

Friedensgutachten

2012

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Bonn International Center for Conversion (BICC)

Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)

**Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg (IFSH)**

herausgegeben von

**Bruno Schoch
Corinna Hauswedell
Janet Kursawe
Margret Johannsen**

LIT

1.7. Nichtstaatliche Gewalt und der Staat: eine doppelte Machtverschiebung

Anja P. Jakobi

Globale Machtverschiebungen betreffen nicht nur Staaten untereinander, sondern auch das Verhältnis von Staaten zu anderen, nichtstaatlichen Akteuren. Diese sehr heterogene Gruppe profitiert auf unterschiedliche Weise von Machtverschiebungen, beispielsweise durch neue Unterstützer für die Bekämpfung einer Regierung, durch eine globalisierte Wirtschaft, die staatliche Steuerung schwierig macht, oder durch weltweite, zivilgesellschaftliche Vernetzung mit Hilfe neuer Medien. In all diesen Fällen wird der Staat mit Aktivitäten nichtstaatlicher Akteure konfrontiert, auf die er nur begrenzt Einfluss nehmen kann. Diese Machtverschiebung hat zweifache Konsequenzen: Zum einen entstehen so neue Bedrohungen für den Staat. Durch nichtstaatliche Akteure hervorgerufene Sicherheitsbedrohungen können bestehende Mechanismen der Konfliktlösung wie Gesetze und Normen, Polizei und Judikative schwächen. Dabei ist das Spektrum der angewendeten Gewalt durch nichtstaatliche Akteure sehr breit und reicht von Bürgerkriegen und Rebellengruppen zu Bedrohungen menschlicher Sicherheit bis zu „virtueller Gewalt“ durch *Cyberwar*. Andererseits können die Potenziale nichtstaatlicher Akteure auch für staatliche Ziele genutzt werden. Dies ist in Kernbereichen staatlichen Handelns – wie innere und äußere Sicherheit – jedoch besonders anspruchsvoll.

Dieser Beitrag analysiert das Verhältnis von Staat zu nichtstaatlicher Gewalt in drei Schritten: Im ersten Abschnitt werden drei mögliche Relationen von Staat und privaten Gewaltakteuren bestimmt, die jeweils unterschiedliche Formen von Machtverschiebungen implizieren. In einem zweiten Schritt zeigt der Beitrag anhand verschiedener Formen transnational organisierter Kriminalität, wie diese Spannungsverhältnisse Staaten und die internationale Gemeinschaft herausfordern. Abschließend zeigt er Perspektiven für den Umgang mit nichtstaatlichen Akteuren auf. Der Beitrag legt einen Schwerpunkt auf Bedrohungspotenzial für Staat und Bevölkerung und rückt die Machtverschiebung zu nichtstaatlichen Akteuren, besonders zur transnationalen organisierten Kriminalität, in den Fokus. Hier ist das spannungsreiche Verhältnis von Staat, Gesellschaft und Bedrohung besonders deutlich.¹ Damit wird jedoch nur ein klei-

1 Zu einer Analyse verschiedener Formen globaler Kriminalitätsbekämpfung siehe: Anja P. Jakobi: *Common Goods and Evils? The Formation of Global Crime Governance*. Habilitationsschrift Fachbereich Gesellschafts- und Sozialwissenschaften, TU Darmstadt 2011.

nes Spektrum möglicher Aktivitäten und Perspektiven behandelt. Die Darstellung der Bandbreite nichtstaatlicher Gewalt im diesjährigen Friedensgutachten macht deutlich, wie umfangreich die Verschiebungen hin zu nichtstaatlicher Gewalt sind. Deren Akteure werden in der Wissenschaft aus unterschiedlicher Perspektive analysiert. Sie lassen sich als offensichtliche Gefahr für den Staat und die Bevölkerung, als Vertreter von marginalisierten politischen Interessen, oder auch als ein Gebiet effektiv verwaltende Warlords untersuchen – um nur einige Möglichkeiten zu nennen. Im Folgenden stehen staatliche Möglichkeiten im Umgang mit nichtstaatlicher Gewalt im Mittelpunkt.

Nichtstaatliche Gewaltakteure und der Staat – Bedrohung und Ressource

Die Bedrohung des Staates durch nichtstaatliche Gewalt erfolgt in unterschiedlichen Formen und mit verschiedenen Auswirkungen, doch lassen sich grundsätzlich drei Arten unterscheiden: ein Nullsummenspiel zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, ein parasitäres Verhältnis und ein kooperatives Verhältnis.

