

DO NO CRIME: ORGANISIERTES VERBRECHEN ALS ENTWICKLUNGSHERAUSFORDERUNG

Von Benno Zogg

Organisierte Kriminalität fördert Gewalt und Korruption. Sie behindert die politische und wirtschaftliche Entwicklung von Staaten, besonders in fragilen Kontexten. Die Fälle Kosovo und Mali zeigen, dass Kriminalität auch Entwicklungshilfe beeinträchtigen kann. Wenn Entwicklungsakteure kriminalisierten Kontexten ehrlich und ohne Scheu begegnen, können sie ihre Arbeit nicht nur verbrechenssicher machen, sondern Verbrechen gar mindern.

EINLEITUNG

Organisierte Kriminalität (OK) ist seit dem Ende des Kalten Krieges zu einem globalen Problem geworden und massiv gewachsen. Ihr Einfluss auf Entwicklung und Regierungsführung ist in vielen Ländern unübersehbar. Dieser Wandel zwingt Strafverfolger, nationale und internationale politische Entscheidungsträger und Entwicklungshelfer, neue Ansätze zu verfolgen.

Die Nennung von Entwicklungshilfe bei diesem gemeinhin sicherheitspolitischen Thema revidiert bereits alte Konzeptionen. Entwicklungsakteure wie die Schweiz sind umsichtig, fallspezifisch und oftmals in Nischenbereichen aktiv. Dennoch riskiert ein ungenügendes Verständnis für den destruktiven Einfluss von OK auf Entwicklung und Entwicklungszusammenarbeit, dass Programme ins Leere laufen oder gar kriminalisierte Strukturen verstärken. Eine eingehende Analyse der politischen Ökonomie eines kriminalisierten Kontexts, also der zugrundeliegenden Machtstrukturen, ist demnach unerlässlich.

OK existiert in jedem Land dieser Welt, wenngleich mit grossen Unterschieden. Fragile Staaten sind besonders betroffen. Sie sind oft arm und von Konflikten erschüttert. Ihren Institutionen wie Polizei, Justiz und Politik mangelt es an Leistungsstärke und sie sind korrumpierbar. Staatliche Kontrolle fehlt in gewissen Gebieten ganz, wodurch OK ungehindert agieren und sogar alternative, legitimierende Dienste

anbieten kann. In manchen Fällen sind OK, staatliche Strukturen und Politik derart verwoben, dass von kriminalisierten Staaten oder «Mafiastaaten» gesprochen wird.¹ Moderne OK ist zudem höchst fluide und adaptiv – und damit eine Herausforderung für Entscheidungsträger, Behörden und Forschung.

Seit einigen Jahren setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass sich Unterentwicklung und OK gegenseitig fördern.² Die wissenschaftliche Forschung zu diesen Zusammenhängen ist jedoch noch wenig entwickelt.

Organisierte Kriminalität existiert in jedem Land dieser Welt, wenngleich mit grossen Unterschieden.

Die politikorientierte Literatur begnügt sich meist mit Vereinfachungen. Das Thema ist oft «der Elefant in Raum», wird aber selten direkt adressiert oder priorisiert. Die gängige Antwort

auf OK liegt im Bereich der Strafverfolgung. Das Problem in fragilen Kontexten ist aber nicht technischer Natur. Eine ganzheitliche politische Strategie muss den zusammenhängenden Phänomenen von Gewalt, Korruption und OK begegnen. Entwicklungsakteure zögern jedoch, ihre Arbeit direkt mit OK in Verbindung zu bringen, weil sie befürchten, ihre Arbeit werde Sicherheitsinteressen unterworfen und verliere den Fokus auf Armutsbekämpfung. Entwicklungsprogramme können aber Verbrechen Nährboden entziehen und Institutionen gegen OK stärken. Entwicklungsakteure können sicherstellen, dass menschliche Sicherheit und nachhaltige, gemeinschaftliche Ansätze im Zentrum stehen.

Nach einer Klärung kritischer Begriffe umschreibt dieses Kapitel Gestalt und Kontext organisierten Verbrechens und dessen Einfluss auf Entwicklung in fragilen Kontexten. Dies wird anhand von zwei Ländern beleuchtet, wo schweizerische Entwicklungszusammenarbeit sehr aktiv ist. Die Fallstudien behandeln Kosovo und Mali gestützt auf Eindrücke vor Ort in beiden Ländern und auf eine Reihe von Interviews in Bern und in Kosovo. In Kosovo wie Mali behindert OK besonders mit Drogenschmuggel und einer beispiellosen Korrumpierung und Kriminalisierung

1 Moisés Naím, «Mafia States: Organized Crime Takes Office», in: *Foreign Affairs* 91, Nr. 3 (2012), S. 101.

2 UNO-Generalversammlung, *Thematic Debate of the 66th session of the United Nations General Assembly on Drugs as a Threat to Development*, 26.6.2012.

staatlicher Strukturen die Entwicklung, Regierungsführung und damit auch Entwicklungshilfe. Zuletzt wird anhand bestehender Ansätze der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und anderer Entwicklungsakteure dargelegt, wie Entwicklungszusammenarbeit mit solchen kriminellen Kontexten umgehen und OK gar mindern kann.

1 ORGANISIERTES VERBRECHEN UND FRAGILE STAATEN

1.1 BEGRIFFE: SPEKTRUM STATT KATEGORIEN

Die Schwierigkeit der Definition von «Organisiertem Verbrechen» und «fragiler Staat» illustriert die in diesem Beitrag diskutierte Problematik.

«Organisierte Kriminalität» agiert in vielerlei Bereichen, Formen und unter vielen Namen. Die breite Definition von OK in der UNO-Konvention gegen grenzüberschreitendes organisiertes Verbrechen spricht von strukturierten Gruppen von drei oder mehr Personen, die über längere Zeit bestehen und beabsichtigen, Verbrechen mit dem Ziel materiellen Vorteils zu begehen.³ Man spricht auch von «illegalem Unternehmertum» oder «Schattenwirtschaft», die auf der Suche nach Profit skrupellos Wege des geringsten Widerstands gehen.⁴ Die Funktion von OK kann grundsätzlich marktbasierend sein im Sinne einer freiwilligen Transaktion, wie der Erwerb von Drogen; räuberisch, wenn wie bei Erpressung oder Mord ein klares Opfer geschädigt wird; oder illegale Regierungsführung.⁵

Das Verständnis krimineller Gruppen verschiebt sich zunehmend vom traditionellen Bild einer hierarchischen Mafia oder eines Kartells zu kleineren, flexiblen Gruppen oder Gangs entlang einer fragmentierten illegalen Wertschöpfungskette, besonders in fragilen Kontexten. Dies betont den entscheidenden Netzwerkcharakter von OK. Die Beteiligten sind allergrösstenteils Männer.⁶

3 UNO, *Konvention gegen organisiertes Verbrechen*, 2000.

4 Sasha Jespersen, «Development engagement with organised crime: a necessary shift or further securitization?», in: *Conflict, Security & Development* 15, Nr.1 (2015), S.26.

5 Klaus von Lampe, *Organized Crime: Analyzing illegal activities, criminal structures, and extra-legal governance* (London: Sage, 2016), S.79.

6 USAID, *Organized Crime, Conflict and Fragility: Assessing Relationships through a Review of USAID Programs*, September 2015.

Die zweite Definition, von «fragilen Kontexten», stützt sich auf die Idee mangelhafter Erfüllung eines staatlichen Grundauftrags. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) bedient sich der gängigen OECD-Definition von Staaten oder Regionen, «die nicht fähig oder nicht willens sind, die zur Armutsbekämpfung, Entwicklungsförderung, Bevölkerungssicherung und Einhaltung der Menschenrechte notwendigen Funktionen wahrzunehmen».⁷ Frei nach Tolstoi: «Alle stabilen Staaten gleichen einander, jeder fragile Staat ist auf seine eigene Art fragil.» Höchst unterschiedliche Staaten am Ende des Spektrums können gar gleichzeitig fragil und resilient sein, man denke an repressionsstarke, aber stagnierende Staaten der ehemaligen Sowjetunion, oder an bitterarme stabile Länder wie Malawi oder Sambia.⁸

1.2 KRIMINELLE AKTIVITÄTEN IN FRAGILEM KONTEXT

Fragilität und OK stehen in enger Verbindung. Gebiete begrenzter Staatlichkeit lassen OK erblühen. OK profitiert aber nicht nur von der Abwesenheit des Staates, sondern ebenso vom Funktionieren und der Berechenbarkeit schwacher Staatlichkeit und einem gewissen Mass an physischer und technologischer Infrastruktur. Klare kausale Verbindungen zwischen einzelnen Faktoren und der Präsenz von OK sind empirisch nicht belegt.⁹ Ein Ländervergleich zeigt aber ein hohes Niveau von OK in Staaten mit hoher Steuervermeidung, ineffektiven Grenz- und Justizbehörden, mangelnder Demokratie und politisierter Verwaltung.¹⁰ OK wird genährt durch Kontexte mit hohem demographischem Druck, rapider Urbanisierung und sozio-ökonomischer Ungleichheit.¹¹

7 DEZA, *Peacebuilding and Statebuilding Strategy for SDC's work in fragile and conflict contexts*, S.5.

8 Overseas Development Institute, *Development, security and transitions in fragile states*, März 2010, S.1.

9 Eric Scheye, *Organised Crime in Stabilisation Contexts*, Dezember 2015, S.2–8.

10 Edgardo Buscaglia / Jan van Dijk, *Controlling Organized Crime and Public Sector Corruption: Results of the Global Trends Study* (Wien: United Nations Press, 2003).

