Mai 2012); über den Vorfall, seine Handhabung und Konsequenzen wurde mehrfach in der Presse berichtet, vgl. Chris McGreal, „Sierra Leone Peace Force Accused of Sabotage“, in: The Guardian, 9. September 2000, im Internet: <http://www.guardian.co.uk/world/2000/sep/09/sierraleone.unitednations> (eingesehen am 27. Mai 2012); Nigeria: Sack UN Force Commander, in: BBC News, 10. September 2000, im Internet: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/af-rica/917962.stm> (eingesehen am 28. Mai 2012); Barbara Crossette, Infighting Leads to Indian Pullout of Its Sierra Leone Forces, in: The New York Times, 22. September 2000, im Internet: <http://www.nytimes.com/2000/09/22/world/infighting-leads-to-indian-pullout-of-its-sierra-leone-forces.html> (eingesehen am 27. Mai 2012).

⁴⁸⁴ UN DPKO Peacekeeping Best Practices Unit, Lessons Learned in Sierra Leone, S. 39.

Drittens gab es Auswirkungen auf die Umsetzung der einzelnen Mandatsaufgaben. Durch den Zusammenbruch des Abkommens von Lomé musste sich die Mission auf Sicherheitsfragen konzentrieren. Andere Aspekte der Mission konnten daher zunächst nicht umgesetzt werden, so etwa die Entsendung von zivilen Teams (civil affairs officers) zur Unterstützung lokaler Regierungsstrukturen, der Reintegration von Vertretern der Konfliktparteien in staatliche Strukturen und der sukzessiven Ausweitung staatlicher Autorität auch außerhalb der städtischen Ballungsräume.⁴⁸⁵

Die Konsolidierung staatlicher Autorität landesweit und die staatliche Kontrolle über den Diamantenabbau waren sicherlich die beiden Zielvorgaben der UNAMSIL, deren Erreichung durch illegale ökonomische Aktivitäten und das hieraus resultierende Potenzial der RUF am stärksten beeinträchtigt waren. Dabei sind die Sicherheitslage, die Ausweitung staatlicher Autorität, und die Kontrolle der Diamantenfelder eng miteinander verknüpft. Diamantenfelder unter RUF-Kontrolle blieben auch nach Lomé „no go zones“ für den Staat. Ein BBC Reporter beschrieb die Stadt Makeni unter Kontrolle der RUF als „state within a state demarcated by a roadblock, manned by armed soldiers and set apart with a simple string across the road.“⁴⁸⁶ Dieses System ermöglichte den Fortbestand der RUF als nichtstaatlicher Gewaltakteur mit entsprechenden Auswirkungen für die Sicherheit. Während der Reduktion und des graduellen Abzugs der UNAMSIL wurde der Präsenz von Blauhelmen in den diamantenreichen Regionen so lange wie möglich erhalten.⁴⁸⁷

⁴⁸⁵ Vgl. ebenda, S. 19.

⁴⁸⁶ Mark Doyle, „Riding Sierra Leone’s Roadblocks“, in: BBC News, 9. April 2001, im Internet: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/1268365.stm> (eingesehen am 9. Mai 2012), vgl. ebenfalls Silberfein, „The Geopolitics of Conflict“, S. 227.

⁴⁸⁷ Vgl. S/2003/321, 17. März 2003, S. 3, para 13.

9.8 Zwischenergebnis Fallanalyse Sierra Leone

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Recherchen und Ermittlungen zu Verstößen gegen Sanktionen in Liberia und Sierra Leone Interaktionen und Netzwerke enthüllen, die über den lokalen Schmuggel von Rohstoffen und die Verwendung der Einnahmen für die machtpolitische oder ökonomische Agenda einzelner Akteure weit hinausgehen. Vielmehr decken sie ein komplexes Geflecht von Geschäftsbeziehungen zwischen Staatschefs, OK-Gruppen, internationalen Konzernen, Kriegsfürsten und Patronagenetzwerken auf. Der umfassende Mineralien- und Waffenschmuggel war nur durch die Duldung von oder aktive Beteiligung an OK-Aktivitäten durch Konzerne, Regierungen und Beamte in einer Reihe von Ländern möglich. Auch wenn die Verbindungen zwischen RUF und OK über verschiedene Mittelsmänner, insbesondere Charles Taylor, führten, so sind es diese Verbindungen, die die Ausrüstung und Finanzierung der RUF ermöglicht haben.

Es wäre sicherlich eine einseitige Sichtweise, die RUF nur als OK-Gruppe zu betrachten. Klar ist jedoch, dass die Verbindungen zu kriminellen Akteuren einen erheblichen Anteil an der Entwicklung der Ereignisse in Sierra Leone hatten. Eine Lehre für zukünftige Einsätze sollte sicherlich sein, dass es hier einer Rebellengruppe gelungen ist, sich ohne Unterstützung der Bevölkerung, unter den Augen einer Peacekeeping Truppe, unter Verletzung von internationalen Sanktionen und unter Bruch eines Friedensabkommens, erheblichen Einfluss zu erhalten.

Inzwischen wird Sierra Leone weitgehend als Fall erfolgreicher Stabilisierung durch die internationale Gemeinschaft betrachtet. Aus dem Einsatz von UNAMSIL werden unterschiedliche Lehren gezogen. Einige sehen die fehlende Befugnis der UNAMSIL, das Lomé-Abkommen auch gegen den Widerstand von Spoilern durchzusetzen, als grundsätzlichen Geburtsfehler des Abkommens.⁴⁸⁸ Die VN sehen den Grund für den letzten Erfolg der Mission im Vorgehen gegen die Spoiler-Aktivitäten der RUF in der Kombination verschiedener Maß-

⁴⁸⁸ Vgl. Reno, „Failure in Sierra Leone“, S. 222.

nahmen: „The RUF complied with the Abuja I and II Agreements only after it had been forced to do so, both politically and militarily, by a strengthened UNAMSIL, the Government’s restructured armed forces and the military threat posed by the ‘over-the-horizon’ forces of the United Kingdom. [...] Sanctions against Liberian President Charles Taylor and the international ban on ‘blood diamonds’ also cut off sources of revenue and support to the spoilers.“⁴⁸⁹ Silberfein dagegen kommt zu einem positiven Urteil über die Verhandlungsstrategie der VN in Gesprächen mit der RUF nach dem Kollaps des Lomé Abkommens und sieht diese als maßgeblichen Beitrag zu der Entwaffnung der RUF.⁴⁹⁰

Die VN zogen darüber hinaus grundsätzliche Lehren über die Bedeutung von illegaler Rohstoffausbeutung in fragilen Staaten: „In a ‘failed’ State, there is a direct link between the illegal exploitation of valuable mineral resources and the conflict. Such exploitation fuels illegal weapons supplies and provides an incentive for ‘spoilers’ of peace processes to continue the conflict. Tackling this phenomenon requires innovative global measures.“⁴⁹¹

Der Kimberley Prozess zur Zertifizierung von Rohdiamanten, der auch in Antwort auf die Konfliktökonomien in Sierra Leone entstand, ist ein Beispiel für solche innovativen Maßnahmen.⁴⁹² Kimberley ist vor allem deshalb richtungsweisend, weil er Mechanismen bietet, die Maßnahmen zur Unterbindung lokaler illegaler Ökonomien mit Dynamiken und Prozessen internationaler Märkte und der Etablierung einer Form internationaler Governance verbindet.

Sierra Leone ist auch ein Beispiel für die Möglichkeit, auf den Nexus zwischen Rohstoffen und Konflikt durch Sanktionen Einfluss zu nehmen. Während

⁴⁸⁹ United Nations Department of Peacekeeping Operations, Peacekeeping Best Practices Unit, Lessons Learned from United Nations Peacekeeping Experiences in Sierra Leone, New York September 2003, S. 6.

⁴⁹⁰ Vgl. Marilyn Silberfein, „The Geopolitics of Conflict and Diamonds in Sierra Leone“, in: *Geopolitics*, 9 (2004) 1, S. 213–241 (228f).

⁴⁹¹ DPKO Peacekeeping Best Practices Unit, Lessons Learned in Sierra Leone, S. 8.

⁴⁹² Zur Genese des Kimberley Prozesses vgl. Smillie, „What Lessons from the Kimberley Process Certification Scheme?“, S. 181 ff.

das Waffenembargo sowohl gegen Sierra Leone wie auch gegen Liberia eher Geschäftsoptionen für kriminelle Netzwerke schuf, hatten die Sanktionen gegen Diamanten- und Rohholzexporte aus Liberia eine positive Auswirkung auf den Konflikt in Sierra Leone, da sie sukzessive das Spoilerpotenzial der RUF reduzierten. Eine Lehre ist hier allerdings auch, dass erst die Ausweitung der Sanktionen auch gegen Diamanten aus Liberia die Wirkung erzielten, die man sich schon von dem Embargo gegen nicht-zertifizierte Rohdiamanten aus Sierra Leone erhofft hatte.

Die vollständige Kontrolle des Diamantensektors blieb auch nach Abzug der UNAMSIL ein Problem, wie aus den Berichten der Folgemission UNIOSIL hervorgeht. „There is concern that the continuing illegal mining carries the severe risk of attracting international criminals and fighters from the subregion.“⁴⁹³ Illegales Diamantenschürfen ist nicht notwendigerweise OK. Mangelnde staatliche Kontrolle über lukrative Ressourcen und informelle Formen von Ressourcenausbeutung, die sich in der Folge bilden, können allerdings ähnliche Auswirkungen haben wie OK, auch wenn es sich bei diesen Aktivitäten nicht um OK handelt oder für ihre Abwicklung keine Verbindungen zur transnationalen OK bestehen. Gewalt, Korruption, Unterminierung von Staatlichkeit und das Entstehen von Zonen außerhalb staatlicher Kontrolle sind Auswirkungen, die unabhängig davon entstehen, welcher Natur die nichtstaatlichen Gewaltakteure sind, die diese Aktivitäten betreiben.

Mit der zunehmenden Nutzung von Westafrika als Transitroute für Kokain tauchte ein neues OK-Problem auf, dass allerdings erst einige Jahre nach dem Abzug von UNAMSIL besonders gravierend wurde. Im Bericht des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat vom Februar 2009 wird der Drogenhandel als größte Bedrohung für Sierra Leone eingestuft.⁴⁹⁴ Zu den mandatierten Aufgaben der politischen Mission UNIPSIL gehören: „Monitoring and promoting

⁴⁹³ S/2006/269, 28. April 2006, S. 3, para 14.

⁴⁹⁴ Vgl. „International drug trafficking poses biggest threat to Sierra Leone“, UN News Center, 3. Februar 2009, im Internet: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=29758&Cr=sierra+leone&Cr1> (eingesehen am 27. Mai 2012), vgl. ebenfalls S/2009/59, 20. Januar 2009, S. 4f, para 24.

human rights, democratic institutions and the rule of law, including efforts to counter transnational organized crime and drug trafficking.”⁴⁹⁵ Damit ist die UNIPSIL bis dato einer der wenigen Fälle, in denen ein Sicherheitsratsmandat Aufgaben mit direktem Bezug zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität enthält.

⁴⁹⁵ S/RES/1829 (2008), 4. August 2008.

10 LIBERIA: ZUSAMMENBRUCH EINES KRIMINALISIERTEN STAATES

Die Situation Liberias nach Ende des zweiten Bürgerkrieges (1999–2003) kann als Zerfall eines kriminalisierten Staates charakterisiert werden. Während seiner Amtszeit, wie auch zuvor, hatte Präsident Taylor diverse ausbeuterische und illegale Aktivitäten betrieben. Abgewickelt wurden diese Geschäfte, zu denen auch ein florierender Waffenhandel gehörte, über kriminelle Netzwerke und international agierende Akteure der OK. Zu den Profiteuren dieser Aktivitäten gehörten neben Taylor und einer Gruppe internationaler Geschäftsleute und krimineller Akteure die RUF-Rebellen in Sierra Leone.

Für die UNMIL, die nach Ende des Krieges mit umfassenden Aufgaben des Staatsaufbaus betraut wurde, bestanden besondere Herausforderungen in der Entkopplung von Ressourcenausbeutung und bewaffnetem Konflikt, der Etablierung staatlicher Kontrolle über Rohstoffe und der Unterbindung illegaler Rohstoff- und Waffenströme in die und aus der Region.

Während diese Herausforderungen weitgehend lokaler und regionaler Natur waren und vor allem als Folgewirkungen des Krieges sowie korrupter und krimineller Regierungsführung gelten können, trat eine weitere, externe Herausforderung hinzu: der Drogenhandel. Liberia mit seinen schwachen staatlichen Strukturen wurde zum Exporteur von Marihuana und zum Operationsgebiet internationaler Drogenkartelle, die insgesamt begonnen hatten, Westafrika als Transitregion für lateinamerikanisches Kokain zu nutzen. Durch internationalen Staatsaufbau war es zwar gelungen, ein gewisses Maß an Stabilität nach innen zu schaffen, jedoch nicht, eine hinreichende Resilienz gegen den externen Einfluss von OK-Gruppen aufzubauen.

10.1 Konflikt, OK und illegale Ökonomien in Liberia

1999, im Jahr des Friedensabkommens von Lomé, das den Bürgerkrieg in Sierra Leone beendete, begann in Liberia der zweite Bürgerkrieg.⁴⁹⁶ Hauptakteur der beiden Bürgerkriege (1989–1996 und 1999–2003) war Charles Taylor.⁴⁹⁷ Schon im Jahr 1989 war dieser mit seiner Rebellengruppe „National Patriotic Front of Liberia (NPFL) von Côte d’Ivoire aus in Liberia eingefallen, um den amtierenden Präsidenten Samuel Doe zu stürzen.⁴⁹⁸ Der erste Bürgerkrieg endete 1996 mit einem Friedensabkommen und im Jahr darauf gewann Charles Taylor die Präsidentschaftswahlen in Liberia. Die ECOWAS-Beobachtermission ECOMOG und die VN-Beobachtermission UNOMIL, beide zu Beginn der 1990er Jahre entsandt, zogen 1997 und 1999 ab. An ihrer Stelle wurde das United Nations Peacebuilding Support Office (UNOL) eingerichtet, um die neue Regierung bei der Friedenskonsolidierung zu unterstützen.

Zwei Jahre nach Taylors Amtsantritt, im Jahre 1999, griffen Rebellengruppen mit Basis in Guinea Liberia an. Für das Wiederaufflammen des Bürgerkrieges in Liberia und die mangelnde Nachhaltigkeit des ersten Friedensprozesses werden in der Literatur unterschiedliche Gründe angeführt. Vielfach wird dabei auf die konfliktfördernde Rolle plünderbarer Ressourcen hingewiesen. Charles Call argumentiert, dass die von der Regierung gepflegten Patronagenetzwerke und

⁴⁹⁶ Für eine kurze Geschichte der Bürgerkriege siehe Mariam Persson, „Demobilized or remobilized? Lingering rebel structures in post-war Liberia“, in: Mats Utas (Hg.), *African Conflicts and Informal Power. Big Men and Networks*. London/New York 2012, S. 101–118; Charles T. Call, „Liberia’s War Recurrence: Grievance over Greed“, in: *Civil Wars*, 12 (2010) 4, S. 347–369; Desirée Nilsson und Mimmi Söderberg Kovacs, „Breaking the Cycle of Violence? Promises and Pitfalls of the Liberian Peace Process“, in: *Civil Wars*, 7 (2005) 4, S. 396–414.

⁴⁹⁷ Charles Taylor wurde am 30. Mai 2012 vom Sondergerichtshof für Sierra Leone aufgrund seiner Rolle im sierra leonischen Bürgerkrieg und der Unterstützung der RUF-Rebellen zu fünfzig Jahren Haft verurteilt, vgl. „Charles Taylor Sentenced to 50 Years in Prison“, Press Release, Special Court for Sierra Leone, 30. Mai 2012, im Internet: <http://www.sc-sl.org/LinkClick.aspx?fileticket=wMFT32KRyiY=&tabid=53> (eingesehen am 1. Juni 2012).

⁴⁹⁸ Im Jahr 1980 putschte Samuel Doe, Mitglied der Krahn-Ethnie, erfolgreich gegen die Americo-Liberianische Herrschaft. Es folgt fast eine Dekade diktatorischer Herrschaft, während derer vor allem die Gio- und Mano-Ethnien diskriminiert wurden. Taylors NPFL setzte sich zum großen Teil aus Mitgliedern dieser beiden Ethnien zusammen.

der Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen aus Staatsapparat und Politik einer der Hauptgründe für den zweiten Bürgerkrieg in Liberia waren. „Taylor's exclusionary behavior, especially in the security services, involved patron-client networks that marginalized ethnic Krahns and Mandingos.“⁴⁹⁹ Die Ausbeutung der plünderbaren Ressourcen des Landes, wie auch der Sierra Leones, spielte in jedem Fall eine entscheidende Rolle, ermöglichte sie doch den Unterhalt von und das Regieren durch Klientelismus und Patronage-Netzwerke.

Angeführt wurde die Rebellion von 1999 durch die „Liberians United for Reconciliation and Democracy“ (LURD); 2002 kam das „Movement for Democracy in Liberia“ (MODEL) hinzu. LURD setzte sich zu einem erheblichen Teil aus Kämpfern des ersten Bürgerkrieges zusammen, die nicht in Liberias Sicherheitskräfte integriert worden waren.⁵⁰⁰ Erklärtes Ziel der Rebellengruppen war der Sturz von Präsident Taylors Regime. Bis zum Frühjahr 2003 kontrollierten sie zwei Drittel des Landes und es drohte die Einnahme Monrovia durch die Rebellen.⁵⁰¹ Zur gleichen Zeit kam Taylor aufgrund seiner Rolle im Bürgerkrieg Sierra Leones zunehmend unter internationalen Druck, der sich auch in der Ausweitung der Sanktionen gegen Liberia äußerte.

Im Juni 2003 begannen Friedensverhandlungen in Accra. Politisch und militärisch geschwächt, kündigte Taylor an, zurückzutreten. Im August übergab er unter internationalem Druck die Macht seinem Vizepräsidenten Moses Blah und ging ins nigerianische Exil.⁵⁰² Noch im gleichen Monat unterzeichneten die liberianische Regierung und die beiden Rebellengruppen LURD und MODEL das Comprehensive Peace Agreement (CPA). Dieses sieht unter anderem die Einrichtung einer Übergangsregierung sowie die Unterstützung des Friedensprozesses durch einen Friedenseinsatz der Vereinten Nationen vor. Unmittelbar nach Un-

⁴⁹⁹ Call, „Liberia's War Recurrence“, S. 365.

⁵⁰⁰ Vgl. S/2003/875, 11. September 2003, S. 2, para 5.

⁵⁰¹ Vgl. ebenda, S. 3, para 9.

⁵⁰² Das Angebot des Exils in Nigeria war an den völligen Rückzug Taylors aus der liberianischen Politik geknüpft.

terzeichnung des CPA wurde zunächst die ECOWAS-Friedenstruppe ECOMIL eingesetzt, unterstützt durch eine vorübergehende militärische Präsenz der USA. Im September 2003 erfolgte die Entsendung von UNMIL; die US Truppen zogen ab, und ein Teil von ECOMIL wurde in die Strukturen der UNMIL überführt.

Die Rolle Liberias im Diamanten- und Waffenschmuggel wurde bereits im vorausgehenden Kapitel skizziert. Charles Taylor exportierte über Liberia Diamanten aus RUF-kontrollierten Gebieten in Sierra Leone – auch nach dem Embargo gegen diese Diamanten. Gleichzeitig importierte er Waffen nach Liberia und gab einen Teil davon an die Rebellen in Sierra Leone weiter, unter Bruch der Waffenembargos gegen Liberia wie auch Sierra Leone. Zur Finanzierung von Waffenlieferungen nach Liberia diente neben dem Diamantenhandel auch der Export von Tropenhölzern. Für die Durchführung der verschiedenen illegalen Geschäfte nutzte Charles Taylor in seiner Zeit als Präsident auch staatliche Rechte, beziehungsweise manipulierte staatliche Prozesse.

Die Ermittlungen der Sachverständigengruppe zur Kontrolle der Sanktionen gegen Sierra Leone ergaben folgendes Bild: „President Charles Taylor is actively involved in fuelling the violence in Sierra Leone. He and a small coterie of officials and private businessmen around him are in control of a covert sanctions-busting apparatus that includes international criminal activity and the arming of the RUF in Sierra Leone. Over the years – before President Taylor’s inauguration and after – this group has contracted foreign businessmen for the financing, sourcing or facilitating of these covert operations. The sanctions-busting is fed by the smuggling of diamonds and the extraction of natural resources in both Liberia and areas under rebel control in Sierra Leone. In addition, the sovereign right of Liberia to register planes and ships, and to issue diplomatic passports, is being misused in order to further the operations of this group.”⁵⁰³

Zwischen 1995 und 1999 exportierte Liberia 33,6 Millionen Karat Diamanten vermeintlich eigener Herkunft. Dies ist ein Vielfaches der Kapazität liberiani-

⁵⁰³ Vgl. S/2000/1195, 20. Dezember 2000, S. 37, para 217.

scher Diamantenfelder und -minen.⁵⁰⁴ Die Sachverständigengruppe stellte 2000 fest, dass ein Großteil der von Belgien importierten Diamanten, die Liberia als Herkunftsland ausweisen, nicht liberianischer Herkunft sind: „Most are illicit diamonds from other countries, taking advantage of Liberia's own involvement in the illicit diamond trade, its inability or unwillingness to monitor the use of its name internationally, and the improper use of its maritime registry.”⁵⁰⁵

In die Waffenlieferungen nach Liberia und an die RUF waren verschiedene internationale kriminelle Akteure involviert. Die Sachverständigengruppe stellte unter anderem fest, dass das Transportunternehmen von Viktor Bout, der schon in diversen anderen Konflikten, von Angola über Afghanistan und die Demokratische Republik Kongo, nichtstaatliche Akteure mit Waffen versorgt hatte, die Belieferung Liberias mit Waffen zur Zeit des Embargos maßgeblich ermöglichte.⁵⁰⁶ Zu Taylors Geschäftspartnern und Vertrauten zählte ebenfalls Leonid Minin, dessen kriminelles Portfolio neben Waffenschmuggel auch Kunstraub und Geldwäsche umfasste.⁵⁰⁷

Zum Teil wurden Waffenlieferungen auch direkt von ausländischen Firmen mit Rohstoffinteressen in Liberia bezahlt und arrangiert.⁵⁰⁸ Hier spielte auch der liberianische Tropenholzsektor eine wichtige Rolle, zumal in der Zeit, als Liberia schon mit einem Embargo gegen Diamanten, aber noch nicht mit einem Em-

⁵⁰⁴ Vgl. ebenda, S. 22, para 112.

⁵⁰⁵ Vgl. ebenda, S. 25, para 130. Nachdem Liberia mit einem Diamantenembargo belegt wurde, entwickelte sich ein ähnlicher Mechanismus, durch den geschmuggelte Diamanten aus Liberia in die Zertifizierungssysteme benachbarter Länder integriert und so mit falschem Herkunftszeugnis weiter exportiert wurden, vgl. S/2001/1015, 26. Oktober 2001, S. 16, para 44, 47.

⁵⁰⁶ Ebenda, S. 11, para 27.

⁵⁰⁷ Vgl. ebenda, S. 36, para 208. Weitere Personen aus Taylors engstem Zirkel werden im weiteren Verlauf des Berichts genannt vgl. S. 37, paras 212–217. Aufschlussreich ist ebenfalls die Liste der Individuen, deren Vermögen im Zuge der Sanktionen gegen Liberia eingefroren wurde, vgl. Security Council Committee Established pursuant to Resolution 1521 (2003) concerning Liberia, List of Individuals and Entities Subject to the Measures Contained in Paragraph 1 of Security Council Resolution 1532 (2004) concerning Liberia (The Assets Freeze List), Last Updated on 23 December 2011, im Internet: http://www.un.org/sc/committees/1521/pdf/1521_assets_freeze_list.pdf (eingesehen am 11. Mai 2012).

⁵⁰⁸ Ebenda, S. 37, para 213 ff.

bargo gegen Tropenhölzer belegt war. Schon in einem Bericht von 2001 hatte die Sachverständigengruppe befunden, dass Tropenholzkonzerne an der Verletzung von Sanktionen gegen Liberia beteiligt waren.⁵⁰⁹ Im August 2003 folgten weitere VN-Berichte über die Zusammenhänge zwischen dem Export von Tropenholz und der Beschaffung und Lieferung von Waffen durch Akteure in der Tropenholzindustrie.⁵¹⁰

Wie auch in anderen westafrikanischen Ländern, und wie oben dargestellt, machten sich auch im Falle Liberias Drogenschmuggler die porösen Grenzen und schwachen staatlichen Strukturen des Landes zunutze. Seit etwa 2008 stellen zudem der Anbau und Export von Marihuana sowie der Transport von Kokain über Westafrika nach Europa Liberia zunehmend vor neue Sicherheitsherausforderungen.

10.2 UNMIL: Hintergrund und Mandat

Am 10. September 2003, drei Wochen nach Unterzeichnung des CPA, autorisierte der Sicherheitsrat die United Nations Mission in Liberia (UNMIL). Die Truppenstärke wurde zunächst auf 15 000 Soldaten sowie 1 115 Polizisten, einschließlich in geschlossenen Polizeieinheiten (Gendarmerie), festgelegt.

Zu den Aufgaben, mandatiert nach Kapitel VII der VN-Charta, gehörten die Überwachung des Waffenstillstands und der Entflechtung der Truppen, die Entwicklung eines Entwaffnungs- und Reintegrationsprogramms für Ex-Kombattanten, der Schutz von zentralen staatlichen Einrichtungen, insbesondere Häfen und Flughäfen, der Schutz von Zivilisten, die Reform des Sicherheitssektors und die Unterstützung von humanitärer Hilfe und Menschenrechten. UNMIL wurde

⁵⁰⁹ S/2001/1015, 26. Oktober 2001, S. 74f, paras 356–349.

⁵¹⁰ S/2003/793, 5. August 2003, S. 9, para 34; vgl. hierzu ebenfalls Global Witness, Logging Off. How the Liberian Timber Industry Fuels Liberia's Humanitarian Disaster and Threatens Sierra Leone, September 2002.

ebenfalls mandatiert, die Ausweitung staatlicher Autorität – einschließlich der Etablierung einer zivilen Administration auf nationaler und lokaler Ebene – sowie die Konsolidierung staatlicher Institutionen, auch in Justiz und Strafvollzug, zu unterstützen. Schließlich sollte die Mission Hilfestellung bei der Etablierung staatlicher Kontrolle über das Ressourcen- und Rohstoffmanagement sowie bei der Durchführung von Wahlen vor Ende 2005 leisten.

Das Mandat wurde mehrfach erweitert und die Stärke der Mission angepasst. Signifikante Änderungen oder Hervorhebungen im Zuge der Mandatierungen sind die ausdrückliche Ermutigung der Mission, mit anderen VN-Missionen in Westafrika zu kooperieren, um grenzüberschreitende Waffenströme und die illegale Ausbeutung von Rohstoffen zu verhindern,⁵¹¹ sowie die Autorisierung von UNMIL, Charles Taylor im Falle seiner Rückkehr nach Liberia festzusetzen und an den Sonderstrafgerichtshof für Sierra Leone zu überstellen.⁵¹² Im Herbst 2007 wurde mit der graduellen Reduktion der Mission begonnen. Dieser Prozess ist an die Erreichung bestimmter Zielvorgaben geknüpft.

Vor der Entsendung von UNMIL hatten die VN bereits umfassende Sanktionen gegen Liberia und liberianische Akteure auf den Weg gebracht. So galt schon seit 1992 ein Waffenembargo.⁵¹³ Gleichzeitig wurde im Jahr 2001 der Handel mit liberianischen Diamanten verboten und, aufgrund des Missbrauchs des liberianischen Flugregisters, ein Flugverbot für alle in Liberia eingetragenen Flugzeuge verhängt, das solange gelten sollte, bis die Regierung die Aktualisierung des Flugregisters nachgewiesen haben würde.⁵¹⁴ Im Jahr 2003 folgte ein Embargo gegen Tropenholz liberianischer Herkunft.⁵¹⁵ Zwischen 2007 und 2009 wurden

⁵¹¹ S/RES/1626 (2005), 19. September 2005.

⁵¹² Vgl. S/RES/1638 (2005), 11. November 2005.

⁵¹³ Vgl. S/RES/788 (1992), 19. November 1992; dieses wurde 2001 durch ein neues Waffenembargo ersetzt, vgl. S/RES/1343 (2001), 7. März 2001.

⁵¹⁴ Vgl. S/RES/1343 (2001), 7. März 2001.

⁵¹⁵ Vgl. S/RES/1478 (2003), 6. Mai 2003.

diese Sanktionen weitgehend aufgehoben. Sanktionen gegen Individuen in Form von Reiseverbot und Einfrieren von Vermögen bestehen fort.⁵¹⁶

10.3 UNMIL und die Vielfalt illegaler Ökonomien

Die Ausgangslage in Liberia nach Ende des zweiten Bürgerkrieges und der Regierungszeit Taylors und zu Beginn der Tätigkeit von UNMIL wird in einem Bericht der VN prägnant beschrieben: „[A]t the end of the 14-year-long civil war, Liberia was a completely failed State, with three warring factions controlling different parts of Monrovia and the interior. The already limited infrastructure lay in ruins, a third of the country's population had been displaced, and the public sector had completely collapsed. The national army and the police had disintegrated into various factions, and what remained of the security sector was dominated by a proliferation of agencies created by successive regimes to persecute political opponents; the justice system had completely broken down; and criminal economic exchange, dominated by the illegal exploitation of natural resources, was thriving.”⁵¹⁷

Diese Situation ist nicht zuletzt die Konsequenz von vier Phänomenen, die in Liberia unter Charles Taylor zusammentrafen: die völlige Kriminalisierung des Staates; die Finanzierung von bewaffneten Konflikten durch illegale Ökonomien und eine Monopolisierung von Rohstoffen; die Regionalisierung des Konfliktgeschehens sowie die Regionalisierung krimineller Aktivitäten. Mit Ende des Taylor-Regimes nahm auch die Bedeutung des illegalen Handels mit Rohstoffen zur Finanzierung von Konflikten sowie des Waffenhandels sukzessive ab. Zu den Hinterlassenschaften der Ära Taylor gehörten jedoch unter anderem ein Netzwerk internationaler und zum Teil krimineller Akteure mit ökonomischen Interessen in Liberia, unhaltbare – das eigene Land benachteiligende – Konzes-

⁵¹⁶ Vgl. u.a. S/RES/1532 (2004), 12. März 2004 sowie S/RES/1343 (2001), 7. März 2001.

⁵¹⁷ S/2009/299, 10. Juni 2009, S. 2, para 4.

sionsvereinbarungen in Liberias Rohstoffsektor, ein hohes Maß an Korruption im Staatsapparat, eine Vielzahl nichtstaatlicher Gewaltakteure sowie die völlige Abwesenheit funktionierender, transparenter staatlicher Kontrolle von Liberias natürlichen Ressourcen.