Das Nullsummenspiel zeigt sich am deutlichsten in offener Gewalt in Bürgerkriegen. Die Zunahme dieser Konflikte ist seit den 1990er Jahren deutlich und die negativen Konsequenzen für die Zivilbevölkerung sind vielfältig. Die internationale Politik hat darauf mit Konzepten wie *Human Security* oder der *Responsibility to Protect* reagiert. Neben offene Gewalt tritt das Phänomen der beschränkten Staatlichkeit oder der fragmentierten Souveränität, das sind Fälle, bei denen das staatliche Gewaltmonopol räumlich oder zeitlich nicht durchsetzbar ist. Aktuelle Beispiele dafür finden sich in Nord- und Lateinamerika, wo Banden wie die *Mara Salvatrucha* oder *Mara 18* in mehreren Staaten Gebiete kontrollieren, Bandenkriege führen und den Drogenhandel organisieren. In den vergangenen Jahren kamen in Mexiko Dutzende von Personen im Kontext eskalierender Bandenkonflikte ums Leben. Gerade die Verquickung von Kriminalität und Gewalt hat hier zu einem großen Problem der inneren Sicherheit geführt. Ausschlaggebend dafür ist oft eine Kombination zweier sich gegenseitig verstärkender Faktoren: Zum einen die hohen Gewinne, die durch Kriminalität und insbesondere Drogenhandel erzielt werden, zum anderen desolate soziale Verhältnisse der Bandenmitglieder und Mangel an alternativen Lebensmodellen. Der Raum, den der Staat nicht durch effektive oder legitime Aktivität einnehmen kann, wird so zu einem Raum, in dem nichtstaatliche Akteure die Regeln setzen.

Doch die Zunahme nichtstaatlicher Macht muss nicht notwendigerweise ein Nullsummenspiel darstellen, nichtstaatliche Gewalt ist teilweise auf funktionierende Staatlichkeit angewiesen: Beispielsweise bietet ein politisches System kriminellen Akteuren Möglichkeiten der Korruption und lässt damit ein reibungsloseres Funktionieren krimineller Aktivität entlang staatlicher Ordnung zu. Auch Rebellengruppen können davon profitieren, wenn Staatlichkeit teilweise intakt ist, erlaubt das ihnen doch mit Hilfe bestehender Institutionen und internationaler Vernetzung möglicherweise eine schnelle Neugründung eines Staates, anerkannte Unabhängigkeit oder Machtübernahme. Es liegt also nicht immer im Interesse von Gewaltakteuren, staatliche Institutionen zu schwächen.

Nicht zuletzt ist mit der zunehmenden Bedeutung von nichtstaatlichen Gewaltakteuren auch eine weitere, kooperative Rolle verbunden. Sie erbringen in Räumen begrenzter Staatlichkeit Leistungen, die in der Funktion denen anderer Staaten nahekommen. Dabei steht nicht unbedingt ein öffentliches Gut im Mittelpunkt, sondern es sind oft nur beschränkte Leistungen für ausgewählte Gruppen, doch leisten nichtstaatliche Akteure wichtige Unterstützung zur Aufrechterhaltung einer öffentlichen Ordnung. Sie etablieren teilweise Gerichtsbarkeit und Sicherheit, organisieren eine Schattenwirtschaft oder versorgen eigene Mitglieder und Angehörige. Für externe Akteure – beispielsweise Truppen intervenierender Staaten oder die Entwicklungszusammenarbeit – ergeben sich damit auch immer Fragen der Einbindung oder Berücksichtigung dieser Akteure.

Darüber hinaus können nichtstaatliche Gewaltakteure auch zu Adressaten von Ansprüchen werden, die sonst nur an staatliche Institutionen herangetragen werden: Die private Initiative *Geneva Call* arbeitet daran, Rebellengruppen und andere Gewaltakteure zur Unterzeichnung und Befolgung internationaler Abkommen zu bewegen, beispielsweise des Landminenverbots. Wenngleich der genaue Wirkungsgrad schwer zu messen ist, haben bereits mehr als 40 Gruppen dieses Abkommen unterzeichnet und tragen so als Gewaltakteure zur Wahrung bestimmter Regeln in Kampfhandlungen bei. *Governance*-Leistungen können aber auch von anderen nichtstaatlichen Akteuren erbracht werden: So werden Banken seitens des Staates dazu verpflichtet, Geldwäsche durch kriminelle Akteure aufzudecken, sodass hier ein Dreiecksverhältnis von Staat, reguliertem Gewaltakteur und weiterem nichtstaatlichen Akteur entsteht. Tabelle 1 fasst die grundsätzlichen Typen des Spannungsverhältnisses zwischen Staat, staatlichem Gewaltmonopol und nichtstaatlicher Gewalt zusammen.