11 International Peace Institute, «Transnational Organized Crime», in: *IPI Blue Papers 2* (2009), S.30.

Legalität und Illegalität werden durch staatliche Gesetzgebung bestimmt. Gängige illegale Aktivitäten von OK umfassen u.a. Drogen-, Waffen- und Menschenhandel; Menschenschmuggel; Piraterie; Umweltverbrechen; illegale Fischerei und Ressourcenabbau; Jagd gefährdeter Tierarten; Geldwäsche; Erpressung; Entführung; Cyberverbrechen; oder die Fälschung von Medikamenten, Geld oder Markenprodukten. Das UNO-Büro für Drogen- und Verbrechenbekämpfung schätzt den jährlichen Umsatz von OK auf 870 Mrd. USD und damit auf 1,5 Prozent der Weltwirtschaft.¹² In manchen Staaten sind die Dimensionen frappant: Gambia beschlagnahmte 2011 über zwei Tonnen Kokain im Wert von einer Milliarde Dollar und damit höher als das BIP eines ganzen Jahres.¹³ Tadschikistans Wirtschaft soll zu über 30 Prozent aus Drogenschmuggel bestehen.¹⁴

Die illegalen Nachschub- und Handelsrouten und ihre Akteure sind fragmentiert, adaptiv und fluide. OK ist nach wie vor lokal verankert, agiert aber zunehmend grenzüberschreitend, was die grösstenteils national organisierte Strafverfolgung vor grosse Herausforderungen stellt. Man spricht vom Ballon-Effekt von OK, wonach beim Zusammendrücken einer Stelle die Luft sofort in andere Gebiete oder auf andere Produkte ausweicht. Ein Beispiel dafür ist der Kokainhandel, der nach Massnahmen gegen kolumbianische Kartelle nun unvermindert durch kleinere Gruppen organisiert ist und über fragile Staaten Mittelamerikas oder Westafrikas verläuft.¹⁵

OK zählt auf aktive oder passive Unterstützung durch *Enabler* entlang der ganzen Wertschöpfungskette: korrumpierte Amtsträger, Buchhalter, Bankiers, Anwälte, Fabrikanten, Spediteure – und letztlich Kunden, die illegale Güter und Dienste nachfragen.¹⁶ OK findet nicht in

12 UNODC, *Transnational organized crime: the globalized illegal economy*, 2017.

13 Marvin Nii Ankrah, *Regionalism and Political Instability in West Africa: Developments, Challenges and Prospects* (Hamburg: Verlag Dr. Kovač, 2013), S.200.

14 Johan Engvall, «Tajikistan: From Drug-Insurgency to Drug-State Nexus», in: Svanete Cornell / Michael Jonsson (Hrsg.), *Conflict, Crime, and the State in Postcommunist Eurasia* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press), S.65.

15 André Standing, *Transnational Organized Crime and the Palermo Convention: A Reality Check*, Dezember 2010, S.1–5.

16 Tim Midgley / Ivan Briscoe / Daniel Bertoli, *Identifying approaches and measuring impacts of programmes focused on Transnational Organised Crime*, 30.5.2014, S.8–9.

einer illegalen Parallelwirtschaft statt, sondern steht in enger Verbindung zum legalen Markt, zum Beispiel durch die Benutzung derselben Transport- und Kommunikationsinfrastruktur oder die Verzerrung des legalen Marktes durch illegale Aktivitäten. Die Profite von OK landen in der legalen Wirtschaft, als Geldanlage in Immobilien oder Investitionen in Geschäfte.

1.3 ORGANISIERTE KRIMINALITÄT, MACHT UND GEWALT

Untersucht werden meist die Menge gehandelter illegaler Güter und die genauen Umsätze oder Mitgliederzahlen von Verbrechergruppen. Diese Zahlen dienen substanzieller Analyse oft nur wie ein Laternenpfahl einem Betrunknen: Um Halt zu geben, statt zu beleuchten. Wichtig, aber mangelhaft untersucht für die Einschätzung von OK, besonders im Hinblick auf Entwicklung, ist die politische Ökonomie: Welche Machtstrukturen liegen von OK betroffenen Staaten zugrunde, wie wird Macht verhandelt, und wie wirkt sich dies auf Regierungsführung und Gesellschaft aus?¹⁷

OK kann grundsätzlich in drei Verhältnissen zum Staat stehen: Vermeidung, Konfrontation oder Kooperation.¹⁸ Eingängig, aber in fragilen Staaten fehlgeleitet ist die Vorstellung der Infiltrierung eines «reinen» Staates durch einen Fremdkörper OK. OK kann im Gegenteil ein organischer Teil eines Systems sein. Gesellschaften können illegale Aktivitäten und ihre Akteure als legitim ansehen, beispielsweise die traditionellen Schmuggleraktivitäten der Tuareg in Nordmali oder der Beduinen auf dem Sinai.

Korruption beschreibt den Missbrauch öffentlicher Macht zu privatem Nutzen.¹⁹ Politische Korruption durch Bestechung oder Klientelismus ist das Mittel von OK, um Strafverfolgung und Gesetzgebung zu umgehen, zu verändern, an staatliche Aufträge oder vorteilhafte Pri-

17 Overseas Development Institute, *Development in fragile states*, 18; Vanda Felbab-Brown, *The Hellish Road to Good Intentions* (Tokyo: United Nations University, 2017), S. 4.

18 von Lampe, *Organized Crime*, S. 264.

19 Michael Pugh, «Statebuilding and corruption: a political economy perspective», in: Mats Berdal / Dominik Zaum (Hrsg.), *Political Economy of Statebuilding* (Abingdon: Routledge, 2013), S. 80.

vatisierungsgeschäfte zu kommen.²⁰ OK und Korruption sind deswegen in vielen Kontexten zwei Seiten derselben Medaille, und oft verfließen Übergänge. Die DEZA beispielsweise unterscheidet zwischen «kleiner» Korruption (wie der Bestechung eines Verkehrspolizisten) und «grosser» Korruption (wie der Bestechung hoher Beamter für die Vergabe öffentlicher Aufträge).²¹ Eine solche Unterscheidung ist aber schwierig, weil Korruption oft vertikal integriert ist: Höhere Amtsträger vergeben lukrative Posten gegen Anteile an Bestechungsgeld.²² In hochgradig kriminell infiltrierten Staaten wie Guinea-Bissau, Tadschikistan oder zeitweise Kosovo und Mexiko vereinigen Amtsträger zwei Hüte: Handlungen im Interesse des Staates oder ihres Profits sind kaum auseinanderzuhalten. Diese Verbindung kriminalisiert Politik und politisiert Kriminalität – man denke an Pablo Escobars Kolumbien –, beispielsweise durch die Einschüchterung von Opposition oder durch von OK finanzierte Wahlkämpfe. Gerade in fragilen Kontexten hieven Friedensabkommen oft Kriegsteilnehmer mit krimineller Agenda in Koalitionsregierungen und betten OK somit in den Staat ein.²³ Die Geschichte zeigt zudem, dass sich auch Regierungen organisierter Verbrechergruppen bedienen. Für die CIA schmuggelten Mafiagruppen im Kalten Krieg Waffen an Alliierte oder versuchten Attentate auf Fidel Castro.²⁴

Es ergeben sich unweigerlich Überschneidungen mit terroristisch oder politisch motivierten Gruppen, die organisierte Kriminalität betreiben oder mit kriminellen Gruppen zusammenarbeiten. OK fördert so Konflikt und Terrorismus.²⁵ In diesem Zusammenhang sind beispielsweise die kolumbianische FARC (u.a. Kokainhandel) oder die nordirische IRA (u.a. Bankraub) zu nennen. Eine hilfreiche Unterscheidung

**Organisierte Kriminalität
und Korruption sind in
vielen Kontexten zwei
Seiten derselben Medaille.**

20 Susan Rose-Ackerman / Bonnie J. Palifka, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform* (New York: Cambridge University Press, 2016), S. 302.

21 DEZA, *Korruption bekämpfen: DEZA-Strategie*, 2006, S. 6.

22 Pugh, *Statebuilding and corruption*, S. 80.

23 Engvall, *Tajikistan*, S. 57.

24 Naim, *Mafia States*, S. 101.

25 Midgley / Briscoe / Bertoli, *Impacts of programmes*, S. 7.

kann sein, dass OK zwar nach Macht strebt und dieser nahe stehen kann, darüber hinaus aber keine ideologischen oder religiösen Ziele verfolgt oder die politische Ordnung ändern will.²⁶ Eine gängige Dichotomie greift aber zu kurz: Besonders in langwierigen Konflikten ist oft kaum zu erkennen, ob im Sinne eines politischen Kampfes Profite reines Mittel zur Macht sind oder im Sinne von OK Macht ein reines Mittel zu Profit.