Diese Hypothek beeinflusste auch den Statebuilding-Prozess, der maßgeblich von der UNMIL betrieben und unterstützt wurde. Eine der Herausforderungen für UNMIL lag in der Eindämmung diverser Formen illegaler ökonomischer Aktivitäten. Wanneburg beschreibt die Situation nach 2003: „In Liberia, militia groups are now involved in organising the extraction and sale of artisanal gold, which transits through Côte d’Ivoire before it is sold on world markets. In Côte d’Ivoire itself government backed militias are mining gold in the west of the country and control border crossings to Liberia.“ Und weiter: „Former Movement for Democracy in Liberia (MODEL) fighters are involved in tapping rubber in eastern Liberia, which is transported to Côte d’Ivoire for processing and shipment. In Liberia, logging operations have continued despite the imposition of international sanctions against the trade. The logs have been stockpiled for shipment once sanctions are lifted; others are transported to militias operating in Côte d’Ivoire.“⁵¹⁸

Bewaffnete Gruppen, darunter Verbände von Ex-Kombattanten, betätigten sich im illegalen Abbau von Diamanten, Gold und Kautschuk und realisierten hohe Erträge über den Schmuggel dieser Rohstoffe.⁵¹⁹ Weitreichende Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen und Ex-Kombattanten, ein schwacher Sicherheitssektor und fehlende staatliche Kontrolle über ressourcenreiche Teile des Landes – eine Situation, die in fragilen Staaten nicht ungewöhnlich ist – trugen zu dieser Ent-

⁵¹⁸ Wannenburg, „Organised Crime in West Africa“, S. 5–16 (10); vgl. ebenfalls International Crisis Group, Côte d’Ivoire: No Peace in Sight, Dakar/Brussels: International Crisis Groups, 12. Juli 2004 (ICG Africa Report 82), S. 15; zum Problem des unkontrollierten Ressourcenabbaus nach Ende des Taylor Regimes siehe ebenfalls Global Witness, Timber, Taylor, Soldier, Spy: How Liberia’s uncontrolled resource exploitation, Charles Taylor’s manipulation and the re-recruitment of ex-combatants are threatening regional peace. A report submitted to the UN Security Council by Global Witness, Juni 2005.

⁵¹⁹ Vgl. S/2007/479 (8. August 2007), S. 7, para 32.

wicklung bei. Auch wenn die produktive Beschäftigung von Ex-Kombattanten, die informell und außerhalb staatlicher Strukturen organisiert wurde, zunächst positiv bewertet werden könnte, birgt sie erhebliche Risiken für den Staatsaufbau. Die illegale Ausbeutung von Ressourcen bringt den Staat nicht nur um Einnahmen, sondern schafft auch „no go zones“ also Räume, die nicht vom Staat durchdrungen werden und in denen originär staatliche Funktionen – von der Ausübung des Gewaltmonopols über grundlegende Dienstleistungen und Justiz – von nichtstaatlichen Akteuren wahrgenommen werden. Schließlich begünstigen solche illegalen ökonomischen Aktivitäten, auch wenn sie nicht notwendigerweise der OK zuzuordnen sind, häufig Allianzen mit OK-Akteuren.

Ab circa 2008 rückte eine neue Bedrohung vermehrt in das Blickfeld auch der UNMIL: der Drogenhandel. Dabei wurde zunächst ein Anstieg des Anbaus und des Schmuggels von Marihuana festgestellt.⁵²⁰ Daneben wird seit einiger Zeit auf die Bedrohung hingewiesen, die sich aus der zunehmenden Nutzung Westafrikas für den Transit von lateinamerikanischem Kokain nach Europa und aus den entsprechenden Aktivitäten von OK-Gruppen für Liberia ergeben könnte.

10.4 Problemperzeption: Einschätzungen der VN

Waffenhandel, Drogenhandel und die illegale Ausbeutung von Rohstoffen wie Diamanten, Gold, Tropenhölzern und Kautschuk werden in den Berichten des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat als Risiko für Sicherheit und Stabilität in Liberia eingestuft. Lediglich vereinzelt werden Fälle von Menschenhandel erwähnt.⁵²¹

Angesichts sowohl der gewalttätigen Vergangenheit der Region und den offensichtlichen Auswirkungen eines hohen Waffenaufkommens für die Sicherheit verwundert es nicht, dass der regionale Waffenhandel als „serious threat to regional

⁵²⁰ Vgl. S/2008/553, 15. August 2008., S. 4, para 14.

⁵²¹ Vgl. beispielsweise S/2010/429, 11. August 2010, S. 5, para 21.

peace” bezeichnet wird.⁵²² Weitaus häufiger finden in den Berichten über Liberia jedoch die fehlende staatliche Kontrolle über Rohstoffe, der illegale Abbau von Rohstoffen sowie die illegalen ökonomischen Aktivitäten von Ex-Kombattanten Erwähnung.

Illegales Schürfen von Diamanten wird verschiedentlich als Sicherheitsbedrohung herausgestellt, wie im Fall von Sinoe County, dessen Diamantenvorkommen 2005 eine Gruppe von mehr als 20 000 Personen anzog. „The presence of such large groups of youth, including ex-combatants, posed a considerable security threat.”⁵²³ Eine VN-Bewertungsmission, die im Frühjahr 2006 eine Einschätzung der Lage vornahm, stellte fest, dass die fehlende staatliche Kontrolle des Rohstoffabbaus ein Stabilitätsrisiko für Liberia darstellt. Dabei wird als mögliche Quelle von Instabilität neben dem Handel mit Mineralien explizit die illegale Besetzung von Kautschukplantagen durch Ex-Kombattanten erwähnt.⁵²⁴ Neben den Gefährdungen für Sicherheit und Stabilität stellen diese Aktivitäten ein Hindernis bei der Ausweitung staatlicher Autorität in Gegenden von Rohstoffabbau dar.⁵²⁵

Auch der Auf- und Ausbau staatlicher Strukturen und bestimmte darauf gerichtete Programme der VN werden beeinträchtigt; dies kann am Beispiel der Kautschukplantagen verdeutlicht werden. Sicherheitskräfte beispielsweise sind hier häufig nicht präsent, oder wechseln die Loyalität: „Where state officials, such as magistrates or police officers, are present, they were often found to depend on the plantation management for their salary and/or accommodation. This undermines their integrity, and consequently, the rule of law.”⁵²⁶ Kautschukfirmen kaufen auch von illegal besetzten Plantagen und sichern den Ex-Kombattanten damit fortwährende Profite. Damit reduziert

⁵²² S/2005/391, 16. Juni 2005, S. 16, para 92; sowie S/2008/553, 15. August 2008, S. 4, para 14.

⁵²³ Vgl. S/2005/560, 1. September 2005, S. 4, para 18.

⁵²⁴ Vgl. S/2006/159, 14. März 2006, S. 9, para 39; S/2006/376, 9. Juni 2006, S. 3, para 13.

⁵²⁵ Vgl. S/2007/479, 8. August 2007, S. 10, para 50.

⁵²⁶ Ebenda, S. 6, para 29.

sich für viele die Attraktivität von Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Re-integrationsprogrammen.⁵²⁷

In August 2008 wird in einem VN-Bericht an den Sicherheitsrat zum ersten Mal der Drogenhandel als Sicherheitsbedrohung genannt. Konkret geht es hier um Anbau und Export von Marihuana, und es wird vor allem auf die Auswirkungen für die innere Sicherheit verwiesen.⁵²⁸ Der Drogenhandel wird als Bedrohung für Fortschritte im Aufbau rechtstaatlicher Institutionen und in der Friedenskonsolidierung gesehen.⁵²⁹ Die im Zuge des Handels mit Marihuana entstehenden grenzüberschreitenden Netzwerke könnten auch für andere Zwecke, beispielsweise Waffenhandel, genutzt werden, so die Befürchtungen, die in einem Bericht von 2009 geäußert werden.⁵³⁰ Zwei Jahre später wird von Menschenhandel entlang ähnlicher Routen berichtet.⁵³¹

Eine Überprüfungsmission, die 2009 Planungen zur Reduktion von UNMIL vorausging, verwies im Kontext zukünftiger Sicherheitsbedrohungen auf die besondere Anfälligkeit Liberias für OK. Verschiedene Gesprächspartner der Mission waren der Meinung, dass UNMIL hier bisher eine wichtige abschreckende Wirkung hatte, die bei Abzug der Mission entsprechend durch lokale Kapazitäten ersetzt werden müsse: „[U]nless Liberian security agencies develop the capacity to mitigate trafficking once UNMIL withdraws, the threat would be global in scope, as transnational drug trafficking tends also to involve weapons, money-laundering and acts of terrorism“, so die Einschätzung einiger Gesprächspartner.⁵³²

⁵²⁷ Vgl. Joint Government of Liberia – United Nations Rubber Plantations Task Force, Report, Freetown 23. Mai 2006. S. 5, para 19.

⁵²⁸ Vgl. S/2008/553, 15. August 2008, S. 4, para 14.

⁵²⁹ Vgl. S/2009/411, 10. August 2009, S. 6, para 24.

⁵³⁰ Vgl. S/2009/86, 10. Februar 2009, S. 3, para 10.

⁵³¹ Vgl. S/2011/497, 5. August 2011, S. 4, para 17.

⁵³² S/2009/299, 10. Juni 2009, S. 5, para 14.

10.5 Strategie und Strategieanpassung

Besonders interessant am Beispiel UNMIL ist das breite Bündel an Maßnahmen, das die Mission entwickelte, um die Regierung bei der Einhegung und Kontrolle illegaler ökonomischer Aktivitäten zu unterstützen. Programme zur Etablierung staatlicher Kontrolle über die Nutzung von Rohstoffen und zur Unterbindung illegaler grenzüberschreitender Aktionen bilden dabei Schwerpunkte. Hinreichende staatliche Kapazitäten in diesen Bereichen sind Bestandteil der Zielvorgaben der VN für eine Reduktion beziehungsweise den Abzug von UNMIL.⁵³³

Staatliche Kontrolle über Rohstoffe

Das Mandat von UNMIL beinhaltet die Unterstützung der Übergangsregierung in der Etablierung staatlicher Kontrolle über den Abbau von und Handel mit Rohstoffen. Auch nach den Wahlen von 2005 blieb diese Aufgabe Priorität.⁵³⁴ Die neue Regierung sollte unter anderem bei Maßnahmen und Reformen unterstützt werden, die die Aufhebung der internationalen Sanktionen ermöglichen würden.⁵³⁵

Maßnahmen der Mission zielten sowohl auf die Reduktion der illegalen Ausbeutung von Ressourcen wie auf die Stärkung von Strukturen für eine transparente und effektive Ressourcen-Governance. Neben der Beratung einzelner Ministerien nutzte UNMIL seine landesweite Präsenz und seine Monitoring-Kapazitäten, um Information über illegale Aktivitäten zu sammeln, insbesondere in Bezug auf das illegale Schürfen von Diamanten⁵³⁶ und den illegalen Handel

⁵³³ Vgl. S/2006/743, 12. September 2006, S. 18 ff; S/2008/183, 19. März 2008, S. 17 ff; S/2009/86, 10. Februar 2009, S. 17 ff.

⁵³⁴ S/2007/479, 8. August 2007, S. 5, para 19.

⁵³⁵ Vgl. S/2006/159, 14. März 2006, S. 11, para 47.

⁵³⁶ Vgl. S/2005/560, 1. September 2005, S. 12, para 65; S/2006/159, 14. März 2006, S. 12, para 52.

mit Kautschuk.⁵³⁷ Diese Informationen wurden der Regierung zur Verfügung gestellt und bildeten die Planungsgrundlage für weitere Maßnahmen. UNMIL unterstützte die Regierung zudem bei der Erfüllung von Anforderungen im Kontext des Kimberley-Zertifizierungssystems für Rohdiamanten. So half die Mission unter anderem bei der Einrichtung von Zertifizierungsbüros für Diamanten.⁵³⁸

Als eine der wichtigsten Ursachen für das illegale Schürfen von Gold und Diamanten wurde die Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen und Ex-Kombattanten ausgemacht.⁵³⁹ Um dieser Herausforderung zu begegnen, wurde für den Zeitraum eines Jahres das Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrations-Programm der UNMIL neu aufgelegt. Über 7 000 Ex-Kombattanten, die bisher keine Leistungen in Anspruch genommen hatten, sollten so die Möglichkeit erhalten, von Reintegrationsmaßnahmen zu profitieren.⁵⁴⁰

Gemeinsam mit der Regierung wurde eine Arbeitsgruppe geschaffen, die Konzessionen, Arbeitsbedingungen und die Menschenrechtssituation auf Liberias Kautschukplantagen beurteilen sowie Fälle von illegaler Okkupation und Rohstoffausbeutung durch Ex-Kombattanten auf diesen Plantagen überprüfen sollte.⁵⁴¹ Die Task Force stellte unter anderem gravierende Verstöße gegen Menschenrechte, Arbeitsschutzstandards und rechtstaatliche Prinzipien fest und sprach Empfehlungen zur Einhaltung entsprechender Standards, Zahlung von Gehältern, Revision von Konzessionen, Umweltschutz und zur Klärung des Status der Sicherheitskräfte auf diesen Plantagen aus.⁵⁴² In einzelnen Fällen stellte die UNMIL selbst Sicherheit auf Kautschukplantagen bereit, nachdem diese einem staatlichen Übergangsmanagement unterstellt wurden. Erst Anfang 2010,

⁵³⁷ Vgl. Joint Government of Liberia – United Nations Rubber Plantations Task Force, Report, S. 5, para 20.

⁵³⁸ Vgl. S/2007/151, 15. März 2007), S. 8, para 29.

⁵³⁹ Vgl. S/2007/479, 8. August 2007, S. 7, para 32; S/2008/553, 15. August 2009, S. 5, para 19.

⁵⁴⁰ Vgl. S/2008/553, 15. August 2009, S. 4, para 13.

⁵⁴¹ Vgl. S/2006/159, 14. März 2006, S. 8, para 32.

⁵⁴² Vgl. Joint Government of Liberia – United Nations Rubber Plantations Task Force, Report, Freetown 23. Mai 2006.

über sieben Jahre nach Entsendung der UNMIL und vier Jahre nach Amtsübernahme der Regierung von Ellen Johnson Sirleaf, stand keine von Liberias Kautschukplantagen mehr unter der Kontrolle von Ex-Kombattanten oder anderen nichtstaatlichen Gewaltakteuren.⁵⁴³

Aufgrund erheblicher Unregelmäßigkeiten wurde die Vergabe von Konzessionen zum Abbau von Rohstoffen Bestandteil der Kontrollmechanismen, die im Rahmen des Governance and Economic Management Assistance Programme (GEMAP), dessen Umsetzung die UNMIL unterstützte, eingerichtet wurden. Der Ursprung von GEMAP war das Anliegen internationaler Geber, Korruption und Unregelmäßigkeiten in Liberias öffentlichem Finanzwesen, die nicht zuletzt durch eine Prüfung der Europäischen Kommission im Jahr 2005 offenbar wurden, zu begegnen. Bestandteil von GEMAP ist ein verbindliches Mitzeichnungsrecht internationaler Experten bei Finanzprozessen in verschiedenen Ministerien und staatlichen Institutionen. Dies stellt einen außergewöhnlich tiefen Eingriff in das Finanzmanagement eines souveränen Staates dar⁵⁴⁴ und brachte dem GEMAP-Programm daher auch mehrfach den Vorwurf der „Neo-Treuhandschaft“ ein.⁵⁴⁵

Unterbindung illegaler grenzüberschreitender Aktivitäten

Im April 2005 übernahm UNMIL die Verantwortung für den Freihafen Monrovia, um dabei zu helfen, diesen auf die Höhe internationaler Standards zu bringen.⁵⁴⁶ Zudem wurden verstärkt Grenzpatrouillen eingesetzt, um Schmuggel aufzu-

⁵⁴³ Vgl. S/2010/88, 17. Februar 2010, S. 10, para 42.

⁵⁴⁴ Vgl. Renata Dwan/Laura Bailey, Liberia's Governance and Economic Management Assistance Programme (GEMAP). A joint review by the Department of Peacekeeping Operations' Peacekeeping Best Practices Section and the World Bank's Fragile States Group, New York Mai 2006, S. 17.

⁵⁴⁵ Für eine kritische Analyse von GEMAP siehe Louise Andersen, „Outsiders Inside the State, Post-Conflict Liberia between Trusteeship and Partnership“, in: Journal of Intervention and Statebuilding, 4 (2010), S. 129–152; William Reno, „Anti-corruption Efforts in Liberia: Are they Aimed at the Right Targets?“, in: Internatinoal Peacekeeping, 15 (2008) 3, S. 387–404.

⁵⁴⁶ Vgl. S/2004/430, 26. Mai 2004, S. 7, para 25.

decken und abzuschrecken.⁵⁴⁷ Ende 2006 verschärfte UNMIL die Sicherheitsvorkehrungen an der Grenze zur Côte d'Ivoire, um dem Waffenhandel vorzubeugen. Ebenfalls um den Waffenhandel, aber auch den Transfer von Söldnern zu unterbinden, wurden parallele Patrouillen mit den Streitkräften Guineas und Sierra Leones sowie mit Einheiten der VN-Mission in Côte d'Ivoire entlang der entsprechenden Grenzen durchgeführt.⁵⁴⁸

Zur Unterbindung der illegalen ökonomischen Aktivitäten, die mit den Konflikten in Liberia und Sierra Leone in Verbindung gebracht werden, existiert, wie oben beschrieben, auch ein internationales Sanktionsregime. Auch wenn UNMIL nicht explizit mandatiert ist, die Einhaltung der Sanktionen zu verifizieren oder zu gewährleisten, haben verschiedene der genannten Maßnahmen auch einen Beitrag zur Unterstützung des Sanktionsregimes geleistet. UNMIL leistete Hilfe bei strafrechtlichen Ermittlungen in sensiblen Fällen und unterstützte Regierungsstellen, Ministerien, Zoll und Polizei bei der Einhaltung von Sanktionen.

Ab 2008 wurden Maßnahmen zur Bekämpfung der Drogenkriminalität Bestandteil der Mandatsumsetzung von UNMIL. Zum Teil wurden Operationen gegen den Abbau von und den Handel mit Marihuana in Kooperation mit liberianischen Behörden durchgeführt.⁵⁴⁹ Berichte zeigen allerdings, dass die Mission die lokalen Partner für unzureichend ausgestattet hält. So wird in einem Bericht an den Sicherheitsrat 2008 eine Aufstockung der VN-Zollbeamten gefordert, um die desolaten Kapazitäten des liberianischen Bureaus for Immigration and Naturalization zu stärken. UNMIL stellte zu dem Zeitpunkt schon eine Präsenz an der Grenze,⁵⁵⁰ die 2009 fortgesetzt wurde, um Drogen und Waffenschmuggel einzudämmen.⁵⁵¹

⁵⁴⁷ Vgl. S/2006/376, 9. Juni 2006, S. 14, para 64.

⁵⁴⁸ Vgl. S/2007/479, 8. August 2007, S. 3, para 13; sowie S/2008/183, 19. März 2008, S. 4, para 16.

⁵⁴⁹ Vgl. S/2008/553, 15. August 2009, S. 4, para 14.

⁵⁵⁰ Vgl. ebenda, S. 9, para 34.

⁵⁵¹ Vgl. S/2009/411, 10. August 2009, S. 4, para 15.

UNMIL unterstützte Liberia dabei, an regionalen Initiativen zur Bekämpfung der OK teilzunehmen, beziehungsweise daran geknüpfte Programme umzusetzen. Im Mai 2011 wurde Liberia Mitglied der West African Coast Initiative (WACI).⁵⁵² Angelehnt an die Prioritäten des „ECOWAS Regional Action Plan“ ist Ziel von WACI, die Kapazitäten von Polizei und Strafverfolgungsbehörden zur Bekämpfung von OK und Drogenhandel zu stärken. Kernstück ist die Einrichtung von nationalen Einheiten, die mit der Erstellung und Analyse von Information und der Bereitstellung geheimdienstlicher Erkenntnisse für Ermittlungen gegen die OK befasst sind, sogenannten Transnational Crime Units (TCUs).

Die Einrichtung einer solchen TCU in Liberia wurde in die Zielmarken der UNMIL aufgenommen. Für die Unterstützung der WACI und des ECOWAS Aktionsplans wurden Polizeiberater aus UNMIL und UNOCI an das UN Office for Westafrica (UNOWA) in Dakar entsandt. UNMIL und die liberianischen Polizei haben zudem eine Kontaktstelle für die Kooperation mit UNODC, Interpol und UNOWA eingerichtet.⁵⁵³

10.6 Rolle der Akteure

Charles Taylors illegale Geschäfte konnten nur durch die Kooperation mit international operierenden OK-Netzwerken und staatlichen Akteuren in verschiedenen Ländern umgesetzt werden. Die Komplexität der Transaktionen, transparent gemacht durch die Sachverständigengruppe, zeugt von einem hohen Grad der Organisation. Mit dem Rücktritt Taylors, auch wenn dieser zunächst versuchte,

⁵⁵² WACI ist eine Multi-Stakeholder Initiative zur Umsetzung des ECOWAS Aktionsplans gegen Drogenschmuggel und OK in Afrika. Zu den Partnern gehören neben ECOWAS das UN Office on Drugs and Crime (UNODC), das UN Office for West-Africa (UNOWA), das VN Department of Peacekeeping Operations (DPKO) und Interpol. Zu den Mitgliedern der WACI gehören auch Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau und Sierra Leone. DPKO betrachtet die Polizeikomponenten der in der Region eingesetzten Missionen als komparativen Vorteil oder komplementären Beitrag zu WACI. Die genaue Ausgestaltung dieser Kooperation muss sich allerdings erst noch zeigen.

⁵⁵³ Vgl. S/2010/88, 17. Februar 2010, S. 5, para 21.

die Entwicklungen in Liberia weiter zu beeinflussen,⁵⁵⁴ wurden diese Verbindungen weniger wichtig.

Dennoch ist eine Vielzahl von Akteuren in der Nachkriegszeit an illegalen ökonomischen Transaktionen beteiligt: „The mechanisms of the war and post-conflict economy in Liberia have become a vicious cycle at both the macro- and microeconomic levels. For some officials appointed under the framework of the Comprehensive Peace Agreement and for many former fighters, the economic and political incentives to pursue illegal activities and corrupt practices far outweigh any incentives to work for social and economic reforms, lasting peace and true democracy.”⁵⁵⁵

In den Berichten der VN aus der Zeit der Übergangsregierung finden sich keine konkreten Hinweise auf die Beteiligung der Regierung an Formen Organisierter Kriminalität. Es wird jedoch auf mangelnden Willen der Übergangsregierung zur Umsetzung von Reformen hingewiesen, insbesondere bei der Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen des Landes.⁵⁵⁶ Die Sachverständigengruppe zur Kontrolle der Sanktionen empfahl 2005 angesichts mangelnder Reformfortschritte sogar eine internationale Aufsicht über die Forstwirtschaft.⁵⁵⁷

Im Jahr 2005 wurde aufgrund von Korruptionsvorwürfen gegen die Übergangsregierung ein Ermittlungsteam der ECOWAS eingesetzt. Das Team wurde in seiner Arbeit nach eigenen Angaben maßgeblich behindert.⁵⁵⁸ Der Bericht des Ermittlungsteams, im Juli 2006 veröffentlicht, empfahl im Fall von vier hochrangigen Beamten der Übergangsregierung die unmittelbare Amtsenthebung. Unre-

⁵⁵⁴ Vgl. S/2005/376, 7. Juni 2005, S. 8, para 39.

⁵⁵⁵ S/2005/360, 13. Juni 2005, S. 15, para 45.

⁵⁵⁶ Vgl. etwa S/2005/391, 16. Juni 2005, S. 16, para 89.

⁵⁵⁷ Vgl. S/2005/376, 7. Juni 2005, S. 11, para 48.

⁵⁵⁸ Vgl. S/2005/391, 16. Juni 2005, S. 2, para 8.

gelmäßigkeiten gab es auch in der Vergabe von Konzessionen im Rohstoffsektor,⁵⁵⁹ bis diese den internationalen Kontrollmechanismen von GEMAP unterstellt wurde. Eine echte Zäsur stellte erst der Beginn der Präsidentschaft von Ellen Johnson Sirleaf dar. Sirleaf sah sich aufgrund der Amtshandlungen ihrer Vorgänger dazu gezwungen, alle Konzessionen im Tropenholzsektor für null und nichtig zu erklären.⁵⁶⁰

Wie häufig in Postkonfliktsituationen waren auch in Liberia, als die UNMIL ihre Tätigkeit aufnahm, zahlreiche nichtstaatliche Gewaltakteure aktiv. Die VN schätzten im September 2003 die Zahl der LURD-Rebellen, mit Präsenz vorwiegend in West-Liberia, auf etwa 5 000 und die der MODEL-Rebellen, die sich vorwiegend im östlichen Teil des Landes aufhielten, auf ca. 1 500 bis 3 000 Kämpfer.⁵⁶¹ Insgesamt wurde die Zahl der im Rahmen eines Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramms zu entwaffnenden Kombattanten 2003 auf 27 000 bis 38 000 geschätzt.⁵⁶² Das Programm wurde jedoch von weit mehr Personen beansprucht.

Ein Grunddilemma dieser Programme, oder zumindest deren Reintegrationskomponenten, ist, dass es für die große Anzahl an Ex-Kombattanten kurzfristig nicht im ausreichenden Umfang Erwerbsmöglichkeiten gibt. Und auch mittelfristig steht die Dauer wirtschaftlicher Rehabilitierungsprozesse einer schnellen Veränderung der Arbeitsmarktlage entgegen. Die Entscheidung für illegale ökonomische Aktivitäten kann zwar auch ein Zeichen für Profitstreben sein, aber eben auch eines für den Mangel alternativer Erwerbsmöglichkeiten.

⁵⁵⁹ Eine detaillierte Analyse am Beispiel zweier bedeutender Investitions- bzw. Konzessionsverträge, die in der Zeit der Übergangsregierung geschlossen wurden, findet sich bei Joylon Ford/kyla Teinhaara, „Too Little, Too Late? International Oversight of Contract Negotiations in Post-conflict Liberia”, in: International Peacekeeping, 17 (2010) 3, S. 361–376.

⁵⁶⁰ Vgl. S/2006/159, 14. März 2006, S. 8, para 33.

⁵⁶¹ Vgl. S/2003/875, 11. September 2003, S. 6, para 22.

⁵⁶² Ebenda, S. 11, para 42.

Untersuchungen der Aktivitäten von Ex-Kombattanten in Liberia haben gezeigt, dass in vielen Fällen Kommandostrukturen aus Zeiten des Krieges erhalten blieben und neuen Tätigkeitsbereichen oder „Geschäftsfeldern“ angepasst wurden. Ein Beispiel bot eine Gruppe von LURD Rebellen, die nach dem Krieg eine von Liberias größten Kautschukplantagen betrieben.⁵⁶³

10.7 Auswirkungen auf die Mandatsumsetzung

Zunächst einmal ist festzustellen, dass Charles Taylor und sein kriminelles Umfeld die Bedingungen unter denen gleich zwei Friedenseinsätze, UNAMSIL in Sierra Leone und UNMIL in Liberia, operieren mussten, maßgeblich beeinflusst haben. Mit dem Abdanken Taylors und dem Einrichten einer Übergangsregierung in Liberia wurde zwar ein signifikanter personeller Wechsel vollzogen, grundlegende Strukturen blieben jedoch zunächst bestehen. „The challenge now for the international community is to provide adequate support to the Transitional Government while remaining vigilant to the re-emergence of corruption and state-sanctioned violence,“⁵⁶⁴ so die Einschätzung der Sachverständigengruppe zur Kontrolle der Sanktionen. Damit beschreibt sie auch die doppelte Rolle, die der UNMIL von Beginn an bei der Mandatsumsetzung oblag: sie musste einerseits Partner der neuen Regierung, andererseits Watchdog sein.

Letztere Funktion wurde insbesondere zu Beginn des Statebuilding-Prozesses in Liberia von Beobachtern besonders betont. Anhaltende illegale ökonomische Aktivitäten, diverse Formen von Schmuggel, Verstöße gegen die Sanktionen und Korruption unter Staatsdienern waren zu verschiedenen Zeiten Anlass für Einige, eine stärkere Einmischung der internationalen Gemeinschaft in Liberia zu fordern. Diese Forderungen gingen häufig einher mit steigenden Ansprüchen an

⁵⁶³ Vgl. Steven Archibald, Feasibility Study into the Rehabilitation & Reintegration of Unregistered Ex-Kombattants. Guthrie Rubber Plantation Liberia, September – December 2006, Landmine Action, 2006.

⁵⁶⁴ S/2003/937, 28. Oktober 2003, S. 6, para 2.

UNMIL und Vorschlägen zur Ausweitungen ihres Mandats. Schon 2003 schlug die Sachverständigengruppe zur Kontrolle der Sanktionen eine Übernahme der Kontrolle von Häfen, Flughäfen und Grenzübergängen durch UNMIL vor, „to ensure that sanctions are not violated and that all illegal shipments are seized.“⁵⁶⁵ Zwei Jahre später befürwortete sie die Ausweitung des Mandats von UNMIL dahingehend, dass ihr die Kontrolle über Diamantenfeldern und Grenzen übertragen werde, da die Übergangsregierung hierzu nicht die Kapazität habe.⁵⁶⁶ Die International Crisis Group forderte 2004, die Verwaltung staatlicher Einnahmen einschließlich des Eintreibens von Zöllen und Steuern unter internationale Treuhandschaft zu stellen. Eine deutliche Strategieanpassung zugunsten einer stärkeren internationalen Kontrolle insbesondere des Finanzsektors war dann die Einrichtung von GEMAP.

Angesichts der Vielfalt an illegalen ökonomischen Aktivitäten wurde die Unterbindung diverser Formen von Schmuggel beinahe schon zu einem Leitmotiv für die UNMIL. Im Sinne einer Strategieanpassung lassen sich bei der UNMIL eine Diversifizierung sowie die Regionalisierung entsprechender Maßnahmen feststellen.

Die verschiedenen Aktivitäten, im Einzelnen im vorangegangenen Abschnitt ausgeführt, korrespondieren mit den Zielvorgaben, deren Erreichung auch Voraussetzung für einen Abzug der UNMIL ist. Die Zielvorgaben, die 2006 erstmals festgelegt und seither mehrfach angepasst wurden, erstrecken sich über die Bereiche Sicherheit, Governance und Rechtstaatlichkeit, ökonomische Rehabilitation sowie Infrastruktur und grundlegende Dienstleistungen. Konkret wurden dabei die staatliche Kontrolle über Ressourcen, die effektive Kontrolle grenzüberschreitender Bewegungen, nationale Kapazitäten für Grenzkontrolle und Grenzsicherheit sowie eine höhere Effektivität staatlicher Autorität landesweit als Zielvorgaben erörtert.⁵⁶⁷

⁵⁶⁵ Ebenda, S. 8, para 10.

⁵⁶⁶ Vgl. S/2005/376, 7. Juni 2005, S. 11, para 48.

⁵⁶⁷ Vgl. S/2006/743, 12. September 2006, S. 18 ff; S/2008/183, 19. März 2008, S. 17 ff; S/2009/86, 10. Februar 2009, S. 17 ff.

In Westafrika waren gleich drei VN-Missionen zeitlich überlappend eingesetzt: UNAMSIL in Sierra Leone, UNOCI in Côte d'Ivoire und UNMIL in Liberia. Ausgehend von Empfehlungen des Sicherheitsrats nach seinem Besuch in Westafrika in 2003⁵⁶⁸ schufen die drei Missionen Mechanismen für regelmäßige Konsultationen, Austausch von Information und Expertise sowie konkrete Kooperationen in Bezug auf grenzüberschreitende Belange und Bedrohungen.⁵⁶⁹

Hieraus ergaben sich Vorschläge für eine erweiterte Kooperation der drei Missionen.⁵⁷⁰ In Bezug auf die Bekämpfung der OK sind besonders Vorschläge zu grenzüberschreitenden Patrouillen, zu verstärkter Zusammenarbeit an Grenzübergängen, zur Erweiterung des Einsatzgebietes einer Mission über die nationalen Grenzen hinweg, zu koordinierten grenzüberschreitenden Operationen sowie zur Verfolgung von Straftätern über Grenzen hinweg (Nacheile) interessant: Sie können nämlich potenziell bei gleichen Kosten die Effizienz der Kontrolle von Grenzregionen durch Blauhelme steigern und grenzüberschreitenden illegalen Aktivitäten mit entsprechend grenzüberschreitenden Maßnahmen von Blauhelmen beantworten, die bislang an ihre jeweiligen Area of Operation gebunden waren. Auch lassen sich so die verringerten Kapazitäten einer Mission im Abzugs-Modus ansatzweise kompensieren. Der Bericht des Generalsekretärs hierzu spezifiziert allerdings auch die finanziellen, formalen und rechtlichen Hindernisse, die diesen Maßnahmen gegenwärtig noch auf Seiten der VN, des Einsatzlandes sowie der Truppensteller entgegenstehen.⁵⁷¹ Mit Resolution 1609 von 2005 autorisierte der Sicherheitsrat immerhin unter bestimmten Bedingungen den Austausch von Personal zwischen UNMIL, UNAMSIL und UNOCI, „to deal with challenges which cannot be handled within the authorized personnel ceiling of a given mission.“⁵⁷²

⁵⁶⁸ Vgl. S/2003/688, 7. Juli 2003.