Tabelle 1: Machtverschiebungen im Kontext nichtstaatlicher Gewalt

<i>Typ</i>	Nullsummenspiel	Parasitäres Verhältnis	Kooperation
<i>Kennzeichen</i>	Macht kommt nicht-staatlichen Akteuren in dem Maß zu, in dem es dem Staat abhanden- kommt	Macht kommt nicht-staatlicher Gewalt zu, weil sie den Staat für sich nutzt	Macht nichtstaatlicher Akteure wird genutzt, um staatliche Ziele zu erreichen
<i>Beispiel</i>	Zerfallene Staaten und Herrschaft von Warlords	Korruptierte Politik und Polizei als Hilfe für Kriminalität	Banken setzen Gesetze gegen Geldwäsche durch

Regulierung, Kriminalisierung und Bekämpfung von nichtstaatlicher Gewalt

Diese drei Typen staatlicher und nichtstaatlicher Beziehungen zeigen, dass auch die Konsequenzen von Machtverschiebungen unterschiedlich ausfallen können. Die bekanntesten Maßnahmen zur Bekämpfung von nichtstaatlicher Gewalt orientieren sich am Nullsummenspiel und bestehen aus Abstufungen repressiver Maßnahmen, vor allem Kriminalisierung und Regulierung. Regulierung betrifft beispielsweise den Waffenhandel oder auch Ressourcen wie „Blutdiamanten“, die die Dauer bewaffneter Konflikte verlängern können.

Die umfangreiche internationale Kriminalisierung vieler Aktivitäten hat in den letzten Jahren zugenommen: Während Drogenhandel und -konsum seit dem frühen 20. Jahrhundert international verfolgt werden, kamen später weitere UN-Konventionen gegen Korruption oder gegen transnational organisierte Kriminalität dazu. Zusätzlich hat man bilaterale und multilaterale Polizeikooperation verstärkt sowie internationale Institutionen ausgebaut (Europol oder das *UN Office on Drugs and Crime*, UNODC). Transnational organisierte Kriminalität rückt schließlich seit den 1990er Jahren verstärkt in den Fokus der internationalen Politik. Dabei stehen nur teilweise klassische Sicherheitsbedrohungen des Staates im Mittelpunkt: Kriminelle Akteure können durch bewaffnete Konflikte profitieren, Sicherheitsprobleme im virtuellen Raum erzeugen oder menschliche Sicherheit konkret gefährden.

Insbesondere die ökonomische Globalisierung und moderne Telekommunikation werden als Gelegenheitsstrukturen thematisiert, die kriminelle Handlungen heute besonders vereinfacht. Allerdings ist es wichtig, diese Entwicklungen in einen historischen und wirtschaftlichen Kontext zu stellen: So wurde seitens der Polizei schon im 19. Jahrhundert beklagt, dass die neuen, internationalen Transportmöglichkeiten (Eisenbahn) und die neuen Kommuni-

kationsmedien (Presse) Kriminalität erleichtern würden. Gleichzeitig erfolgt die heutige Transnationalisierung von Kriminalität vor dem Hintergrund einer allgemeinen Zunahme internationaler Handelsströme – ob der Anteil illegaler Warenströme relativ zu dem legalen Warenhandel zugenommen hat, ist unklar. Auch der Staat verfügt heute über mehr Möglichkeiten zur Verfolgung von Kriminalität. Damit ist nicht notwendigerweise ein Erfolg garantiert, aber die Machtverschiebung ist nicht zwangsläufig so eindeutig, wie es zunächst scheinen kann.