OK basiert letztlich auf Gewaltbereitschaft. Amtsträgern bleibt gemäss der lateinamerikanischen Formel *¿Plata o plomo?* [Geld oder Blei?] manchmal nur die Wahl, gekauft oder zur Zielscheibe zu werden. Dies erodiert Legitimität und das Gewaltmonopol des Staates. Illegale Aktivitäten finden zudem ausserhalb des Gesetzes und damit ausserhalb legitimer Streit schlichtender und den Markt ordnender Mechanismen statt – entsprechend dient Gewalt dazu, mit Rivalen umzugehen, Handelswege zu beschützen und interne Disziplin zu wahren. OK muss aber nicht zwingend mit Gewalt einhergehen; eine Zunahme offener Gewalt kann Indikator für geschwächte OK und effektive Strafverfolgung sein. Ein kriminell kooptierter Staat oder ein monopolisierter krimineller Markt zeichnen sich dagegen durch scheinbare Stabilität und die Abwesenheit von Gewalt aus.²⁷

2 ORGANISIERTE KRIMINALITÄT UND (UNTER)ENTWICKLUNG

Sowohl indirekt wie direkt hat OK Auswirkungen auf den Entwicklungsstand eines Landes, das Wohlbefinden der Bevölkerung und politische und wirtschaftliche Strukturen. Unterentwicklung steht in einem Teufelskreis mit der Präsenz organisierten Verbrechens, da OK Unterentwicklung fördert und da Unterentwicklung und schwache Institutionen Bedingungen bieten, in denen OK floriert.²⁸ Die UNO-Konvention gegen organisiertes Verbrechen warnte schon im Jahr 2000 vor den «negativen Auswirkungen von OK auf die Gesellschaft allgemein

26 von Lampe, *Organized Crime*, S.263.

27 Mark Shaw / Walter Kemp, *Spotting the Spoilers: A Guide to Analyzing Organized Crime in Fragile States* (New York: International Peace Institute, 2012), S. 19.

28 Rose-Ackerman / Palifka, *Corruption and Government*, S.324.

und besonders auf nachhaltige Entwicklung».²⁹ Eine Anzahl internationaler Entwicklungsinstitutionen hat die Herausforderungen als eigenständiges Problem erkannt und analysiert, beispielsweise die Weltbank, die britische Entwicklungshilfeagentur DfID, das US-amerikanische USAID oder die deutsche GIZ – letztere drei als Partnerorganisationen der *Global Initiative against Organized Crime* (GITOC), deren Gründung die Schweiz mit unterstützt hatte.³⁰ OK betrifft vier Bereiche von Entwicklung: Sicherheit, Soziales, Politik und Wirtschaft.

OK bedroht die *Sicherheit* betroffener Länder. Es wurde erläutert, dass OK Konflikt und Terrorismus fördern und finanzieren kann. Einige Länder Zentralamerikas wie El Salvador oder Honduras weisen ähnlich hohe Mordraten wie Bürgerkriegsländer auf.³¹ Der Staat ist daher gezwungen, einen grossen Teil knapper Mittel für seinen Sicherheitsapparat aufzuwenden.³²

Die direkten *sozialen* Schäden auf Opfer räuberischer OK wie Menschenhandel oder physischer Gewalt sind evident. Der Handel mit gefälschten Medikamenten oder die Verbreitung von Drogen können die Gesundheit breiter Bevölkerungsteile beeinträchtigen. Gezielte Angriffe auf Journalisten und Exponenten von Nichtregierungsorganisationen hemmen zivilgesellschaftliches Engagement.³³ Es gibt zahlreiche anekdotische Nachweise, dass OK die Umwelt und damit Lebensraum und zukünftige Lebensgrundlagen nachhaltig schädigt, indem illegal Wälder, Tierbestände und maritime Ökosysteme ausgebeutet oder Abfälle entsorgt werden.³⁴

Die *politischen* Folgen von OK in Bezug auf Entwicklung sind weitreichend und dennoch am wenigsten erforscht. Die illegalen Aktivitä-

29 *United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*, 2004, S. 32.

30 *The Global Initiative against Transnational Organized Crime, Partners & Donors*, 2017.

31 Rose-Ackerman / Palifka, *Corruption and Government*, S. 298.

32 *The Global Initiative Against Transnationale Organized Crime, Ignoring or Interfering? Development Approaches to Transnational Organized Crime*, 2015, S. 2.

33 Camino Kavanagh, «Getting Smart and Scaling Up: Responding to the Impact of Organized Crime on Governance in Developing Countries», *NYU CIC Report*, Juni 2013, S. 10.

34 Ugljesa Zvekic, *Organised Crime and Corruption in the Context of Development*, Juli 2016, S. 71; *The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, Development responses to Organized Crime: new agendas, new opportunities*, November 2015, S. 6.

ten beeinträchtigen Regierungsführung, bedrohen Stabilität und entziehen dem Staat Steuern und Kontrolle über Teile der Wirtschaft. In der DR Kongo beispielsweise schmuggeln bewaffnete Gruppen Mineralien und Rohstoffe im Wert von bis zu fünf Prozent der nationalen Wirtschaft aus dem Land.³⁵ Korrupte Amtsträger handeln gegen

In fragilen Kontexten können Verbrechergruppen an Stabilität interessiert sein und Friedensabkommen stützen.

die Interessen der Bevölkerung. Durch Korruption vergebene staatliche Monopole oder Aufträge sind ineffizient und übersteuert. Die kriminelle Finanzierung von Wahlkämpfen oder die Einschüchterung von politischen Gegnern unterläuft Demokratie.³⁶ Kriminalität, Korruption und Gewalt führen zu einem Verlust an sozialem Kapital und Vertrauen in den Staat, zu Traumata und einem Empfinden mangelnder Perspektive.³⁷ Besonders in fragilen Kontexten, beispielsweise nach langem gewalttätigem Konflikt, ist dies gravierend.

Wirtschaftlich ist ein kriminalisiertes Umfeld Unternehmen, freiem Handel, Tourismus und Investitionen hinderlich. *Braindrain* kann eine Folge davon sein. Die Unternehmen des OK verzerren den Wettbewerb, wenn sie durch Korruption oder Einschüchterung zu Aufträgen, Privatisierungsgeschäften oder Marktmonopolen gelangen.³⁸ Ihre Geschäfte, einschliesslich solcher zur Geldwäsche, werden zu unfairer Konkurrenz legaler Geschäfte, beispielsweise Taxi- oder Gastronomiebetriebe. Zudem erpresst OK Schutzgeld und zwingt Geschäfte zu höheren Ausgaben für Sicherheit. OK wäscht seine Renten beispielsweise in Immobilienprojekten und treibt so Lebenshaltungspreise hoch, oder platziert sie illegal im Ausland und entzieht sie damit der Wirtschaft ganz.³⁹ Steu-

35 Rachel Locke, *Organized Crime, Conflict, and Fragility: A New Approach* (New York: International Peace Institute, 2012), S. 3.

36 Kavanagh, *Getting Smart*, S. 18.

37 Weltbank, *The World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development* (Washington DC: The World Bank, 2011), S. 59.

38 Shaw / Kemp, *Spotting the Spoilers*, S. 6.

39 Bundesrat, *Finanzflüsse aus Entwicklungsländern*.

erparadiese, mangelhafte Geldwäschereigesetze und willfähige internationale Finanzverwalter ermöglichen dies.

Die Effekte von OK auf Entwicklung werden nicht durchwegs negativ bewertet. In fragilen Kontexten können Verbrechergruppen an Stabilität interessiert sein und Friedensabkommen stützen. Wenn ein Staat als korrupt und diskriminierend wahrgenommen wird, können kriminelle Akteure gar Legitimität gewinnen, wenn sie Schutz vor diesem Staat oder in Abwesenheit von Staatlichkeit gewisse Dienste und Güter anbieten.⁴⁰ OK generiert ferner Beschäftigung und Einkommen, oftmals in marginalisierten Gebieten. Dies kann für gewisse Gruppen eine der wenigen Möglichkeiten sozialer und wirtschaftlicher Mobilität darstellen.⁴¹ Der Anbau von Mohn in Afghanistan oder Koka in Südamerika sind zu nennen, oder die Schmugglertätigkeiten im Sahel oder den Bergen Tadschikistans. Alternativen, nachhaltigen Beschäftigungen wird aber nicht nachgegangen, Arbeitnehmerschutz und Schutz vor Kinderarbeit fehlen und Staatlichkeit wird unterminiert. Ein auf Verbrechen und Gewalt basierendes System ist letztlich diskriminierend und weder stabil noch nachhaltig.⁴²

Die Ausprägungen von OK auf Entwicklung in fragilen Kontext sind demnach weitreichend und je nach Kontext unterschiedlich, wie die anschliessenden Fallstudien zu Kosovo und Mali illustrieren.