⁵⁶⁹ Vgl. S/2003/1147, 5. Dezember 2003, S. 8, para 36; S/2003/1201, S. 11, para 47.

⁵⁷⁰ Vgl. S/2005/135, 2. März 2005.

⁵⁷¹ S/2005/135, 2. März 2005, S. 2–3, para 5–7.

⁵⁷² S/RES/1609 (2005), 24. Juni 2005.

10.8 Zwischenergebnis Fallanalyse Liberia

Liberia zeigt deutlich die verheerenden Auswirkungen sowie die Probleme in der Eindämmung, wenn Organisierte Kriminalität von höchster staatlicher Stelle betrieben wird. Die kriminellen Machenschaften von Charles Taylor und seinem Regime haben nicht nur das benachbarte Sierra Leone in einen Bürgerkrieg gestürzt. In Liberia selbst wurde durch die OK eine Art der Regierungsführung finanziert, die dem Aufbau stabiler, legitimer staatlicher Strukturen entgegenstand und Klientelismus stärkte. Diese Form der Regierungsführung endete letztlich im Staatszerfall.

Der Fall Liberia zeigt darüber hinaus, wie weit die internationalen kriminellen Netzwerke gespannt sind, die hier vor allem aus der Unterwanderung von Sanktionen Profit geschlagen haben. Eine zentrale Rolle kommt hierbei Mittelsmännern zu, die nicht nur Abnehmer für Güter aus Konfliktregionen sind, für die ein Exportverbot besteht, wie etwa Diamanten, sondern auch als Lieferant von Gütern, für die ein Importverbot besteht, wie Waffen. Andererseits konnte die Kombination verschiedener Handelsverbote letztlich dazu beitragen, die Unterstützung der RUF durch Taylor zu unterbinden und das Taylor-Regime zu schwächen.

Die vielfachen illegalen ökonomischen Aktivitäten, die nach Ende des zweiten Bürgerkrieges und des Taylor-Regimes in Liberia florierten, machen deutlich, dass es vielfach nicht möglich ist, zwischen Organisierter Kriminalität und anderen Formen von illegalen ökonomischen Aktivitäten, wie Schmuggel oder Schattenwirtschaft, zu differenzieren. Die Auswirkungen auf Staatsaufbau und Ausweitung staatlicher Autorität sind jedoch häufig ähnlich, zumal wenn illegale ökonomische Aktivitäten mit der Kontrolle von Territorium oder „no go zones“ für den Staat einhergehen, wie im Fall der liberianischen Kautschukplantagen.

Interessant und innovativ sind dabei die Strategien der UNMIL zur Etablierung staatlicher Kontrolle über Rohstoffe sowie regionale Ansätze zur Bekämpfung von grenzüberschreitenden illegalen Aktivitäten. Der Fall Liberia wirft aber auch die Frage auf, wie stark im Falle eines hohen Maßes an Korruption

und Misswirtschaft internationale Einmischung sein kann, soll oder darf. Mit GEMAP wurde insofern ein Präzedenzfall geschaffen, als dass auch ohne ein exekutives Mandat bestimmte staatliche Bereiche *de facto* unter internationale Kontrolle gestellt wurden.

Zwei Konstellationen von Faktoren oder Dreiecksbeziehungen scheinen im Fall von Liberia besonders relevant. Dies ist zum einen das Zusammentreffen von einer großen Anzahl an Ex-Kombattanten, hoher Arbeitslosigkeit und Ressourcenreichtum und zum anderen die Verbindung von Ressourcenreichtum, schwachem Grenzmanagement und Herausforderungen bei der Ausweitung staatlicher Autorität. Illegaler Rohstoffabbau ist die Folge der ersten Verbindung. Erfolgreich konnte dieser nicht zuletzt durch ein schwaches Grenzmanagement sein. Eingeschränkt wurde dadurch die Ausweitung staatlicher Autorität, insbesondere in Gegenden mit Rohstoffvorkommen.

Unklar ist bislang noch, ob nationale Kräfte die Kapazitäten haben werden, Aufgaben von der UNMIL zu übernehmen, insbesondere in Bereichen wie Grenzsicherheit und Unterbindung von Schmuggel. Auch in Bezug auf die neue Bedrohung durch den Drogenhandel ist unklar, welche Auswirkungen hier der Abzug von UNMIL haben wird.

IV – Vergleichende Auswertung, Schlussbetrachtung, Empfehlungen

11 VERGLEICHENDE AUSWERTUNG DER FALLANALYSEN

Nicht nur die Fallanalysen haben unterstrichen, wie wichtig es ist, bei Untersuchungen zur Bedeutung von OK in Einsatzgebieten internationaler Friedenseinsätze sowohl bei den Umständen, bei den Akteuren wie auch bei den Aktivitäten zu differenzieren. Auswirkungen von OK während eines Konflikts können andere sein als die in der Konfliktfolgezeit, OK als Entität bringt andere Herausforderungen mit sich als OK als Methode, und OK, Schattenwirtschaft und Überlebensökonomien verlangen unterschiedliche Vorgehensweisen.

11.1 Was ist Organisierte Kriminalität? Praktische Schwierigkeiten der Einordnung illegaler Aktivitäten

Die Fallanalysen haben die vermuteten Schwierigkeiten, die bei der Zuordnung von Sachverhalten zur Organisierten Kriminalität entstehen, bestätigt. Es ist mitunter äußerst schwierig, zwischen OK, Schattenökonomien, Korruption, Staatskriminalität und schlichtweg unmoralischem unternehmerischen Verhalten zu unterscheiden. Grauzonen prägen, wie nicht weiter verwundert, den Großteil des Bildes.

Die Klassifizierung eines Sachverhalts als OK ist unter anderem deshalb schwierig, weil es in vielen Fällen keine verlässlichen Informationen zu der Motivation für und den Zweck von illegalen oder illegitimen ökonomischen Aktivitäten gibt.

Ebenso sind Fragen der Legalität häufig ungeklärt. Das liegt schon daran, dass in fragilen Staaten und Postkonfliktländern die legislative Grundlage für die Kriminalisierung bestimmter Aktivitäten fehlt oder unklar ist. Darüber hinaus ist vielfach nicht zu klären, über welchen Zeitraum Aktivitäten stattgefunden haben und welche und wie viele Akteure regelmäßig, oder vielleicht doch nur gelegentlich, an diesen beteiligt waren.

Die Definition von Organisierter Kriminalität, die für diese Arbeit zugrunde gelegt wurde, benennt vier Elemente, die vorhanden sein sollen, um nicht nur von Kriminalität, sondern von OK zu sprechen: eine Gruppe, die Aktivitäten über längere Dauer betreibt, Gewinn oder Machtstreben als Ziel oder Motiv dieser Tätigkeit, kriminelle Methoden und die Bedeutung der begangenen Straftaten. Sie müssen von „erheblicher Bedeutung“ sein. Demnach könnte man das illegale Schürfen und die anschließende Veräußerung von Diamanten durch eine Gruppe von Ex-Kombattanten, die unter Beibehaltung ihrer Kommandostruktur aus Kriegszeiten und noch im Besitz ihrer Waffen arbeitsteilig planmäßig vorgehen, als OK bezeichnen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn der illegale Abbau und der Schmuggel so gewonnener Rohstoffe für das entsprechende Land von erheblicher Bedeutung sind.

Gleichzeitig hat diese Form des illegalen Rohstoffabbaus eine deutlich andere Qualität – in Bezug auf Ausmaß und Schwere der Straftat – als etwa der Kokainhandel kolumbianischer Drogenkartelle. Unterscheidet man wie Pugh, Cooper und Goodhand zwischen Kampf-, Schatten- und Überlebensökonomie (combat/shadow/coping economies),⁵⁷³ könnten solche Tätigkeiten angesichts der desolaten Lage vieler Ex-Kombattanten, die sich vielfach nach Kriegsende ohne Erwerbsmöglichkeiten sehen, auch der Überlebensökonomie zugeordnet werden. Entsprechend würden denkbare Strategien eher bei alternativen Erwerbsmöglichkeiten als bei einer strafrechtlichen Verfolgung ansetzen.

Im Falle Liberias etwa spreche ich angesichts dieser definitorischen Probleme von illegalen ökonomischen Aktivitäten. Bestandteil der Betrachtung und

⁵⁷³ Vgl. Pugh, Cooper, Goodhand, War Economies in a Regional Context, S. 8 f.

der Auswertung in der vorliegenden Arbeit sind diese Aktivitäten dennoch, da ihre Auswirkungen auf Friedenseinsatz und Statebuilding-Prozess denen der OK häufig ähnlich sind. Kombattanten, die Schürffelder besetzen, kreieren ebenso „no-go-zones“ für den Staat wie Banden in Haitis Slums oder Drogenbarone, die strategisches Territorium kontrollieren. Die Motivation aus der heraus illegale Aktivitäten betrieben werden mag für die Wirkungen dieser Taten von geringer Bedeutung sein. Mit Blick auf die Möglichkeiten ihrer Eindämmung und für die Wahl einer angemessenen Strategie spielt sie aber meist eine große Rolle.

In den Fallanalysen zeigt sich ein Cluster von Phänomenen illegaler ökonomischer Aktivitäten, von denen einige eindeutig der Organisierten Kriminalität zugeordnet werden können, einige kriminell aber nicht organisiert oder organisiert aber nicht kriminalisiert, und weitere schlichtweg nicht zuzuordnen sind.

Weiterhin demonstrieren die vier Fallanalysen, dass die Trennschärfe zwischen einer ökonomischen und einer politischen Agenda und damit auch die Trennschärfe zwischen ökonomischen und politischen Spoilern in der Praxis nicht so eindeutig gegeben ist, wie sie sich definitorisch darstellt. Nicht nur, weil man nicht weiß, welche Motivation illegalem Handeln nun eigentlich zugrunde liegt – innerhalb einer Organisation oder Gruppe muss die Art der Motivation auch nicht homogen sein – sondern auch, weil politische Akteure vermehrt auf OK als Methode zur Finanzierung und Realisierung ihrer politischen Agenda zurückgreifen. OK ist also nicht prinzipiell und per se unpolitisch, auch wenn Profitstreben die Handlungsmaxime ist. Nirgendwo wird das deutlicher, als bei der durch die albanische Mafia gestützten Kosovo Liberation Army.

OK-Akteure haben zudem mehrere Rollen, in ökonomisch-kriminellen wie auch in politischen Sphären. Symptomatisch für diese Rollenvielfalt ist die Vita einiger ehemaliger KLA-Kommandeure. Diese Rollenvielfalt erschwert die Unterscheidung zwischen ökonomischen und politischen Motiven. Umso wichtiger ist es, die Organisierte Kriminalität nicht primär als Entität zu betrachten und zu begreifen, sondern eben auch als Aktivität oder Methode, die einer Reihe von Akteuren offensteht. Die eher losen Netzwerkstrukturen vieler heutiger OK-Netzwerke haben die Eintrittsschwelle hier gesenkt.

11.2 Gemeinsamkeiten der untersuchten Länder

Aus den Gemeinsamkeiten der vier Fallanalysen lassen sich unterschiedliche Erkenntnisse ableiten. Die offensichtlichste ist, dass ein Friedenseinsatz keine hinreichende Abschreckung für Akteure der Organisierten Kriminalität ist. In allen untersuchten Fällen bestanden OK-Aktivitäten entweder weiter oder sie etablierten und konsolidierten sich erst, nachdem schon ein Friedenseinsatz im Land tätig war. In beinahe allen Fällen ergab sich zu Beginn des Einsatzes eine strategische Sicherheitslücke, die von nichtstaatlichen Gewaltakteuren, einschließlich OK-Akteuren, genutzt wurde. Die Etablierung von OK im Einsatzland führen Beobachter in einigen Fällen auch auf diese Lücke zurück.

Friedenseinsätze sind kein Instrument der globalen Kriminalitätsbekämpfung. In allen der hier untersuchten Fälle waren die Missionen jedoch in erheblichem Umfang mit der Bekämpfung von Organisierter Kriminalität, beziehungsweise illegalen ökonomischen Aktivitäten befasst. In keinem der Fälle war das Vorgehen gegen die OK in der ursprünglichen Mandatierung der Mission vorgesehen. Und keine der untersuchten Missionen hatte von Beginn an ein deutliches Portfolio im Vorgehen gegen die OK. Die Aufnahme von Maßnahmen gegen OK ergab sich in allen Fällen aus den Anforderungen der Situation vor Ort und erfolgte sukzessive. Meist wurden OK und illegale ökonomische Aktivitäten erst nach ein bis zwei Jahren zur Priorität, auch wenn ein Bewusstsein für Bedrohungen, die von der OK oder von illegalen ökonomischen Transaktionen ausgingen, von vornherein bestand. Lediglich in Liberia war die Wiederherstellung der staatlichen Kontrolle über den Rohstoffsektor ein Ziel, das mandatiert und von Beginn an Bestandteil der Mandatsumsetzung war. Auch hier hat sich das Portfolio an Maßnahmen über den Einsatz hinweg jedoch deutlich erweitert.

In allen Fällen stabilisierte sich die innenpolitische Situation im Untersuchungszeitraum so weit, dass der Friedenseinsatz, wie im Fall der UNAMSIL in Sierra Leone, beendet oder, wie im Fall der UNMIK im Kosovo oder der UNMIL in Liberia, erheblich reduziert werden konnte. Auch für MINUSTAH in Haiti wird, während diese Arbeit entsteht, eine Reduzierung geplant.

Jedes der betrachteten Länder steht jedoch weiterhin vor signifikanten Herausforderungen, was die Bekämpfung der OK betrifft. Auch wenn sich die interne Stabilität dieser Länder in dem Maße verbessert hat, dass ein Abzug oder die Reduktion der Friedenseinsätze möglich oder verantwortlich erscheint, bleiben diese Länder anfällig für den Einfluss der OK. Der Drogenhandel ist dabei eines der virulentesten Probleme. Kosovo ist nach wie vor Transitraum für Heroin nach Europa, Haiti für Kokain in die USA, Sierra Leone und Liberia für Kokain nach Europa. In Bezug auf Westafrika wird vermutet, dass der beobachtete vermehrte Drogenhandel über die Region erst den Beginn einer Entwicklung darstellt.

Dabei unterscheiden sich die Herausforderungen, die sich den hier untersuchten Ländern durch OK-Aktivitäten stellen, zum Teil sehr deutlich. Im Kosovo hat die politisch relevante Elite Verbindungen zur OK und nutzt diese auch für politische Zwecke; in Haiti befördert OK die Existenz von Banden und anderen nichtstaatlichen Gewaltakteuren; in Sierra Leone wurde der Friedensprozess zunächst durch OK-gestützte Spoiler unterminiert, und in Liberia wurde durch die OK eine Form der Regierungsführung finanziert, die Kapazität und Legitimität des Staates unterminierte und letztlich zum Staatszerfall führte. Dabei muss zwischen den Auswirkungen der OK während des Konflikts und den Auswirkungen von OK in der Konfliktfolgezeit unterschieden werden. Vielfach zeigen die Muster von OK in Postkonfliktgesellschaften allerdings starke Kontinuitäten zu denen der Kriegszeit oder sogar der Zeit davor.

11.3 Relevanz der Schnittstellen

OK und Friedenseinsätze interagieren, dies zeigen die Fallanalysen, über verschiedene Schnittstellen. Die acht in Kapitel 5 beschriebenen Schnittstellen sind allerdings in unterschiedlicher Weise relevant, wie im Folgenden dargestellt werden soll.

Friedenseinsatz bekämpft die Organisierte Kriminalität

Wie bereits herausgestellt, haben die betrachteten Missionen Kapazitäten zur Bekämpfung der OK erst nach und nach aufgebaut, vor allem, nachdem Herausforderungen in der Mandatsumsetzung diese notwendig machten. Die sukzessive etablierten Kapazitäten ermöglichten direkte Maßnahmen der Mission zur OK-Bekämpfung ebenso wie den Umgang mit OK-gestützten Spoilern.

So wurde im Kosovo nach etwa dreieinhalb Jahren das Kosovo Organized Crime Bureau eingerichtet, in Haiti entschloss man sich nach mehr als zwei Jahren zum robusten Vorgehen gegen Banden. In Sierra Leone wurde zwar nach weniger als einem Jahr ein Strategiewechsel im Umgang mit der von Charles Taylor und internationalen kriminellen Netzwerken aufgerüsteten Rebellengruppe RUF eingeleitet, es dauerte jedoch eineinhalb Jahre, bis die UNAMSIL auch in den diamantenreichen Regionen, die lange unter Kontrolle der RUF standen, disloziert war.

In einigen Fällen wurden Hinweise auf OK oder illegale ökonomische Aktivitäten in die Sicherheitsratsmandate aufgenommen. Im Falle von Haiti betonte der Sicherheitsrat die vom transnationalen Drogenhandel ausgehenden Sicherheitsbedrohungen und forderte die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei dessen Bekämpfung. Angesichts der Lage in Liberia forderte er die VN-Missionen in Westafrika zur engen Kooperation im Vorgehen gegen Waffen- und Rohstoffschmuggel auf. In Bezug auf die Konflikte in Sierra Leone und Liberia reagierte der Sicherheitsrat darüber hinaus mit Sanktionen. Zunächst erließ er ein Exportverbot für Diamanten aus Sierra Leone, die nicht Bestandteil des Zertifizierungssystems waren, verbot danach auch den Export von Diamanten aus Liberia und schließlich zudem den Export liberianischer Tropenhölzer. Die entsprechenden Einsätze waren zum Teil, wenn auch nicht explizit hierfür mandatiert, auch damit befasst, die Einhaltung und damit die Wirkung der Sanktion zu unterstützen.

Die Eindämmung illegaler ökonomischer Aktivitäten sowie der Aufbau entsprechender staatlicher Kapazitäten gehörten zu den Abzugsvoraussetzungen, die die VN für einzelne der hier untersuchten Missionen definierten. Zu den

Zielmarken der UNMIK gehörte 2003 die Zerschlagung von OK-Netzwerken; in den für den Kosovo 2004 festgelegten Standards („Standards for Kosovo“) wird eine vorbehaltlose strafrechtliche Verfolgung von OK-Fällen gefordert, auch wenn diese Personen des öffentlichen Lebens oder einflussreiche Personen betreffen. Die UNAMSIL in Sierra Leone nahm die staatliche Kontrolle über den Diamantenabbau und -handel in die Zielmarken für den Abzug der Mission auf; und in Liberia schließen die Zielvorgaben neben der staatlichen Kontrolle über Ressourcen und über grenzüberschreitende Bewegungen auch die Einrichtung einer Transnational Crime Unit ein.

Die Fallstudien belegen deutlich, dass Einsätze, auch wenn sie nicht explizit dazu mandatiert sind, zunehmend in die Bekämpfung der OK involviert sind. Die Fälle Haiti und Sierra Leone zeigen darüber hinaus, dass sich die Glaubwürdigkeit der Mission auch an ihrer Durchsetzungsfähigkeit gegenüber OK-gestützten Akteuren festmacht.

Tabelle 3: Maßnahmen im Vorgehen gegen OK und illegale Ökonomien

Bereich	Spezifische Maßnahmen	Beispiele
Stärkung missionseigener Kapazitäten zur Bekämpfung von OK	Aufbau missionseigener polizeilicher Kapazitäten zur OK-Bekämpfung Ausbau von Kapazitäten für Monitoring/Kontrolle Aufbau von Kapazitäten zur Erkenntnisgewinnung	KOCB UNMIK Maritime Komponente MINUSTAH KOCB UNMIK, JMAC MINUSTAH
Stärkung lokaler Polizeikapazitäten zur Bekämpfung von OK	Training und Ausbildung in spezialisierten Bereichen Unterstützung beim Aufbau speziellierter Einheiten zur OK-Bekämpfung	UNMIK und Kosovo Police Service, MINUSTAH und Haitian National Police Organized Crime Unit, Kosovo Police Service; Transnational Crime Unit, Liberia; Diamonds Crime Intelligence and Investigation Unit, Polizei Sierra Leone
Stärkung Justiz	Einsatz internationaler Richter Zeugenschutzprogramme Schaffung einer legislativen Basis zur Kriminalisierung von OK	UNMIK Kosovo UNMIK Kosovo UNMIK Kosovo
Beobachtung und Kontrolle	Monitoring zu Boden und aus der Luft	Diamantenfelder Sierra Leone und Liberia (UNAMSIL, UNMIL) Kautschukschmuggel Liberia (UNMIL)
Grenzüberwachung und Grenzsicherheit (Grenzen, Küsten, Häfen, Flughäfen)	Präsenz an Grenzen Stärkung von Grenzsicherheit/ lokaler Grenzregime Unterstützung Küstenwache Kontrolle über Flughäfen, Häfen	UNMIK Kosovo; MINUSTAH Haiti MINUSTAH Haiti MINUSTAH Haiti Kontrolle des Freihafens von Monrovia durch UNMIL
Öffentlichkeitsarbeit, Kampagnen, Arbeit in Stadtteilen und Gemeinden	Bereitstellen von Services, Aufbau entsprechender Infrastruktur Aufklärungskampagnen	QUIPs in Slums von Port-au-Prince, MINUSTAH Haiti „Not for sale“ Kampagne UNMIK
Beratung Regierung, Ministerien, Administration	Gemeinsame Gremien, Mechanismen, Arbeitsgruppen Unterstützung bei der Entwicklung von Richtlinien	Rubber Task Force Liberia UNMIL Liberia
Regionale und internationale Kooperation	Regionale polizeiliche Zusammenarbeit, Kooperation Interpol Kooperation von Friedenseinsätzen in einer Region	UNMIK UNMIL, UNAMSIL

Bereich	Spezifische Maßnahmen	Beispiele
Robuste Operationen, Verhaftungen	Stellen von Straftätern und Verhaftungen durch Mission (bei exekutivem Mandat)	UNMIK Kosovo
	Operative Unterstützung lokaler Strafverfolgungsbehörden	MINUSTAH Haiti
Ressourcen-Governance; staatliche Kontrolle Ressourcen	Aufbau Katastersystem	UNAMSIL Sierra Leone
	Kartographieren von Rohstofffeldern	UNAMSIL Sierra Leone
	Sicherheitspräsenz	Sicherheitspräsenz durch UNMIL auf Kautschukplantagen /Liberia
Erwerbsmöglichkeiten	Schaffen von Ausbildungs- und Erwerbsmöglichkeiten für Akteure in illegalen Ökonomien	Anpassung DDR Programm Haiti/ MINUSTAH; Neuauflage DDR Programm Liberia für begrenzte Anzahl von Ex-Kombattanten in 2008
Lokale und globale Kontrollmechanismen Rohstoffsektor/mineralgewinnende Industrie	Internationale Kontrolle über Konzessionsvergaben	GEMAP, UNMIL Liberia
	Zertifizierungsprozesse Diamantensektor; Kimberley-Prozess	Einrichten von Zertifizierungsbüros, Liberia
Sanktionsregime	Unterstützung der Einhaltung von Sanktionen	UNMIL Liberia
	Unterstützung von Sachverständigengruppen zur Kontrolle von Sanktionen	UNMIL Liberia, UNAMSIL Sierra Leone
Ermittlung	Durchführung von Ermittlungen	UNMIK Kosovo
	Unterstützung lokaler Strafverfolgungsbehörden bei Ermittlung in sensiblen Fällen	UNMIL Liberia
Opferhilfe	Schutzunterkünfte	UNMIK Kosovo
Nebenwirkungen vermeiden, Nachfragereduktion	Zero-tolerance policy	Alle Missionen
	Aufklärungsarbeit unter Mitarbeitern	UNMIK Kosovo
	„off-limits“ Listen	UNMIK Kosovo

Die Fallanalysen belegen auch, dass der Aktionsradius von Friedenseinsätzen in der Bekämpfung der transnationalen OK begrenzt ist. An Beispielen wie Sierra Leone und Liberia wird deutlich, wie weit das Netz von Konzernen, Politikern und Geschäftsleuten und letztlich auch Konsumenten, das illegale Geschäfte weit über den Handlungsrahmen eines einzelnen Staates oder einer Mission hinaus ermöglicht, gespannt ist. Friedenseinsätze sind auf Maßnahmen beschränkt, die mit der inneren Verfasstheit eines Landes zu tun haben. Einfluss auf Nachfrage etwa können Einsätze nicht leisten, es sei denn in Fällen, in denen die Mission selbst einen Anteil an der Generierung der Nachfrage hat.

Trotz dieser Beschränkungen haben die Missionen Instrumente und Maßnahmen entwickelt, um illegale ökonomische Aktivitäten zu unterbinden und deren Auswirkungen, wie etwa die Stärkung nichtstaatlicher Gewaltakteure, abzufedern.

Die Maßnahmen, die im Rahmen der hier untersuchten Friedenseinsätze zur direkten Bekämpfung von OK eingeleitet wurden oder indirekt zumindest dazu geeignet sind, Organisierte Kriminalität zu bekämpfen, umfassen ein weites Spektrum. Wie Tabelle 3 zeigt, reichen sie von der Beratung zuständiger Behörden im Einsatzland bis zu Einsätzen von Polizei und Militär zur Repression krimineller Banden. Einen deutlich breiteren Spielraum hatte dabei aufgrund des exekutiven Mandats die Mission im Kosovo. Andere Einsätze, wie etwa MINUSTAH in Haiti, haben sich jedoch auch ohne umfassende Exekutivbefugnisse einen erheblichen Handlungsspielraum verschafft.

Verschiedene etablierte Aufgaben solcher Einsätze, wie etwa der Aufbau von Polizeikräften oder die Stärkung von Rechtstaatlichkeit im Einsatzland, sind also dazu geeignet, die Bekämpfung von OK im Einsatzland zu unterstützen oder die Resilienz der Einsatzländer gegen die OK zu stärken. In weiteren Fällen fanden bewährte Instrumente von Friedenseinsätzen neue Anwendungsbereiche. Militärbeobachter etwa, klassischerweise zuständig für Aufgaben wie die Verifikation von Waffenstillständen oder Entflechtung der Truppen, wurden für die Erfassung und Kontrolle illegaler ökonomischer Aktivitäten eingesetzt. Allerdings, und auch dies fällt auf, sind nur wenige Maßnahmen im Bereich Öffentlichkeitsarbeit oder Arbeit in Stadtteilen und Gemeinden angesiedelt.

Solche Aktivitäten der Missionen wirkten und wirken sich direkt auf den Einsatz aus. Sie binden zusätzliche Ressourcen, verlangen Anpassung in Bezug auf Größe, Kapazität und Aufstellung der Mission und eine Verbreiterung des Aufgabenportfolios. Die Auswirkungen auf den Einsatz waren besonders dann relevant, wenn eine robuste Vorgehensweise notwendig wurde. In Haiti waren die robusten Maßnahmen für die Truppensteller zumindest „gewöhnungsbedürftig“, eine robuste Vorgehensweise gegen die Banden war zunächst umstritten, was sicherlich auch zu Verzögerungen in der Umsetzung geführt hat. In Sierra Leone zogen zwei Truppensteller ihren Beitrag zu der Mission zurück, nachdem sich die Natur der Mission, so zumindest die Auslegung Indiens und Jordaniens, grundlegend verändert hatte. In beiden Fällen wurde zwar nicht direkt gegen OK-Entitäten vorgegangen, jedoch gegen Gruppen, deren Stärke und Spoiler-Potenzial sich auch aus der OK speisten.

Neue Maßnahmen und Instrumente im Vorgehen gegen OK wurden in der Regel eher vor Ort entwickelt, als dass sie einer einheitlichen Veränderung von Einsatzstrategien entstammt hätten. Sie bilden jedoch Ansatzpunkte für eine strategische Vorgehensweise, wie im Folgenden noch dargelegt wird.

Friedenseinsatz begünstigt die Organisierte Kriminalität

Interaktionen an dieser Schnittstelle lassen sich anhand der Berichte über die Missionen sehr schwer feststellen. Wie genau Einsätze in einzelnen Fällen OK begünstigen, ist zweifellos ein Bereich für weiteren Forschung und dies verlangt dann auch eine andere empirische Basis als die Berichte, die von den VN und den Einsätzen selbst verfasst wurden. In fast allen der untersuchten Fälle stellen jedoch auch Berichte der VN und der Missionen die Anfangs- und Aufbauphase als einen Zeitraum dar, der kriminellen Akteuren und ökonomisch motivierten Gewaltakteuren die Gelegenheit gibt, ihre Agenda zu verfolgen oder sich im Land zu etablieren. Einschätzungen von UNMIK zufolge wurde Kosovo in den Jahren 1999 und 2000 weitgehend als sicherer Transitraum für kriminelle Aktivitäten betrachtet. In Haiti kam es während des Übergangs zwischen der MIF-H

und MINUSTAH zu einer deutlichen Reduktion der internationalen Präsenz, in deren Folge Blauhelmtruppen vor Ort durch verschiedene bewaffnete Gruppen unter Druck gerieten. In Sierra Leone führte die reduzierte Kapazität der UNAMSIL in der Aufbauphase dazu, dass die Mission nicht die nötige Stärke hatte, sich gegen die Spoiler-Aktivitäten der RUF durchzusetzen.

Wird Sicherheit nicht von Beginn an umfassend hergestellt, kann dies OK-Akteure begünstigen. Diese Lehre ist auch für die regionale Verteilung der internationalen militärischen Präsenz im Einsatzland bedeutend. Es stellt sich die Frage, inwieweit Regionen, die besonders durch OK gefährdet sind oder in denen illegale ökonomische Aktivitäten besonders wahrscheinlich sind, bei Planung, Aufbau und Entsendung der Mission prioritär behandelt werden müssen. Hierbei kann es sich um Küsten, Grenzen und rohstoffreiche Gegenden handeln, ferner um Gegenden, deren Bewohner auch in der Vergangenheit stark in OK-Aktivitäten involviert waren oder die lange unter Kontrolle von Rebellen standen, insbesondere, wenn die Rebellion OK-finanziert oder OK-gestützt war.

Mit Einsätzen geht häufig eine gesteigerte Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen einher. Diese befördert wiederum Zwangsprostitution und Menschenhandel. Unter den vier betrachteten Fällen war dieses Problem vor allem im Kosovo gravierend. Dies geht direkt aus VN-Dokumenten sowie weiteren Berichten hervor, wie auch aus Gegenmaßnahmen, die die UNMIK ergriff. Auch in den anderen untersuchten Fällen wird in verschiedenen Dokumenten, Medienbeiträgen oder anderen Publikationen deutlich, dass es auch hier zumindest den Verdacht auf ähnliche Dynamiken gab oder gibt. Letztendlich wird sich wohl kaum eine Mission von diesem Problem freisprechen können.

Sexuelle Ausbeutung und Zwangsprostitution sind Delikte mit äußerst gravierenden Folgen für die Opfer. In diesem Sinne müssen Maßnahmen zur Unterbindung von sexueller Ausbeutung und Zwangsprostitution, die auch beim eigenen Personal ansetzen, Bestandteil von VN-Missionen sein. Unabhängig davon und ohne die Schwere dieser Straftaten zu mindern, muss hier für die untersuchten Fälle festgehalten werden, dass der Treiber hinter den vorherrschenden OK-Aktivitäten nicht eine lokale, durch Blauhelme generierte Nachfrage war, son-

dern eine internationale. Mit anderen Worten: Die Nachfrage nach Drogen europäischer Konsumenten hat deutlich gravierendere Auswirkungen auf State-building-Prozesse in fragilen Staaten als die Nachfrage nach Prostitution durch Blauhelme.

Für die Friedenseinsätze wirft dies das bereits beschriebene Problem auf, dass die Treiber von OK im Einsatzland außerhalb des Einflussbereichs der Mission zu finden sind. Bei einer lokal generierten Nachfrage kann die Mission zumindest durch Aufklärung und Disziplinarmaßnahmen Einfluss nehmen. Konkrete Maßnahmen einzelner Missionen zeigen, wie in Tabelle 3 dargestellt, dass dies auch getan wird.