Im Folgenden werden die wichtigsten Aktivitäten transnational organisierter Kriminalität kurz dargestellt und die erfolgten und möglichen Gegenmaßnahmen vorgestellt. Wie sich zeigt, hat insbesondere die Kooperation von Staaten und Behörden über Ländergrenzen hinweg stark zugenommen. Die Auflistung macht deutlich, dass gerade die neueren Bedrohungen wie *Cybercrime*, aber auch komplexe Sicherheitsprobleme wie Kriegsökonomien in hohem Maße eine Kooperation von Staat und anderen Akteuren voraussetzen. Insbesondere die Netzwerkstrukturen von Kriminalität stehen seit einiger Zeit im Mittelpunkt der Diskussion um Aufdeckung und Verfolgung transnational organisierter Kriminalität. Dabei wird vor allem die Idee verfolgt, dass kriminelle und gewalttätige Netzwerke nur durch Netzwerke verfolgt werden können („It takes a network to destroy a network“). Das Problem ist jedoch ungleich komplexer: Die neuen Sicherheitsprobleme sind sowohl innerstaatlich als auch global, sie werden von nichtstaatlichen und staatlichen Akteuren verursacht und betreffen auch beide. Ihre Lösung muss deshalb in einer Politik liegen, die nichtstaatliche und staatliche Kompetenzen verzahnt. All diese Tendenzen münden in eine Transnationalisierung von Sicherheitspolitik: Eine klare Abgrenzung von Innen- und Außenpolitik ist damit immer weniger möglich, ebenso wie sich die Zuständigkeiten von öffentlichen und privaten Akteuren miteinander verbinden.

Drogenhandel

Die Bekämpfung des Drogenhandels stellt seit Langem einen Schwerpunkt internationaler Kriminalitätsbekämpfung dar. Nachdem Kokain eine große Rolle bei der Finanzierung der lateinamerikanischen Kartelle der 1980er und 1990er Jahre gespielt hatte, sind dort heute eine Vielzahl rivalisierender Banden tätig, die ihre Konflikte in der Gesellschaft austragen. Die FARC oder die *Maras* sind hier als Beispiele zu nennen. Während erstere auch mit dem Verkauf von Drogen versuchen, ihren Kampf gegen die Regierung zu finanzieren, sind letztere vor allem aus ökonomischen Motiven am Drogenhandel interessiert. Eine

Trennschärfe zwischen politischen und ökonomische Motiven ist jedoch nicht immer gegeben: Die afghanische Heroinproduktion dient beispielsweise der Finanzierung von Milizen und gewalttätigen Gruppen (vgl. Friedensgutachten 2010, Beitrag 1.5.).

Machtverschiebungen und internationale Politik beeinflussen den Drogenhandel. Dieser profitiert von einer kontinuierlichen Nachfrage in den Industrieländern, und die Nachfrage könnte in den aufstrebenden Staaten – darunter sind Anrainer der wichtigen Transitrouten – ebenfalls zunehmen. Der Krieg in Afghanistan hat das Land zum größten Heroinproduzenten der Welt gemacht. Die durch Drogenhandel erwirtschafteten Vermögen verringern die Möglichkeiten, ihn wirksam zu verfolgen, sei es durch Bewaffnung krimineller Gruppen oder durch Bestechung der Behörden. Die Bekämpfung von Drogen basiert vorrangig auf Kriminalisierung. Das führt dazu, dass effektive Bekämpfung der Produktion oder Schmuggelwege typischerweise in Ausweichstrategien seitens der Produzenten und Händler mündet – also neue Anbaugelände und Schmuggelrouten gesucht werden. Andere Wege der Bekämpfung werden ebenfalls etabliert: So muss der Chemiehändler Materialien melden, die zur Herstellung von Drogen genutzt werden können. Zivilgesellschaftliche Akteure setzen sich für Aufklärung und bessere Lebensbedingungen Suchtkranker ein. Neben der moralischen Bewertung und der Sicherheitsbedrohung durch Drogenhandel wird zunehmend auch die Bekämpfung von Ursachen der Drogenproduktion thematisiert. So sind Drogen lukrativ und oft die einzige verfügbare Einnahmequelle für viele Bauern. Jede Strategie, die diese ökonomischen Anreize nicht ändert, muss ins Leere laufen. Gerade der jahrzehntelange, hart geführte, aber letztlich erfolglose Kampf der USA gegen den Drogenanbau in Lateinamerika zeigt die Grenzen der repressiven und kriminalisierenden Maßnahmen.