3 KOSOVO

Die Republik Kosovo mit knapp zwei Millionen Einwohnern rief 2008 ihre Unabhängigkeit aus, bleibt jedoch international nur teilweise anerkannt. Der demokratische kosovarische Staat besteht, wo zuvor nie eigenständige Staatlichkeit bestanden hatte, ja der Staat oft als fremd und feindselig wahrgenommen worden war.⁴³ Die EU-Rechtsstaatlichkeitsmission EULEX verfügt über unabhängige Befugnisse im Justiz- und Polizeibereich gegen OK innerhalb der kosovarischen Gesetze. Derzeit sind 235 Schweizer Armeeangehörige im Rahmen der KFOR-Mission

40 GITOC, *Development Approaches*, S. 4–8; Locke, *Organized Crime*, S. 5.

41 Standing, *Palermo Convention*, S. 8.

42 Shaw / Kemp, *Spotting the Spoilers*, S. 40.

43 Hintergrundgespräch mit Mitarbeiter des Kosova Democratic Institute, Pristina, 8.8.2017.

der NATO in Kosovo stationiert. Die Schweiz ist ferner mit einem Kooperationsbüro der DEZA und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) präsent. Das grosse Schweizer Engagement gründet sich unter anderem darin, dass 180 000 Personen in der Schweiz die zweitgrösste kosovarische Auslandsgemeinschaft darstellen.⁴⁴

3.1 KOSOVO, ALLES OK?

Mit einer Aussage wird man in Kosovo oft konfrontiert: Die kosovarische Wirtschaft besteht aus internationaler Hilfe, Rücküberweisungen der Diaspora und organisiertem Verbrechen. Das Niveau an Kleinkriminalität, kleiner Korruption und Gewaltverbrechen ist im regionalen Vergleich nicht hoch;⁴⁵ OK und grosse Korruption hingegen ausgeprägt. Wie in vielen fragilen Kontexten ist dies zum Teil ein Erbe des Konflikts. Schmuggel florierte in Zeiten des Mangels. Die Finanzierung von Waffenkäufen legitimierte Drogenschmuggel der UÇK, der kosovo-albanischen Freiheitsarmee.⁴⁶ Das hohe Mass an inneralbanischer Gewalt während des kurzen Krieges 1998–1999 war ein Indiz, dass dieser auch zur Absteckung etablierter krimineller Territorien benutzt wurde.⁴⁷

Nach Einstellung der Kampfhandlungen entstand ein staatliches Vakuum. Die internationale Gemeinschaft war vornehmlich an der Verhinderung von Gewalt und schnellem Wiederaufbau interessiert. Der Bauboom brachte OK aber auch viel Geld ein und erlaubte einfache Geldwäsche.⁴⁸ OK gelangte zu grossem Einfluss in der Wirtschaft und der Politik des aufzubauenden Staates.⁴⁹ Rund zwei Jahre nach der internationalen Intervention wurde dies so evident, dass die UNO-Mission Korruption und OK als grösste Bedrohungen für Kosovo benannte.⁵⁰

44 DEZA, *Swiss Cooperation Strategy Kosovo 2017–2020*, S. 1.

45 Transparency International, *Corruption as a Threat to Stability and Peace*, 2014, S. 26.

46 Michael Jonsson, «The Kosovo Conflict: From Humanitarian Intervention to State Capture», in: Svanete Cornell / Michael Jonsson (Hrsg.), *Conflict, Crime, and the State in Post-communist Eurasia* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press), S. 182.

47 Hintergrundgespräch mit EULEX-Beamten, Pristina, 7.8.2017.

48 Europäische Union, *Anti-Corruption Policies Revisited: Kosovo*, 28.2.2015, S. 169.

49 Bundesnachrichtendienst, *Analyse zu Kosovo [wikileaks]*, 22.2.2005.

50 Transparency International, *Corruption as a Threat*, S. 27.

Kosovarische Verbrechergruppen sind klanbasiert und streng hierarchisch. Wo in anderen kriminellen Märkten die Konkurrenz zwischen verschiedenen Gruppen ihre Bekämpfung vereinfacht, sind im kleinen Kosovo die Territorien abgesteckt und die Organisationen verschwiegen.⁵¹ In variierendem Ausmass schmuggeln sie Waffen, afghanisches Heroin, albanisches Cannabis, Benzin, Zigaretten, sowie jüngst, aber bereits wieder abnehmend, Migranten. Viele Verbindungen zu OK sind öffentlich sichtbar: die rege Bautätigkeit trotz vieler leerstehender Wohnungen, unzählige Tankstellen, Luxusfahrzeuge mit jungen Lenkern, und unzweideutige Motels in einem Land mit Prostitutionsverbot.

**Kosovarische
Verbrechergruppen
sind klanbasiert und
streng hierarchisch.**

Kosovo fungiert als Transitland und Drehscheibe, wo grössere Pakete von Drogen bis Falschgeld aufgebrochen und in kleinen Mengen meist nach Serbien weitertransportiert werden. Schwer überwachbare Grenzen, grenzüberschreitende ethnische Netzwerke und schwache Staatlichkeit, besonders im serbischen Nordkosovo, begünstigen Schmuggel.⁵² Die kriminellen Netzwerke reichen bis in die Diaspora in Westeuropa, wo die meisten Güter letztlich nachgefragt werden. Die Mafias der Region wecken beinahe Hoffnung auf ethnische Entspannung: Serbische und albanische Verbrechergruppen haben wenig Vorbehalte, im Schmugglergeschäft zusammenzuarbeiten.⁵³

Die staatlichen Strukturen begünstigen OK erheblich. Die Polizei Kosovos gilt als effektiv und angesehen, die korruptions- und verbrechensrelevante Gesetzgebung existiert; die Gerichte, Staatsanwaltschaft und grosse Teile der Verwaltung sind hingegen politisiert und korrupt.⁵⁴ Viele Mitglieder der Elite, darunter Präsident Thaçi und der neue Premierminister Haradinaj, wurden OK während und nach dem Konflikt verdächtigt.⁵⁵ Lokalen Gerichten und EULEX sind erst jüngst wenige

51 Hintergrundgespräch mit EULEX-Richter, Pristina, 7.8.2017.

52 Hintergrundgespräch mit EULEX-Ermittler, Pristina, 7.8.2017.

53 Shaw / Kemp, *Spotting the Spoilers*, S. 48.

54 Hintergrundgespräch mit EULEX-Richter, 7.8.2017; Hintergrundgespräch mit Mitarbeiter des Kosova Democratic Institute, 8.8.2017.

55 Hintergrundgespräch mit EULEX-Richter, 7.8.2017.

Verurteilungen «grosser Fische» gelungen, die oft hohe Politiker oder deren Verwandte oder frühere Kampfgefährten sind. Diese Prozesse enden trotz hoher Beweisdichte oft mit Freisprüchen, so sie überhaupt zum Abschluss gebracht werden. Einerseits werden kriminelle frühere Freiheitskämpfer mit nationalistischen Argumenten geschützt, andererseits werden sowohl Zeugen wie Ermittler und Richter gekauft oder bedroht, manchmal ermordet. OK hat bei Bevölkerung und Behörden ein Klima der Angst geschaffen.⁵⁶

3.2 ENTWICKLUNG IN KOSOVO

Unmittelbar nach dem Ende des militärischen Konflikts forcierten Hilfsorganisationen und internationale Organisationen den Wiederaufbau der Infrastruktur, was unter Einsatz grosser Mittel schnell gelang. Seither erhält Kosovo pro Kopf beispiellos hohe Entwicklungsgelder, ergänzt durch noch grössere Rücküberweisungen der Diaspora. Dennoch liegt die Arbeitslosigkeit bei fast 30 Prozent, das Handelsdefizit ist riesig, und 45 Prozent der Kosovaren leben unterhalb der Armutsgrenze.⁵⁷ Dies deutet auf eine schwache, informelle Wirtschaft hin.

OK beeinträchtigt *Sicherheit* beschränkt, abgesehen von erhöhter Mordrate und Unfällen mit Schusswaffen. OK ist daran interessiert, Ruhe und Diskretion zu wahren; in den Worten eines EULEX-Beamten: «Organisierte Kriminalität ist unser Beschützer.» OK verfolgt Ko-optierung statt Konfrontation mit dem Staat.⁵⁸

Neben direkten Opfern von Zwangsprostitution oder Organhandel sind im *sozialen* Bereich die Bewohner des serbischen Nordkosovo hervorzuheben. Durch die Abwesenheit des Staates leben sie in weitgehend rechtsfreiem Raum, wo kriminelle Gruppen eine der wenigen ordnenden Instanzen sind.⁵⁹ Medien und Forschung in Kosovo agieren hinge-

56 Hintergrundgespräch mit EULEX-Beamten, 7.8.2017; Hintergrundgespräch mit Mitarbeiter des Kosova Democratic Institute, 8.8.2017.