Über die Nebenwirkungen, die durch solches Fehlverhalten von Einsatzpersonal entstehen, ist vergleichsweise viel diskutiert und publiziert worden.⁵⁷⁴ Weniger beleuchtet wurde bisher die Frage, welche Nebenwirkungen grundsätzliche Strategieentscheidungen der VN und der internationalen Gemeinschaft für Gelegenheitsstrukturen der OK haben.⁵⁷⁵

Auch hier bieten die Fallanalysen Anschauungsmaterial. Sie bestätigen, dass Sanktionen durch das Verbot von Gütern, nach denen eine Nachfrage besteht, Optionen für die Organisierte Kriminalität generieren. In Haiti, Sierra Leone und Liberia haben Waffenembargos den Geschäften von Waffenhändlern Auftrieb gegeben. Im Fall von Liberia und Sierra Leone war der Waffenhandel mit dem Rohstoffhandel verknüpft – Waffen wurden zum Beispiel mit Diamanten bezahlt. Auch haben Tropenholzkonzerne mit Wirtschaftsinteressen in Liberia Waffenlieferungen dorthin arrangiert. „Sanctions-busting“ ist ein Geschäftsfeld für die OK.

⁵⁷⁴ „Prostituiertenbesuch. UN schicken Blauhelme nach Hause“, in: Handelsblatt, 3.11.2007, im Internet: <http://www.handelsblatt.com/politik/international/prostituiertenbesuch-un-schicken-blauhelme-nach-hause/2881618.html> (eingesehen am 31. Mai 2012); Wolfgang Jaschensky, „60 Jahre UN Blauhelme. Friedensengel und Verbrecher“, in: Süddeutsche Zeitung, 30.5.2008, im Internet: <http://www.sueddeutsche.de/politik/jahre-un-blauhelme-friedensengel-und-verbrecher-1.184069> (eingesehen am 27. Mai 2012).

⁵⁷⁵ Eine Ausnahme bilden hier die Arbeiten von Peter Andreas zu den Auswirkungen von Sanktionen auf Gelegenheitsstrukturen für Kriminelle.

Das Sanktionsregime in Sierra Leone ist jedoch ebenfalls ein Beispiel dafür, dass Sanktionen illegale Rohstoffströme auch reduzieren können, selbst wenn das in diesem konkreten Fall erst eine Strategieänderung erforderte. Das Exportverbot von Diamanten aus Sierra Leone blieb zunächst weitgehend wirkungslos, da Diamanten über Nachbarländer geschmuggelt wurden. Gleichzeitige Diamantenexportembargos gegen Liberia und Sierra Leone sowie die Einführung eines Zertifizierungssystems haben dazu beigetragen, den illegalen Diamantenhandel in diesen Ländern und damit auch die Finanzierung der Rebellengruppe RUF zu reduzieren.

Ob Sanktionen OK fördern oder reduzieren, hängt also auch davon ab, wie klug solche Strafmaßnahmen geplant sind und ob dabei die Zusammenhänge von Sanktionen und dadurch geschaffenen Geschäftsfeldern berücksichtigt werden. Im Falle von Liberia und Sierra Leone stellt sich berechtigterweise die Frage, ob es nicht sinnvoll gewesen wäre, schon zu einem früheren Zeitpunkt beide Länder zeitgleich mit einem Diamantenembargo zu belegen, zumal dies schon früh von internationalen NGOs gefordert wurde.⁵⁷⁶

Auch Strategien der Kooptation lokaler Akteure und Maßnahmen zur Umsetzung von Local Ownership haben ungeplante Nebenwirkungen. Im Kosovo etwa wurde OK so in Regierungsstrukturen überführt; in Sierra Leone verschaffte das Friedensabkommen von Lomé Rebellenchef Foday Sankoh eine privilegierte staatliche Position für die Abwicklung des illegalen Diamantenhandels.⁵⁷⁷ Werden Akteure mit einer kriminell-ökonomischen Agenda in Regierungs- und Statebuilding-Prozesse kooptiert, kann dies ihre Geschäftsbedingungen verbessern.

⁵⁷⁶ Vgl. Ian Smillie/Lansana Gberie/Ralph Hazelton, *The Heart of the Matter. Sierra Leone, Diamonds and Human Security*, Ottawa: Partnership Africa Canada, Januar 2000, S. 10.

⁵⁷⁷ Vgl. auch Cockayne/Pfister, *Organised Crime and Peace Operations*, S. 34,

Friedenseinsatz kooptiert OK-Akteure

Der Statebuilding-Ansatz der VN zeigt allgemein eine Präferenz, lokale Akteure zu integrieren und zu kooptieren. Jim Dobbins und seine Mitautoren beschreiben die Unterschiede zwischen den Ansätzen der VN und der USA wie folgt: „Broadly speaking, there are two alternative approaches to instigating reforms that can turn a violent society into one at peace with itself and its neighbors. One might be labeled co-option, under which the intervening authorities try to work within existing institutions and to deal, more or less impartially, with all social forces and power centers, to redirect ongoing competition for power and wealth from violent to peaceful channels. The alternative approach might be labeled deconstruction, under which the intervening authorities first dismantle an existing state apparatus and then build a new one, in the process consciously disempowering some elements of society and empowering others. Most UN peace-keeping operations aspire to the first approach. Most U.S.-led peace enforcement missions adopt something closer to the second.“⁵⁷⁸

Eine Strategie der Kooptation leuchtet im Kontext von Friedenseinsätzen grundsätzlich ein: Friedenseinsätze sind konsensbasiert und haben begrenzte Kapazitäten, Abkommen und politische Prozesse gegen erhebliches Spoilerpotenzial durchzusetzen. „A peace to keep“ ist Voraussetzung für die Entsendung. Dieser Ansatz hat allerdings vor allem dann Aussicht auf Erfolg, wenn man es mit Akteuren zu tun hat, deren Handeln sich aus einer politischen Agenda erklärt und die so für politische Anreize und politische Prozesse zugänglich sind.

Problematisch ist die Einbindung von Akteuren, die an ihrer kriminell-ökonomischen Agenda festhalten und daneben kein besonderes Interesse an der Förderung von Friedensordnung und Gemeinwohl zeigen. Die Einbindung der RUF in den Lomé-Friedensprozess ist ein Beispiel für das Kooptieren ökonomischer Spoiler, die sich zunächst gegenüber politischen Anreizen weitgehend resistent zeigten. Die RUF war vor allem aufgrund ihres destruktiven Potenzials und der Bedrohung, die sie für die Regierung von Sierra Leone darstellte, Teil der

⁵⁷⁸ James Dobbins et al., *The Beginners Guide to Nation Building*, Washington D.C.: RAND, 2007, S. xx.

Friedensverhandlungen, nicht aufgrund der Tatsache, dass sie die legitimen Interessen bestimmter Bevölkerungsanteile vertrat. Das Friedensabkommen, das die Gruppe in Regierungsstrukturen einband, bot ihr vor allem neue Möglichkeiten, ihre kriminell-ökonomische Agenda weiterzuverfolgen.

Etwas anders gelagert ist der Fall Kosovo. Aber auch hier wird OK, oder genauer gesagt, eine OK-gestützte Rebellenorganisation (die KLA) kooptiert. Verbindungen zur OK wurden damit quasi in die Verwaltungs- und Regierungsstrukturen des Kosovo überführt. Ehemalige KLA-Rebellen genießen gleichzeitig ein hohes Maß an Legitimität in der Bevölkerung. Eine Strategie, die nicht auf der Einbeziehung von Schlüsselakteuren der KLA basiert hätte, oder ein entschiedenes Vorgehen gegen OK-Akteure in den Reihen der KLA, hätte den VN die Unterstützung der lokalen Bevölkerung entziehen können.⁵⁷⁹

Insbesondere im Fall des Kosovo zeigt sich das eingangs benannte Dilemma zwischen der Notwendigkeit, einerseits Peacebuilding- und Statebuilding-Prozesse auch gegen nichtstaatliche Gewaltakteure und Störenfrieden durchzusetzen, andererseits aber auch Stabilität zu wahren, wofür häufig eine Einbindung eben dieser Akteure nötig ist.

Sowohl im Kosovo als auch in Sierra Leone wirft die Einbindung von Akteuren mit zweifelhaften Motiven oder Allianzen Fragen der Nachhaltigkeit von Friedensprozess und Staatsaufbau auf. In Sierra Leone wurde dies unmittelbar mit dem Zusammenbruch des Friedensabkommens von Lomé deutlich. Im Kosovo stellt sich angesichts von OK-Verbindungen in der Regierung die Frage, inwiefern der neue Staat in der Lage sein wird, grundlegende Standards einer demokratischen, rechtstaatlichen Ordnung zu erfüllen. Nach mehr als zwölf Jahren Statebuilding werden Strafprozesse in Fällen von OK im Kosovo nach wie vor von internationalen Richtern geleitet.

⁵⁷⁹ Vgl. Alexandros Yannis, „Kosovo: The Political Economy of Conflict and Peacebuilding”, in: Karen Ballentine/Jake Sherman, The Political Economy of Armed Conflict, Boulder/London 2003, S. 167–196 (184).

Die Fallanalysen haben gezeigt, dass die Relevanz dieser Schnittstelle nicht nur, wie in Kapitel 5 dargestellt, von der Präsenz von OK in der politischen Elite abhängig ist. OK-Akteure können auch durch Kooptieren in politische Führungspositionen, in den Sicherheitssektor oder auch in den Regierungsapparat integriert werden. Für OK-Akteure – oder Akteure mit mehreren Rollen, etwa politische Akteure mit OK-Bezug – kann dies neue Gelegenheitsstrukturen schaffen. Für einen Friedensprozess und die nachhaltige Friedenskonsolidierung ist es eine Gefährdung. Im Falle des Kosovo wurde dies auch durch den Export von Instabilität in das benachbarte Mazedonien deutlich.

Einsatzkräfte sind in Organisierte Kriminalität involviert

Nur in wenigen Fällen fanden sich in den Fallanalysen Verweise auf eine mögliche Nähe von Einsatzkräften zur OK oder gar eine direkte Verwicklung in solche Aktivitäten.

Im Falle von Sierra Leone wurde schon der von Nigeria dominierten ECOWAS-Truppe ECOMOG die Beteiligung am Diamantenschmuggel vorgeworfen.⁵⁸⁰ Die Glaubwürdigkeit der ECOMOG war schon aufgrund von Vorwürfen, dass ihre Truppen an Plünderungen beteiligt seien, beschädigt. In der lokalen Bevölkerung firmierte die ECOMOG auch als „Every Car or Moveable Object Gone“. Als der Kommandeur der Truppen der UNAMSIL, General Jetley, nigerianische Mitarbeiter der Mission, einschließlich seines Stellvertreters, des Diamantenschmuggels und der Komplizenschaft mit der RUF beschuldigte, hielten einige Beobachter dies für durchaus plausibel.⁵⁸¹ Es gibt hierzu jedoch keine öffentliche Stellungnahme der VN. Sollten diese Vorwürfe zutreffend gewesen sein, hätte die Mandatsumsetzung der UNAMSIL kaum stärker konterkariert werden können. In jedem Fall hatte der Vorfall Auswirkungen auf die Integrität und Leistungsfähigkeit der Mission. Seine Handhabung, insbesondere die Tatsache, dass die VN

⁵⁸⁰ Vgl. S/2000/1195, 20. Dezember 2000, S. 29, para 153.

⁵⁸¹ Vgl. International Crisis Group, Sierra Leone. Time for a New Military and Political Strategy.

den Forderungen Nigerias nachkamen, Jetley zu ersetzen, spielte wohl auch eine Rolle bei der Entscheidung Indiens, seinen Beitrag zu UNAMSIL abzuziehen. Die UNAMSIL musste so in einer schwierigen Phase bedeutende Truppenteile ersetzen.

In der Kosovo-Mission wurde ein ranghoher Mitarbeiter beschuldigt, Ex-KLA-Kommandeur Haradinaj, dem selbst eine OK-Verwicklung vorgeworfen wird, den Namen eines Zeugen mitgeteilt zu haben, der zu dem Zeitpunkt durch das Zeugenschutzprogramm der UNMIK geschützt wurde.⁵⁸² Der Zeuge wurde daraufhin an seinem vermeintlich geheimen Aufenthaltsort bedroht. Nach einer internen VN-Ermittlung wurde der Mitarbeiter entlassen. Hier unterminiert das Verhalten eines Mitarbeiters deutlich das Mandat der UNMIK im Bereich Rechtstaatlichkeit, Strafverfolgung und Zeugenschutzprogramm.

Es gibt keine Schätzung der Dunkelziffer krimineller Aktivitäten durch Einsatzpersonal. Dennoch gab es bei der Analyse der vier Missionen keinen Hinweis darauf, dass Fehlverhalten oder kriminelles Verhalten von Einsatzkräften ein Ausmaß erreicht, das den grundsätzlichen Erfolg der Mission gefährdet oder signifikante Auswirkungen auf Friedenskonsolidierung und Staatsaufbau im Einsatzland hatte.

Organisierte Kriminalität schürt Konflikt

In Kapitel 5 wurde die Hypothese formuliert, dass OK-Profite nicht nur Konfliktparteien finanzieren, sondern auch Anreize für eine Weiterführung des Konflikts und für die Unterminierung von Friedensabkommen schaffen, ferner dass dies in der Folge die Anforderungen an den Friedenseinsatz erhöht, etwa was den Grad der Robustheit betrifft.

⁵⁸² Vgl. Drucksache 17/8276, Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dagdelen, Heike Hänsel, Wolfgang Gehrcke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die LINKE, Drucksache 17/8085, Ermordung und Einschüchterung von Zeugen unter der Aufsicht von UNMIK, EULEX und der NATO, Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, 29.12.2011, im Internet: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/082/1708276.pdf> (eingesehen am 27. Mai 2012); Strazzari, „L'oeuvre au Noir“, S. 165.

Vor allem zwei Zusammenhänge sind hier relevant: Zum einen finanzieren sich Rebellengruppen durch OK, zum anderen stärken und ermächtigen Profite der OK Spoiler und befördern den Fortbestand bewaffneter Gruppen. Die KLA wie auch die NLA in Mazedonien sind ein Beispiel für ersteren, Haitis Banden für letzteren Zusammenhang und die RUF für beide Zusammenhänge. OK-Profite können die Attraktivität von Friedensabkommen und politischen Kompromissen reduzieren. Die Probleme, die ökonomisch motivierte Spoiler für die Nachhaltigkeit von Friedensprozessen schaffen, wurden bereits beschrieben. Die Geiselnahme von 500 Blauhelmen in Sierra Leone im Jahr 2000 zeigt deutlich, welches Potenzial Spoiler haben können, deren Nachschub auch durch die Kooperation von Nachbarländern sowie internationalen kriminellen Netzwerken gesichert ist.

Für Friedenseinsätze wirft dies die grundsätzliche Frage auf, wie mit ökonomischen Spoilern verfahren werden soll. Im Falle der RUF wurde nach einem fehlgeschlagenen Versuch diese Akteure zu kooptieren erst durch robuste Maßnahmen, die auch die Unterbindung von Finanzierung und Nachschub einschlossen, die gewünschte Wirkung erzielt. Besonders schwierig ist der Umgang mit lokalen Akteuren, die nicht nur OK-Entrepeneure sind, sondern gleichzeitig auch eine politische Rolle innehaben, die sie für den Friedensprozess oder das Statebuilding unabdingbar macht. Das gilt umso mehr, wenn sie gar Teil der Regierung sind.

Im Kosovo wurde der politischen Rolle einiger ehemaliger KLA-Kommandeure offensichtlich eine größere Bedeutung eingeräumt als ihren illegalen ökonomischen Aktivitäten bzw. den antizipierten Folgen dieser Aktivitäten für Friedensprozess und Stabilität. Beobachter sehen hierin auch eine Ursache für die Destabilisierung Mazedoniens durch die NLA.⁵⁸³

OK-Profite können natürlich auch von Regierungen zur Finanzierung von Bürgerkriegen oder zu konfliktverschärfenden, klientelistischen und diskriminierenden Formen des Regierens genutzt werden. OK-Profite bieten hier nicht notwendigerweise einen Anreiz für Konflikte und schlechtes Regieren, aber sie

⁵⁸³ Vgl. Yannis, „Political Economy“, S. 186.

können dies befördern. Schließlich schürt der von OK-Netzwerken betriebene internationale Waffenhandel Konflikte oder verschärft zumindest den Konflikt- austrag, wie die Fallanalysen zu Liberia und Sierra Leone, sowie viele weitere Beispiele, zeigen.

Organisierte Kriminalität korrumptiert Eliten

Nicht nur die politischen Führungspersönlichkeiten, sondern insgesamt die im weitesten Sinne politisch relevanten Eliten spielen eine zentrale Rolle bei Friedenskonsolidierung und Staatsaufbau. Ohne reformwillige Eliten sind diese Prozesse kaum umsetzbar. Für Friedenseinsätze sind sie ein besonders wichtiger Partner, auch im Sinne von Local Ownership.

In den vier untersuchten Fällen wurden vielfach Verbindungen zwischen der politisch relevanten Elite und der Organisierten Kriminalität deutlich. Mitglieder der Elite instrumentalisieren etwa bewaffnete Gruppen zur Durchführung illegaler ökonomischer Aktivitäten, was wiederum negative Auswirkungen auf die gewünschte Ausweitung staatlicher Autorität und die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols hat. Im Kontext von Staatsaufbau und Friedenskonsolidierung wird oft ein mangelnder Reformwille innerhalb der Elite festgestellt, der auch auf ökonomische Interessen zurückgeführt wird. Es gibt kaum eine Postkonflikt- situation, in der nicht Korruption als Problem benannt wird. Der Zusammenhang zwischen Organisierter Kriminalität und Korruption ist eindeutig und wird auch immer wieder betont.

So wird Teilen der haitianischen Elite, darunter auch Regierungsmitgliedern, nicht nur Korruption, sondern auch die Beteiligung am Drogenhandel und die Indienstnahme bewaffneter Banden zu diesem Zweck unterstellt. Die Verbindung von politischer Elite und OK wurde 2010 auch in Warnungen der VN deutlich, dass die Wahlkampagnen einiger Kandidaten durch Drogengelder finanziert sein könnten. In Sierra Leone beteiligten sich nichtstaatliche Akteure mit politischen Verbindungen am illegalen Diamantenschürfen. Daraus entstanden Sicherheits- herausforderungen, denen sich die lokale Polizei nicht stellen konnte oder wollte.

In Liberia ging OK vor dem Ende des Bürgerkrieges und vor dem Einsatz der UNMIL von der Regierungsspitze aus. Aus den Erträgen wurde eine Form der Regierungsführung finanziert, die sich auf Klientelismus und Patronagenetzwerke stützte. Nach Ende des Bürgerkrieges wurde die Rolle der Übergangsregierung bei der Wiederherstellung staatlicher Kontrolle über das Rohstoffmanagement äußerst kritisch beurteilt. Ein ECOWAS-Ermittlungsteam zur Korruption in der Übergangsregierung empfahl deshalb die unmittelbare Entlassung mehrerer ranghoher Beamter.

Am deutlichsten jedoch ist diese Schnittstelle im Kosovo sichtbar. Hier finden sich in Regierung und Verwaltung auch auf höchster Ebene Verbindungen politischer Akteure zur Organisierten Kriminalität. Angesichts der kriminellen Vergangenheit verschiedener Akteure in der politisch relevanten Elite geriet die Leitungsebene der UNMIK unter Druck, die Kooperation mit diesen Akteuren zu beenden.⁵⁸⁴

Die ökonomischen Anreize der OK beeinflussen Elitenverhalten unabhängig davon, ob OK lediglich der individuellen Bereicherung oder der Finanzierung von Klientelnetzwerken und politischen Aspirationen dient. Daraus ergeben sich für Friedenseinsätze zwei grundsätzliche Dilemmata: Erstens beeinflussen Profite der OK die Präferenzen von Eliten häufig zulasten ihres Reformwillens. Ohne ein Mindestmaß an Reformwillen in der Elite sind Mandatsaufgaben im Bereich Staatsaufbau schwer umsetzbar und dürften kaum nachhaltig sein. „The dilemma of trying to ‘build’ a state through state officials who have a stake in the survival of the status quo poses the question of whether the UN can do more to create incentives and political space for reform.“⁵⁸⁵ Sind politisch relevante Elite oder Regierung und OK eng miteinander verflochten, stellt sich für einen Friedenseinsatz zweitens das bereits benannte Dilemma, dass die Bekämpfung der OK gleichzeitig eine Destabilisierung der politischen Situation mit sich bringen kann. Und natürlich werden bestimmte Maßnahmen gegen die OK durch die

⁵⁸⁴ Vgl. beispielsweise die vielfach erwähnte Auseinandersetzung zwischen Chefanklägerin des VN-Kriegsverbrecher Tribunals Carla del Ponte und dem deutschen UNMIK Missionschef Rücker über dessen Kontakt mit Haradinaj, dargestellt in diversen Medienberichten, siehe etwa Thomas Roser, Ex-Premier des Kosovo vor UN-Gericht, Der Tagesspiegel, 6.3.2007, im Internet: http://www.tagesspiegel.de/politik/ex-premier-des-kosovo-vor-un-gericht/v_print/818896.html (eingesehen am 27. Mai 2012).

⁵⁸⁵ Call/Sorensen, U.N. Peace Operations and State-building: A Case Study of Haiti, S. 7.

Friedensmission in dem Moment erschwert, in dem OK Bestandteil der Regierung ist.

Auch wenn OK immer versuchen wird, zumindest einige der Spitzen des Sicherheitsapparats und der Justiz zu korrumpern, die üblicherweise selbst zur politisch relevanten Elite zählen, geht Korruption in diesen Bereichen meist sehr viel weiter bis hin zu Situationen, wo von einer generellen Korrumierung der Sicherheitskräfte und des Justizwesens die Rede ist. Ein Beispiel hierfür ist der haitianische Polizeidienst (HNP) während der Anfangszeit von MINUSTAH. Funktionsfähigkeit und Legitimität dieser Institutionen ist in solchen Fällen häufig so sehr beeinträchtigt, dass die Wiederherstellung staatlicher Ordnung eher einen kompletten Neuaufbau als eine Reform von Polizei- und Justizwesen verlangt.

OK-Akteure unterminieren Sicherheit

In Haiti, Liberia und Kosovo wird aus den Einschätzungen der VN deutlich, wie sehr OK als Problem für Sicherheit und Stabilität im Einsatzland betrachtet wird. In Haiti und Sierra Leone wurde die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zum Auslöser für ein robustes Vorgehen gegen Akteure, die mit OK in Verbindung gebracht oder durch diese gestärkt werden.

Die Ausgangsthese, dass Friedenseinsätze mit einer Vielzahl neuer Formen von Gewalt und Gewaltakteuren konfrontiert sind und eine Auseinandersetzung mit diesen für das Herstellen eines sicheren Umfelds und für die Ausweitung staatlicher Autorität unumgänglich ist, wird durch die Fallanalysen bestätigt. Ebenso bestätigt werden die Hypothesen über die Auswirkungen, die die Aktivitäten solcher Unsicherheitsakteure für die Mission haben. In Haiti und in Sierra Leone verband sich die Glaubwürdigkeit der Mission, oder deren Wiederherstellung ganz wesentlich mit ihrer Durchsetzungsfähigkeit gegen bewaffnete Banden, beziehungsweise die Rebellenorganisation RUF. In beiden Fällen gab es Vorbehalte der Truppensteller gegen eine robuste Vorgehensweise. Im Falle von Sierra Leone erwuchs daraus sogar der Abzug ganzer nationaler Kontingente.

Die Fallanalysen verdeutlichen ebenfalls, dass Sicherheit durch OK auf ganz unterschiedliche Art und Weise beeinträchtigt wird. Die bereits beschriebene konfliktverschärfende Wirkung von OK, etwa durch die Finanzierung und Ausstattung von Rebellen, wurde in Sierra Leone besonders evident. Die Angriffe der RUF auf VN-Personal verschlechterten nicht nur die Sicherheitslage derart, dass die VN von bürgerkriegsähnlichen Zuständen sprachen, sondern reduzierten auch die Bereitschaft anderer Gruppen, die Waffen niederzulegen. Die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit der VN gegen Störenfriede hatte hier Signalwirkung. In Haiti war die OK auch zumindest mit ursächlich für die anhaltende, wenn nicht sogar zunehmende Verbreitung des privaten Waffenbesitzes.

OK beeinflusst Sicherheit auch, indem sie Anreize für das Fortbestehen bewaffneter Gruppen nach Ende eines Konflikts bietet. Ein Beispiel ist die Rolle des Drogengeschäfts bei der Proliferation nichtstaatlicher Gewaltakteure in Haiti. In Liberia und Sierra Leone haben Profite aus der illegalen Ausbeutung von Rohstoffen einen Anreiz für das Fortbestehen bewaffneter Gruppen geschaffen. Rohstoffreiche Gegenden wurden hier lange von nichtstaatlichen Gewaltakteuren kontrolliert. Darüber hinaus finden sich in den Fallanalysen Hinweise auf den gezielten Einsatz von Gewalt durch OK-Akteure, etwa zur Einschüchterung von Sicherheitskräften, Justiz oder Zeugen, so etwa im Kosovo.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Beeinträchtigung der Sicherheitslage durch OK sowohl der direkten Anwendung von Gewalt durch entsprechende Gruppen, als auch der Unterstützung anderer Gewaltakteure bei gleichzeitiger Beeinflussung von staatlichen Sicherheitskräften und Justiz geschuldet ist.

Gleichzeitig bestätigen die Fallanalysen, dass OK-Akteure oder OK-gestützte Akteure hier und da selbst Sicherheit bereitstellen. Banden in den Slums von Port-au-Prince schützen ihre Umgebung vor dem Einfluss anderer Banden. Im Kosovo wurden Sicherheit und auch Verwaltungsstrukturen direkt nach Ende des Krieges durch die KLA bereitgestellt. Bei der illegalen Ausbeutung von Rohstoffen durch Ex-Kombattanten sorgen diese auf Kautschukplantagen und in Diamantenfeldern mitunter auch für Sicherheit. Sicherheit wird hier aber nicht notwendig in einer Art und Weise gewährleistet, die mit Grundsätzen von Rechtstaatlichkeit

und Menschenrechten vereinbar ist. Die Bereitstellung von Sicherheit durch diese Akteure geht zudem mit der mehr oder weniger begrenzten Kontrolle von Territorium einher. Auch dadurch steht sie in Konkurrenz mit der Durchsetzung staatlicher Autorität, die zumindest in der Theorie dem Gemeinwohl und nicht privaten Interessen verpflichtet ist. Allerdings bauen Gruppen, die in dieser Weise ein Maß an Sicherheit in den von ihnen kontrollierten Gebieten oder Stadtteilen gewährleisten, dort nicht selten auf die Loyalität mindestens eines Teils der lokalen Bevölkerung, und sie hinterlassen, wenn sie wirksam bekämpft und unschädlich gemacht werden, dort gegebenenfalls ein Sicherheitsvakuum. Die VN-Mission in Haiti hat dies sowohl bei der Vorbereitung als auch in der Folge ihrer robusten Operationen gegen die Banden berücksichtigt.

OK-Akteure bekämpfen Friedenseinsatz

Vereinzelt wird in den Berichten der Missionen deutlich, dass VN-Einsätze, die Maßnahmen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität umsetzen, auch zum Angriffsziel von OK-Akteuren werden.

Im Kosovo kam es zu Angriffen auf Polizeistationen der UNMIK, die von den VN als Reaktion auf das wachsende Engagement der Mission bei der Bekämpfung der OK bewertet wurden. Ebenso vermuteten die VN, dass Angriffe der RUF in Sierra Leone auch durch die Pläne der UNAMSIL ausgelöst wurden, militärisches Personal in Regionen mit Diamantenfeldern zu entsenden, die durch die RUF kontrolliert wurden. In Haiti trafen die Blauhelme bei robusten Aktionen in den Slums von Port-au-Prince erwartungsgemäß auf Widerstand – auch bewaffneten Widerstand.

Unter diesen Beispielen hatte jedoch lediglich der Angriff der RUF auf die UNAMSIL und die Geiselnahme von 500 Blauhelmen wirklich weitreichende Auswirkungen für die Arbeit der Mission. Wie dargestellt, führte diese zu einem tiefgreifenden Strategiewechsel und zu einer Ausweitung von Mandat und Missionsstärke, aber auch zu einer deutlichen zeitlichen Verzögerung in der Umsetzung bestimmter Aufgaben, unter anderem, weil die Entsendung von zivilem

Personal in bestimmte Regionen aus Sicherheitsgründen zurückgestellt werden musste.

Dennoch werfen auch vereinzelte Angriffe auf Einsatzpersonal für die Mission grundsätzliche Fragen auf. Dabei geht es zunächst um die Einschätzung der Bedrohungslage und die Sicherheit des eigenen Personals. Es geht jedoch auch um die Durchführbarkeit der Aktivitäten der Mission. Ein militärischer Einsatzteilnehmer von MINUSTAH beschreibt, dass die (übliche) deutliche Kennzeichnung von Fahrzeugen und Hauptquartieren in dem Moment, in dem eine Mission selbst zum Angriffsziel wird, eher den Angreifern bei der Zielfindung als dem Schutz des Missionspersonals dient.

Insgesamt ist jedoch festzustellen, dass die Relevanz dieser Schnittstelle begrenzt ist. Die Fallanalysen bestätigen die Hypothese, dass OK-Akteure, wenn sie ihre Interessen durch die Aktivitäten eines Friedenseinsatzes bedroht sehen, eher auf andere Strategien als die eines direkten Angriffs auf Einsatzpersonal zurückgreifen, und dass Interaktionen an dieser Schnittstelle nur in Einzelfällen relevante Auswirkungen für die Arbeit der Mission haben.

Auswirkungen gibt es dennoch, wie nicht nur das Beispiel Haiti zeigt. So haben einige Truppensteller Vorbehalte gegen die Umsetzung eines robusten Mandates oder die Entsendung eigenen Personals in volatile Einsätze.

11.4 Synthese und Schlussfolgerungen für die Forschung

Organisierte Kriminalität, so hat sich gezeigt, ist nicht einfach ein weiteres Problem, mit dem sich Friedensmissionen vor Ort auseinanderzusetzen haben. Zukünftige Forschung zum Themenbereich Friedenseinsätze wird sich vielmehr damit auseinanderzusetzen haben, dass die Präsenz und Verbreitung von OK eines der wesentlichen Ziele von Friedensoperationen, nämlich den Aufbau von Staatlichkeit zu fördern, unterminiert. Forschung sollte sich ferner aus theoretischem

aber auch aus praktischem Interesse noch weiter damit beschäftigen, welchen Einfluss Friedenseinsätze auf Gelegenheitsstrukturen für die OK haben und wie in fragilen Staaten Resilienz gegen OK befördert werden kann.

OK und Statebuilding

Organisierte Kriminalität hat vielfältige und überwiegend negative Auswirkungen auf Statebuilding-Prozesse. Dies beschränkt sich keineswegs nur auf die Stärkung nichtstaatlicher Gewaltakteure. OK-Akteure verschlechtern die Rahmenbedingungen für den Staatsaufbau, indem sie das Sicherheitsumfeld destabilisieren, sich Einnahmen aneignen, die dem Staat zukommen sollten, und damit auch die Ressourcenbasis für den Staatsaufbau schmälern. Welches Ausmaß diese Einnahmeverluste für den Staat haben, zeigt sich oft erst, wenn er wieder in die Lage versetzt worden ist, die entsprechenden Revenuen zu generieren: in Sierra Leone etwa in einem erheblichen Zuwachs der Exporterlöse, nachdem der Export zertifizierter Diamanten wieder weitgehend unter staatliche Kontrolle gestellt wurde.