Trotz seiner Mängel ist die Bekämpfung von Drogenhandel für andere Teilbereiche der Kriminalitätsbekämpfung stets eine Initialzündung gewesen. So wurde Europol als *European Drug-Unit* gegründet, dann hat man deren Kompetenzen erweitert. Geldwäsche wurde zunächst im Kontext von Drogenhandel diskutiert, während sie heute darüber hinausgehend kriminalisiert wird. Auch viele Verfahren der internationalen Polizei- und Justizzusammenarbeit wurden in der Anti-Drogenkonvention der UNO von 1989 zuerst festgeschrieben: Diese Regelungen erleichterten die Kooperation und wurden später auf andere Bereiche der globalen Kriminalitätsbekämpfung ausgedehnt.

Kriegsökonomien

Der Zusammenhang von Kriminalität und anderen Formen nichtstaatlicher Gewalt wird besonders in Kriegsökonomien deutlich: Hier werden natürliche Ressourcen dazu genutzt, einen Krieg zwischen Konfliktparteien zu ermöglichen und aufrechtzuerhalten. So können Waffen erworben, Söldner bezahlt und persönlicher Reichtum der Befehlshaber gesichert werden. Seit einigen Jahren wird insbesondere der Handel mit „Blutdiamanten“ als eine Quelle des Wohlstandes von Rebellengruppen bekämpft. Diese Diamanten werden teilweise von zwangsrekrutierten Arbeitern geschürft und befördern die Konflikte durch hohen Gewinn bei niedrigen Kosten. Im Rahmen des „Kimberley-Prozesses“, eines Zertifizierungsverfahrens, an dem staatliche Stellen, Minen und Diamantenhändler beteiligt sind, versucht man zu verhindern, dass Diamanten aus Konfliktzonen in den Handel gelangen. Auch Konsumenten werden dabei einbezogen, um eine kritische Öffentlichkeit gegen den Diamantehandel mit gewalttätigen Gruppen zu schaffen. Wenngleich das Verfahren nicht ohne Schwächen ist, zeigt es doch, dass die Macht nichtstaatlicher Akteure – hier der Diamantenindustrie – genutzt werden kann, nichtstaatliche Gewalt zu beschränken. Gewalt in Bürgerkriegen kann so durch die Kombination verschiedener Akteure eingedämmt werden, wenn ein kooperatives Verhältnis zu Wirtschaftszweigen besteht, die potenziell von den Kriegsökonomien profitieren.

Korruption und Geldwäsche

Regulierung wurde auf internationaler Ebene insbesondere auch in den Bereichen Korruption und Geldwäsche vorangetrieben, die beide dazu dienen, Kriminalität zu ermöglichen, zu vereinfachen oder daraus resultierende Gewinne effizient zu nutzen. Eine Vielzahl internationaler Abkommen wurde geschlossen. Auch hat das Engagement nichtstaatlicher Akteure stark zugenommen. Im Fall von Korruptionsbekämpfung ist insbesondere die Organisation *Transparency International* zu nennen, die sich seit Mitte der 1990er Jahre für Transparenz einsetzt und Korruptionsindizes veröffentlicht, um die Wirkung des Kampfes gegen Korruption zu messen. Im Bereich Geldwäsche werden in die Implementierung der Regeln vor allem Banken eingebunden: Sie überprüfen Geldtransfers und die Herkunft großer Vermögen. In beiden Fällen kann die Kriminalisierung und Verfolgung also auf die Unterstützung von nichtstaatlichen Akteuren zurückgreifen. *Transparency International* schafft Öffentlichkeit, um auf das Problem Korruption aufmerksam zu machen und auf die Einhaltung und Ausweitung von Regeln zu drängen. Banken und an-

dere Finanzinstitute werden von staatlicher Seite dazu verpflichtet, Standards gegen Geldwäsche einzuführen und zu überwachen. Die Macht, die den nicht-staatlichen Akteuren zukommt, kann hier also für Ziele des Staates genutzt werden. Es treten dabei allerdings Zielkonflikte auf. So besteht eine zentrale Bankdienstleistung darin, Vermögen diskret zu verwalten, sodass man hier nicht notwendigerweise ein Interesse an der Umsetzung voraussetzen kann. Die Überprüfung der Implementierung ist daher Teil internationaler Abkommen.