57 Republik Kosovo, *Serious and Organised Crime Threat Assessment SOCTA 2014–2015* (2016), S. 10; Daten: Weltbank.

58 Hintergrundgespräch mit EULEX-Beamten, 7.8.2017.

59 Shaw / Kemp, *Spotting the Spoilers*, S. 48.

gen uneingeschränkt frei, ohne Angriffe befürchten zu müssen.⁶⁰ Das Bildungssystem ist korrupt und Diplome käuflich; in der PISA-Studie erreicht der Kosovo durchs Band schlechte Werte.⁶¹

Grosse Auswirkungen hat OK in der kosovarischen *Politik*. Rechtsicherheit, die gleichmässige Anwendung der Gesetze und Zeugen-schutz können nicht durchgesetzt werden, da OK und ihre Verbündeten in der Regierung die Justiz unterlaufen und korrumpieren, bis hin zu EULEX-Mitarbeitern.⁶² Demokratie unterminieren kriminelle Netzwerke mittels Stimmenkauf und Parteienfinanzierung.⁶³ Staatliche Stellen werden nicht meritokratisch sondern durch persönliche Beziehungen oder kriminelle Verbindungen besetzt; ein Gesetz gegen Interessenskonflikte fehlt.⁶⁴ Gemäss einer Aussage ist in vielen Fällen mangelhafter staatlicher Güter oder Dienstleistungen unklar, «ob dafür Korruption, OK oder schlicht Unfähigkeit verantwortlich ist».⁶⁵ Der Korruption begegnet die Schweiz direkt im Rahmen eines ihrer Schwerpunkte in Kosovo, der demokratischen Regierungsführung und Dezentralisierung. Eine Korruptionsmeldeplattform und die Einführung eines Notariatsdienstes an Gerichten stärken Bürger, Zivilgesellschaft, Medien und Justiz und damit Transparenz und Aufmerksamkeit für Korruption.⁶⁶

45 Prozent der Kosovaren leben unterhalb der Armutsgrenze.

Der politische Einfluss von OK überträgt sich auf *wirtschaftliche* Probleme. Dies begann nach dem Krieg, als kriminelle Gruppen die verbliebenen Industrieanlagen demontierten und Maschinen als Altmetall verkauften. Staatliche Aufträge werden unter zwielichtigen Bedingungen und damit ineffizient vergeben. Das Mammutprojekt der «patrioti-

60 Hintergrundgespräch mit Mitarbeiter des Kosova Democratic Institute, 8.8.2017.

61 Hintergrundgespräch mit Mitarbeiter einer europäischen Entwicklungshilfeagentur, Pristina, 9.8.2017.

62 Hintergrundgespräch mit EULEX-Richter, 7.8.2017.

63 Bundesnachrichtendienst, *Analyse zu Kosovo [wikileaks]*, S.9.

64 Hintergrundgespräch mit Mitarbeiter des Kosova Democratic Institute, 8.8.2017.

65 Hintergrundgespräch mit Mitarbeiter einer europäischen Entwicklungshilfeagentur, 9.8.2017.

66 DEZA, *Strategy Kosovo 2017–2020*, S.12.

schen Autobahn» zwischen Pristina und Albanien, mittels dubioser Auftragsvergabe realisiert, machte Schlagzeilen. Wälder, eine der wenigen natürlichen Ressourcen, werden im grossen Stil abgeholzt, mutmasslich mit Beteiligung krimineller Gruppen.⁶⁷ Die DEZA setzt sich demnächst im Rahmen ihres Wasserressourcenprogramms für den Schutz kosovarischer Wasserressourcen ein, die auch für die Wälder essenziell sind.⁶⁸

Für legale Geschäfte ist es schwierig, mit von OK kontrollierten und zur Geldwäsche genutzten Hotels, Nachtclubs oder Tankstellen zu konkurrieren. Ein extremer Fall betrifft *Apex Games*. Die Firma hatte ihr Monopol über den Glücksspielmarkt durchgesetzt, indem sie ihrer Konkurrenz mit Bomben- und Kalaschnikow-Anschlägen drohte.⁶⁹ Ab einer gewissen Firmengrösse versucht OK, am Umsatz legaler Geschäfte beteiligt zu werden. OK nutzt beispielsweise Kredithaie als Türöffner, weil

Schweizer Entwicklungshilfe bleibt präsent und sucht Fortschritte in ihren jeweiligen Nischen voranzutreiben.

das Kreditwesen offizieller Banken dysfunktional ist. Wohlhabende Unternehmer sollen zudem das Land verlassen haben aus Angst vor Entführungen.⁷⁰ Investitionen werden so unattraktiv; unternehmerisches und innovatives Potenzial bleibt ungenutzt. Entwicklung wird doppelt gehemmt: Die Diaspora wird vor Engagement abgeschreckt, und viele Menschen emigrieren mangels Perspektiven.⁷¹

Jüngst kann man jedoch ermutigende Zeichen feststellen. Die wirtschaftliche Lage verbessert sich grundsätzlich. Die Protestpartei Vetëvendosje erhielt Zulauf auf Kosten der etablierten UÇK-Koalitionen – was jedoch zu politischer Blockade führte –, und Kosovaren fühlen stärkeren Einfluss und haben höhere Erwartungen an Dienste des Staats. Schweizer Entwicklungshilfe bleibt präsent und sucht Fortschritte in ihren jeweiligen Nischen voranzutreiben, beispielsweise zur Förderung von Beschäftigung und Berufslehre oder die Weiterführung des Kor-

– was jedoch zu politischer Blockade führte –, und Kosovaren fühlen stärkeren Einfluss und haben höhere Erwartungen an Dienste des Staats. Schweizer Entwicklungshilfe bleibt präsent und sucht Fortschritte in ihren jeweiligen Nischen voranzutreiben, beispielsweise zur Förderung von Beschäftigung und Berufslehre oder die Weiterführung des Kor-

67 Hintergrundgespräch mit EULEX-Ermittler, 7.8.2017.

68 Hintergrundgespräch mit DEZA-Mitarbeiter, Bern, 21.8.2017.

69 Gazeta Express, *Apex Games owners indicted for organized crime*, 3.4.2015.

70 Hintergrundgespräch mit EULEX-Richter, 7.8.2017.

71 Shaw/Kemp, *Spotting the Spoilers*, S.50.

ruptionsbekämpfungsprogramms, und wirkt damit indirekt gegen OK.⁷² Fortschritt findet somit statt, doch, mit den Worten eines albanischen Sprichworts, «zwei Blumen machen noch keinen Frühling».⁷³

4 MALI

Das westafrikanische Mali gehört zu den ärmsten Ländern der Welt und ist Zielland hoher Beiträge an Entwicklungshilfe, auch aus der Schweiz. Mali galt als Musterempfänger internationaler Entwicklungszusammenarbeit, als zumeist friedliche Modelldemokratie. Der marginalisierte Norden des Landes erlebte jeweils nach Dürreperioden vier grosse Rebellionen, die letzte schockierte im Jahr 2012 die internationale Gemeinschaft: Eine Allianz secessionistischer Tuareg und Islamisten, finanziert durch organisiertes Verbrechen, eroberte innert kurzer Zeit einen Drittel des Landes. Kurz darauf stürzten unzufriedene Offiziere in der Hauptstadt die gewählte, aber hoch korrupte Regierung.⁷⁴ Auch nach dem Algiers-Friedensabkommen herrscht grosse Unsicherheit. Das Mandat der 14000 Uniformierten starken MINUSMA-Mission macht OK nicht zu einer Priorität.⁷⁵

4.1 KRIMINALISIRTER DONOR DARLING

Die Geschäfte von OK betreffen den ganzen Sahel von Mauretanien bis Libyen und Niger, der durch Armut, schwache Staatlichkeit und grenzüberschreitende ethnische Netzwerke und Mobilität gekennzeichnet ist. Bastionen organisierten Verbrechens sind die nordmalischen Wüstenstädte Gao und Kidal, wo der Staat und MINUSMA kaum Einfluss haben.⁷⁶ OK in Mali ist fragmentiert; die Zugehörigkeit zu einer krimi-

72 DEZA, *Strategy Kosovo 2017–2020*.

73 Hintergrundgespräch mit Mitarbeiter des Kosova Democratic Institute, 8.8.2017.

74 Arthur Boutellis / Marie-Joëlle Zahar, *A Process in Search of Peace: Lessons from the Inter-Malian Agreement* (New York: International Peace Institute, 2017), S. 2–10.

75 Rikke Haugegaard, «Sharia as «Desert Business»: Understanding the Links between Criminal Networks and Jihadism in Northern Mali», in: *Stability* 6, Nr. 1 (2017), S. 1–4.

76 The Global Initiative against Transnational Organized Crime, *Illicit Trafficking and Instability in Mali: Past, Present and Future*, Januar 2014, S. 16.

nellen Gruppe ist höchst flexibel und opportunistisch.⁷⁷ Nach Dürren und Hungersnöten wurde Schmuggel von subventionierten algerischen und libyschen Lebensmitteln und Benzin, und in die Gegenrichtung von Zigaretten, zur wichtigsten Versorgungsquelle und damit für die nordmalische Bevölkerung legitim. In Anerkennung mangelnden alternativen Einkommens tolerierte der malische Staat den Schmuggel.⁷⁸

Vor dem Hintergrund bewaffneter Aufstände in der Region und in Nordmali wurden seit den 1990er-Jahren vermehrt Waffen geschmuggelt. Menschenschmuggel durch die Sahara Richtung Europa wurde seit dem Zusammenbruch Libyens 2011 zu einem blühenden Geschäftszweig.⁷⁹ Seit 2003 erpressen dschihadistische Gruppen, besonders Al-Kaida im islamischen Maghreb (AQIM), für von ihnen oder kriminellen Gruppen Entführte hohe Lösegelder.⁸⁰ Ebenfalls Anfang der 2000er-Jahre begann südamerikanisches Kokain westafrikanische Häfen zu erreichen. Verschiedene Gruppen schmuggeln dieses in bewaffneten Pickup-Konvois durch die Sahara Richtung Konsumenten in Europa und im Nahen Osten.⁸¹ Eine Entdeckung in der ostmalischen Wüste brachte dem Drogengeschäft 2009 breite Aufmerksamkeit: Behörden fanden das ausgebrannte Wrack einer Boeing 727, registriert im hoch kriminellen Guinea-Bissau, die mutmasslich zehn Tonnen Kokain aus Venezuela transportiert hatte.⁸² Dschihadisten verschieben kaum Drogen, wie dies oft suggeriert worden war. Sie besteuern den Handel aber als lokale Machthaber.⁸³

Kokain brachte einen Wendepunkt: Die hohen Profite aus dem Kokainhandel stellten bisher illegal gehandelte Güter in den Schatten und

77 Luca Raineri / Chiara Galletti, «Organised Crime in Mali: Why It Matters for a Peaceful Transition from Conflict», *International Alert Policy Brief*, Juli 2016, S. 1.

