

Diskussionspapier
Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Dušan Reljić

Die Balkan-Mafia

Organisierte Kriminalität und kriminalisierter Staat
im Westlichen Balkan

Diskussionspapier FG 2, 2007/ 09, Dezember 2007
SWP Berlin

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der For-
schungsgruppe, die nicht
als SWP-Papiere heraus-
gegeben werden. Dabei kann
es sich um Vorstudien zu
späteren SWP-Arbeiten
handeln oder um Arbeiten,
die woanders veröffentlicht
werden. Kritische Kommen-
tare sind den Autoren in
jedem Fall willkommen.

Inhalt

3 Problemstellung und Empfehlungen

4 *Global Balkans* oder europäisierter Balkan?

5 Die Balkan-Route

6 Der Stabilitätsexport in die Westbalkanstaaten

8 Zwischen "Balkanisierung" und "Europäisierung"

10 Transition im Zeichen der Kriminalität: die Verflechtung zwischen der Ober- und Unterwelt

11 Kriminalisierte Staaten

12 Umverteilung des Volkseigentums mit kriminellen Methoden

14 Das "Trojanische Pferd": die Finanzierung der politischen Parteien

15 Aus der Unter- in die Oberwelt: Kosovo und Makedonien

16 Drogen, Waffen und Politik

19 Verbindungen zu trans-nationalen terroristischen Gruppierungen

21 Wandel durch Integration in die EU

22 Wird die EU "wankelmütig"?

Problemstellung und Empfehlungen

Die Ausbreitung der organisierten Kriminalität in den Ländern des Westbalkans* wird als Bedrohung für die Europäische Union und den Westen insgesamt empfunden. So wird in dem jüngsten gemeinsam von der Europäischen Kommission und dem Europarat herausgegebenen einschlägigen Bericht festgestellt, dass organisierte Kriminalität nicht nur die soziale und wirtschaftliche Entwicklung in Südosteuropa beeinträchtigt, sondern auch Auswirkungen über die Grenzen dieser Region hinweg zeigt. Die Westbalkanländer werden dementsprechend häufig als unerwünschte Anwärter im Hinblick auf den EU-Beitritt wahrgenommen, da sie, wie es scheint, aufgrund ihrer misslichen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verfassung derzeit nicht in der Lage sind, die Kopenhagener Demokratie-Kriterien umzusetzen und Instabilität, insbesondere in Form organisierter Kriminalität, in die EU bringen würden. Allerdings hat die EU bereits 1999 den Ländern des Westbalkans eine Beitrittsperspektive eröffnet. Dieser Schritt sollte zur langfristigen Stabilisierung der Region und somit auch zur dauerhaften Friedensordnung in Europa beitragen. Wann und ob die Staaten des westlichen Balkans der Europäischen Union beitreten werden, ist allerdings offen. Auch wenn einzelne Länder, wie die Republik Makedonien, den Kandidatenstatus erhalten haben, müssen sie um die Aufnahme bangen. Als einer der Hauptgründe dafür wird stets angeführt, dass die Verwurzelung der Korruption und organisierten Kriminalität in den staatlichen und politischen Strukturen des Westbalkans ein Sicherheitsrisiko für die EU darstellt. Deswegen gehört auch die Bekämpfung dieser Erscheinungen zu den Schwerpunkten des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP), der 199 von der EU für den Westbalkan ins Leben gerufen wurde, um die Region langfristig in die Union zu integrieren.

* Das Kunstwort "Westbalkan" wurde von der EU-Bürokratie geschaffen, um für die Staaten des ehemaligen Jugoslawien (Serbien, Montenegro, Kroatien, Bosnien-Herzegowina, ehemalige jugoslawische Teilrepublik Makedonien), ohne Slowenien, aber einschließlich Albanien, einen gemeinsamen Nenner zu finden.

Die Maßnahmen der EU und anderer internationaler Akteure sowie die Bemühungen der betroffenen Staaten selbst haben bisher jedoch nicht die gewünschten Ergebnisse gebracht, zumindest nicht in der erforderlichen Qualität und Schnelligkeit. Die Gefahr einer weiteren gegenseitigen Entfremdung zwischen der EU und dem sich scheinbar noch weiter "balkanisierenden" Westbalkan ist augenfällig. Dessen ungeachtet hat sich die EU dazu entschieden, für die Friedenssicherung und Rechtsstaatlichkeit in Kosovo und Bosnien-Herzegowina Verantwortung zu übernehmen, zwei nach wie vor unter UNO-Obhut stehende Gebiete. Somit wird die Auseinandersetzung mit der organisierten Kriminalität in Südosteuropa unmittelbar zu einem Prüfstein für die EU.