Im Übrigen zeigt sich immer wieder, dass OK staatliche Akteure korrumpt, die für den Aufbau nachhaltiger Staatsstrukturen unverzichtbar wären, nicht-staatliche Gewaltakteure, einschließlich ökonomischer Spoiler, stützt und fördert oder staatliche Institutionen direkt unterwandert. In jedem Fall führt dies zu einer Unterminierung staatlicher Autorität und zu einer Schwächung der ohnehin oft fragilen Bindungen zwischen Staat und Bürgern.

Betrachtet man die Auswirkungen der OK auf den Staatsaufbau, stellen sich zwei zentrale Fragen: Welche Akteure profitieren von der OK oder werden durch sie beeinflusst oder gestärkt? Und in welchem Verhältnis stehen diese Akteure zum Staat? Handelt es sich hierbei um nichtstaatliche Gewaltakteure, können diese zu Spoilern (oder zu Gegnern) in Staatsaufbau-Prozessen werden. Profitieren staatliche Akteure von der OK, besteht die Gefahr, dass staatliche Institutionen und Prozesse von innen ausgehöhlt werden und so ihre Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit verlieren.

Die Fallanalysen zeigen deutlich, dass OK das Verhalten und die Entscheidungen staatlicher sowie nicht-staatlicher Akteure in Peacebuilding- und Statebuilding Prozessen beeinflusst. Dies kann, wie oben ausgeführt, durch Gewalt oder Einschüchterung geschehen, aber auch, wie mehrere der Fallanalysen zeigen, durch Anreize: OK-Aktivitäten bieten in fragilen und Postkonflikt-Staaten Verdienst- und Bereicherungsmöglichkeiten, die in der legalen Ökonomie dieser Länder nicht verfügbar sind.

In einer Wirtschaft ohne nennenswertes Wachstum kann Bereicherung nur durch Umverteilung oder eben durch illegale Aktivitäten erfolgen. Illegale ökonomische Aktivitäten bieten in einer solchen Situation Optionen nicht nur für die Sicherung von Grundversorgung, sondern auch für soziale Mobilität, die Verbesserung des eigenen Status und die Realisierung politischer oder unternehmerischer Aspirationen.⁵⁸⁶ Mit anderen Worten: OK und illegale Ökonomien bieten in diesen Situationen krisenfeste Finanziers, Arbeitgeber und Investoren, die nicht nur die Möglichkeiten schwacher Ökonomien, sondern auch die internationalen Geber in den Schatten stellen. Für bewaffnete Banden in Haiti etwa gilt: „[T]hey can earn more in one day through crime than what the DDR programme can offer them in three years.“⁵⁸⁷

OK-Profite schaffen damit bei verschiedenen Akteuren Anreize für Verhaltensweisen, die dem Aufbau eines funktionierenden Staates entgegenstehen: Sie stärken die Präferenzen von Eliten für den Erhalt des Status quo und schwächen deren Reformwillen, sie reduzieren die Attraktivität von Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprogrammen und bieten gleichzeitig Anreize für das Fortbestehen bewaffneter Gruppen. Innerhalb staatlicher Sicherheitskräfte fördern sie eine selektive Wahrnehmung des Auftrags, wenn nicht gar die Beteiligung an kriminellen Aktivitäten, und unterminieren damit die Glaubwürdigkeit dieser Institutionen. Die Fallbeispiele zeigen zudem, dass die wirklich potenten Spoiler in Peacebuilding- und Statebuilding-Prozessen häufig durch OK finan-

⁵⁸⁶ Vgl. International Crisis Group, Sierra Leone. Time for a New Military and Political Strategy.

⁵⁸⁷ Mobbek, „Context-Specific Strategy“, S. 136.

ziert oder motiviert sind. Ähnliches gilt in einzelnen Fällen für Patronagenetzwerke, die politische Macht in wenigen Händen monopolisieren.

Für die Stabilisierung fragiler Staaten ist der Aufbau verlässlicher, funktioniegender und legitimer staatlicher Institutionen ein Schlüsselfaktor. In allen hier untersuchten Fällen zeigt sich, dass die VN-Missionen erkannt haben, wie sehr OK und Korruption (ob nun durch OK gefördert oder nicht) dieses Kernziel unterminieren.

Die internationale Gemeinschaft reagierte auf die Korrumierung und Unterwanderung von Institutionen in einigen Fällen mit sehr intrusiven Maßnahmen. In Liberia wurden im Rahmen von GEMAP internationale Kontrollmechanismen geschaffen, die unter anderem in einem Mitzeichnungsrecht internationaler Experten bei staatlichen Budget- und Finanztransaktionen bestehen. Der Einsatz internationaler Richter und Staatsanwälte garantiert im Kosovo die Unabhängigkeit der Justiz und wurde auch im Fall von Haiti von der VN vorgeschlagen. Die Regierung lehnte diese Maßnahme jedoch ab.

In Haiti haben Korruption und OK-Akteure im Polizeiapparat den Drogenhandel befördert und gleichzeitig das Vertrauen der Bevölkerung in die Sicherheitskräfte geschwächt. Dies wiederum verstärkt die Inanspruchnahme von nichtstaatlichen Sicherheitsakteuren durch Segmente der Bevölkerung. Das Beispiel zeigt, dass die Korrumierung von Institutionen, die von OK-Akteuren mit dem Ziel betrieben wird, die eigenen Operationen zu schützen, auch die Ausweitung staatlicher Autorität behindert. Korruption beeinträchtigt die Verlässlichkeit von Institutionen. Fehlende Leistungsfähigkeit oder Verlässlichkeit staatlicher Institutionen verstärkt in der Bevölkerung den Rückgriff auf informelle Arrangements. Werden Governanceleistungen, also auch das Herstellen von Sicherheit, zunehmend von nichtstaatlichen Akteuren bereitgestellt, kann das die Loyalitäten der Bürger weiter zuungunsten des Staates verschieben. Um diese Dynamiken zu durchbrechen, muss nicht nur die Kapazität staatlicher Strukturen, sondern auch deren Legitimität gestärkt werden.⁵⁸⁸

⁵⁸⁸ Vgl. Call/Sorensen, U.N. Peace Operations and State-building: A Case Study of Haiti, S. 20.

Die Integration von Maßnahmen gegen die OK in Statebuilding-Prozesse ist also unabdingbar, damit der Aufbau stabiler und funktionierender staatlicher Strukturen und Institutionen, die auch in den Augen der Bürger Legitimität besitzen, überhaupt erst greifen kann, die Widerstandskräfte fragiler und im Aufbau begriffener Staaten gegen die Organisierte Kriminalität erhöht wird und damit auch „Investitionsschutz“ für Peacebuilding- und Statebuilding-Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft betrieben wird. Mit anderen Worten: Es ergibt keinen Sinn, Statebuilding zu betreiben, wenn nicht gleichzeitig Maßnahmen gegen Akteure und Aktivitäten ergriffen werden, die staatliche Strukturen direkt wieder abbauen.

Mandatsumsetzung und Erfolg von Friedenseinsätzen

Mit Blick auf alle vier betrachteten Fälle lässt sich festhalten, dass die Umsetzung des Mandats der jeweiligen VN-Mission angesichts der oft unterschätzten Herausforderung durch OK und illegale ökonomische Aktivitäten deutlich verändert wurde. Am offensichtlichsten war das, wo die Aufgaben der Mission zur Bekämpfung von OK und illegalen ökonomischen Aktivitäten ausgeweitet und entsprechende Kapazitäten innerhalb der Mission geschaffen wurden. Allerdings veränderte sich die Mandatsumsetzung nicht nur in den Bereichen, die direkt mit der OK-Bekämpfung befasst sind; vielmehr ist auch das Kerngeschäft von Friedenseinsätzen betroffen.

Die Aufgaben von Friedenseinsätzen lassen sich weitgehend drei Kernbereichen zuordnen. Dies sind die Herstellung eines sicheren Umfelds, die Unterstützung bei der Umsetzung von Friedensabkommen und das Peacebuilding oder Statebuilding. Die Fallanalysen zeigen, dass in allen drei Kernbereichen die Mandatsumsetzung auch durch Akteure und Aktivitäten der OK beeinflusst wurden: OK beeinträchtigt das sichere Umfeld für Friedenskonsolidierung und Staatsaufbau. Die Finanzierung und Ermächtigung von Spoilern durch OK kann die Umsetzung von Friedensabkommen gefährden. Vor allem aber unterminiert OK den Staatsaufbau, verlangsamt die Übergabe von Verantwortung an lokale Akteu-

re, und gefährdet die Abzugsoptionen für den Friedenseinsatz. Die untersuchten Fälle zeigen, dass neben der Herstellung von Sicherheit vor allem Mandatsaufgaben wie der Polizeiaufbau, die Stärkung von Rechtstaatlichkeit, die Wiederherstellung staatlicher Kontrolle über den Rohstoffsektor und die Ausweitung staatlicher Autorität betroffen sind. Insbesondere dort, wo OK die Nachhaltigkeit von Statebuilding unterminierte, kann dies den grundsätzlichen Erfolg von Friedenseinsätzen in Frage stellen.

Dabei ist auch hier die Frage von Bedeutung, welche Akteure durch die OK beeinflusst oder gestärkt werden und in welchem Verhältnis diese nicht nur zum Staat, sondern auch zum Friedenseinsatz stehen. Insbesondere, wenn die Regierungselite, auf deren Zustimmung ein Einsatz in verschiedener Hinsicht angewiesen ist, durch OK infiltriert ist, sind entweder diese Zustimmung oder die Maßnahmen der Mission zur Bekämpfung von OK gefährdet. Weitere Akteurs-Gruppen, deren illegale Aktivitäten ein besonderes Problem für Friedenseinsätze darstellen können, sind die Sicherheitskräfte eines Landes sowie Ex-Kombattanten. Die problembeladene Zusammenarbeit von MINUSTAH mit der haitianischen Polizei sowie von UNMIK mit dem Kosovo Protection Corps haben dies verdeutlicht.

Für den langfristigen Erfolg von Friedenseinsätzen ist nachhaltiges Peacebuilding und Statebuilding unabdingbar. Es ist auch die einzige verantwortliche Exit-Option. In den meisten der hier betrachteten Fälle kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden, wie nachhaltig der Friedensprozess sein wird. Es sind jedoch einige zentrale Probleme erkennbar, die die Nachhaltigkeit gefährden, wenn sie ungelöst bleiben.

Es wird für Friedenseinsätze notwendig sein, die Machtstrukturen und Patronagenetzwerke, die OK im Einsatzland begünstigen, zu erkennen und dies sowohl im Vorgehen gegen die OK, wie auch beim Staatsaufbau zu berücksichtigen. Die Fallanalysen verweisen in diesem Zusammenhang auf die Problematik des Umgangs mit ökonomischen Spoilern. Das gilt insbesondere da, wo solche Spoiler oder andere Akteure mit Verbindungen zur OK in die neuen Institutionen kooptiert werden und gleichwohl ihre ökonomischen Ziele weiterverfolgen.

Es wäre sinnvoll zu eruieren, ob und gegebenenfalls unter welchen Bedingungen ökonomische Spoiler eingebunden werden können, ohne dass der langfristige Erfolg von Friedenskonsolidierung und Staatsaufbau hierdurch gefährdet wird. Zu bedenken ist dabei, dass es kaum gelingen wird, ökonomische Anreize zu schaffen, die den Profitoptionen der OK äquivalent sind.

Besondere Herausforderungen entstehen, wenn OK-Akteure gleichzeitig Regierungsmitglieder oder im weiteren Sinne politisch relevante Akteure sind.⁵⁸⁹ So wurde der MINUSTAH in Haiti vorgeworfen, dass sie zwar die Banden bekämpft habe, jedoch nicht die Netzwerke und Akteure in Politik und Elite, die hinter der Beteiligung der Banden am Drogengeschäft stehen. Im Kosovo waren die kriminellen Verbindungen einiger Regierungsmitglieder lange bekannt, jedoch ohne dass die UNMIK hier eingeschritten wäre. Sind OK-Akteure gleichzeitig politisch relevante Akteure, kann ihre Bekämpfung zwar die unmittelbare Stabilität beeinträchtigen, ihre Einbindung aber die mittel- und längerfristige Stabilität gefährden.

Verbindungen zwischen OK und Regierungen werfen darüber hinaus ein fundamentales Problem für Friedenseinsätze auf, deren Präsenz im Einsatzland ja auf der Zustimmung der Regierung basiert. Auch in der Bekämpfung von OK können also nur Maßnahmen umgesetzt werden, gegen die die Regierung keine grundsätzlichen Vorbehalte hat. Cockayne unterstreicht die Grenzen, die hieraus hervorgehen: „[A]s long as international investigations, disruption and prosecution of organised crime rely on state cooperation and consent, international peacebuilders will be at a fundamental disadvantage in their competition with criminals to influence the future of insecure and fragile states.“⁵⁹⁰

Friedenskonsolidierung und die Umsetzung bestimmter Mandatsaufgaben, insbesondere die Entwaffnung und Demobilisierung von Ex-Kombattanten, schaffen große Zahlen von Arbeitslosen beziehungsweise das, was Mehlum, Moene

⁵⁸⁹ Vgl. auch Teran, Peacebuilding and Organized Crime. The Cases of Kosovo and Liberia, S. 36.

⁵⁹⁰ Cockayne, State Fragility, Organised Crime and Peacebuilding, S. 4.

und Torvik ein „oversupply of qualified violent persons“ nennen.⁵⁹¹ Aufgrund der ökonomischen Schwäche von fragilen und Postkonfliktstaaten gibt es kaum Absorptionsmöglichkeiten für arbeitslose Jugendliche und Ex-Kombattanten. Dies ist nicht nur ein Risiko für die politische Stabilität, sondern kann auch Gelegenheitsstrukturen für die OK erweitern.

Schließlich sind Friedenseinsätze zwar von der internationalen Gemeinschaft eingesetzt, wirken aber nur lokal. Gelegenheitsstrukturen von OK gehen aber über die Einsatzgebiete der Missionen hinaus. Einige Faktoren, die OK im Einsatzgebiet begünstigen, liegen also außerhalb des Einflussbereichs von Friedenseinsätzen, können aber dennoch gravierenden Einfluss auf deren Erfolg haben. Hier stellt sich die Frage, wie verschiedene Instrumente der internationalen Zusammenarbeit, ebenfalls im Sinne eines „Investitionsschutzes“ für Statebuilding-Prozesse, besser miteinander verknüpft werden können.

Gelegenheitsstrukturen für OK: Expect the Expected

In Kapitel 4 wurde die Hypothese aufgestellt, dass OK in fragilen Staaten vor allem durch drei Faktoren begünstigt wird: a) die Schwäche der Institutionen, b) eine desolat ökonomische Lage und c) eine desillusionierte Bevölkerung. In Postkonfliktländern treten hier Dynamiken hinzu, die sich unmittelbar aus dem Konfliktgeschehen oder der Konfliktfolgezeit erklären.

Prinzipiell bestätigen die Fallanalysen die Relevanz dieser Faktoren. Letztlich liegen die Ursachen für das Entstehen oder Fortbestehen von OK in fragilen Staaten in einem komplexen Geflecht wechselseitiger Beziehungen zwischen der OK selbst, lokalen Akteuren und staatlichen Strukturen. Was sich trotz aller Komplexität nicht nur mit Blick auf die Fallanalysen dieser Arbeit sagen lässt, ist, dass bestimmte Kombinationen von Faktoren OK und gelegentlich sogar sehr spezifische Formen von OK begünstigen und ihr Auftreten somit wahrscheinlich machen. Aufgrund der

⁵⁹¹ Halvor Mehlum/Karl Ove Moene/Ragnar Torvik, „Plunder & Protection Inc.“, in: Journal of Peace Research, 39 (2002) 4, S. 447–459.

Fallanalysen lassen sich hier vier Faustregeln ableiten, die nicht alle, aber wichtige Dimensionen von OK in fragilen Staaten benennen und gegebenenfalls helfen können, OK-bezogene Wirkungsketten zu verstehen und Gelegenheitsstrukturen für OK im Umfeld zukünftiger Friedenseinsätze frühzeitig zu erkennen:

1. Besteht in einem rohstoffreichen Krisenland eine Nachfrage nach Waffen und besteht gleichzeitig ein Waffenembargo, so sind Tauschgeschäfte von Waffen gegen Rohstoffe über Mittelsmänner der OK wahrscheinlich. Dieses Szenario findet sich in Liberia und Sierra Leone.
2. Treffen in einem Staat, der geographisch auf einer Transitroute für Drogen liegt, schwache Grenzregime und nichtstaatliche Gewaltakteure zusammen, so ist die Entstehung oder Ausbreitung von Organisierter Kriminalität mit Beteiligung lokaler Dienstleister wahrscheinlich. Dies ist etwa in Haiti der Fall; in Teilen Westafrikas könnte die Entwicklung in diese Richtung gehen.
3. Wenn es schon während eines Konflikts eine enge Beziehung zwischen Rebellion und Kriminalität gab und dieser Konflikt mit einem Friedensabkommen beendet wurde, das eine Machtteilung mit Rebellen beinhaltet, spricht vieles dafür, dass OK bei der Bildung von Übergangsregierungen oder von sogenannten Regierungen nationaler Einheit unmittelbar in Regierungsstrukturen überführt wird. Eine ähnliche Dynamik ist denkbar, wenn nach einem solchen Konflikt eine sehr frühe Übergabe der Verantwortung an „local owners“ stattfindet.
4. Ist ein fragiler Staat reich an wertvollen plünderbaren Rohstoffen, für die ein internationaler Markt besteht, und herrscht gleichzeitig hohe Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen und Ex-Kombattanten, so ist auch wahrscheinlich, dass OK zum Abnehmer für Güter aus illegaler Rohstoffausbeutung wird.

Die beschriebenen Wirkungsketten zeigen sich auch in anderen als den hier untersuchten Fällen. Dabei können in einem Land unterschiedliche Wirkungsketten greifen. In Liberia und Sierra Leone beispielsweise folgten die ersten beiden beschriebenen Szenarien aufeinander. Weitere Untersuchungen der Interaktionen von OK und Friedenseinsätzen könnten die hier gewonnenen Erkenntnisse über Gelegenheitsstrukturen komplettieren. Politisch-praktisch kann dies dabei helfen, die Planung zukünftiger internationaler Interventionen durch realistische Szenarien zu unterstützen.

Insgesamt ist klar geworden, dass es nicht reicht, wenn Friedensmissionen konkrete Bedrohungen, die von der OK ausgehen, bekämpfen. Mindestens genauso wichtig ist es, die Resilienz eines fragilen Staates gegen die OK insgesamt zu stärken. Auch im Rahmen von Friedenseinsätzen bietet sich hier eine Reihe von Ansatzpunkten.

12 EMPFEHLUNGEN UND AUSBLICK

Ob und inwieweit sich Friedenseinsätze mit Organisierter Kriminalität befassen sollten, ist unter denen, die sich damit in der Literatur beschäftigen, umstritten. Einige Beobachter verweisen darauf, dass der militärische Ansatz von Friedenseinsätzen, ihre begrenzte Dauer sowie mangelnde Analysekapazitäten ihrer Fähigkeit, gegen OK vorzugehen, entgegenstehen. Felbab-Brown zeigt am Beispiel Afghanistan, dass Versuche, OK zu bekämpfen, die nicht auf detaillierten Kenntnissen der Akteure und OK-Strukturen im Einsatzland basieren, kontraproduktiv wirken können. Die Rolle von Friedenseinsätzen sieht sie daher vorwiegend in der Bereitstellung von Sicherheit.⁵⁹²

Andere verfolgen einen pragmatischen Ansatz, der auf der Annahme beruht, dass sich Friedenseinsätze den Fakten und Faktoren stellen müssen, die ihre Mandatsumsetzung beeinträchtigen. Als Beispiel seien hier Holt und Boucher genannt, die argumentieren, dass sich insbesondere Einsätze, die den Aufbau und die Stärkung von Rechtstaatlichkeit zum Ziel haben, auch mit den Bedrohungen dieses Ziels wie eben der Organisierten Kriminalität befassen müssen.⁵⁹³ LeBillon sieht eine Rolle für Friedenseinsätze, wenn es darum geht, den Zugang von Spoilern zu Rohstoffen zu verhindern.⁵⁹⁴

Cockayne und Lupel argumentieren, dass die Bekämpfung der OK zwar eine staatliche Aufgabe ist, internationale Mechanismen zu deren Bekämpfung jedoch dann besonders wichtig werden, wenn Staaten nicht die Kapazität oder den Willen haben, diese Aufgabe zu erfüllen. In solchen Situationen werden auch

⁵⁹² Vgl. Felbab-Brown, „Peacekeepers Among Poppies“.

⁵⁹³ Vgl. Holt/Boucher, „UN Responses to Corruption and Criminal Networks“.

⁵⁹⁴ Vgl. Phillippe LeBillon, „Bankrupting Peace Spoilers: What Role for UN Peacekeepers?“, in: Sustainable Development Law & Policy, 12 (2011) 1, S. 13–17, 54–55; ebenso: Ders., Resources for Peace? Managing Revenues from Extractive Industries in Post-Conflict Environments; New York: Center on International Cooperation, February 2008, S. 3f.

Friedenseinsätze ein wichtiger Bestandteil des Kampfes gegen OK, allerdings als Beitrag zu einer übergeordneten Strategie.⁵⁹⁵

In der vorliegenden Arbeit ist deutlich geworden, dass OK die Arbeit von Friedenseinsätzen und die Stabilität fragiler Staaten auf ganz unterschiedliche Art und Weise unterminiert. Die entscheidende Frage ist daher weniger, ob Friedenseinsätze ein geeignetes Instrument der OK-Bekämpfung sind, sondern eher, ob es sich die internationale Gemeinschaft leisten kann, dass Friedenseinsätze diesem Aufgabenfeld fernbleiben.

Die Bedrohung, die OK für das Statebuilding und letztlich für fragile Staaten darstellt, potenziert sich in dem Maße, in dem sie gerade auch bei internationalen Versuchen, diese Staaten zu stabilisieren, ignoriert wird. Internationale Aktivitäten können – bei mangelnder Auseinandersetzung mit OK-Strukturen und Aktivitäten im Einsatzland – das Problem gar verschärfen. Es wäre also nur logisch und konsequent, sich im Rahmen von Friedenseinsätzen um einen bewussten, geplanten und strategischen Umgang mit Organisierter Kriminalität zu bemühen. Dies ist umso wichtiger, da Einsätze, wie die Fallanalysen gezeigt haben, ohnehin schon vielfach direkt oder indirekt mit der Bekämpfung von OK befasst sind.

Der letzte Teil dieser Arbeit widmet sich deshalb im Sinne einer policy-relevanten Forschung der Frage, wie und unter welchen Voraussetzungen Friedenseinsätze einen Beitrag zur Reduzierung von OK in fragilen Staaten leisten und gleichzeitig deren Resilienz gegen den Einfluss von OK stärken können. Hierzu werden, nach einer kurzen Darstellung der Lehren aus den Fallanalysen, neun Ansatzpunkte vorgeschlagen.

⁵⁹⁵ Vgl. James Cockayne, Adam Lupel, „Conclusion: From Iron Fist to Invisible Hand – Peace Operations, Organized Crime and Intelligent International Law Enforcement”, in: International Peacekeeping, 16 (2009) 1, S. 151–168 (155 f).

12.1 Ansatzpunkte der OK-Bekämpfung – Lehren aus den Fallanalysen

Es gibt kaum systematisiertes Wissen darüber, welche Faktoren und Strategien im Kontext von Friedenseinsätzen dazu beigetragen haben, OK im Einsatzland zu schwächen und zurückzudrängen. Auch in den vier Fallanalysen ließen sich nur sehr vereinzelt Hinweise darauf finden, welche Maßnahmen im Rückblick von den Beteiligten als effektiv angesehen wurden. Einzelne Lehren lassen sich aus den Erfolgen wie auch Misserfolgen der Einsätze in Haiti, Kosovo, Liberia und Sierra Leone dennoch ziehen.

In Haiti wurden im Zuge verschiedener Operationen in den Slums von Port-au-Prince eine Reihe von Bandenchefs und -mitgliedern inhaftiert. In Folge des Erdbebens konnten jedoch zahlreiche dieser Straftäter aus den Justizvollzugsanstalten entfliehen. Sie kehrten in ihre alten Stadtviertel zurück oder schlossen sich zu neuen Gruppen und Banden zusammen. Das scheint zunächst einmal ein Indiz dafür zu sein, dass hier zwar einzelne Akteure bekämpft wurden, nicht jedoch die grundsätzlichen Strukturen, die ihr kriminelles Wirken begünstigten und ermöglichten.

Ermutigend ist in diesem Fall jedoch, dass sich in der Folge Bürger in den betroffenen Stadtteilen gegen die Rückkehr dieser Bandenmitglieder zur Wehr setzten oder ihnen zumindest deutlich signalisierten, dass sie in ihrer früheren Kapazität nicht mehr willkommen seien. Das spricht einerseits dafür, im Vorgehen gegen OK stärker mit den Bürgern betroffener Gemeinden und Stadtteile zusammen zu arbeiten. Es kann auch ein Hinweis darauf sein, dass die Strategie der MINUSTAH, robuste Operationen mit sozialen Dienstleistungen zu kombinieren und damit Governance-Leistungen der Banden zu ersetzen, durchaus Erfolge gezeigt hat.

In Haiti, aber auch in Sierra Leone, ließen sich mit einem robusten Auftreten der Friedenstruppen also zweifellos Erfolge beim Vorgehen gegen kriminelle Akteure und ökonomische Spoiler erzielen. Offensichtlich wirkten hier schon das Abschreckungspotenzial und die Kapazität für robuste Operationen, über die die

Missionen verfügen. Im Falle von Liberia konnte die Präsenz von UNMIL an den Staatsgrenzen bislang die Ausbreitung des Kokainhandels zumindest reduzieren. Dies ist jedenfalls die Einschätzung lokaler Akteure.

In Sierra Leone wurde durch die Kombination eines robusten Vorgehens vor Ort mit internationalen Sanktionen erreicht, dass die RUF von den Finanzierungs- und Ausstattungsmöglichkeiten, die sie durch illegale ökonomische Aktivitäten hatte, abgeschnitten wurde. Dagegen zeigte die Stärkung von Grenzkontrollen und Grenzsicherheit durch die UNAMSIL – eine Maßnahme der Mission zur Unterbindung von Diamantenschmuggel – keine nachhaltige Wirkung. Zumindest gelang es damit nicht, präventiv etwas gegen den seit einigen Jahren zunehmenden Drogenhandel in der Region zu tun.

Die positive Wirkung wirtschaftlicher Erholung und neuer Entwicklungsperpektiven wird am Beispiel des Kosovo deutlich. Einer UNODC-Studie zufolge könnten im Kosovo die wachsende Ökonomie sowie die Perspektive einer möglichen EU-Integration die Attraktivität von Organisierter Kriminalität deutlich reduzieren.⁵⁹⁶ Schließlich zeigt die Entwicklung in Haiti, dass die Reduktion der Nachfrage ein zentraler Faktor bei der Bekämpfung der OK ist, auch wenn dies in der Regel außerhalb des Einflussbereichs von Friedenseinsätzen liegt. So wird hier ein Rückgang der Organisierten Kriminalität aufgrund der rückläufigen Nachfrage nach Kokain durch amerikanische Konsumenten prognostiziert.

Diese Beispiele zeigen, dass Bemühungen um eine Verringerung der Nachfrage nach illegalen Gütern, um die Stärkung der lokalen Ökonomie und um die Beschneidung von Profiten aus der OK genauso wie Maßnahmen, die darauf zielen, OK-Akteuren die Unterstützung der lokalen Bevölkerung zu entziehen, sinnvolle Ansatzpunkte, auch im Rahmen von Friedenseinsätzen, sein können.

⁵⁹⁶ UNODC, The Globalization of Crime, S. 255.

12.2 Neun Empfehlungen für Friedenseinsätze im Umgang mit OK

Es gibt grundsätzlich drei verschiedene Ansatzpunkte im Vorgehen gegen Organisierte Kriminalität und illegale ökonomische Aktivitäten: Maßnahmen können sich gegen die Akteure der OK, die Aktivitäten der OK oder gegen die Gelegenheitsstrukturen für beziehungsweise gegen das Arbeitsumfeld von OK richten. Gerade multidimensionale Einsätze mit ihren zivilen, polizeilichen und militärischen Komponenten bieten prinzipiell eine Bandbreite an Möglichkeiten in allen drei Bereichen.

Es wird in Zukunft vor allem darauf ankommen, sich von dem gegenwärtigen modus operandi, der stark von ad-hoc Maßnahmen gekennzeichnet ist, zu lösen, zugunsten eines strategischen Umgangs mit OK im Kontext von Friedenseinsätzen der auf eingehenden Analysen basiert, unterschiedlichen Ansatzpunkte berücksichtigt und sich auch in Mandatierung und Ressourcenausstattung für diese Einsätze niederschlägt. Die folgenden Maßnahmen könnten diesem Ziel dienen.

1. Analyse- und Aufklärungskapazitäten der VN

Eine Voraussetzung für ein strategisches Vorgehen gegen die OK ist eine genaue Kenntnis ihrer Akteure und Aktivitäten im Einsatzland wie auch der Machtstrukturen und Klientelnetzwerke, die diese befördern. Damit diese Voraussetzung geschaffen werden kann, benötigen Friedenseinsätze wie auch die zuständige Hauptabteilung in New York (DPKO) spezielle Analysekapazitäten. In der Literatur zu Friedenseinsätzen und OK besteht weitgehend Einigkeit, dass bisherige Einsätze hier ein klares Defizit haben, das durch entsprechende Strukturen, Expertise und personelle Kapazitäten ausgeglichen werden müsse.⁵⁹⁷ Verbesserte Analysekapazitäten sind sowohl im Vorfeld einer Entsendung wie auch über die Dauer des Einsatzes hinweg relevant.

⁵⁹⁷ Vgl. etwa Cockayne, State Fragility, Organised Crime and Peacebuilding, S. 9f, 12f; hier finden sich auch detaillierte Vorschläge dazu, wie eine Analysekapazität geschaffen werden kann; vgl. ebenfalls Cockayne/Lupel, „Iron Fist“, S. 164f.

Friedenseinsätze verfügen über verschiedene Kapazitäten und Instrumente für die Informationsgewinnung und die Analyse der Lage im Einsatzland.. Diese Kapazitäten gilt es auch auf die Erkennung von OK und Analyse ihrer Strukturen auszuweiten. Dazu sollte entsprechend spezialisierte Expertise für die Analyse von OK-Zusammenhängen in die Missionen integriert werden.⁵⁹⁸

Aufklärung („Intelligence“) in Friedenseinsätzen ist, wie oben ausgeführt, ein sensibles Thema.⁵⁹⁹ In relevanten Bereichen sollte zumindest der Informationsaustausch mit entsprechenden Stellen in den Mitgliedsstaaten verbessert werden. Dies liegt sowohl im Interesse der Mitgliedsstaaten, die Personal vor Ort haben, wie auch jener, die Friedenseinsätze maßgeblich finanzieren. Bis zu einem gewissen Grad können fehlende Aufklärungskapazitäten durch die Mission selbst kompensiert werden. Das Beispiel MINUSTAH zeigt dies: Hier wurde die Joint Mission Analysis Center (JMAC), die aus militärischem, polizeilichem und zivilem Personal bestand, für die Vorbereitung von Operationen gegen kriminelle Banden genutzt. Zudem wurden, was in Friedenseinsätzen zumindest unüblich ist, Informationen auch durch bezahlte Informanden generiert.

Im Zuge von Innovationen in Überwachungs- und Kommunikationstechnologien bieten sich auch für Informationsbeschaffung und Frühwarnung im Rahmen von Friedenseinsätzen neue Optionen, die auch für die Erfassung OK-relevanter Sachverhalte von Bedeutung sein könnten.

2. OK bei Missionsplanung berücksichtigen

Die Analyse von OK im Einsatzland sollte so früh wie möglich beginnen; relevante Erkenntnisse müssen schon in die Planungsphase von Einsätzen sowie in die Empfehlungen zu ihrer Austattung und Mandatierung einfließen. Wie oben gezeigt, kann eine Analyse begünstigender Faktoren oder möglicher Wirkungsketten Planer und Entscheider dabei unterstützen, einen Friedenseinsatz auf wahrscheinliche Szenarien vorzubereiten und entsprechend auszustatten. Die

⁵⁹⁸ Vgl. Gavigan, „Guatemala’s Threatened Peace Process“, S. 71 f.