Machtverschiebungen können sich in diesem Feld sehr stark auswirken: Zunächst kann das, was in einem Land als Korruption gilt, in anderen Ländern eine kulturell akzeptierte oder notwendige Praxis sein. Ein Beispiel dafür ist das chinesische *Guanxi*, ein Beziehungsnetzwerk, das auch gegenseitige Gefälligkeiten einschließt. Internationale Machtverschiebung impliziert auch den Aufstieg anderer kultureller Hintergründe, was dazu führen könnte, dass internationale Normen gegen Kriminalität langfristig aufgeweicht werden. Auch die Bekämpfung von Geldwäsche kann sich in Zukunft in Staaten mit aufstrebenden Finanzzentren verlagern. Dort kann zunächst durchaus Interesse an hohen Geldeinlagen bestehen, selbst wenn deren Herkunft zweifelhaft ist. Entscheidend wird sein, wie ernst die Staaten die Bekämpfung von Geldwäsche und Korruption nehmen, und wie gut es auch in weniger regulierten Ländern gelingt, nichtstaatliche Akteure wie Unternehmen und Banken auf diese Regeln zu verpflichten.

Menschenhandel und Menschenschmuggel

Ein Bereich menschlicher Sicherheit, in dem kaum Fortschritte zu erzielen sind, ist Menschenhandel und Menschenschmuggel. Während Menschenhandel Frauen, Männer und Kinder zu einer Ware degradiert, bedeutet Menschenschmuggel, aus der Not von Flüchtlingen oder sozial perspektivlosen Menschen Kapital zu schlagen und ihre Migration als „Schleuser“ zu unterstützen. Drei Phasen des Menschenschmuggels sind zu unterscheiden: Anwerbung im Heimatland, Transfer über Drittländer und Eintritt in das Zielland. Beim Menschenhandel kommt noch die Ausbeutung als Arbeitskraft dazu. Die Grenzen sind auch hier nicht trennscharf. Menschen, die einen Schmuggler zahlen, bemerken teilweise erst später, dass sie Opfer eines Menschenhändlers sind.

Die Bekämpfung dieser Formen von Kriminalität setzt zumeist auf Bestrafung der illegalen Einreise und auf die Rückführung. Dies vermag jedoch die Migration, die in verarmten und gewalttätigen Gesellschaften ihre Wurzeln hat, kaum einzudämmen. Gerade wegen der zunehmenden Abwehr und verstärkten

Kontrollmechanismen weichen Menschenhändler und -schmuggler auf immer gefährlichere Routen und Transportmethoden aus, wie die Überfahrten im Mittelmeer demonstrieren. Während gehandelte Menschen zumindest kurzfristig Unterstützungsleistungen im Zielland erhalten, sind geschmuggelte Migranten primär „Täter“, da sie illegal einreisen. In ihnen auch Träger von Menschenrechten zu sehen und alles zu tun, um die Situation im Herkunftsland zu verbessern, ist eine zentrale politische Herausforderung. Auch veränderte Möglichkeiten der legalen Einreise könnten steuernd wirken. Internationale Machtverschiebungen werden sich hier aber insbesondere dahingehend auswirken, dass sich Migration an anderen Zielländern orientiert. Nachlassende Migration kann deshalb auch ein Indikator von Wohlstandsverschiebungen sein.

Cybercrime und Cyberwar

Neben die klassischen Kriegs- und Bedrohungsszenarien sind *Cyberwar* und *Cybercrime* getreten, Bedrohungen im Internet. Hier erfolgen Angriffe auf kritische Infrastruktur beispielsweise durch Viren oder Trojaner, die komplexe und schwer zu beseitigende Fehlfunktionen auslösen können. Die Regulierung des Internets und damit auch eine Nachvollziehbarkeit von Aktivitäten steckt in den Anfängen, hier ist die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren wie Providern und anderen Telekommunikationsdienstleistern wichtig. Auch in diesem Bereich sind Zielkonflikte festzustellen, sowohl aufseiten der Internetanbieter, die ihre Kunden gegebenenfalls überwachen und deren Daten speichern sollen, als auch aufseiten des Gesetzgebers, der Transparenzgebote und Schutz von Privatheit gegeneinander abwägen muss. Die Situation wird dadurch verschärft, dass der *Cyberspace* keine Grenzen kennt, diese Fragen daher international angegangen werden müssen. Deshalb ist hier politische Willensbildung dringend erforderlich, aber umso schwieriger.