In diesem Diskussionspapier werden die politischen Verhältnisse analysiert, die dazu geführt haben, dass Korruption und organisierte Kriminalität zu einem prägenden und zählebigen Bestandteil der Gesellschaften im Westbalkan werden konnten. Im Vordergrund steht dabei die Lage im Sicherheitssektor, dessen stockende Reform als ursächlich für die wenig erfolgreiche Bekämpfung der Korruption und organisierten Kriminalität identifiziert wird. Vor allem wird die Verflechtung zwischen kriminellen Strukturen und politischen Führungsschichten in Kosovo und anderen Teilen der Region dargestellt, die nach wie vor nicht dauerhaft stabilisiert sind..

Um das Hauptinteresse der EU und der westlichen Staaten im Westbalkan durchzusetzen – Stärkung der Sicherheit und langfristige Stabilisierung der Region – sollten folgende Empfehlungen in Betracht gezogen werden:

Die Aufrechterhaltung einer glaubwürdigen EU-Beitrittsperspektive ist das einzig realistische Mittel, um die Staaten des Westbalkans zur Intensivierung ihrer Reformbemühungen anzu-spornen. Es bedarf eines Zeitplans für den EU-Beitritt, der an die Umsetzung der Kopenhagener Demokratie- und Rechtsstaatskriterien gekoppelt ist. Die zügige Weiterführung der Reform des Sicherheitssektors und die damit zusammenhängende erfolgreiche Bekämpfung der organisierten Kriminalität sollten dabei höchste Priorität erhalten.

Die Westbalkanländer sollten schon jetzt an allen EU-Initiativen zur Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität beteiligt werden. Die

Gremien für die regionale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität (z. B. SPOC des Stabilitätspakts für Südosteuropa und das SECI-Zentrum) sollten an EUROPOL und andere entsprechende Institutionen und Gremien der EU gekoppelt werden.

Als unerlässlichen Bestandteil der Reform des Sicherheitssektors in den Westbalkanländern sollte die EU die bisher weitgehend ausgebliebene Auseinandersetzung mit der Vergangenheit einfordern. Die "Lustration" müsste sowohl die Zeit der Einparteiherrschaft (1945-1989) als auch das Stadium des nationalistischen Populismus (1989-2000) einbeziehen. Dieses Thema könnte vor allem vom Europarat und von den zivilgesellschaftlichen Organisationen in den Westbalkanländern aufgegriffen werden.

Die zukünftige Leitung der EU-Mission in den jetzigen UNO-Protektoraten im Westbalkan sowie einzelne westliche Staaten sollten von der Praxis Abstand nehmen, kompromittierte lokale Politiker, denen Korruption und Kriminalität vorgeworfen werden, als vermeintlich loyale Partner zu akzeptieren, die für Ruhe und Ordnung sorgen. Sollte die EU, wie in Brüssel geplant, in absehbarer Zukunft die UNO in Bosnien und Herzegowina sowie in Kosovo als Garanten für Frieden und Sicherheit ablösen, müsste das Europäische Parlament seine Kontrollfunktion auf diese Gebiete ausdehnen. Ihr besonderes Augenmerk sollten die Abgeordneten auf die Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit richten.

Global Balkans oder europäisierter Balkan?

Dieses Diskussionspapier schildert zunächst die Merkmale und das Bedrohungspotenzial der organisierten Kriminalität im westlichen Balkan. Dann wird auf die Bemühungen der EU eingegangen, den Staaten der Region Hilfe bei den Reformen im Bereich Justiz und Inneres zu leisten. Der Schwerpunkt der Studie liegt auf der Analyse der politischen Ursachen, die dazu geführt haben, dass die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität im Westbalkan bisher nicht den Erwartungen entsprochen hat.

In dieser Analyse werden zuerst die bis heute fortdauernden Verbindungen aufgezeigt, die während der viereinhalb Jahrzehnte der Einparteiherrschaft (1945-1989) zwischen dem Sicherheitssektor und kriminellen Gruppen entstanden sind.¹ Danach wird die Rolle des Staates als Brutstätte der organisierten Kriminalität im Verlauf des gewaltsamen Zerfalls der jugoslawischen Föderation sowie des Zusammenbruchs öffentlicher Ordnung in Albanien nachgezeichnet.