⁵⁹⁹ Vgl. hierzu auch Cockayne/Lupel, „Iron Fist“, S. 161 ff.

Begünstigung von OK und ökonomischen Spoilern durch einen „langen Start“ der Mission in diesem Bereich könnten so vermieden werden.

Die VN haben standardisierte Planungsprozesse für Friedenseinsätze und für die Durchführung vorbereitender Lageeinschätzungen. In diese Prozesse sollten auch Einschätzungen zur OK in den Einsatzländern integriert werden. Bestehende Kriterien- und Indikatorenkataloge zur Erkennung OK-relevanter Sachverhalte, die bereits auf Ebene vieler Mitgliedstaaten bestehen, können hierzu angepasst werden. Gleichzeitig wird jedoch auch hier spezialisiertes Personal benötigt.

3. Missionsinterne Kapazitäten stärken

Die Bekämpfung der OK und der Aufbau von Resilienz gegen OK im Einsatzland ist zwar auch, aber nicht nur eine Aufgabe der Polizei in Friedenseinsätzen. Auch das Militär sowie die unterschiedlichen zivilen Abteilungen, die mit Aspekten von Peacebuilding und Statebuilding betraut sind, können und sollten hier involviert sein.

Um die Kapazitäten der Missionen bei der Erkennung und Bekämpfung von OK zu stärken, müssen die VN Zugriff auf entsprechende Experten haben. Hinreichende Expertise im Bereich OK ist weder automatisch in den polizeilichen oder militärischen Kontingenten der personalstellenden Mitgliedsstaaten vorhanden, noch war dies bisher ein Schwerpunkt bei der Personalgewinnung im zivilen Bereich. Hochspezialisierte Expertise für Friedenseinsätze ist häufig schwer zu finden und eine der knappen Ressourcen in diesen Einsätzen. Gegenwärtig entwickeln die VN Instrumente, die die Vermittlung von Experten deutlich erleichtern könnten. Denkbar ist jedoch ebenfalls, dass Mitgliedstaaten Expertenteams für spezifische Bereiche zur Verfügung stellen. Schnell einsetzbare Teams für Grenzsicherheit oder Rohstoffmanagement, um nur zwei Beispiele zu nennen, könnten sowohl Planungsprozesse wie auch die Mandatsumsetzung in Friedenseinsätzen – insbesondere in ihrer kritischen Frühphase – verstärken.

Auch in jenen zivilen Programmbereichen, durch die ein großer Teil der Statebuildingaufgaben wahrgenommen wird, sollte zumindest ein Grundverständnis

der Bedrohungen durch OK, von möglichen Erscheinungsformen, begünstigenden Faktoren sowie von den Möglichkeiten der Prävention bestehen. OK ist insofern auch ein Thema für die Ausbildung von zivilen Experten für Friedenseinsätze.⁶⁰⁰

4. Schwachstellen und Einfallstore zuerst

Durch entsprechende Analysen sollte frühzeitig und fortlaufend identifiziert werden, an welchen Punkten in einem Einsatzland eine besondere Anfälligkeit für den Einfluss der Organisierten Kriminalität besteht. Schwachpunkte können geographisch oder institutionell definiert sein oder sich auf bestimmte Akteursgruppen beziehen. Die Fallanalysen haben Hinweise darauf gegeben, welche Akteursgruppen hier besonders gefährdet sein können. Zur Identifikation solcher Schwachpunkte müssen nicht nur die Aktivitäten, Akteure und Netzwerke der OK, sondern auch Gelegenheitsstrukturen im Einsatzland sowie bestehende lokale Kapazitäten zur Bekämpfung der OK berücksichtigt werden.

Bei der Entsendung von Einsatzpersonal, der Verteilung militärischer, polizeilicher und ziviler Kapazitäten sowie der Planung von Programmen und Aktivitäten könnten solche Schwachpunkte prioritär berücksichtigt werden. Dies wird, je nachdem, unterschiedliche Maßnahmen erfordern – von einer Mitarbeit internationaler Experten in Ministerien und staatlichen Institutionen bis zum Einsatz von Militärpatrouillen an Grenzen oder technischer Unterstützung bei der Überwachung des Luftraums.

5. Bürger einbeziehen

Im Vorgehen gegen die Organisierte Kriminalität dominieren häufig repressive Strategien, die sich auf einzelne Akteure oder OK-Aktivitäten konzentrieren. Es gibt kaum Auseinandersetzungen damit, wie Strategien der OK ausgehebelt werden können, die etwa durch die Bereitstellung bestimmter Dienst- oder Wohlfahrtsleistungen auf eine Tolerierung, wenn nicht gar auf Loyalität und Rückhalt

⁶⁰⁰ Vgl. Cockayne, State Fragility, Organised Crime and Peacebuilding, S. 13.

in der Bevölkerung abzielen. Gleichgültigkeit, die Bereitschaft wegzusehen oder die offene Unterstützung von Teilen der Bevölkerung erleichtern OK ganz erheblich. Dies gilt nicht zuletzt dort, wo OK als Methode unterschiedlicher Akteursgruppen in einer Gesellschaft relativ verbreitet ist oder mit der Kontrolle von Territorium einhergeht.⁶⁰¹

Einige wenige Beispiele aus den Fallanalysen zeigen, welches Spektrum an bürgerorientierten Maßnahmen zur Bekämpfung der OK möglich ist. So ermutigte UNAMSIL die Regierung Sierra Leones dazu, für Informationskampagnen zur Unterbindung des Diamantenschmuggels auch das VN-Radio zu nutzen. Im Kosovo zielte die Informationskampagne „Not for sale“ auf die Prävention von Menschenhandel ab. In Haiti wurden zur Vorbereitung robuster Einsätze in den Slums die Kontakte mit der dort lebenden Bevölkerung intensiviert. Gleichzeitig versuchte man die Lebensumstände der Bewohner durch kurzfristige und schnell wirksame Projekte und infrastrukturelle Maßnahmen zu verbessern.

6. Konzept für das Management ökonomischer Spoiler

Der Umgang der internationalen Gemeinschaft mit ökonomischen Spoilern ist vorwiegend reaktiv. Es fehlt hier ein Konzept für das proaktive Spoilermanagement, auch im Rahmen von Friedenseinsätzen. Eine grundsätzliche Frage ist dabei, in welchen Fällen Kooptation und wann Sanktionierung eine Aussicht auf Erfolg hat.⁶⁰²

Zur Wahl der richtigen Gegenstrategie gehören Erkenntnisse über die Motive, die hinter der Beteiligung an illegalen ökonomischen Aktivitäten stehen. Wichtig ist hier vor allem, ob OK Mittel oder Zweck ist. Daneben ist von Bedeutung, welche Rolle diese Akteure für Friedensprozess und Staatsaufbau spielen, ob sie

⁶⁰¹ Auch Teran argumentiert für eine stärkere Einbindung der Zivilgesellschaft, allerdings primär, um den Informationsfluss über kriminelle Aktivitäten zu verbessern, vgl. Teran, Peacebuilding and Organized Crime. The Cases of Kosovo and Liberia, S. 38.

⁶⁰² Cockayne und Lupel unterscheiden beispielsweise zwischen prädatorischen, parasitären und symbiotischen Gruppen und schlagen für den Umgang mit den unterschiedlichen Gruppen auch je unterschiedliche Maßnahmen von der Kooptation bis zu Zwangsmaßnahmen vor. Vgl. Cockayne/Lupel, „Iron Fist“, S. 155 f.

lediglich eine ökonomische Agenda verfolgen oder gleichzeitig auch eine politische, und ob sie eine Basis in der Bevölkerung haben. Dabei ist nicht jeder Akteur, der in illegale ökonomische Aktivitäten involviert ist, auch ein Spoiler. Auch hier gilt es, zu differenzieren.

Ist die vorwiegende Motivation Erwerbstätigkeit, kann Kooptation oder Integration ein erfolgreicher Ansatz sein, wenn adäquate Alternativen zur kriminellen Aktivität geboten oder etwa die Kosten für unternehmerische Betätigung in der legalen Ökonomie gesenkt werden. Ist die Motivation für OK-Aktivitäten die Finanzierung einer politischen Agenda, sollten Versuche zur Integration nicht nur von politischen Anreizen und Lösungsvorschlägen begleitet sein, sondern sich gleichzeitig auf Kapazitäten für die Kontrolle und die Sanktionierung von Akteursverhalten stützen können.

In Friedensprozesse oder den Staatsaufbau schwer zu integrieren sind Akteure, deren Motiv allein die Bereicherung ist.⁶⁰³ Die Schwierigkeiten liegen nicht zuletzt darin, dass in der legalen Ökonomie kaum den kriminellen Gewinnmöglichkeiten äquivalente ökonomische Anreize geboten werden können. Unter Umständen ist hier eine Kombination aus Druck oder Sanktionen, die die Gewinne aus illegalen ökonomischen Aktivitäten mindert, sowie Anreizen für konstruktives Verhalten aussichtsreicher.

LeBillon schlägt mehrere Maßnahmen vor, die Friedenseinsätze ergreifen können, um Spoilern den Zugang zu Rohstoffen zu beschneiden: Missionen sollten etwa wichtige Akteure in den entsprechenden Wirtschaftszweigen identifizieren und rohstoffreiche Gegenden zu demilitarisieren oder illegale Aktivitäten durch die Überwachung von Transportrouten, insbesondere von strategischen Punkten wie Brücken und Häfen einzuschränken versuchen.⁶⁰⁴ Das wiederum setzt Analysekapazitäten und die Einbeziehung von Erkenntnissen über illegale ökonomische Aktivitäten in die Missionsplanung voraus.

⁶⁰³ Vgl. auch Kaysie Studdard, War Economies in a Regional Context. Overcoming the Challenges of Transformation, New York: International Peace Academy, März 2004 (IPA policy Report), S. 11.

⁶⁰⁴ Vgl. LeBillon, Resources for Peace?, S. 4.

Auf die besonderen Herausforderungen, die entstehen, wenn wesentliche Spoiler selbst staatliche Akteure sind oder dazu werden, wurde bereits verwiesen. Achim Wennmann wirft eine weitere relevante Frage auf: „How do you manage non-state actors that, as a result of their control of parallel markets, are more powerful than the state or the donor community?“⁶⁰⁵ Auch dies gilt es, zu berücksichtigen.

7. Checks and Balances: Internationale Kontrollmechanismen

In verschiedenen Fällen hat die internationale Gemeinschaft auf Staatszerfall, Fragilität und Korruption mit Maßnahmen reagiert, die einen relativ tiefen Eingriff in die Politik und das institutionelle Gefüge eines souveränen Staates darstellen. Die Legalität und Legitimität solcher Maßnahmen ist aufgrund ihrer Eingriffstiefe häufig umstritten. Gerade wenn OK und Korruption in Regierung und politisch relevanten Eliten verbreitet sind, können solch intrusive Maßnahmen jedoch sehr sinnvoll sein.

Die Resilienz von Staaten gegen den Einfluss der OK kann eben auch dadurch gestärkt werden, dass Bereiche, die besonders anfällig für die Korrumperung und Unterwanderung durch die OK sind, übergangsweise unter internationale Kontrolle gestellt werden. Das GEMAP-Programm in Liberia kann als Beispiel für eine solche Maßnahme im Bereich öffentlicher Finanzen und Rohstoffkonzessionen dienen. Im Falle von Exekutivmandaten liegt eine solche Eingriffstiefe in allen Politikbereichen vor. Anwenden lässt sich das Prinzip, wie GEMAP zeigt, jedoch auch auf einzelne Sektoren.

Eine weniger intrusive Variante ist die Konditionierung von Hilfe entlang von Zielmarken beispielweise für das transparente Management des Rohstoffsektors bei gleichzeitiger Bereitstellung internationaler Expertise zur Erreichung dieser Zielmarken. Auch hier können Friedenseinsätze mit entsprechender Expertise eine Rolle spielen.

⁶⁰⁵ Wennmann, „Parallel Economies“, S. 488.

8. Ansätze regionalisieren

Zahlreiche Aspekte von OK in den betrachteten Ländern liegen außerhalb der Reichweite und des Einflussgebiets von Friedenseinsätzen. Das betrifft die internationale Nachfrage nach illegalen Gütern genauso wie den Aktionsradius von OK-Gruppen. Die Beteiligung einer Reihe internationaler Akteure und Staaten am Diamantenschmuggel aus und am Waffenschmuggel nach Liberia zeigt, welche umfassenden Maßnahmen – auch außerhalb des Einsatzlandes – ergriffen werden müssen, um solche Aktivitäten zu unterbinden.

Friedenseinsätze haben in der Bekämpfung von OK den Nachteil, dass sie an ein nationales Territorium gebunden sind, während OK-Gruppen transnational agieren.⁶⁰⁶ Rein nationale Strategien im Vorgehen gegen transnationale OK können zudem dazu führen, dass sich illegale Warenströme lediglich in Nachbarländer verlagern.⁶⁰⁷ Aus diesen Gründen sollten Strategien der OK-Bekämpfung gerade auch im Rahmen von Friedenseinsätzen regionalisiert werden. Trainingsmaßnahmen etwa können Nachbarländer einbeziehen und gezielt darauf setzen, ein länderübergreifendes Vorgehen der Strafverfolgungsbehörden einzuüben.

Tatsächlich ist im Rahmen verschiedener Einsätze auch die internationale Polizeikooperation durch die Kooperation mit Nachbarländern oder mit Interpol vorangetrieben worden. Stefanova argumentiert, dass solche Arrangements zur Routine von Friedenseinsätzen werden sollten.⁶⁰⁸

Dort, wo verschiedene Friedenseinsätze in einer Region tätig sind, sollten Synergien zwischen diesen Einsätzen genutzt werden. Hierzu sind seitens der VN bereits weitreichende Vorschläge gemacht worden, einschließlich der flexiblen Verwendung von Personal einer Mission in verschiedenen Einsatzländern oder

⁶⁰⁶ Vgl. Cockayne/Pfister, Peace Operations and Organised Crime, S. 42.

⁶⁰⁷ Vgl. Pugh/Cooper/Goodhand, War Economies in a Regional Context, S. 24; Wennmann, „Parallel Economies“, S. 486; Studdard, Overcoming the Challenges of Transformation, S. 5, 13 ff; Cockayne, State Fragility, Organised Crime and Peacebuilding, S. 3.

⁶⁰⁸ Stefanova, „Fighting Organized Crime in a UN Protectorate“, S. 273.

der Möglichkeit für Einsatzkräfte, auch transnational zu operieren, etwa im Fall von Nacheile.

Auch dort, wo sich in einer Region nur ein Friedenseinsatz befindet, kann die Ausweitung des Mandats auf benachbarte Territorien, etwa in Grenzregionen, sinnvoll sein. So argumentiert Cockayne, dass der Ansatz von „single-state mandates“ grundsätzlich überdacht werden sollte.⁶⁰⁹ Eine geographische Ausweitung der Zuständigkeiten von Friedenseinsätzen über nationale Grenzen hinweg bedarf jedoch der Zustimmung und entsprechender Abkommen mit dem betreffenden Nachbarland.

9. Umfassende Strategien entwickeln, Instrumente verknüpfen

Gerade wenn man zugrundelegt, dass ein breiter Ansatz im Vorgehen gegen die OK, der nationale wie internationale Maßnahmen gegen Akteure, Aktivitäten und Gelegenheitsstrukturen umfasst, am ehesten Erfolg verspricht, wird deutlich, dass dies nur durch die Kombination und Verschränkung unterschiedlicher Instrumente geschehen kann. Auch Friedenseinsätze können aufgrund der genannten Defizite und Grenzen nur dann wirklich erfolgreich beim Vorgehen gegen OK sein, wenn sie als Bestandteil im Rahmen einer über den einzelnen Einsatz hinausgehenden, umfassenden Strategie wirken.

Allein im VN-System bestehen eine Reihe von Institutionen und Mechanismen, die auf die Bekämpfung der OK abzielen. Eine Sonderorganisation, das UN Office on Drugs and Crime, ist sogar ausdrücklich zu diesem Zweck ins Leben gerufen worden.⁶¹⁰ Bisher fehlt es jedoch sowohl innerhalb der Vereinten Nationen wie auch in der internationalen Gemeinschaft allgemein an einer hinreichenden Abstimmung von Ansätzen und Strategien im Kampf gegen die OK.

⁶⁰⁹ Vgl. Cockayne, State Fragility, Organised Crime and Peacebuilding, S. 3.

⁶¹⁰ Vgl. Hanspeter Mattes, Global Security Governance – eine positive Bilanz der UN-Anstrengungen zur Kriminalitätsbekämpfung, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies 2009 (GIGA Focus 12/2009).

Holt und Boucher verdeutlichen an einem konkreten Beispiel Möglichkeiten für Synergien, indem sie eine bessere Integration von Sachverständigengruppen zur Überwachung von Sanktionen und Friedenseinsätzen vorschlagen. Sanktionen zielen immer auf ein bestimmtes Land, bestimmte Güter oder bestimmte Akteure, nicht aber auf die Strukturen, die ein Land anfällig für die OK machen. Während Expertengruppen auch über die Grenzen von Staaten hinaus kriminelle Netzwerke identifizieren und Vorschläge für internationale Maßnahmen unterbreiten können, stärken Friedenseinsätze nationale Institutionen.⁶¹¹ Zu überprüfen wäre, ob und unter welchen Voraussetzungen eine engere Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten in der Verfolgung von Geldströmen erfolgen kann. Unter Umständen kann dies wichtige Hinweise auf kriminelle Akteure im Einsatzland geben.

12.3 OK und Friedenseinsätzen – Zeit für einen Paradigmenwechsel?

Friedenseinsätze sind kein Instrument der globalen Kriminalitätsbekämpfung. Organisierte Kriminalität ist in der Regel auch nicht der primäre Grund für die Entsendung eines Friedenseinsatzes – die verschiedenen international sanktionierten Operationen zur Bekämpfung der Piraterie vor Somalia könnten hier allerdings eine Akzentverschiebung andeuten. Zentrale Aufgabe von Friedenseinsätzen ist es, nach einem bewaffneten Konflikt oder auch in Fällen gewaltsaufgelöster Staatszerfalls die Bedingungen zu schaffen, in denen Friedenskonsolidierung und Staatsaufbau möglich sind sowie die Frühphase dieser Prozesse zu begleiten. In der Erfüllung dieser Aufgabe sehen sie sich immer wieder mit neuen Herausforderungen konfrontiert, zu denen auch die Organisierte Kriminalität gehört.

Organisierte Kriminalität kann gewaltsame Konflikte schüren, fragile Staaten und Postkonfliktländer weiter destabilisieren und internationale Ansätze von Fried-

⁶¹¹ Cockayne und Lupel machen konkrete Vorschläge zu Bereichen, in denen Sachverständigengruppen und Friedenseinsätze stärker kooperieren sollten, vgl. Cockayne/Lupel, „Iron Fist“, S. 162.

denskonsolidierung und Statebuilding unterminieren. In diesem Sinne ist die Bekämpfung der OK und die Unterstützung von fragilen Staaten bei dieser Aufgabe auch eine friedenserhaltende Maßnahme. Friedenseinsätze können hier einen wichtigen Beitrag leisten, und müssen dies auch tun, um nicht die Nachhaltigkeit der eigenen Erfolge zu gefährden. Dabei kann der Beitrag von Friedenseinsätzen immer nur ein Baustein in einer größeren Strategie zur Bekämpfung der OK sein.

Es gibt bisher weder eine solche übergeordnete Strategie, noch grundsätzliche konzeptionelle und strategische Überlegungen zum Umgang mit OK im Rahmen von Friedenseinsätzen. Während sich ein Konsens zu entwickeln scheint, dass OK eine ernsthafte Bedrohung für fragile Staaten und Postkonfliktgesellschaften darstellt, hat sich dieser Konsens bisher nicht maßgeblich in der Entwicklung von Strategien oder einer Systematik von Instrumenten und operativen Herangehensweisen niedergeschlagen. Es gibt jedoch Erfahrungswerte, an die angeknüpft werden kann.

Voraussetzung für adäquate Strategien und für einen bewussteren Umgang mit der Herausforderung Organisierte Kriminalität im Kontext von Friedenseinsätzen ist vor allem ein besseres Verständnis der komplexen Zusammenhänge zwischen diesen beiden – zwischen OK und Friedenseinsätzen. Die vorliegende Arbeit hat diese Zusammenhänge sicher nicht vollständig ergründen können, wohl aber mit ihren Erkenntnissen Ansatzpunkte geschaffen, um diese Problematik sowohl in der wissenschaftlichen Debatte wie auch politisch-praktisch systematischer anzugehen.

Sowohl in der theoretischen wie in der praktischen Auseinandersetzung mit dem Thema ist ein grundsätzliches Umdenken auf strategischer Ebene gefordert. Bislang wird es vielfach schlichtweg nicht als Aufgabe von Friedenseinsätzen betrachtet, OK zu bekämpfen und illegale ökonomische Aktivitäten zu unterbinden. Und in der Tat gibt es diverse Vorbehalte gegen eine Ausweitung des Aufgabenspektrums von Friedenseinsätzen um diesen Aspekt. Kritische Stimmen warnen zu Recht vor einer Überfrachtung der Mandate, die Erweiterung des Aufgabenkatalogs ist in Zeiten knapper Ressourcen und Sparzwänge unpopulär und viele Truppensteller sehen in einer solchen Ausweitung der Aufgaben nicht

nur eine Gefährdung für das Einsatzpersonal, sondern auch eine Ablenkung von dem eigentlichen Mandat.⁶¹² Genau das wäre eine pro-aktive und bewusste Auseinandersetzung mit OK aber nicht. Sie wäre vielmehr eine notwendige Erweiterung des Aufgabenspektrums, um eine effiziente Mandatsumsetzung überhaupt zu gewährleisten, die Erfolge von Friedenskonsolidierung und Statebuilding zu bewahren und einen Beitrag zur Resilienz fragiler Staaten gegen den Einfluss der OK zu leisten.

Friedenseinsätze müssen sich den Herausforderungen, die von der Organisierten Kriminalität ausgehen, stellen, um auch in der Zukunft ihre Aufgaben erfüllen zu können. Andernfalls ginge der internationalen Gemeinschaft eines der wichtigsten Instrumente zur Stabilisierung fragiler Staaten verloren.

⁶¹² LeBillon, „Bankrupting Peacer Spoilers“, S. 16.

LITERATURVERZEICHNIS

Monographien, Sammelbände und Zeitschriftenartikel

- Andersen, Louise*, „Outsiders Inside the State, Post-Conflict Liberia between Trusteeship and Partnership“, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 4 (2010) 2, S. 129–152.
- Andreas, Peter*, „Criminalizing Consequences of Sanctions: Embargo Busting and Its Legacy“, in: *International Studies Quarterly* (2005) 49, S.335–360.
- Andreas, Peter*, „Symbiosis Between Peace Operations and Illicit Business in Bosnia“, in: *International Peacekeeping*, 16 (2009) 1, S. 33–46.
- Andreas, Peter*, *Blue Helmets and Black Markets. The Business of Survival in the Siege of Sarajevo*, Ithaca/London 2008.
- Aoi, Chiyuki/de Coning, Cedric/Thakur, Ramesh*, „Conclusion: Can Unintended Consequences be Prevented, Contained and Managed?“ in: Chiyuki Aoi/Cedric de Coning/ Ramesh Thakur, *Unintended Consequences of Peacekeeping Operations*, Tokyo/New York/Paris 2007, S. 268–278.
- Aoi, Chiyuki/de Coning, Cedric/Thakur, Ramesh*, *Unintended Consequences of Peacekeeping Operations*, Tokyo/New York/Paris 2007, S. 268–278.
- Archibald, Steven*, Feasibility Study into the Rehabilitation & Reintegration of Unregistered Ex-Kombattants. Guthrie Rubber Plantation Liberia, September – December 2006, Landmine Action, 2006.
- Arquilla, John/Ronfeldt, David*, *Networks and Netwars. The Future of Terror, Crime and Militancy*, Washington D.C. 2001.
- Ballentine, Karen*, „Beyond Greed and Grievance: Reconsidering the Economic Dynamics of Armed Conflict“, in: Jake Sherman/Karen Ballentine, *The Political Economy of Armed Conflict*, Boulder/London 2003, S. 259–283.
- Ballentine, Karen/Nitzschke, Heiko*, „Introduction“, in: Karen Ballentine/Heiko Nitzschke, *Profiting from Peace. Managing the Resource Dimensions of Civil War*, Boulder/ London 2005, S. 1–24.
- Ballentine, Karen/Nitzschke, Heiko*, *Profiting from Peace. Managing the Resource Dimensions of Civil War*, Boulder/London 2005.
- Ballentine, Karen/Nitzschke, Heiko*, Beyond Greed and Grievance: Policy Lessons from Studies in the Political Economy of Armed Conflict, New York: International Peace Academy, October 2003 (IPA Policy Report).
- Ballentine, Karen/Sherman, Jake (Hg.)*, *The Political Economy of Armed Conflict. Beyond Greed & Grievance*, Boulder/London 2003.
- Barnett, Michael/Christoph Zürcher*, „The peacebuilder's contract: how external statebuilding reinforces weak statehood“, in: Roland Paris/Timothy Sisk, *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the contradictions of postwar peace operations*, London/New York 2009, S. 23–52.

- Bellamy, Alex J.*, „The ‘Next Stage’ in Peace Operations Theory?”, in: International Peacekeeping, 11 (Frühjahr 2004) 1, S. 17–38.
- Berdal, Mats*, „The UN’s Unnecessary Crisis“, Survival, 47 (2005) 3, S. 7–32.
- Berdal, Mats*, Building Peace After War, Oxon/New York, 2009.
- Berdal, Mats/Serrano, Monica (Hg.)*: Transnational Organized Crime and International Security. Business as Usual?, Boulder/London 2002.
- Berdal; Mats*, Whither UN Peacekeeping, Adelphi Paper 281, October 1993.
- Berg, Louis-Alexandre*, Crime, Politics and Violence in Post-Earthquake Haiti, Washington D.C.: United States Institute of Peace, 28. September 2010 (USIP Peacebrief 58).
- Bourne, Mike*, „Netwar Geopolitics: Security, Failed States and Illicit Flows“, in: BJPIR/ The British Journal of Politics and International Relations, 13 (2011), S. 490–513.
- Braga, Carlos Chagas Vianna*, „MINUSTAH and the Security Environment in Haiti: Brazil and South American Cooperation in the Field“, in: International Peacekeeping, 17 (November 2010) 5, S. 711–722.
- Briscoe, Ivan*, What makes countries vulnerable to transnational organized crime? Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre, September 2011 (NOREF Report).
- Briscoe, Ivan/Price, Megan*, Kosovo’s New Map of Power: Governance and Crime in the Wake of Independence, Den Haag: Clingendael, Mai 2011.
- Bures, Oldrich*, „Wanted: A Mid-Range Theory of International Peacekeeping, in: International Studies Review, (2007) 9, S. 407–436.
- Buscaglia, Edgardo/van Dijk, Jan*, „Controlling Organized Crime and Public Sector Corruption: The Results of the Global Trends Study“, in: Forum on Crime and Society, 3 (2003) 1, New York: United Nations. S. 3–34.
- Cadet, Jean-Robert*, Restavec: From Haitian Slave Child to Middle Class American, Austin 1998.
- Call, Charles T.*, „Beyond the ‘Failed State’: Toward Conceptual Alternatives“, in: European Journal of International Relations 17 (2010) 2, S. 303–326.
- Call, Charles T.*, „Liberia’s War Recurrence: Grievance over Greed“, Civil Wars, 12 (2010) 4, S. 347–369.
- Call, Charles T./Sorensen, Gigja*, U.N. Peace Operations and State-building: A Case Study of Haiti, New York: Center on International Cooperation, Mai 2009.
- Carey, Henry F.*, „Militarization Without Civil War: The Security Dilemma and Regime Consolidation in Haiti“, in: Civil Wars, 7 (Winter 2005) 2, S. 330–356.
- Carlowitz, Leopold von*, Local Ownership in Practice: Justice System Reform in Kosovo and Liberia, Genf: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), März 2011 (Occasional Paper No. 23).
- Carter, Charles*, „The Political Economy of Conflict and UN Intervention: Rethinking the Critical Cases of Africa“, in: Karen Ballentine/Jake Sherman (Hg.), The Political Economy of Armed Conflict. Beyond Greed & Grievance, Boulder/London 2003, S. 19–45.

- Center on International Cooperation*, Annual Review of Global Peace Operatins 2012, Boulder/London 2012.
- Chesterman, Simon*, Does the UN Have Intelligence?, in: *Survival*, 48 (2006) 3, S. 149–164.
- Chesterman, Simon/Ignatieff, Michael/Thakur, Ramesh*, Making States Work – From State Failure to State-Building, New York: International Peace Academy, July 2004.
- Chojnacki, Sven/Branović, Žjelko*, „Räume strategischer (Un-)Sicherheit. Ein Markt für nicht-staatliche Gewaltakteure und Gelegenheit für Formen von Sicherheits-Governance“, in: Thomas Risse/Ursula Lehmkuhl (Hg.): *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*, Baden-Baden 2007, S. 181–204.
- Clunan, Anne L./Trinkunas, Harold A*, *Ungoverned Spaces. Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty*, Stanford 2010.
- Clunan, Anne L./Trinkunas, Harold A.*, „Conceptualizing Ungoverned Spaces. Territorial Statehood, Contested Authority, and Softened Sovereignty“, in: Dies., *Ungoverned Spaces. Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty*, Stanford 2010, S. 17–33.
- Cockayne, James*, „Winning Haiti’s Protection Competition, Organized Crime and Peace Operations Past, Present and Future“, *International Peacekeeping*, 16 (2009), S. 77–99.
- Cockayne, James*, State fragility, organised crime and peacebuilding: towards a more strategic approach, Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre, September 2011 (NOREF Report).
- Cockayne, James/Lupel, Adam (Hg.)*, *Peace Operations and Organized Crime: Case Studies, Lessons Learned and Next Steps*, *International Peacekeeping*. Special Issue, 16 (2009) 1.
- Cockayne, James/Lupel, Adam*, „Introduction: Rethinking the Relationship Between Peace Operations and Organized Crime“, in: *International Peacekeeping*, 16 (2009) 1, S. 4–19.
- Cockayne, James/Lupel, Adam*, „Conclusion: From Iron Fist to Invisible Hand – Peace Operations, Organized Crime and Intelligent International Law Enforcement“, in: *International Peacekeeping* 16 (2009) 1, S. 151–168.
- Cockayne, James/Pfister, Daniel*, *Peace Operations and Organised Crime*, Geneva: Geneva Centre for Security Policy, 2008 (Geneva Papers 2).
- Cockayne, James/Williams, Phil*, *The Invisible Tide: Towards and International Strategy to Deal with Drug Trafficking through Africa*, New York: International Peace Institute, October 2009.
- Collier, Paul*, „Rebellion as Quasi-Criminal Activity“, *Journal of Conflict Resolution*, 44 (2000) 6, S. 839–853.
- Collier, Paul/Hoeffler, Anke/Sambanis, Nicholas*, “The Collier-Hoeffler Model of Civil War Onset and the Case Study Project Research Design”, in Paul Collier/Nicholas Sambanis, *Understanding Civil War. Evidence and Analysis. Volume 1 Africa*, Washington D.C. 2005
- Collier, Paul/Sambanis, Nicholas*, *Understanding Civil War. Evidence and Analysis. Volume 1 Africa*, Washington D.C. 2005.