Cybercrime und *Cyberwar* sind durch eine hohe Komplexität diverser Akteurskonstellationen, verschiedene Interessen, unterschiedliche technische Voraussetzungen und grundsätzliche Normenkonflikte gekennzeichnet. Machtverschiebungen werden sich dadurch auswirken, dass – ähnlich wie in dem Wettbewerb um die bemannte Raumfahrt – Technologievorteile direkt zu strategischen Vorteilen werden. Wenn es um *Cybercrime* und *Cyberwar* geht, sind die Staaten auf die Ressourcen und Ideen nichtstaatlicher Akteure, der Privatwirtschaft und unabhängiger Entwickler angewiesen. Virtuelle Bedrohungen sind ein wichtiges zukünftiges Feld der Kriminalitätsbekämpfung, in dem der Staat auf die Kooperation mit anderen Akteuren angewiesen ist. Dies

mit anderen zivilen Ansprüchen an die Freiheit des Internets zu verbinden, ist eine große, noch ungelöste politische Herausforderung.

Inhärente Grenzen der Kriminalitätsbekämpfung

Der stetige Zufluss an Waffen, immer neue Formen und Wege von Kriminalität und große Opferzahlen zeigen, dass internationale Kooperation, Regulierung und Kriminalisierung nur teilweise glücken. Ein Grund dafür liegt auch in einem zyklischen Verhältnis von Kriminalität und deren Bekämpfung: Insbesondere die effektiven Methoden der Prävention und der Verfolgung provozieren, dass kriminelle Akteure ihre Strategien verändern – am deutlichsten ist dies in den wechselnden Anbaugebieten von Kokapflanzen und Schlafmohn zu sehen. Jeder Erfolg der Ermittlungsbehörden birgt so bereits die Möglichkeit des zukünftigen Scheiterns. Daneben führt noch ein weiterer Effekt zu einem statistischen Anstieg der Delikte: die Tatsache, dass immer mehr Handlungen international kriminalisiert werden und damit überhaupt erst in den Fokus gelangen. So führt die Zunahme internationaler Regelungen gegen Kriminalität zu der scheinbaren Paradoxie, dass sie Kriminalität erhöhen. Dies bedeutet nicht, dass keine reale Bedrohung existierte, aber es zeigt, dass Kriminalisierung und Verfolgung – ebenso wie ausbleibende Kriminalisierung – Ergebnisse gesellschaftlicher Prioritäten sind. Ein plakatives Beispiel dafür sind die sogenannten „Blutdiamanten“, die als Ressource für Rebellengruppen geächtet und weltweit reguliert werden. Diese Ächtung bezieht sich nicht auf „Blutöl“ oder andere Ressourcen, die ähnliche Vermögenswerte darstellen und Konflikte schüren, von denen die Abnehmer jedoch in anderer Weise abhängig sind. Die Bedrohung durch nichtstaatliche Gewalt ist insofern immer eine durch Politik, Medien und Gesellschaft thematisierte Bedrohung und korrespondiert nicht notwendigerweise mit dem realen Gefahrenpotenzial. Dieser mangelnde Zusammenhang von Gefahr und Bedrohung wird in der Innenpolitik von Kriminologen als „Kriminalitäts-Furcht-Paradoxon“ bezeichnet, es gilt aber auch für die transnationalen Bedrohungen. In der Konsequenz sollte internationale Kriminalisierung und Verfolgung ähnlich kontrovers diskutiert werden, wie dies im Hinblick auf nationale Gesetze erfolgt. Gerade die Versicherheitlichung dieses Politikfeldes verhindert dies jedoch weitgehend.

Konsequenzen: Machtverschiebungen positiv nutzen und Normen fördern

Machtverschiebungen sind Kennzeichen internationaler Politik: Dies betrifft Verschiebungen von Staaten untereinander, aber auch Verschiebungen vom Staat zu nichtstaatlichen Akteuren. Zunächst stellt beides ein Risiko für die effektive Aufrechterhaltung von Frieden dar. Allerdings wirken in dieser Betrachtung auch Mechanismen, die wir aus anderen Bereichen der Risikopolitik kennen, namentlich die Tendenz, die größten Risiken in den Vordergrund zu stellen, selbst wenn sie am wenigsten wahrscheinlich sind. Dieser Blick verstellt auch leicht eine Einschätzung der Möglichkeiten: Insgesamt multiplizieren sich mit Machtverschiebungen Risiken für den Frieden, aber es wachsen auch Möglichkeiten, ihnen zu begegnen.