Des weiteren werden in der Studie die Verbindungen zwischen ehemaligen Angehörigen politischer Untergrundorganisationen herausgestellt, deren Entstehungsweg unmittelbar mit der organisierten Kriminalität zusammenhing, und den jetzigen Machtstrukturen in einigen Teilen des Westbalkans. Dies ist erforderlich, um die Herausforderungen für die EU und andere externe Akteure in der Region darzulegen. Nach der Festlegung des zukünftigen völkerrechtlichen Status Kosovos, das seit 1999 unter UN-Obhut steht, will die EU dort als "treibende Kraft" bei der Umsetzung der Statusregelung und der Herstellung von Rechtsstaatlichkeit wirken.² In Bosnien-Herzegowina trägt sie schon seit mehreren Jahren die entscheidende Rolle bei der Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität und beabsichtigt diese Verpflichtung noch weiter auszubauen.³

Die Schlussfolgerungen dieser Untersuchung verdeutlichen, dass die konsequente Reform des Sicherheitssektors als Teil der beschleunigten Heranführung der Westbalkan-Staaten an die EU als Strategie zur Bekämpfung der Korruption und organisierten Kriminalität in der Region am ehesten Erfolg verspricht.

1 Der Begriff "Sicherheitssektor" umfasst im Allgemeinen jene staatlichen Institutionen, die einen gesetzlich festgeschriebenen Auftrag haben, die Sicherheit der Bürger und des Staates zu gewährleisten. Dazu werden gerechnet: Streitkräfte, Polizei, Gendarmerie und paramilitärische Verbände, Nachrichten- und Geheimdienste, Grenzschutzeinheiten sowie Gerichte und Justizvollzugsanstalten. Vgl. Heiner Hänggi/Fred Tanner, *Promoting security sector governance in the EU's neighbourhood*, Paris: The Institute for Security Studies, July 2005 (Chaillot Paper, No. 80), S. 13.

2 *Summary note on the joint report by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, and Olli Rehn, EU Commissioner for Enlargement, on the future EU Role and Contribution in Kosovo*, 17.07.2006, Brüssel, S 200/06.

3 *Summary note on the joint report by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, and Olli Rehn, EU Commissioner for enlargement, on a Reinforced EU Presence in Bosnia and Herzegovina*, Brussels, 17.10.2006, S 286/06.

Die Balkan-Route

Der Balkan als Teil Südosteuropas bildet eine Brücke zwischen der EU und den Staaten des Nahen und Mittleren Ostens sowie dem Süden der ehemaligen Sowjetunion. Mit dem Ende des Kalten Krieges ist es auf beiden Seiten des ehemaligen "Eisernen Vorhangs" zu einer enormen Ausweitung des Handels, Tourismus und aller anderen Formen der Kommunikation, einschließlich der grenzüberschreitenden Kriminalität, gekommen.⁴ Zudem war die Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien auch während des Kalten Krieges kein abgeschottetes Ostblockland, sondern hielt die Grenzen für Menschen und Güter sowohl zum Westen als auch zum Osten hin weit offen. Schon zu dieser Zeit entstand die "Balkan-Route", über die vor allem Heroin aus Afghanistan über die Türkei, Bulgarien, Griechenland und Jugoslawien nach Mittel- und Westeuropa transportiert wurde. Im Umfeld der Drogenmärkte in diesen Ländern, die über die Balkan-Route verbunden sind, entfalteten sich im Verlauf der Kriege auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts der illegale Handel mit Waffen und Menschenhandel sowie andere Formen der organisierten Kriminalität. Mit dem Ausbruch der bewaffneten Konflikte auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien im Jahre 1991 entstand über Nacht ein Markt für geschmuggelte Waffen und militärische Ausrüstung. Diese Nachfrage wurde nicht nur von regionalen Anbietern, sondern auch von Händlern aus entfernten Ländern, wie Argentinien oder dem Libanon, gedeckt. In der Region fochten zwischen 1991 und 2001 mehrere Armeen und zahlreiche paramilitärische Verbände eine Serie von Konflikten aus. Internationale Friedenstruppen, die mehrere Zehntausend Soldaten zählten, stellten sich zwischen die Seiten. Angesichts der großen Anzahl militärischer Verbände entstand ein Markt für sexuelle Dienstleistungen, der von mehreren Zehntausend Frauen aus Ost- und Südosteuropa bedient wurde.

4 "the pervasive informal and illicit trade in the Balkans should be seen as an integral part of the world economy, a local response to the rise of global merchant networks." Aida M. Hodžić, *Between the Cracks: Balkan Cigarette Smuggling*, Budapest: Central European University, 2004 (Problems of Post-Communism, 51 (3), S. 36.