- Collier, Paul/Hoeffler, Anke*, „Greed and Grievance in Civil War“, in: *Oxford Economic Papers*, 56 (2004) 563–595.
- Collier, Paul/Hoeffler, Anke/Sambanis, Nicholas*, “The Collier-Hoeffler Model of Civil War Onset and the Case Study Project Research Design”, in Paul Collier/Nicholas Sambanis, *Understanding Civil War. Evidence and Analysis. Volume 1 Africa*, Washington D.C. 2005, S. 1–34.
- Commission on Weak States and US National Security*, *On the Brink: Weak States and US National Security*. Washington, D.C. 2004.
- Cornell, Svante*, The Interaction of Narcotics and Conflict, in: *Journal of Peace Research*, 42 (2005), S. 751–760.
- Coyne, Christopher J./Mathers, Rachel L.*, *Handbook on the Political Economy of War*, Cheltenham/Northhampton 2011.
- Dishman, Chris*, „Terrorism, Crime, and Transformation“, in: *Studies in Conflict & Terrorism*, 24 (2001), S. 43–58.
- Dobbins, James u.a.*, *The Beginners Guide to Nation Building*, Washington D.C.: RAND, 2007.
- Donais, Timothy*, „Back to Square One. The Politics of Police Reform in Haiti“, in: *Civil Wars*, 7 (Autumn 2005) 3, S. 270–287.
- Dorn, A. Walter*, „Intelligence-led Peacekeeping: The United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), 2006–07“, *Intelligence and National Security*, 24 (December 2009) 6, S. 805–835.
- Dupuy, Kendra/Malmin, Binningsbø, Helga*, Power Sharing and Peacebuilding in Sierra Leone, Oslo: Center for the Study of Civil War, 2007 (CSCW Papers).
- Durch, William J./England, Madeleine L.*, “The Purposes of Peace Operations”, in: *Center on International Cooperation, Robust Peacekeeping: The Politics of Force*. New York 2009, S. 39–54.
- Dwan, Renata/Bailey, Laura*, Liberia’s Governance and Economic Management Assistance Programme (GEMAP). A joint review by the Department of Peacekeeping Operations’ Peacekeeping Best Practices Section and the World Bank’s Fragile States Group, New York Mai 2006.
- Dziedzic, Michael/Perito, Robert M.*, *Haiti. Confronting the Gangs of Port-au-Prince*. Washington D.C.: United States Institute for Peace, September 2008 (USIP Special Report 208).
- Eizenstat, Stuart E./Porter, John Edward/Weinstein, Jeremy*, “Rebuilding Weak States”, in: *Foreign Affairs* (January/February 2005), S. 134–146.
- Ellis, Stephen*, „West Africa’s International Drug Trade“, in: *African Affairs* 108 (2009) 431, S. 171–196.
- Ellis, Stephen*, 2005: How to Rebuild Africa, in: *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 5 (September/October 2005), S. 135–148.

- Faubert, Carroll* Case Study Haiti. Evaluation of UNDP Assistance to Conflict-Affected Countries. New York: UNDP Evaluation Office, 2006.
- Fearon, James D.*, „Primary Commodity Exports and Civil War”, in: *Journal of Conflict Resolution* 49 (2005) 4, S. 483–507.
- Fearon, James D.*, „Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer Than Others?”, in: *Journal of Peace Research* 41 (2004) 3, S. 275–301.
- Fearon, James D./Laitin, David D.*, „Neotrusteeship and the Problem of Weak States”, in: *International Security*, 28 (2004) 4, S. 5–43.
- Felbab-Brown, Vanda*, „Peacekeepers Among Poppies: Afghanistan, Illicit Economies and Intervention”, in: *International Peacekeeping*, 16 (2009) 1, S. 100–114.
- Felbab-Brown, Vanda*, *Shooting Up. Counterinsurgency and the War on Drugs*, Washington D.C. 2010.
- Fijnaut, Cyrille/Paoli, Letizia*, „Comparative Synthesis of Part II”. in: Cyrille Fijnaut/Letizia Paoli: *Organised Crime in Europe. Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*, Dordrecht 2004/2006, S. 603–621.
- Fijnaut, Cyrille/Paoli, Letizia (Hg.)*, *Organised Crime in Europe. Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*, Dordrecht 2006.
- Ford, Joylon/Teinhaara, Kyla*, „Too Little, Too Late? International Oversight of Contract Negotiations in Post-conflict Liberia”, in: *International Peacekeeping*, 17 (2010) 3, S. 361–376.
- Franke, Volker/Warnecke, Andrea*, „Building Peace: An Inventory of UN Peace Missions Since the End of the Cold War”, in: *International Peacekeeping*, 16 (2009) 3, S. 407–436.
- Freeman, Michael*, „The Sources of Terrorist Financing: Theory and Typology”, in: *Studies in Conflict & Terrorism* 34 (2011) 6, S. 461–475.
- Fulvetti, Gianluca*, „The Mafia and the ‘Problem of the Mafia’: Organised Crime in Italy, 1820–1970”, in: Cyrille Fijnaut/Letizia Paoli, *Organised Crime in Europe. Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*, Dordrecht 2004/2006, S. 47–76.
- Gauthier, Amélie/Bonin, Pierre*, *Voices of the Actors. A Research Project on the UN Mission*, Madrid: FRIDE, Januar 2008 (FRIDE Working Paper 52).
- Gauthier, Amélie/Moita, Madalena*, *Vulnerability and Causes of Fragility in Haiti*, Madrid: FRIDE, März 2010 (FRIDE Project Report).
- Gavigan, Patrick*, „Organized Crime, Illicit Power Structures and Guatemala’s Threatened Peace Process”, in: *International Peacekeeping*, 16 (2009) 1, S. 62–76.
- Gerdes, Lars Johannes*, *Organisierte Kriminalität und regionale Konflikte. Die Organisierte Kriminalität in Deutschland zu Zeit der Konflikte im ehemaligen Jugoslawien*, Köln 2007.
- Glenny, Misha*, *McMafia. Die grenzenlose Welt des organisierten Verbrechens*, München 2009.

- Global Witness*, Logging Off. How the Liberian Timber Industry Fuels Liberia's Humanitarian Disaster and Threatens Sierra Leone, September 2002.
- Global Witness*, Timber, Taylor, Soldier, Spy: How Liberia's uncontrolled resource exploitation, Charles Taylor's manipulation and the re-recruitment of ex-combatants are threatening regional peace. A report submitted to the UN Security Council by Global Witness, Juni 2005.
- Goodhand, Jonathan*, „Afghanistan in Central Asia“, in: Michael Pugh et. al (Hg.), War Economies in a Regional Context. Challenges of Transformation, Boulder/London 2004, S. 45–89.
- Gowan, Richard*, „The Strategic Context: Peacekeeping in Crisis, 2006–2008“, in: International Peacekeeping, 15 (2008) 4, S. 453–469.
- Guéhenno, Jean-Marie*, „Robust Peacekeeping: Building Political Consensus and Strenghtening Command and Control“, in: Center on International Cooperation (Hg.), Robust Peacekeeping: The Politics of Force, New York 2009, S. 7–11.
- Hagmann Tobias/von Hoehne, Markus*, „Failures of the State Failure Debate: Evidence From the Somali Territories“, in: Journal of International Development, 21 (2009), S. 42–57.
- Hänggi, Heiner/Scherrer, Vicenza (Hg.)*, Security Sector Reform and UN Integrated Missions. Experience from Burundi, the Democratic Republic of Congo, Haiti, and Kosovo, Münster 2008.
- Hansen, Annika*, Den Frieden sichern: Geschlossene Polizeieinheiten in Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen, Berlin: Zentrum für internationale Friedenseinsätze, Juni 2011 (ZIF Policy Briefing 06/2011).
- Harfield, Clive*, „The organization of 'organized crime policing' and its international context“, Criminology and Criminal Justice, (2008) 8, S. 483–507.
- Harland, David*, „Legitimacy and Effectiveness in International Administration“, in: Global Governance, 10 (2004) 1, S. 15–19.
- Hartmann, Michael E.*, International Judges and Prosecutors in Kosovo. A New Mode for Post-Conflict Peacekeeping, Washington D.C.: United States Institute for Peace, Oktober 2003 (USIP Special Report 112).
- Hehir, Aidan*, „Zum vermeintlichen Zusammenhang zwischen gescheiterten Staaten und globalem Terrorismus, in: Die Friedens-Warte 86 (2011) 3–4, S. 139–163.
- Helman, Gerald B. /Ratner, Steven R.*, „Saving Failed States“, in: Foreign Policy (Winter 1992–1993) 89, S. 3–20.
- Hirsch, John L.*, „War in Sierra Leone“, in: Survival, 34 (2001)3, S. 145–162.
- Hislope, Robert*, The Calm Before the Storm. The Influence of Cross-Border Networks, Corruption and Contraband on Macedonian Stability and Regional Security, Paper prepared for Presentation at the 2001 Annual Meeting of the American Political Science Association San Francisco, California, 2001.
- Holt, Victoria K./Boucher, Alix J.*, „Framing the Issue: UN Responses to Corruption and Criminal Networks in Post-Conflict Setting, in: International Peacekeeping, 16 (2009) 1, S. 20–32.

- Human Rights Watch*, Youth, Poverty and Blood. The Lethal Legacy of West Africa's Regional Warriors, Human Rights Watch Vol. 17, No. 5 (A), März 2005.
- Hutchinson, Steven/O'Malley, Pat*, „A Crime-Terror Nexus? Thinking on Some of the Links between Terrorism and Criminality, in: Studies in Conflict & Terrorism 30 (2007) 12, S. 1095–1107.
- International Crisis Group (ICG)*, Côte d'Ivoire: No Peace in Sight, Dakar/Brussels: ICG, 12. Juli 2004 (ICG Africa Report 82).
- International Crisis Group (ICG)*, Keeping Haiti Safe, Justice Reform, Port-au-Prince/Bogotá/Brussels: ICG, 27 October 2011 (Latin America/Caribbean Briefing No 27).
- International Crisis Group (ICG)*, Reforming Haiti's Security Sector, Port-au-Prince/Brüssel: ICG, 18. September 2008 (Latin America/Caribbean Report No. 28).
- International Crisis Group*, Sierra Leone. Time for a New Military and Political Strategy, Freetown/Brussels London: International Crisis Group, 11. April 2001 (ICG Africa Report No. 28).
- International Crisis Group*, Sierra Leone: Managing Uncertainty, Freetown/Brussels: International Crisis Group, 24. Oktober 2001 (Africa Report 35).
- Iqbal, Zaryab/Starr, Harvey*, „Bad Neighbors: Failed States and Their Consequences“, in: Conflict Management and Peace Science, 25 (2008), S. 315–331.
- Iqbal, Zaryab/Starr, Harvey*, State failure: Conceptualization and Determinants, University of South Carolina: 2007 (Working Paper).
- Johnson Hamlin, Katie, u.a.*, Haiti Conflict Assessment. Prepared for USAID, Juni 2006.
- Johnstone, Ian*, „Peacekeeping's Transitional Moment“, in: Center on International Cooperation, Annual Review of Global Peace Operations, 2011, Boulder 2011, S. 9–18.
- Johnstone, Ian*, Dilemmas of Robust Operations, in: Center on International Cooperation (Hg.), Robust Peacekeeping: The Politics of Force, New York 2009, S. 65–76.
- Jojarth, Christine*, Crime, War, and Global Trafficking. Designing International Cooperation, Cambridge 2009.
- Jones, Bruce*, „Peacekeeping in Crisis? Confronting the Challenges Ahead“, Rusi Journal, 154 (2009) 5, S. 78–83.
- Katrin Lange*, „Many a Lord is Guilty, Indeed For Many a Poor Man's Dishonest Deed: Gangs of Robbers in Early Modern Germany“, in: Cyrille Fijnaut und Letizia Paoli (Hg.): Organised Crime in Europe. Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond, Dordrecht 2004/2006, S. 109–150.
- Kent, Vanessa*, „Protecting civilians from UN peacekeepers and humanitarian workers: Sexual exploitation and abuse“, in: Chiyuki Aoi, Cedric de Coning und Ramesh Thakur (Hg.), Unintended consequences of peacekeeping operations, Tokyo/New York/Paris 2007, S. 44–63.
- Kinzig, Jörg Kinzig/Luczak, Anna*, „Organised Crime in Germany: A Passe-Partout Definition Encompassing Different Phenomena“, in: Cyrille Fijnaut/Letizia Paoli, Organised Crime in Europe. Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond, Dordrecht 2004/2006, S. 333–356.

- Kipp, Jacob W./Tarn, Warren*, „The Russian Separate Airborne Brigade – Peacekeeping in Bosnia-Herzegovina“, in: John Mackinlay/Peter Cross (Hg.), *Regional Peacekeepers: The Paradox of Russian Peacekeeping*, Tokyo/New York/Paris 2003, S. 34–62.
- Krasner, Stephen*, „Alternativen zur Souveränität. Neue Institutionen für kollabierte und scheiternde Staaten“, in: *Internationale Politik* (2005) 9, S. 44–53.
- Krasner, Stephen*, „Sharing Sovereignty. New Institutions for Collapsed and Failing States“, in: *International Security*, 29 (2004) 2, S. 85–120.
- Kühne, Winrich*, „Friedenseinsätze verbessern. Die Empfehlungen der Brahimi-Kommission“, in: Sabine von Schorlemer (Hg.), *Praxishandbuch UNO. Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen*, Berlin 2003, S. 715–731.
- Lange, Katrin*, „'Many a Lord is Guilty, Indeed For Many a Poor Man's Dishonest Deed': Gangs of Robbers in Early Modern Germany“, in: Cyrille Fijnaut/Letizia Paoli (Hg.), *Organised Crime in Europe. Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*, Dordrecht 2004/2006, S. 109–150.
- LeBillon, Phillippe*, „The Political Ecology of War: Natural Resources and Armed Conflicts“, in: *Political Geography* 20 (2001), S. 561–584.
- LeBillon, Phillippe*, „Bankrupting Peace Spoilers: What Role for UN Peacekeepers?“, in: *Sustainable Development Law & Policy* 12 (2011) 1, S. 13–17, 54–55.
- LeBillon, Phillippe*, *Resources for Peace? Managing Revenues from Extractive Industries in Post-Conflict Environments*; New York: Center on International Cooperation, February 2008.
- Logan, Justin/Preble, Christopher*, „Fixing Failed States: A Dissenting View“, in: Christopher J. Coyne/Rachel L. Mathers, *Handbook on the Political Economy of War*, Cheltenham/Northhampton 2011.
- Lujala, Päivi/Gleditsch, Nils Petter/Gilmore, Elisabeth*, „A Diamond Curse?: Civil War and a Lootable Resource“, *Journal of Conflict Resolution*, 49 (2005), S. 538–562.
- Lupsha, Andreas P.*, „Transnational Organized Crime Versus the Nation State“, in: *Transnational Organized Crime*, 2 (1996) 1, S. 21–48.
- Mackinlay, John/Corss, Peter (Hg.)*, *Regional Peacekeepers: The Paradox of Russian Peacekeeping*, Tokyo/New York/Paris 2003.
- Makarenko, Tamara*, „The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism“, in: *Global Crime* 6 (2004) 1, S. 129–145.
- Malone, David*, „Haiti and the International Community: A Case Study“, *Survival* 39 (Sommer 1997) 2, S. 126–46.
- Mattes, Hanspeter*, *Global Security Governance – eine positive Bilanz der UN-Anstrengungen zur Kriminalitätsbekämpfung*, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies 2009 (GIGA Focus 12/2009).
- Mazzitelli Antonio L.*, „Transnational organized crime in West Africa: the additional challenge“, in: *International Affairs*, 83 (2007) 6, S. 1071–1090.

- Mehlum, Halvor/Moene, Karl Ove/Torvik, Ragnar*, „Plunder & Protection Inc.“, in: *Journal of Peace Research*, 39 (2002) 4, S. 447–459.
- Mendelson, Sarah E.*, Barracks and Brothels. Peacekeepers and Human Trafficking in the Balkans, Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2005 (CSIS Report).
- Mendelson-Forman, Johanna*, „Security Sector Reform in Haiti“, in: *International Peacekeeping*, 13 (2006) 1, S. 14–27.
- Meyers, Reinhard*, „Entstaatlichung des Krieges, Reprivatisierung der Gewalt: Der Wandel des Kriegsbildes im Zeitalter post-nationalstaatlicher Konflikte“, in: Bernhard Rinke/Wichard Woyke (Hg.): Frieden und Sicherheit im 21. Jahrhundert. Eine Einführung, Opladen 2004, S. 25–49.
- Mini, Fabio*, „The Role of the Military in Combating Organized Crime“, in: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), Organized Crime as an Obstacle to Successful Peacebuilding. Lessons Learned from the Balkans, Afghanistan and West Africa. Report 7th International Berlin Workshop, December 11–13 2003, Berlin: ZIF, 2004, S. 41–46.
- Mobbek, Eirin*, „MINUSTAH and the Need for a Context-Specific Strategy: The Case of Haiti“, in: Heiner Hänggi/Vicenza Scherrer (Hg.), Security Sector Reform and UN Integrated Missions. Experience from Burundi, the Democratic Republic of Congo, Haiti, and Kosovo, Münster 2008, S. 113–162.
- Montague, Dena*, „The Business of War and the Prospects for Peace in Sierra Leone“, in: *The Brown Journal of World Affairs*, 9 (2002) 1, S. 229–237.
- Montanaro, Lucia*, The Kosovo Statebuilding Conundrum: Addressing Fragility in a Contested State, Madrid: FRIDE, Oktober 2009 (FRIDE Working Paper 91/2009).
- Mortimer, Edward*, „International Administration of War-Torn Societies“, in: *Global Governance*, 10 (2004) 1, S. 7–14.
- Muggah, Robert*, Securing Haiti's Transition: Reviewing Human Insecurity and the Prospects for Disarmament, Demobilization, and Reintegration, Geneva: Small Arms Survey, 14. Oktober 2005 (Small Arms Survey Occasional Paper 14/2005).
- Muggah, Robert/Krause, Keith*, „Closing the Gap Between Peace Operations and Post-Conflict Insecurity: Towards a Violence Reduction Agenda, in: *International Peacekeeping*, 16 (2009) 1, S. 136–150.
- Narten, Jens*, „Dilemmas of Promoting 'Local Ownership'. The Case of Postwar Kosovo“, in: Roland Paris/Timothy Sisk, *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, London/New York 2009, S. 252–283.
- National Intelligence Council*, Mapping the Global Future. Report of the National Intelligence Council's 2020 Project, Washington D.C. December 2004.
- Nilsson, Desirée/Söderberg Kovacs, Mimmi*, „Breaking the Cycle of Violence? Promises and Pitfalls of the Liberian Peace Process“, *Civil Wars*, 7 (2005) 4, S. 396–414.
- Nitzschke, Heiko*, Transforming War Economies. Challenges for Peacemaking and Peacebuilding, New York: International Peace Academy, December 2003.

- Nordstrom, Carolyn*, Extra-Legality: In the Middle, in: Middle East Research & Information Project, 41 (Winter 2011) 261, S. 10–13.
- Paris, Roland*, „Broadening the Study of Peace Operations“, in: International Studies Review, 2 (2000) 3, S. 27–44.
- Paris, Roland/Sisk, Timothy D.*, The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the contradictions of postwar peace operations, London/New York 2009.
- Patrick, Stewart*, „Failed“ States and Global Security: Empirical Questions and Policy Dilemmas“, in: International Studies Review (2007) 9, S. 644–662.
- Patrick, Stewart*, Weak Links. Fragile States, Global Threats and International Security, Oxford/New York 2011.
- Peirce, Jennifer*, „Protection for Whom? Stabilization and Coercive Rule in Haiti“, in: Paterson Review 8(2007), S. 93–108.
- Persson, Mariam*, „Demobilized or remobilized? Lingering rebel structures in post-war Liberia“, in: Mats Utas (Hg.), African Conflicts and Informal Power. Big Men and Networks, New York/London 2012, S.101–118.
- Perthes, Volker*, „Politics and Elite Change in the Arab World“, in: ders. (Hg.), Arab Elites. Negotiating the Politics of Change, Boulder 2004, S. 1–32.
- Perthes, Volker (Hg.)*, Arab Elites. Negotiating the Politics of Change, Boulder 2004.
- Philip, Mark*, „Peacebuilding and Corruption“, in: International Peacekeeping, 15 (2008) 3, S. 310–327.
- Pietz, Tobias/von Carlowitz, Leopold*, Ownership in Practice. Lessons from Liberia and Kosovo, Osnabrück: Deutsche Stiftung Friedensforschung, 2011.
- Pugh, Michael/Cooper, Neill/Goodhand, Jonathan*, War Economies in a Regional Context. Challenges of Transformation, Boulder/London 2004.
- Rabasa, Angel et.al.*, Ungoverned Territories. Understanding and Reducing Terrorism Risk, Santa Monica 2007.
- Radoslava, Stefanova*, “Fighting Organized Crime in a UN Protectorate: Difficult, Possible, Necessary, Southeast European and Black Sea Studies, 4 (2004) 2, S. 257–279.
- Reno, William*, „Anti-corruption Efforts in Liberia: Are they Aimed at the Right Targets?“, International Peacekeeping, 15 (2008) 3, S. 387–404.
- Reno, William*, „Understanding Criminality in West African Conflicts“, in: International Peacekeeping, 16 (2009) 1, S. 47–61.
- Reno, William*, “The Failure of Peacekeeping in Sierra Leone”, in: Current History 100 (2001) 646, S. 219–225.
- Rinke, Bernhard/Woyke, Wichard (Hg.)*, Frieden und Sicherheit im 21. Jahrhundert. Eine Einführung, Opladen 2004.
- Risse, Thomas*, „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“, in: Internationale Politik (September 2005), S. 6–12.

- Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula (Hg.), *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*, Baden-Baden 2007.
- Roberts, Adam, „The Crisis in UN Peacekeeping“, in: Chester Crocker et al. *Managing Global Chaos. Sources of and Responses to International Conflict*, Washington, D.C. 1996, S. 297–319.
- Ron, James, „Paradigm in Distress? Primary Commodities and Civil War“, in: *Journal of Conflict Resolution*, 49 (2005) 4, S. 443–450.
- Ross, Michael L., „Oil, Drugs and Diamonds: The Varying Roles of Natural Resources in Civil War“, in: Karen Ballentine/Jake Sherman (Hg.), *The Political Economy of Armed Conflict. Beyond Greed & Grievance*, Boulder/London 2003, S. 47–72.
- Rossbacher, Diana, *Friedenssicherung – am Beispiel der Interimsverwaltung der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK): Die Zivilverwaltung als neue Form der Friedenssicherung*, Hamburg 2004.
- Sanderson, Thomas M., „Transnational Terror and Organized Crime: Blurring the Lines“, in: *SAIS Review* 24(2004)1, S. 49–61.
- Sandler, Todd, „New frontiers of terrorism research. An Introduction“, in: *Journal of Peace Research*, 48 (2011) 3, S. 279–286.
- Schneckener, Ulrich (Hg.), *States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2004 (SWP-Studie S 43/2004).
- Schneckener, Ulrich, „Die Rolle nicht-staatlicher Gewaltakteure in der internationalen Politik“, in: Michael Staack (Hg.): *Einführung in die Internationale Politik. Studienbuch*. 5. Auflage. München 2012, S. 455–484.
- Schneckener, Ulrich, „States at Risk – Zur Analyse fragiler Staatlichkeit“, in: Ders. (Hg.), *States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004 (SWP-Studie S 43/2004), S. 5–27.
- Schneckener, Ulrich, „Von Westfalia zu Westfailure. Krise und Zukunft globaler Ordnungspolitik“, *Blätter für deutsche und internationale Politik* 56 (2011) 9, S. 81–92.
- Schneckener, Ulrich, *Internationales Statebuilding. Dilemmata, Strategien und Anforderungen an die deutsche Politik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2007 (SWP Studie 10/2007).
- Schneckener, Ulrich, *Rankings und Indizes: Welche Staaten gelten als fragil?* Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2007 (Diskussionspapier FG8 3/2007).
- Schneckener, Ulrich, *Warum manche den Frieden nicht wollen. Eine Soziologie der „Störenfriede“*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003 (Diskussionspapier der FG8, 2003/01).
- Schorlemer, Sabine von (Hg.), *Praxishandbuch UNO. Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen*, Berlin 2003.
- Schreier, Fred, *Fighting the Pre-eminent Threats with Intelligence-led Operations*, Genf: Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2009 (Occasional Paper No. 16).

Schröder, Almut, Der Beitrag internationaler Richter und Staatsanwälte zur Entwicklung der Rechtstaatlichkeit im Kosovo, Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, August 2004 (ZIF Analyse).

Schroeder, Ursula C./Friesendorf, Cornelius, „State-building and organized crime: implementing the international law enforcement agenda in Bosnia“, in: *Journal of International Relations and Development* 12 (2009) 2, S. 137–167.

Serrano, Monika, „Transnational Organized Crime and International Security. Business as Usual?“, in: Mats Berdal/Monica Serrano (Hg.): *Transnational Organized Crime and International Security. Business as Usual?*, Boulder/London 2002, S. 13–36.

Shelley, Louise I., „Transnational Organized Crime: An Imminent Threat to the Nation-State?“, in: *Journal of International Affairs*, 48 (Winter 1995) 2, S. 463–489.

Shelley, Louise I./Picarelli, John T., „Methods and Motives: Exploring Links between Transnational Organized Crime and International Terrorism“, in: *Trends in Organized Crime*, 9 (2005) 2, S. 52–67.

Shelley, Louise I./Picarelli, John T., „Methods not Motives: Implications of the Convergence of International Organized Crime and Terrorism“, in: *Police Practice and Research*, 3 (2002) 4, S. 305–318.

Sherman, Jake, „Peacekeeping and Support for State Sovereignty“ in: *Center on International Cooperation, Annual Review of Global Peace Operations* 2012, Boulder/London 2012, S. 11–26.

Sherman, Jake/Tortolani, Benjamin, „Implications of Peacebuilding and Statebuilding in United Nations Mandates“, in: *Center on Internationale Cooperation* (Hg.), *Robust Peacekeeping, The Politics of Force*, New York 2009, S. 13–18.

Silberfein, Marilyn „The Geopolitics of Conflict and Diamonds in Sierra Leone“, in: *Geopolitics*, 9 (2004) 1, S. 213–241.

Skaperdas, Stergios, „The Political Economy of Organized Crime: Providing Protection When the State Does Not“, *Economics of Governance* (2001) 2, S. 173–202.

Skinner, E. Benjamin, Menschenhandel. Sklaverei im 21. Jahrhundert, Bergisch Gladbach 2008.

Small Arms Survey, Kosovo and the Gun. A Baseline Assessment of Small Arms and Light Weapons in Kosovo, Genf: Small Army Survey, 2003.

Small Arms Survey, Small Arms Survey 2011. Kapitel 8 Zusammenfassung, Genf: Small Arms Survey, Juni 2011, <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2011/ge/Small-Arms-Survey-2011-Chapter-08-summary-GE.pdf> (eingesehen am 31. Mai 2012).

Smillie, Ian, „What Lessons from the Kimberley Process Certification Scheme?“, in: Karen Ballentine/Heiko Nitzschke, *Profiting from Peace, Managing the Resource Dimensions of Civil War*, Boulder/London 2005, S. 47–68.

Smillie, Ian/Gberie, Lansana/Hazelton, Ralph, The Hearf of the Matter. Sierra Leone, Diamonds and Human Security, Ottawa: Partnership Africa Canada, Januar 2000.

- Staak, Michael (Hg.), Einführung in die Internationale Politik. Studienbuch, 5. Aufl., München 2012.*
- Stedman, Stephen John, „Spoiler Problems in Peace Processes“, International Security 22 (1997) 2, S. 5–53.*
- Stefanova, Radoslava, “Fighting Organized Crime in a UN protectorate: Difficult, Possible, Necessary”, in: Southeast European and Black Sea Studies, 4 (2004) 2, S. 257–279.*
- Strazzari, Francesco, „L'oeuvre au Noir: The Shadow Economy of Kosovo's Independence, in: International Peacekeeping, 15 (2008) 2, S. 155–170.*
- Studdard, Kaysie, War Economies in a Regional Context. Overcoming the Challenges of Transformation, New York: International Peace Academy, März 2004 (IPA policy Report).*
- Teran, Nika Stražišar, Peacebuilding and Organized Crime. The Cases of Kosovo and Liberia. Bern: Swisspeace, 2007 (Working Paper 1/2007).*
- Transnational Crime and Corruption Center, Transnational Crime and Peacekeeping: Comparative Perspectives. Conference Report, Cantigny in Wheaton 2001.*
- Transparency International Deutschland e.V., Jahresbericht 2010.*
- Tull, Denis M., Nicht länger willkommen: VN-Friedensoperationen in Afrika, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2010 (SWP-Aktuell 49/2010).*
- Tull, Denis M., Schwache Staaten, erfolgreiche Eliten. Außenpolitische Strategien afrikanischer Krisenländer. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2011 (SWP Studie S15/2011).*
- Turbiville, Graham H. Junior, Mafia in Uniform: The Criminalization of the Russian Armed Forces, Fort Leavenworth: Foreign Military Studies Office, 1995.*
- Utas, Mats (Hg.), African Conflicts and Informal Power. Big Men and Networks, New York/London 2012, S.101–118.*
- Viggo Jacobsen, Peter, „Overload, Not Marginalization, Threatens UN Peacekeeping“, in: Security Dialogue 31 (2000) 2, S. 167–178.*
- Wanneburg, Gail, „Organised Crime in West Africa“, African Security Review, 14 (2005) 4, S. 5–16.*
- Wennmann, Achim, „Resourcing the Recurrence of Intrastate Conflict: Parallel Economies and Their Implications for Peacebuilding“, in: Security Dialogue, 36 (2005) 4, S. 479–494.*
- West, Jessica, „The Political Economy of Organized Crime and State Failure: The Nexus of Greed, Need and Grievance“, Innovations. A Journal of Politics, 6 (2006). S. 1–17.*
- Williams, Phil, „Organized Crime and Corruption in Iraq“, in: International Peacekeeping, 16 (2009) 1, S. 115–135.*
- Williams, Phil, „Transnational Criminal Networks“, in: John Arquilla/David Ronfeldt, Networks and Netwars. The Future of Terror, Crime and Militancy, RAND Corporation 2001, S. 61–97.*

Williams, Phil/Picarelli, John T, „Combating Organized Crime in Armed Conflict“, in: Karen Ballentine/Heiko Nitzschke, Profiting from Peace. Managing the Resource Dimensions of Civil War, Boulder/London 2006, S. 123–152.

Winer, Jonathan M., „Tracking Conflict Commodities and Financing“, in: Karen Ballentine/Heiko Nitzschke, Profiting from Peace. Managing the Resource Dimensions of Civil War, Boulder/London 2005, S. 69–93.

World Economic Forum, Global Risks 2011. Sixth Edition. An Initiative of the Risk Response Network, Geneva: World Economic Forum, January 2011.

Yannis, Alexandros, „Kosovo: The Political Economy of Conflict and Peacebuilding“, in: Karen Ballentine/Jake Sherman, The Political Economy of Armed Conflict, Boulder/London 2003, 167–196.

Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, Organized Crime as an Obstacle to Successful Peacebuilding. Lessons Learned from the Balkans, Afghanistan and West Africa. Report 7th International Berlin Workshop, Berlin: ZIF, 2003.

Zürcher, Christoph, „Gewollte Schwäche. Vom schwierigen analytischen Umgang mit prekärer Staatlichkeit“, in: Internationale Politik, (2005), 9. S. 13–22.

Medienberichte

Adams, David, „Taint of Drugs reaching Haiti's Upper Echelons“, in: St. Petersburg Times, 3. April 2004, im Internet: http://www.sptimes.com/2004/04/03/Worldandnation/Taint_of_drugs_reachi.shtml (eingesehen am 1. Juni 2012).

„As Nature of New Threats Evolves, Security Council, Central to Keeping Peace, Must also Keep Pace, Secretary-General Says During Council Debate on New Challenges“, in: UN News, 23. November 2011, im Internet: <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10457.doc.htm> (eingesehen am 31. Mai 2012).

„Battle for Haiti, Interview with Edmund Mulet“, in: Frontline, Oktober 2010. <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/battle-for-haiti/interviews/edmond-mulet.html> (eingesehen am 1. Juni 2012).

Booth, William, „In Mexico, 12,000 killed in drug violence in 2011“, in: Washington Post, 2. Januar 2012, im Internet: http://www.washingtonpost.com/world/in-mexico-12000-killed-in-drug-violence-in-2011/2012/01/02/gIQAcGUdWP_story.html (eingesehen am 1. Juni 2012).