78 Tuesday Reitano / Mark Shaw, *Fixing a fractured state? Breaking the cycles of crime, conflict and corruption in Mali and Sahel*, April 2015, S. 8–9.

79 Yvan Guichaoua, «Crise au Sahel: «Pourquoi le Niger s'en sort mieux que le Mali»», in: *Le Monde*, 11.8.2017.

80 Christian Nünlist, «Kidnapping for Ransom zur Terrorismusfinanzierung», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 141 (2013).

81 GITOC, *Instability in Mali*, S. 6–7.

82 Ebd., S. 7.

83 USAID, *The Development Response to Drug Trafficking in Africa: A Programming Guide*, April 2013, S. 9.

erhöhten den Bedarf an Korruption und Gewalt dramatisch. Bewaffnete Gruppen im Nordmali wurden gewaltbereiter und professioneller, gestärkt seit 2011 durch zurückkehrende, schwerbewaffnete Tuareg-Söldner aus Gaddhafis Diensten. Algerien als stärkste Regionalmacht hatte zudem kriminelle und islamistische Gruppen militärisch ebenfalls nach Mali gedrängt.⁸⁴ Lokale und nationale malische Eliten suchten ihren Anteil am lukrativen Geschäft zu sichern. Die Komplizenschaft vieler staatlicher Stellen und Sicherheitskräfte ging so weit, dass sie auf Seiten ihrer kriminellen Verbündeten in lokale Machtkämpfe eingriffen.⁸⁵

4.2 ENTWICKLUNG IN MALI

In Verbindung mit dem bewaffneten Konflikt in Mali, der sich durch OK nährt und Kriminalität ermöglicht, und der beachtlichen Verstrickung der politische Eliten in die illegalen Geschäfte, hat OK grossen Einfluss in Mali.

Die mangelnde *Sicherheit* im Grossteil des Landes – sowohl durch Aufständische und Terroristen im Norden und zunehmendes Banditentum in Zentralmali – ist ein fundamentales Problem. Ein Teil der Gewaltausbrüche im Norden kann direkt auf Kämpfe um Territorium zwischen verschiedenen kriminellen Gruppen zurückgeführt werden.⁸⁶ Mangelndes Verständnis für OK und deren Verbindungen zu Politik und Sicherheitskräften wird ferner Bemühungen um Sicherheitssektorreform und Demobilisierung von Rebellen unterminieren.⁸⁷

Politisch haben die wachsenden illegalen Geschäfte grossen Einfluss. Daraus gewonnene Profite übersetzen sich direkt in politische Macht. Während der Staat frühere Schmuggelaktivitäten tolerierte, suchte er für das hochprofitable Geschäft mit Entführungen und Drogen ein neues Arrangement. Aufgrund ihres begrenzten Einflusses im Norden dezentralisierte die malische Regierung Macht und stärkte selektiv lokale Eliten, Milizen und Ethnien nach dem Prinzip «Teile und herrsche», dies

84 Marije Balt / Marco Lankhorst, «Assisting Peacebuilding in Mali: Avoiding the Mistakes of the Past,» in: *The Hague Institute for Global Justice Policy Brief* 5 (2013), S. 5.

85 GITOC, *Instability in Mali*, S. 12.

86 Boutellis/Zahar, *Process in Search of Peace*, S. 32.

87 Raineri/Galletti, *Organised Crime in Mali*, S. 3.

auch als Konkurrenz zu separatistischen Gruppierungen. Statt Dienstleistungen im Norden als Belohnung für ihre Kooperation bereitzustellen, vereinfachte der Staat seinen Verbündeten Zugang zu den illegalen Märkten, und die Eliten in der Hauptstadt kassierten Anteile, auch Prämien für Lösegeldverhandlungen.⁸⁸ Damit heizte die Regierung auch Konkurrenz zwischen Eliten und Ethnien im Norden an.

Dies verwickelte den Staat sowohl auf lokaler wie nationaler Ebene zunehmend mit der illegalen Wirtschaft und aufständischen und kriminellen Akteuren. Komplizenschaft und Korruption erodieren sowohl staatliche Kapazität wie Legitimität und waren ein Hauptgrund für den Militärputsch 2012.⁸⁹ Gerichtsprozesse gegen organisiertes Verbrechen werden kaum aufgenommen⁹⁰, und bislang ist noch kein einziger Fall von Geldwäsche behandelt worden.⁹¹ Staatliche Sicherheitsdienste und der damalige Präsident selbst behinderten die Ermittlungen im Fall von *Air Cocaine*.⁹²

Diese Verbindung beeinflusste letztlich auch Malis Demokratie, indem kriminelle Gruppen zunehmend über Wahlkampffinanzierung und Verbindungen zu wohlgesinnten Politikern Einfluss gewannen.⁹³ Besonders Lokalwahlen sind zunehmend gekauft.⁹⁴ Gleichzeitig boten bewaffnete Gruppen Dienste an, die Malis Staatlichkeit weiter zuwiderliefen. Beispielsweise führte AQIM in Timbuktu eine Hotline ein, über welche die Bevölkerung Belästigung durch andere bewaffnete Gruppen oder Banditen melden konnte⁹⁵, und verteilte Medikamente und SIM-Karten.⁹⁶

88 Midgley/Briscoe/Bertoli, *Impacts of programmes*, S. 25–31.

89 Ebd., S. 36.

90 Reitano/Shaw, *Fixing a fractured state*, S. 12.

91 Åse Gilje Østensen / Mats Stridsman, «Shadow Value Chains: Tracing the link between corruption, illicit activity and lootable natural resources from West Africa», in: *U4 Issue 7* (2017), S. 39.

92 GITOC, *Instability in Mali*, S. 12.

93 Reitano / Shaw, *Fixing a fractured state*, S. 26; Ivan Briscoe, «Crime after Jihad: armed groups, the state and illicit business in post-conflict Mali», *CRU Report*, Mai 2014, S. 27f.

94 GITOC, *Instability in Mali*, S. 11.

95 Reitano / Shaw, *Fixing a fractured state*, S. 22.

96 Boutellis / Zahar, *Process in Search of Peace*, S. 8.

Im *sozialen* Bereich hatten grenzüberschreitende Ethnien und informelle Autoritäten bislang stabilisierend gewirkt. OK kooptierte diese Strukturen und machte sie dadurch zur Quelle von Unsicherheit.⁹⁷ Neue ethnisch basierte Gruppen kamen durch illegale Profite und Favorisierung durch die Hauptstadt plötzlich zu Einfluss und Status und erodierten ebenfalls das etablierte soziale Gefüge.⁹⁸ Inter-ethnische Gewalt und Rassismus wurden ein zunehmendes Problem in Mali, und das Gefühl von Marginalisierung und Exklusion im Norden wird weiter verstärkt.⁹⁹ Die Präsenz lukrativen Drogenschmuggels als einzige soziale Leiter und die Verbreitung von Waffen militarisiert zudem besonders Junge und kann sie motivieren, sich dschihadistischen Gruppen anzuschließen.¹⁰⁰ In den Worten eines Mitglieds der Elite in Kidal: «Wir sind eine Mafiakultur geworden. Jeder will Teil davon sein. [...] Entwicklung ist damit unmöglich.»¹⁰¹ Die DEZA versucht, in Kooperation mit der Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) und basierend auf etablierten guten Beziehungen mit lokalen Amtsträgern und einflussreichen Personen, im Bereich ländlicher Entwicklung, Ernährungssicherheit und Bildung alternative Lebensunterhalte zu fördern, auch in der Region Timbuktu in Nordmali. Es gelang ihr beispielsweise die Einbindung nordmalischer Koranschulen ins malische Bildungssystem.¹⁰²

Die Schweiz blieb nach 2012 im Gegensatz zu vielen Entwicklungsakteuren durchgehend in Mali aktiv.