Nichtstaatliche Akteure können Staaten bei der Umsetzung öffentlicher Interessen unterstützen. Damit gehen jedoch auch Zielkonflikte und Gefahren einher, insbesondere die Relativierung der demokratischen Entscheidungsfindung. Denn nichtstaatliche Akteure vertreten ja gerade nicht öffentliche Interessen, sondern haben partikulare Zielsetzungen, die nur im Idealfall mit denen des Staates konvergieren. Damit verbunden stellt sich aber auch die Frage der Legitimität, mit der nichtstaatliche Akteure eingebunden werden. Die Delegation von Verantwortung an Firmen, beispielsweise an Banken im Bereich Geldwäsche, aber auch an Internetprovider im Fall *Cybercrime*, bedeutet einen Zugriff auf Daten, die dem Staat in dieser Form nicht zur Verfügung gestellt werden würden, sondern im Rahmen privater Vertragsverhältnisse entstanden sind. Während sich hier die Rechte und Pflichten aller Beteiligten noch abwägen lassen, ist dies in anderen Bereichen weniger möglich und realistisch. So ist durchaus fraglich, wie moralisch wünschenswert es ist, dass Rebellen Gruppen von privaten Akteuren in Verhandlungen um die Nichtnutzung von Landminen einbezogen werden. Friedenspolitisch ist jede Reduktion von Gewalt anzustreben, aber es ist unklar, in welchem Verhältnis sie zu den Opfern steht, die die Kämpfe bereits gekostet haben und die durch die Handlungen derjenigen bedingt waren, mit denen nun verhandelt wird. Insgesamt treten also in den neuen Machtkonstellationen genau jene Spannungsverhältnisse von Effektivität und Legitimität auf, die Politik und Politikwissenschaft seit Langem beschäftigen.

Friedenspolitisch fällt bei der Betrachtung von globaler Kriminalitätsbekämpfung eine Lücke auf, die auch in der nationalstaatlichen Herangehensweise an Kriminalität immer größer wird, dort jedoch auf eine lange Tradition zurückblicken kann: die Rolle von sozialpolitischen Maßnahmen für gesell-

schaftliche Integration und damit als Mittel gegen Kriminalität. Auf globaler Ebene sind Kriminalitätsbekämpfung und Sozialpolitik zwei voneinander getrennte Diskurse, selbst wenn Fälle wie somalische Piraterie (vgl. Beitrag 2.1.) oder auch Menschenhandel und Menschenschmuggel deutliche gesellschaftliche Ursachen haben. Während europäische Rechtssysteme Sozialpolitik auch als Mittel für den sozialen Frieden einsetzen, spielen ähnliche Überlegungen in Diskussionen um globale Kriminalität kaum eine Rolle. Gesellschaftliche Integration in anderen Ländern sollte aber Teil von Entwicklungszusammenarbeit sein und wäre auch eine Alternative zu einem auf Wirtschaftswachstum ausgerichteten Modell der Entwicklung.

Nicht zuletzt bleibt legitime Kriminalitätsbekämpfung immer notwendig. Die westlichen Demokratien haben Verfahren etabliert, um zugleich Bürger gegen den Staat zu schützen und die Macht des Staates einzuschränken. Die Rolle von Geheimdiensten, die nur teilweise an diese Regeln gebunden sind, ist daher besonders im Inland eingeschränkt. Die in den letzten Jahren feststellbare Zunahme von internationaler Kriminalitätsbekämpfung auf Basis geheimdienstlicher Informationen weist das große Manko auf, dass diese Ermittlungen nicht transparent sind. Internationale Machtverschiebungen bergen noch ein weiteres und ungleich höheres Risiko: Da beispielsweise China keinen Schutz der Bürger vor dem Staat garantiert, können sich internationale Ermittlungen negativ auf bestehende Rechtsnormen auswirken. Die westlichen Staaten sind gefordert, nicht um der vermeintlichen Effektivität willen Menschen- und Bürgerrechte zu vernachlässigen. Der Widerspruch von Effektivität und normengeleitetem Verhalten wird wahrscheinlich zunehmen – und globale Machtverschiebungen werden die Normen zusehends in Frage stellen. Nur wenn Staaten und Zivilgesellschaft trotzdem für sie eintreten, können sie auch in Zukunft verwirklicht werden.