„Charles Taylor Sentenced to 50 Years in Prison“, Press Release, Special Court for Sierra Leone, 30. Mai 2012, im Internet: <http://www.sc-sl.org/LinkClick.aspx?fileticket=wMF T32KRyiY=&tabid=53> (eingesehen am 1. Juni 2012).

Cohen, Roger, „UN dismisses Russian from Croatia Peacekeeping Post“, in: New York Times, 12.4. 1995, im Internet: <http://www.nytimes.com/1995/04/12/world/un-dismisses-russian-from-croatia-peacekeeping-post.html> (eingesehen am 31. Mai 2012).

- Crossette, Barbara*, „Infighting Leads to Indian Pullout of its Sierra Leone Forces“, in: The New York Times, 22. September 2000, im Internet: <http://www.nytimes.com/2000/09/22/world/infighting-leads-to-indian-pullout-of-its-sierra-leone-forces.html> (eingesehen am 31. Mai 2012).
- Doyle, Mark*, „Riding Sierra Leone's Roadblocks“, in: BBC News, 9. April 2001, im Internet: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/1268365.stm> (eingesehen am 9. Mai),
- „Drug trafficking and corruption probe launched into former President of Haiti“, in: Telegraph, 28. Februar 2012, im Internet: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/centralamericaandthecaribbean/haiti/9110226/>
- Hys, Ylber*, „Kosovo Operation Halts Flow of Illegal Cigarette Traffic“, in: SETimes.com, 5.8.2002, im Internet: http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2002/08/020805-YLBER-001 (eingesehen am 31. Mai 2012).
- „International drug trafficking poses biggest threat to Sierra Leone“, UN News Center, 3. Februar 2009, im Internet: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=29758&Cr1=sierra+leone&Cr1> (eingesehen am 31. Mai 2012).
- Jaschensky, Wolfgang*, „60 Jahre UN Blauhelme. Friedensengel und Verbrecher“, in: Süddeutsche Zeitung, 30.5.2008, im Internet: <http://www.sueddeutsche.de/politik/jahre-un-blauhelme-friedensengel-und-verbrecher-1.184069> (eingesehen am 31. Mai 2012).
- Mappes-Niediek, Norbert*, „UN-Polizei nimmt UCK-Führer fest“, in: Berliner Zeitung, 13.8.2002, im Internet: <http://www.berliner-zeitung.de/archiv/rrustem-mustafa-werden-folter-und-mord-vorgeworfen-un-polizei-nimmt-uck-fuehrer-fest,10810590,10019140.html> (eingesehen am 31. Mai 2012).
- McGreal, Chris*, Sierra Leone Peace Force Accused of Sabotage“, in: The Guardian, 9. September 2000, im Internet: <http://www.guardian.co.uk/world/2000/sep/09/sierraleone.unitednations> (eingesehen am 27. Mai 2012).
- „Nigeria: Sack UN Force Commander“, in: BBC News, 10. September 2000, im Internet: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/917962.stm> (eingesehen am 31. Mai 2012).
- „Organized Crime to be a Growing Problem in Iraq UNODC Fact-Finding Mission reports“, in: United Nations Information Service, 27. August 2003, im Internet: <http://www.unis.unvienna.org/unis/pressrels/2003/cp445.html> (eingesehen am 31. Mai 2012).
- Page, Clarence*, „Cocain Trafficking: The Unspoken Issue in Haitian Politics“, in: Chicago Tribune, 27. Oktober 1993, http://articles.chicagotribune.com/1993-10-27/news/9310270005_1_traffickers-dea-report-haitian-politics (eingesehen am 1. Juni 2012).
- „Prostituiertenbesuch. UN schicken Blauhelme nach Hause“, in: Handelsblatt, 3.11.2007, im Internet: <http://www.handelsblatt.com/politik/international/prostituiertenbesuch-un-schicken-blauhelme-nach-hause/2881618.html> (eingesehen am 31. Mai 2012).
- Roser, Thomas*, „Ex-Premier des Kosovo vor UN-Gericht“, der Tagesspiegel, 6.3. 2007, im Internet: <http://www.tagesspiegel.de/politik/ex-premier-des-kosovo-vor-un-gericht/v-print/818896.html> (eingesehen am 31. Mai 2012).

Schmidt-Häuer, Christian, „Die Kokainbrücke“, in: Die Zeit, 17.3. 2011, im Internet: <http://www.zeit.de/2011/12/P-Zeitgeist-12> (eingesehen am 31. Mai).

„UN and National Police Launch Anti-Crime Operation in Haitian Capital“, in: UN News Service, 15. Juli 2011, im Internet: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=39051&Cr=Haiti&Cr1> (eingesehen am 31. Mai 2012).

„UNO jagt Kriminelle in Haitis Hauptstadt Port au Prince“, in: DiePresse.com, 17. Juli 2011, im Internet: <http://diepresse.com/home/panorama/welt/678199/UNO-jagt-Kriminelle-in-Haitis-Hauptstadt-PortauPrince> (eingesehen am 31. Mai 2012).

QUELLENVERZEICHNIS

- A/S Shannon's Meeting with MINUSTAH SRSG (Drahtbericht der US Botschaft in Port-au-Prince), 2. August 2006, im Internet: <http://www.cablegatesearch.net/cable.php?id=06PORTAUPRINCE1407> (eingesehen am 31. Mai 2012).
- Bundeskriminalamt, Bundeslagebild Organisierte Kriminalität 2010, http://www.bka.de/DE/ThemenABisZ/Deliktsbereiche/OrganisierteKriminalitaet/Lagebilder/lagebilder_node.html?__nnn=true.
- Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien. Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten, Berlin, 18. Mai 2011.
- Bundesnachrichtendienst, BND Analyse vom 22. 2. 2005, im Internet: <http://www.scribd.com/doc/22922472/Bnd-Kosovo-Feb-2005-vs-Vertraulich> (eingesehen am 31. Mai 2012).
- Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dagdelen, Heike Hänsel, Wolfgang Gehrcke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion die Linke, Drucksache 17/8085, Ermordung und Einschüchterung von Zeugen unter der Aufsicht von UNMIK, EULEX und der NATO, 29.12.2011, (Drucksache 17/8276).
- Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12. Dezember 2003.
- Europol, EU Organised Crime Threat Assessment. OCTA 2006.
- Europol, EU Organised Crime Threat Assessment. OCTA 2009.
- Europol, EU Organised Crime Threat Assessment. OCTA 2010.
- Europol, EU Organised Crime Threat Assessment. OCTA 2011.
- Executive Order 13219—BlockingProperty of Persons Who Threaten International Stabilization Efforts in the Western Balkans, The White House, 26. Juni 2001.
- Havocscope, Havoscope Black Markets. Online Database of Black Market Activities, im Internet: www.havocscope.com (eingesehen 21. April 2012).
- Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-food Programme, The Management of the United Nations Oil-for-Food Programme. Volume I. The Report of the Committee. September 7 2005. S. 3. Im Internet: <http://www.iic-offp.org/> (eingesehen am 31. Mai 2012).
- Interim Protocol on Police Cooperation between the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo and the Ministry of Interior of the Republic of Macedonia, 27. November 2002, im Internet: http://www.unmikonline.org/justice/documents/Pol-CoopFYROM_Eng.pdf (eingesehen am 31. Mai 2012).

Military Technical Agreement Between the International Security Force („KFOR“) and the Governments of Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia, United States Institute for Peace, Peace Agreements Digital Collection, http://www.usip.org/files/file/resources/collections/peace_agreements/kosovo_mta06091999.pdf (eingesehen am 31. Mai 2012).

Protocol on Police Cooperation between the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo („UNMIK“) and the Government of the Federal Republic of Yugoslavia and of the Republic of Serbia, 31. Mai 2001, im Internet: http://www.unmikonline.org/justice/documents/PolCoopFRY_Eng.pdf (eingesehen am 6. Mai 2012).

Strategic Concept for the Defence and Security of The Members of The North Atlantic Treaty Organization. Adopted by the Heads of State and Government in Lisbon. Active Engagement, Modern Defence. Lissabon, November 2010, Paragraph 11.

The National Security Strategy of the United States of America, Washington D.C., September 2002.

The World Bank, World Development Report 2011. Overview, Washington D.C. 2011.

U.S. Department of State, Trafficking in Persons Report 2011, Washington D.C. 2001.

Vigil, Michael S., Statement Before the Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy and Human Resources, DEA Congressional Testimony, Drug Enforcement Administration, United States Department of Justice, 12. April 2000, im Internet: <http://www.justice.gov/dea/pubs/cngrtest/ct041200.htm> (eingesehen 31. Mai 2012).

Dokumente der Vereinten Nationen

A/55/305-S/2000/809, 21. August 2000, Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report).

A/59/565, 2. Dezember 2004, Der Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel.

A/63/881-S/2009/304, 11. Juni 2009, Report of the Secretary General on Peacebuilding in the Immediate Aftermath of Conflict.

A/65/747-S/2011/85, 19. August 2011, Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict. Independent Report of the Senior Advisory Group.

A/RES/55/25 (2000), 15. November 2011, Resolution adopted by the General Assembly. 55th Session, Agenda Item 105, 62nd Plenary Meeting, 15 November 2000, Annex I: United Nations Convention Against Transnational Organized Crime.

Joint Government of Liberia – United Nations Rubber Plantations Task Force, Report, Freetown 23. Mai 2006.

OHCHR, UNICEF, OSCE/ODIHR, Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe. Current Situation and Responses to Trafficking in Human Beings in Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Moldova, Romania, UNICEF, Juni 2002.

S/2001/394, 20. April 2001, No exit without strategy: Security Council decision-making and the closure or transition of United Nations peacekeeping operations. Report of the Secretary-General.

S/PRST/2010/18, 23. September 2010, Statement by the President of the Security Council.

S/RES/1590 (2005), 24. März 2005, Resolution 1590 (2005) adopted by the Security Council at its 5151st Meeting on 24. März 2005.

S/RES/1769 (2007), 31. Juli 2007, Resolution 1769 (2007) adopted by the Security Council at its 5727th Meeting on 31. Juli 2007.

S/RES/1892 (2009), 13. Oktober 2009, Resolution 1892 (2009) adopted by the Security Council at its 6200th Meeting on 13 October 2009.

Security Council Committee Established pursuant to Resolution 1521 (2003) concerning Liberia, List of Individuals and Entities Subject to the Measures Contained in Paragraph 1 of Security Council Resolution 1532 (2004) concerning Liberia (The Assets Freeze List), Last Updated on 23 December 2011, im Internet: http://www.un.org/sc/committees/1521/pdf/1521_assets_freeze_list.pdf (eingesehen am 11. Mai 2012).

The World Bank, World Development Report 2011. Conflict, Security and Development. Overview, Washington D.C.: The World Bank, 2011.

United Nations Department of Peacekeeping Operations/Department of Field Support, A New Partnership Agenda. Charting New Horizon for UN Peacekeeping, New York Juli 2009.

United Nations Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support, Peacekeeping and Peacebuilding: Clarifying the Nexus, New York September 2010.

United Nations Department of Peacekeeping Operations, Human Trafficking and United Nations Peacekeeping. DPKO Policy Paper, New York: United Nations, März 2004.

United Nations Department of Peacekeeping Operations, Peacekeeping Best Practices Unit, Lessons Learned from United Nations Peacekeeping Experiences in Sierra Leone, New York September 2003.

United Nations Department of Peacekeeping Operations/Department of Field Support, The Contributions of United Nations Peacekeeping to Early Peacebuilding. A DPKO/DFS Strategy for Peacekeepers, New York 2011.

United Nations Mission in Kosovo (UNMIK), Combating Human Trafficking in Kosovo, Strategy and Commitment, May 2004, http://www.unmikonline.org/misc/UNMIK_White_paper_on_trafficking.pdf (eingesehen am 31. Mai 2012).

United Nations Office on Drugs and Crime, Crime and its Impact on the Balkans and Affected Countries, Wien 2008.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Crime and Instability. Case Studies of Transnational Threats, Wien: United Nations Office on Drugs and Crime, Februar 2010.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment, Wien: UNODC, 2010.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Transnational Organized Crime in the West African Region, New York: United Nations, 2005.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa: A Threat Assessment, Wien: UNODC, Juli 2009.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNOCD)/World Bank, Crime, Violence and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean, UNODC/World Bank, März 2007 (Report No.37820).

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), World Customs Organization (WCO), UNODC WCO Container Control Programme. UNODC/WCO, Juni 2009, http://www.unodc.org/documents/organized-crime/containerprogramme/Container_Programme_Progress_Report_June_2009.pdf (eingesehen am 31. Mai 2012).

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), World Drug Report 2010, New York: United Nations, 2010.

United Nations, Department of Political Affairs (DPA), Table of mandate components for selected SPMs and PKOs, unveröffentlichtes Arbeitspapier, DPA 17. Mai 2010.

United Nations, United Nations Peacekeeping Operations. Factsheet: 31. March 2012, im Internet: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/bnote010101.pdf> (eingesehen am 31. Mai).

United Nations, United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines (Capstone Doctrine), New York 2008.

United Nations, United Nations Political and Peacebuilding Missions. Factsheet: 29. Februar 2012, im Internet: <http://www.un.org/wcm/webdav/site/undp/shared/undp/pdf/UN%20Political%20Missions%20March%202012.pdf> (eingesehen am 31. Mai 2012).

Dokumente der Vereinten Nationen: Haiti

S/2008/202, 26. März 2008, Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti.

S/2004/300, 16. April 2004, Report of the Secretary-General on Haiti.

S/2004/698, 30. August 2004, Interim Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti.

S/2005/302, 6. Mai 2005, Report of the Security Council Mission to Haiti, 13–16 April 2005.

- S/2005/631, 6. Oktober 2005, Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti.
- S/2006/1003, 19. Dezember 2006, Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti.
- S/2006/592, 28. Juli 2006, Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti.
- S/2006/60, 2. Februar 2006, Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti.
- S/2007/503, 22. August 2007, Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti.
- S/2009/129, 6. März 2009, Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti.
- S/2009/439, 1. September 2009, Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti.
- S/2010/200, 22. April 2010, Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti.
- S/2010/446, 1. September 2010, Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti.
- S/2011/183, 24. März 2011, Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti.
- S/2011/540, 25. August 2011, Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti.
- S/RES/1524 (2004), 30 April 2004, Resolution 1542 (2004) adopted by the Security Council at its 4961st Meeting on 30 April 2004.
- S/RES/1702 (2006), 15. August 2006, Resolution 1702 (2006) adopted by the Security Council at its 5513th meeting, on 15 August 2006.
- S/RES/1743 (2007), 15. Februar 2007, Resolution 1743 (2007) adopted by the Security Council at its 5631st Meeting, on 15 Februar 2007.
- S/RES/1780 (2007), 15. Oktober 2007, Resolution 1780 (2007) adopted by the Security Council at its 5758th Meeting on 15 October 2007.
- S/RES/1820 (2008), 19. Juni 2008, Resolution 1820 (2008) adopted by the Security Council at its 5916th Meeting on 19 June 2008.
- S/RES/1840 (2008), 14. Oktober 2008, Resolution 1840 (2008) adopted by the Security Council at its 5993rd Meeting, on 14 October 2008.

Dokumente der Vereinten Nationen: Kosovo

S/2003/996, 15. Oktober 2003, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.

S/1999/799, 12. Juli 1999, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.

S/1999/987, 16. September 1999, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.

S/2000/1196, 15. Dezember 2000, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.

S/2000/177, 3. März 2000, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.

S/2002/62, 15. Januar 2002, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.

S/2001/218, 13. März 2001, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.

S/2001/565, 7. Juni 2001, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.

S/2001/926, 2. Oktober 2001, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.

S/2002/436, 22. April 2002, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.

S/2002/1126, 9. Oktober 2002, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.

S/2002/779, 17. Juli 2002, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.

S/2003/113, 20. Januar 2003, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.

S/2003/421, 14. April 2003, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.

S/2003/675, 26. Juni 2003, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.

S/2003/996, 15. Oktober 2003, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.

S/2004/348, 30. April 2004, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.

S/2004/613, 30. Juli 2004, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.

- S/2004/71, 26. Januar 2004, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.
- S/2004/907, 17. November 2004, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.
- S/2005/635, 7. Oktober 2005, A comprehensive review of the situation in Kosovo.
- S/2005/88, 14. Februar 2005, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.
- S/2006/361, 5. Juni 2006, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.
- S/2006/45, 25. Januar 2006, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.
- S/2009/497, 30. September 2009, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.
- S/PRST/2003/26, 12. Dezember 2003, Statement by the President of the Security Council.
- S/RES/1244 (1999), Resolution 1244 (1999) adopted by the Security Council at its 4011th Meeting, on 10. June 1999.
- S/RES/1743 (2007), Resolution 1743 (2007) adopted by the Security Council at its 5631st Meeting, on 15 August 2006.
- United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK), UNMIK Police. Annual Report 2000.
- United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK), Police in Kosovo 2001.
- United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK), Police Report for 2002. A Year of Transition.
- United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK), Combating Human Trafficking in Kosovo. Strategy & Commitment, Mai 2004.
- United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK), Pillar 1 Police and Justice Presentation Paper, Juni 2004.
- UNMIK/PR/1078, 10. Dezember 2003, Standards for Kosovo.
- UNMIK/REG/2001/22, 20. September 2001, Regulation No. 2001/22, UNMIK Official Gazzetten, <http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/index.htm> (eingesehen am 31. Mai 2012).
- UNMIK/REG/2000/59, 27. Oktober 2000, Regulation No. 2000/59, UNMIK Official Gazette, <http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/index.htm> (eingesehen am 31. Mai 2012).
- UNMIK/REG/2000/6, 15. Februar 2000, Regulation No. 2006/6, UNMIK Official Gazette, <http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/index.htm> (eingesehen am 31. Mai 2012).

UNMIK/REG/2001/22, 20. September 2001, Regulation No. 2001/22, UNMIK Official Gazette, <http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/index.htm> (eingesehen am 31. Mai 2012).

United Nations Mission in Kosovo, Kosovo Standards Implementation Plan, 31. März 2004 (unveröffentlichtes Dokument).

Dokumente der Vereinten Nationen: Sierra Leone

S/RES 1467 (2003), 18. März 2003, Resolution 1467 (2003) adopted by the Security Council at its 4720th meeting, on 18 March 2003.

S/RES/1171 (1998), 5. Juni 1998, Resolution 1171 (1998) adopted by the Security Council at its 3889th meeting, on 5 June 1998.

S/RES/1181 (1998), 13. Juli 1998, Resolution 1181 (1998) adopted by the Security Council at its 3902nd meeting, on 13 July 1998.

S/RES/1209 (1998); 19. November 1998, Resolution 1209 (1998) adopted by the Security Council at its 3945th meeting, on 19 November 1998.

S/1999/1223, 6. Dezember 1999, First Report of the United Nations Mission in Sierra Leone.

S/2000/13, 11. Januar 2000, Second Report of the Secretary-General pursuant to Security Council Resolution 1270 (1999) on the United Nations Mission in Sierra Leone.

S/2000/186, 7. März 2000, Third Report of the Secretary General on the United Nations Mission in Sierra Leone.

S/RES/1298 (2000), 17. Mai 2000; Resolution 1298 (2000) adopted by the Security Council at its 4144th meeting, on 17 May 2000.

S/RES/1299 (2000), 19. Mai 2000, Resolution 1229 (2000) adopted by the Security Council at its 4145th meeting, on 19 May 2000.

S/2000/455, 19. Mai 2000, Fourth Report of the Secretary General on the United Nations Mission in Sierra Leone.

S/RES/1306 (2000), 5. Juli 2000, Resolution 1306 (2000) adopted by the Security Council at its 4168th meeting, on 5 July 2000.

S/2000/751, 31. Juli 2000, Fifth Report of the Secretary General on the United Nations Mission in Sierra Leone.

S/RES/1313 (2000), 4. August 2000, Resolution 1313 (2000) adopted by the Security Council at its 4184th meeting, on 4 August 2000.

S/2000/832, 24. August 2000, Sixth Report of the Secretary General on the United Nations Mission in Sierra Leone.

S/2000/1150, 4. Dezember 2000, Summary report along with observations by the Chairman on the exploratory hearing on Sierra Leone Diamonds (31 July and 1 August 2000).

- S/2000/1199, 15. Dezember 2000, Eight Report of the Secretary General on the United Nations Mission in Sierra Leone.
- S/2000/1195, 20. Dezember 2000, Report of the Panel of Experts appointed pursuant to Security Council resolution 1306 (2000), paragraph 19, in relation to Sierra Leone. December 2000.
- S/RES/1343 (2001), 7. März 2001, Resolution 1343 (2001) adopted by the Security Council at 4287th meeting, on 7 March 2001.
- S/2001/228, 14. März 2001, Ninth Report of the Secretary General on the United Nations Mission in Sierra Leone.
- S/2001/1015, 26. Oktober 2001, Report of the Panel of Experts pursuant to Security Council resolution 1343 (2001), paragraph 19, concerning Liberia.
- S/2001/1195, 13. Dezember 2001, Twelfth Report of the Secretary General on the United Nations Mission in Sierra Leone.
- S/2002/267, 14. März 2002, Thirteenth Report of the Secretary General on the United Nations Mission in Sierra Leone.
- S/2002/470, 19. April 2002, Report of the Panel of Experts appointed pursuant to Security Council resolution 1395 (2002), paragraph 4, in relation to Liberia.
- S/2002/987, 5. September 2002, Fifteenth Report of the Secretary General on the United Nations Mission in Sierra Leone.
- S/2002/1115, 25. Oktober 2002, Report of the Panel of Experts appointed pursuant to Security Council Resolution 1408 (2002) paragraph 16, concerning Liberia.
- S/2002/1417, 24. Dezember 2002, Sixteenth Report of the Secretary General on the United Nations Mission in Sierra Leone.
- S/2003/321, 17. März 2003, Seventeenth Report of the Secretary General on the United Nations Mission in Sierra Leone.
- S/2003/663, 23. Juni 2003, Eighteenth Report of the Secretary General on the United Nations Mission in Sierra Leone.
- S/2003/863, 5. September 2003, Nineteenth Report of the Secretary General on the United Nations Mission in Sierra Leone.
- S/2003/1201, 23. Dezember 2003, Twentieth Report of the Secretary General on the United Nations Mission in Sierra Leone.
- S/2004/228, 19. März 2004, Twenty-first Report of the Secretary General on the United Nations Mission in Sierra Leone.
- S/RES/1562 (2004), 17. September 2004, Resolution 1562 (2004) adopted by the Security Council at its 5037th Meeting on 17 September 2004.
- S/2005/273, 26. April 2005, Twenty-fifth Report of the Secretary General on the United Nations Mission in Sierra Leone.
- S/RES/1620 (2005), 31. August 2005, Resolution 1620 (2005) adopted by the Security Council at its 5254th meeting, on 31 August 2005.

S/2005/777, 12. Dezember 2005, Twenty-seventh Report of the Secretary General on the United Nations Mission in Sierra Leone.

S/2006/269, 28. April 2006, First report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Office in Sierra Leone.

S/RES/1829, 4. August 2008, Resolution 1829 (2008). Adopted by the Security Council at its 5948th meeting, on 4 August 2008.

Dokumente der Vereinten Nationen: Liberia

Joint Government of Liberia – United Nations Rubber Plantations Task Force, Report, Freetown 23. Mai 2006.

S/2001/1195, 13. Dezember 2001, Twelfth Report of the Secretary General on the United Nations Mission in Sierra Leone.

S/2001/1015, 26. Oktober 2001, Report of the Panel of Experts pursuant to Security Council resolution 1343 (2001), paragraph 19, concerning Liberia.

S/2003/1147, 5. Dezember 2003, Progress report of the Secretary-General on the recommendations of the Security Council mission to West Africa.

S/2003/688, 7. Juli 2003, Report of the Security Council mission to West Africa, 26 June-5 July 2003.

S/2003/793, 5. August 2003, Report of the Secretary-General in pursuance of paragraph 19 of resolution 1478 (2003) concerning Liberia.

S/2003/875, 11. September 2003, Report of the Secretary-General to the Security Council on Liberia.

S/2003/937, 28. Oktober 2003, Report of the Panel of Experts appointed pursuant to Paragraph 25 of Security Council resolution 1478 (2003) concerning Liberia.

S/2004/430, 26. Mai 2004, Third Progress Report of the Secretary-General on the United Nations mission in Liberia.

S/2005/135, 2. März 2005, Report of the Secretary-General on inter-mission cooperation and possible cross-border operations between the United Nations Mission in Sierra Leone, the United Nations Mission in Liberia and the United Nations Operation in Côte d'Ivoire.

S/2005/360, 13. Juni 2005, Report of the Panel of Experts submitted pursuant to paragraph 8 (e) of Security Council resolution 1579 (2004) concerning Liberia.

S/2005/376, 7. Juni 2005, Report of the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1579 (2004) regarding Liberia.

S/2005/391, 16. Juni 2005, Seventh progress report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia.

S/2005/560, 1. September 2005, Eighth progress report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia.

S/2006/159, 14. März 2006, Tenth progress report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia.

- S/2006/376, 9. Juni 2006, Eleventh progress report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia.
- S/2006/743, 12. September 2006, Twelfth progress report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia.
- S/2007/151, 15. März 2007, Fourteenth progress report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia.
- S/2007/479, 8. August 2007, Fifteenth progress report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia.
- S/2008/183, 19. März 2008, Sixteenth progress report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia.
- S/2008/553, 15. August 2009, Seventeenth progress report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia.
- S/2009/299, 10. Juni 2009, Special report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia.
- S/2009/411 (2009), 10. August 2009, Nineteenth progress report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia.
- S/2009/86, 10. Februar 2009, Eighteenth progress report of the Secretary-General on the United.
- S/2010/429, 11. August 2010, Twenty-first progress report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia.
- S/2010/88, 17. Februar 2010, Twentieth progress report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia.
- S/2011/497, 5. August 2011, Twenty-third progress report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia.
- S/RES/1343 (2001), 7. März 2001, Resolution 1343 (2001) adopted by the Security Council at its 4287th meeting, on 7 March 2001.
- S/RES/1478 (2003), 6. Mai 2003, Resolution 1478 (2003) adopted by the Security Council at its 4751st meeting, on 6 May 2003.
- S/RES/1532 (2004), 12. März 2004, Resolution 1532 (2004) adopted by the Security Council at its 4925th meeting, on 12 March 2003.
- S/RES/1609 (2005), 24. Juni 2005, Resolution 1609 (2005) adopted by the Security Council at its 5213rd meeting, on 24 June 2005.
- S/RES/1626 (2005), 19. September 2005, Resolution 1626 (2005) adopted by the Security Council at its 5263rd meeting, on 19 September 2005.
- S/RES/1638 (2005), 11. November 2005, Resolution 1638 (2005) adopted by the Security Council at its 5304th meeting, on 11 November 2005.
- S/RES/788 (1992), 19. November 1992, Resolution 788 (1992) adopted by the Security Council at its 3138th meeting, on 19. November 1992.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AFRC	Armed Forces Revolutionary Council
BKA	Bundeskriminalamt
CDF	Civil Defence Force
CDM	Civil Defence Militias
CIU	Central Intelligence Unit
CPA	Comprehensive Peace Agreement
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration
DFS	Department of Field Support
DPA	Department of Political Affairs
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
DSRSG	Deputy Special Representative of the Secretary General
ECOMIL	ECOWAS Mission in Liberia
ECOMOG	ECOWAS Ceasefire Monitoring Group
ECOWAS	Economic Community of West African States
FADH	Forces Armee d'Haiti
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FRAPH	Front Révolutionnaire Armé pour le Progrès d'Haiti
FTO	Foreign Terrorist Organisation
GEMAP	Governance and Economic Management Assistance Programme
HNP	Haitian National Police
IOM	International Organisation for Migration
JIAS	Joint Interim Administrative Structure
JMAC	Joint Mission Analysis Center
KFOR	Kosovo Force
KLA	Kosovo Liberation Army
KOCB	Kosovo Organized Crime Bureau

KPS	Kosovo Police Service
KSIP	Kosovo Standards Implementation Plan
LDK	Demokratische Liga des Kosovo
LURD	Liberians United for Reconciliation and Democracy
MIF-H	Multinational Force Haiti
MINUSTAH	United Nations Stabilization Mission in Haiti
MNF	Multinational Force
MODEL	Movement for Democracy in Liberia
MONUC	United Nations Organisation Mission in the Democratic Republic of the Congo
MONUSCO	United Nations Organisation Stabilisation Mission in the DR Congo
NGO	Nichtregierungsorganisation
NLA	National Liberation Army
NPFL	National Patriotic Front of Liberia
NPRC	National Provisional Ruling Council
OAS	Organization of American States
OC	Organized Crime
OCTA	Organized Crime Threat Assessment
ODIHR	OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
OK	Organisierte Kriminalität
ONUB	United Nations Operation in Burundi
ONUC	United Nations Operation in the Congo
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PDK	Demokratische Partei des Kosovo
PISG	Provisional Institutions of Self-Government
PKO	Peacekeeping Operation
PRST	Presidential Statement

QUIPS	Quick Impact Projects
R2P	Responsibility to Protect
RSLAF	Republic of Sierra Leone Armed Forces
RUF	Revolutionary United Front
RUFП	Revolutionary United Front Party
SLA	Sierra Leone Army
SLPF	Sierra Leone Police Force
SPM	Special Political Mission
SRSG	Special Representative of the Secretary General
TAM	Technical Assessment Mission
TCC	Troop Contributing Country
TCU	Transnational Crime Unit
TOCTA	Transnational Organized Crime Threat Assessment
UCK	Ushtria Çlirimtare e Kosovës
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNAMID	United Nations African Union Mission in Darfur
UNAMSIL	United Nations Mission in Sierra Leone
UNDOF	United Nations Disengagement Observer Force
UNDP	United Nations Development Programme
UNEF	United Nations Emergency Force
UNFICYP	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UNIOSIL	United Nations Integrated Office in Sierra Leone
UNIPSIL	United Nations Integrated Peacebuilding Support Office in Sierra Leone
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNMIL	United Nations Mission in Liberia

UNMIS	United Nations Mission in Sudan
UNMISS	United Nations Mission in South Sudan
UNMOGIP	United Nations Military Observer Group in Pakistan
UNO	United Nations Organisation
UNOB	United Nations Office in Burundi
UNOCI	United Nations Mission in Cote d'Ivoire
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNOMSIL	United Nations Observer Mission in Sierra Leone
UNOWA	United Nations Office for West Africa
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organisation
USGPN	Präsidentengarde Aristides
VN	Vereinte Nationen
WACI	West African Coast Initiative
WCO	World Customs Organisation

Mehr Interaktion als geplant: Friedenseinsätze und Organisierte Kriminalität in fragilen Staaten

Wibke Hansen

Fragile Staatlichkeit rangiert zu Recht hoch auf der Problemliste der internationalen Gemeinschaft. Während viele Herausforderungen schwacher Staaten erkannt sind, wird die Bedeutung der Organisierten Kriminalität und ihrer Verflechtungen mit lokalen und internationalen Akteuren noch oft unterschätzt. Gerade für VN-Friedenseinsätze, die zunehmend in fragilen Staaten operieren, wird häufig erst während der Mandatsumsetzung klar, wie sehr sie sich mit diesem Phänomen befassen müssen. Anhand konkreter Einsatzerfahrungen der Vereinten Nationen in Westafrika, Kosovo und Haiti untersucht Wibke Hansen die Schnittstellen zwischen Friedenseinsätzen und Organisierter Kriminalität. Dabei wird deutlich, dass die Auseinandersetzung mit Organisierter Kriminalität für Peacebuilding- und Statebuilding-Prozesse erfolgskritisch sein kann. Die Autorin schließt ihre policy-orientierte Arbeit mit Empfehlungen für einen strategischeren Umgang mit Organisierter Kriminalität im Kontext von Friedenseinsätzen.

ISBN 978-3-8405-0085-5



EUR 18,00



9 783840 500855