Wirtschaftlich rangiert Mali nach wie vor unter den zehn ärmsten Ländern der Welt. OK verzerrt die verbliebene legale Wirtschaft. Illegale Profite treiben in Städten Westafrikas die Wohnungspreise in die Höhe.¹⁰³ In Gao in Nordmali versuchte ein Drogenschmuggler 2006,

97 Reitano / Shaw, *Fixing a fractured state*, S. 21.

98 GITOC, *Instability in Mali*, S. 14.

99 Raineri / Galletti, *Organised Crime in Mali*, S. 3.

100 Mercy Corps / Think Peace, *«We Hope and We Fight»: Youth, Communities, and Violence in Mali*, September 2017.

101 GITOC, *Instability in Mali*, S. 18.

102 DEZA, *Stratégie de coopération suisse au Mali, 2017–2020*, November 2016, S. 18ff.

103 USAID, *Development Response*, S. 15.

seine Profite einzig durch Vieh zu waschen. Er kaufte fast sämtliches Vieh der Region auf, was zu Spannungen zwischen zwei ethnischen Gruppen von Viehzüchtern und Ackerbauern führte.¹⁰⁴

Unsicherheit, Korruption und OK brachten den Tourismus zum Erliegen und schränken Entwicklungszusammenarbeit ein.¹⁰⁵ Die Sicherheitslage erlaubt der Schweiz beispielsweise kaum Aktivitäten in Gao oder Kidal und zwang sie jüngst zur Einstellung eines regionalen Sicherheitsberaters. Während der Krise nach 2012 musste die Schweiz in Nordmali Programme wie dasjenige zur ländlichen Entwicklung anpassen. Sie blieb aber im Gegensatz zu vielen Entwicklungsakteuren durchgehend in Mali aktiv, auch indem sie die Flexibilität der Werkzeuge schweizerischer Entwicklungszusammenarbeit nutzte und die humanitäre Hilfe erhöhte.¹⁰⁶

OK bietet aber auch eine der wenigen Einkommensquellen des Landes, und besonders des strukturschwachen Nordmalis, der ansonsten auf internationale Finanz- und Entwicklungshilfe angewiesen ist. Vom zerstörerischen Effekt auf Entwicklung besonders von neuer OK abgesehen hätte ein Wegfallen aller illegalen Aktivitäten die Implosion des Nordens zur Folge.¹⁰⁷

5 FOLGEN FÜR ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Entwicklungszusammenarbeit folgt dem Mantra *Do No Harm* und versucht mit konflikt-sensitivem Engagement Konflikte nicht zu fördern. Ein verbrechens-sensitives *Do No Crime* muss explizit Teil davon sein. Besonders nach Konflikten wie in Kosovo fokussiert die internationale Gemeinschaft auf unmittelbare Stabilität, und in Ländern wie Mali sucht man Armut zu mindern. Korruption und Kriminalität rücken in den Hintergrund, bis ihre Ausmasse und ihre Penetrierung des politischen Systems Stabilität und Armutsbekämpfung selbst untergraben.¹⁰⁸

104 GITOC, *Instability in Mali*, S. 10.

105 Balt / Lankhorst, *Assisting Peacebuilding in Mali*, S. 5.

106 Hintergrundgespräch mit DEZA-Mitarbeiter, 21.8.2017.

107 Ebd.

108 Mark Shaw / Tuesday Reitano, *Global Illicit Flows and Local Conflict Dynamics* (Tokyo: United Nations University, 2017), S. 7.

5.1 DO NO HARM, DO NO CRIME

Entwicklungsprogramme können Organisierte Kriminalität direkt oder indirekt fördern; manchmal ist dies unausweichlich, manchmal vermeidbar. USAID räumt ein, dass Entwicklungsbemühungen OK begünstigen können durch Stärkung krimineller Akteure, besonders Amtsträgern. Eine Stärkung von Transparenz staatlicher Verwaltung und Strafverfolgung sowie freier Medien, wie Entwicklungsakteure oft propagieren, ist wünschenswert, kann aber auch offene Opposition gegen Verbrechen und Korruption entmutigen.¹⁰⁹ In Gebieten, wo OK stärkeren Einfluss hat als der Staat, beispielsweise im Nordmali und Nordkosovo, muss damit gerechnet werden, dass jedwede Entwicklungsbemühungen von kriminellen Akteuren kooptiert werden kann.¹¹⁰ Die Bereitstellung gewisser Infrastrukturen wie Strassen, Telekommunikation, IT und Finanzinstitutionen oder der Abbau von Handelshemmnissen können den Transport illegaler Waren, Kommunikation und Verschiebung illegaler Profite und Geldwäsche vereinfachen.¹¹¹ Ein Projekt einer westlichen Entwicklungsagentur sah verschiedene Infrastrukturbauten im Nordkosovo vor. Mehrere Firmen bewarben sich um den Auftrag, stellten sich jedoch als eine einzige heraus, die OK nahestand. Konkurrenten waren von einer Bewerbung ferngehalten worden. Die Projekte wurden realisiert, doch nicht effizient und ohne die vorgeschriebene Beteiligung der serbischen Minderheit.¹¹²

In der Regel arbeiten Entwicklungshelfer mit lokalen staatlichen und nichtstaatlichen Partnern zusammen. Ein Mitarbeiter des Kooperationsbüros der Schweizer Botschaft in Kosovo unterstrich, dass sich Entwicklungsprojekte prinzipiell an den Entwicklungsplänen der Länder orientieren und die Schweiz – auch wenn Korruption verbreitet ist – wenn immer möglich mit staatlichen Stellen zusammenarbeitet, soweit dies vertretbar ist. Durch die Zusammenarbeit sollen *local ownership* und Kapazitäten gestärkt werden.¹¹³ Manchmal sind die Vermeidung korrupter oder krimineller Amtspersonen und das Aussetzen von Programmen

109 Jesperson, *Development engagement*, S.34.

110 Kavanagh, *Getting Smart*, S. 35.

111 Standing, *Palermo Convention*, S. 4.

112 Hintergrundgespräch mit EULEX-Ermittler, 7.8.2017.

113 Hintergrundgespräch mit DEZA-Mitarbeiter, 9.8.2017.

vorzuziehen. Das Dilemma, dass gewisse Akteure kriminell und gleichzeitig demokratisch Gewählte oder Partner für den Frieden sind, wird aber bestehen bleiben.¹¹⁴ Stille Sanktionen wie Visumverweigerung und die Verweigerung von Publicity können jedoch angewandt werden, um solche Personen nicht zusätzlich zu legitimieren.¹¹⁵

Strikte Konditionalität für Entwicklungshilfe verhindert Missbrauch, und dauerhaft angelegte Programme müssen anpassbar bleiben, falls sie sich als ineffektiv oder von OK vereinnahmt herausstellen.¹¹⁶ Entwicklungsakteure müssen ihrer Arbeit eine laufend adaptierte Kontext- und Impactanalyse zugrunde

Es muss damit gerechnet werden, dass jedwede Entwicklungsbemühungen von kriminellen Akteuren kooptiert werden könnten.

legen. Schweizer Entwicklungszusammenarbeit ist oft in Nischensektoren tätig, doch auch für solches Engagement ist eine breite Analyse der politischen Ökonomie unabdingbar. Für die

Schweiz ist das *Conflict-Sensitive Programme Management* imperativ.¹¹⁷ Für beide Fälle, Kosovo und Mali, entwarf die DEZA zudem mehrere Zukunftsszenarien, die breite Indikatoren berücksichtigten und Auswirkungen auf Zusammenarbeit aufzeigten.¹¹⁸ Die Schweiz plant ferner einen Ausbau des Risikomanagements für ihre Projekte zur Verhinderung von Korruption und Geldwäsche,¹¹⁹ das OK letztlich ebenfalls berücksichtigen muss.

Entwicklungsakteure wie die DEZA stellen die Wirksamkeit ihres Engagements mit sorgfältigen Planungsphasen, transparenter Auftragsvergabe und regelmässiger Buchprüfung und Projektbegleitung sicher.¹²⁰ Vertragsnehmer werden vor Auftragsausführung auf ihre Geschäftspraktiken und Verbindungen untersucht. Dies muss rigoros geschehen,

114 International Peace Institute, *Transnational Organized Crime*, S. 9.

115 Felbab-Brown, *Hellish Road*, S. 5.

116 Ebd., S. 8.

117 DEZA, *Conflict-Sensitive Programme Management CSPM*.

118 DEZA, *Strategy Kosovo 2017–2020*, S. 40ff.; DEZA, *Stratégie au Mali*, S. 23–26.

119 Schweizer Parlament, *17.3501 Interpellation: Schuldenkrise in Mosambik. Zahlungsunfähigkeit, Korruption und Credit Suisse*, 16.8.2017.

120 Hintergrundgespräche mit DEZA-Mitarbeitern, 9. und 21.8.2017.

und Lehren müssen gezogen werden. Informelle Informationsquellen sind miteinbeziehen. Beispielsweise sprach ein interviewter Mitarbeiter einer europäischen Entwicklungsagentur in Kosovo von einer internen schwarzen Liste, wo korrupte, politisch abhängige und OK nahe stehende Einzelpersonen, NGOs und Unternehmen wie Übersetzer, Bauunternehmen oder Hotels vermerkt sind.¹²¹ Zum Austausch von Erfahrungen und der Bildung eines Wissensfundus über die Problematik bestehen in der Regel verschiedene Austauschforen mit Partnern und anderen Entwicklungsakteuren im Land.

5.2 WIE KANN ENTWICKLUNGSHILFE OK ANGEHEN?

Der Begriff «Kriminalität» suggeriert bereits die gängige Vorgehensweise dagegen: die Strafverfolgung. Die Interventionen von Sicherheitskräften und Justiz und deren Stärkung sind unabdingbar im Kampf gegen OK. So wird aber meist staatliche, nicht menschliche Sicherheit hergestellt.¹²² Marktbasierte OK bleibt zudem nachfragegetrieben: Solange Drogen konsumiert werden und illegal bleiben und solange Migranten ihre Zukunft nur in Europa sehen, wird OK bestehen.

Auch Strafverfolgung kann unerwünschte Effekte haben. Repression kann die schwächeren kriminellen Akteure ausschalten und damit ihre besonders entwickelten Konkurrenten stärken.¹²³ Repression erhöht zwar das Risiko illegalen Handels, damit aber auch die Preise, die Profite und die Fähigkeit, Beamte und Politiker zu kaufen. Letztlich unterschätzt ein reiner Sicherheitsansatz die hohe Resilienz und Adaptionsfähigkeit krimineller Netzwerke.

Die Fallstudien und ein Blick zurück auf die OK begünstigenden Faktoren zeigten, dass in fragilen Kontexten Machstrukturen, Ressourcen und Legitimität zentral sind. Das UNO-Büro für Drogen und Kriminalität benennt die nachhaltigen Entwicklungsziele als beste Waffe gegen OK. Entwicklungsakteure können dem reaktiven Ansatz der Strafverfolgung einen Ansatz der Förderung von Resilienz und An-

121 Hintergrundgespräch mit Mitarbeiter einer europäischen Entwicklungshilfeagentur, 9.8.2017.

122 Jesperson, *Development engagement*, S.27.

123 Kavanagh, *Getting Smart*, S.9.

reize zu alternativer Lebensgrundlage entgegenstellen. Gewisse Skepsis herrscht jedoch unter Entwicklungshelfern, OK und damit ein Problem anzugehen, das von ihrem Kernauftrag, Leben zu verbessern, abweicht. Nach ähnlichen Bedenken hat Entwicklungsarbeit seit den 1990er-Jahren festgestellt, wie diamental bewaffneter Konflikt und gewalttätiger Extremismus Entwicklungszielen zuwiderlaufen, aber auch dass Entwicklungsprogramme diese Probleme angehen können.¹²⁴ Der Gefahr einer *Securitization* von Entwicklungsarbeit, und der Priorisierung der Sicherheit des Geberlandes, stehen gewisse Chancen von *Developmentization* von Sicherheitszusammenarbeit gegenüber. Es sollte unterschieden werden, welche entwicklungspolitischen Aktivitäten OK-relevant und welche OK-spezifisch sind. Dies kann Teil einer ehrlichen Kontext- und Impactanalyse sein und Scheu vor diesem Thema begegnen. Es ist erstaunlich, dass die 50-seitige DEZA-Strategie für Kosovo trotz vieler OK-relevanter Programme OK nirgends erwähnt.¹²⁵

Entwicklungszusammenarbeit kann selbst im Bereich *Sicherheit* OK entgegenwirken. Die britische Entwicklungsagentur DfID hatte eine Sicherheitssektorreform in Sierra Leone durchgeführt; USAID bemühte sich bei westafrikanischen Justiz- und Polizeireformen um einen Fokus auf menschliche Sicherheit, um *Community Policing*, Gang-Prävention und soziale Programme mit gefährdeten Jugendlichen.¹²⁶ Die Sicherheit gefährdeter Gruppen muss gewahrt werden: Mittels humanitärer Visa oder einer Förderung effektiven Zeugenschutzes können OK anprangernde Journalisten, Mitglieder der Zivilgesellschaft und Zeugen ermutigt werden.

Die Verbindung von OK und *Politik* muss gekappt werden. In der Korruptionsbekämpfung ist die DEZA zunehmend aktiv – im Kosovo mit spezifischen Programmen,¹²⁷ und durch die Beteiligung am U4-Netzwerk gegen Korruption.¹²⁸ Die DEZA-Strategie gegen Korruption versucht sowohl Entwicklungsarbeit zu schützen wie Korruption zu be-

124 Jespersen, *Development engagement*, S.24–32.

125 DEZA, *Strategy Kosovo 2017–2020*.

126 Jespersen, *Development engagement*, S.40ff.

127 DEZA, *Strategy Kosovo 2017–2020*, S.12.

128 U4, *About U4*.

kämpfen.¹²⁹ Bemühungen zur Transparenz von Wahlkampffinanzierung, Rechtssicherheit, Bankenaufsicht und öffentlichem Finanzmanagement gehen in diese Richtung.¹³⁰ Fälle wie Kosovo haben aber gezeigt, dass Gesetze und Institutionen allein unzulänglich sind ohne politischen Willen und Druck durch internationale Präsenz.¹³¹

Die Schweiz «hat Dezentralisierung im Blut»¹³²: Dezentralisierung und lokal verankerte Programme binden lokale Gruppen ein und umgehen allfällig etablierte kriminelle Netzwerke in der Hauptstadt. Sie sind jedoch keine Modell-

Dezentralisierung und lokal verankerte Programme binden lokale Gruppen ein und umgehen allfällig etablierte kriminelle Netzwerke in der Hauptstadt.

lösungen, wie die Konflikt und Korruption fördernde Dezentralisierung in Mali gezeigt hat. Im Bereich internationaler Regulierung können Staaten und internationale Entwicklungsakteure gegen OK wirken, beispielsweise durch die Propagierung globaler Standards wie des Kimberley-Prozesses zu Blutdiamanten oder der *Financial Action Task Force* gegen Geldwäscherei.¹³³ Die Schweiz als internationaler Finanzplatz und Drehscheibe von Rohstoff- und besonders Goldhandel steht dabei in besonderer Verantwortung, die wahrzunehmen sie sich entschlossen erklärt.¹³⁴

Der Bereich *Soziales* ist mit der Stärkung von Zivilgesellschaft, NGOs, Medien und Geschäftswelt gegenüber OK von grosser Bedeutung. Entwicklungsakteure stehen der Zivilgesellschaft oft nahe.¹³⁵ Zivilgesellschaftliche Bewegungen wie Gemeinschaften von Opfern krimineller Gewalt oder zivile Widerstandsgruppen gegen Schutzgeld können starke Signale gegen OK senden.¹³⁶ Im Bereich öffentlicher Gesundheit kann Entwicklungshilfe der Verbreitung von Dro-

129 DEZA, *Korruption bekämpfen*.

130 Jesperson, *Development engagement*, S. 44.

131 Pugh, *Statebuilding and corruption*, S. 87.

132 Hintergrundgespräch mit DEZA-Mitarbeiter, 21.8.2017.

133 Midgley/Briscoe/Bertoli, *Impacts of programmes*, S. 36.

134 Bundesrat, *Unlautere und unrechtmässige Finanzflüsse aus Entwicklungsländern*, 12.10.2016.

135 Jesperson, *Development engagement*, S. 37.

136 Midgley/Briscoe/Bertoli, *Impacts of programmes*, S. 26.

gen in der Gesellschaft entgegenwirken, die mit Drogenschmuggel oft einhergeht.¹³⁷

In der *Wirtschaft* können OK-spezifisch OK konkurrierende Geschäfte gefördert werden. Beispielsweise erübrigt die Einführung einer staatlichen Müllabfuhr illegale Müllentsorgung durch Mafiagruppen.¹³⁸ OK-relevant sind Wirtschaftsförderungsprogramme, die OK gleichwertige legale Beschäftigung schafft – wirtschaftlicher Aufschwung muss jedoch breit und nicht diskriminierend sein, um den Nährboden für OK zu schwächen.¹³⁹ Arbeitskraftintensive kriminelle Branchen sollten zuletzt angegangen werden.¹⁴⁰ Eine Umgestaltung von Subventionssystemen wie Lebensmittelhilfe kann OK verdrängen: Wenn die Varianz zwischen Preis und Marktpreis OK einlädt, können Subventionen in Form von Bargeld direkt an Haushalte geleitet werden.¹⁴¹

Viel Entwicklungsarbeit wird bereits zum Zweck staatlicher Sicherheit, Terrorismus- oder Migrationsbekämpfung eingerahmt – die Bekämpfung von OK und Korruption soll nicht zu einem weiteren Rahmen führen oder Entwicklungsarbeit durch unnötige Prozedere lähmen. In gewissen, besonders fragilen Kontexten sind die Ausprägungen und der Einfluss von OK aber stark. Entwicklungszusammenarbeit muss dem Thema OK unvoreingenommen gegenüberstehen. Die genannten Massnahmen zielen darauf, Entwicklungsprogramme mehr als nur verbrechenssicher zu machen: Sie können einen wertvollen Beitrag leisten, organisierte Kriminalität einzuhegen, Entwicklung effektiv zu fördern und Akzente im Sinne menschlicher Sicherheit zu setzen.

137 John de Boer / Louise Bosetti, «The Crime-Conflict Nexus: Assessing the Threat and Developing Solutions», in: *UNU-CPR Crime-Conflict Nexus Series 1* (2017), S. 5.

138 Rose-Ackerman/Palifka, *Corruption and Government*, S. 517.

139 Midgley/Briscoe/Bertoli, *Impacts of programmes*, S. 31f.

140 Felbab-Brown, *Hellish Road*, S. 2.

141 Scheye, *Organised Crime in Stabilisation*, S. 14.