Auch nach Beendigung der Konflikte im Westbalkan hat die Balkan-Route für den Drogenschmuggel nicht an Bedeutung verloren. Heute ist der Westbalkan der wichtigste Weg für den Schmuggel von Heroin aus Zentralasien nach Westeuropa. Etwa 90 Prozent des in Europa vertriebenen Rauschgifts stammen derzeit aus Afghanistan und gelangt über die verschiedenen Abzweigungen der Balkan-Route in die EU. Etwa 45 Prozent des 2004 in Deutschland beschlagnahmten Heroins wurden in der Nähe der deutsch-österreichischen Grenze gefunden.⁵ Verbrechersyndikate aus allen Westbalkanländern sind an diesen illegalen Geschäften beteiligt, wobei sie manchmal über ethnische Grenzen hinweg kooperieren, aber oft auch erbitterte Verteilungskämpfe gegeneinander führen. Türkische, kurdische und albanische Verbrechertumelle sollen bis zu 2,1 Mrd. Euro jährlich im illegalen Handel mit Rauschgift aus Afghanistan einnehmen. Dieses Netzwerk verbindet nach Einschätzung der UN-Behörde für Drogen und Kriminalität (UNDC) nicht nur kriminelle Gruppen, sondern auch extremistische und terroristische Organisationen.⁶ In Jahresbericht 2004 hat Europol nachdrücklich auf die "zunehmende Bedeutung" albanischer Verbrechersyndikate und die "wachsende Bedrohung" hingewiesen, die von ihnen für die EU-Mitgliedstaaten und die Beitrittskandidaten ausgeht.⁷ Kriminelle Gruppierungen aus anderen südosteuropäischen Ländern sind ebenfalls im gesamten Europa tätig, allerdings nehmen die albanischen Gruppen, wie aus den Berichten verschiedener europäischer Polizeibehörden hervorgeht, eine führende Position ein.⁸ Nach Darstellung von Europol sind albanische Gangstergruppen in einigen EU-Staaten gegenwärtig dabei, sich vom "Dienstleister" für vorhandene Verbrechersyndikate zur beherrschenden Macht auf dem Gebiet des Drogenschmuggels, der Zwangsprostitution und anderer Formen der organisierten Kriminalität zu

5 U.N. Office on Drugs and Crime (Hg.), *The World Drug Report 2006*, Vienna 2007, S. 65.

6 »U.N. anti-drug chief says organized crime in Balkans threatens much wider region«, *Associated Press Worldstream*, 23.02.2006.

7 European Commission (Hg.), *2004 European Union Organised Crime Report*, Open Version, Luxembourg 2004, S. 8.

8 Vgl. Jana Arskovska, »Albanian crime laid bare. The development of Albanian organised crime groups in the Balkans«, in: *Jane's Intelligence Review*, 19 (February 2007) 2, S. 37–40.

positionieren. So mussten im Vereinigten Königreich türkische Gruppen ihre Vormachtstellung im Bereich der "vice industry" (Rotlichtmilieu) und des Heroinschmuggels an Albaner abtreten. Ähnlich verhält es sich in einigen alten und neuen EU-Staaten, wie in den Niederlanden und Schweden, in der Slowakei und der Tschechischen Republik. Allerdings, so Europol, sind es nach wie vor meistens türkische Gruppen, die in vielen Ländern Europas den Heroinhandel kontrollieren.

Auf der anderen Seite des Atlantiks wird die Gefährdung, die von organisierten Gruppen südosteuropäischer Krimineller ausgeht, ebenfalls immer ernster genommen. Die *Cosa Nostra* tritt ihre jahrzehntelang behauptete Vormachtstellung als führendes Verbrechersyndikat allmählich an albanische Gangstergruppen ab. Nach Angaben der Bundespolizei FBI fand der "Primatwechsel" vor allem in New York und den anderen Städten an der Ostküste statt. Albanische Gruppen haben der italienischen Mafia die Kontrolle über illegale Geschäfte mit Prostitution, Drogenhandel und Glücksspielen abgenommen. Früher wurden albanische Gangster von der Mafia als Handlanger für "schmutzige Arbeit" eingesetzt, wie Einschüchterung, Misshandlungen und Mord. Jetzt laufen die Fäden der organisierten Kriminalität in diesen Gruppen zusammen, insbesondere nachdem die italienische Unterwelt in den letzten Jahren empfindliche Schläge der amerikanischen Polizei einstecken musste. Das FBI sprach von einer neuen "ernsten Herausforderung" für die öffentliche Sicherheit in den USA, da es sich um "hart gesottene Gruppen" aus Kosovo, Makedonien und Montenegro handelt, mit einer ausgeprägten "Neigung zur Gewalt und Brutalität", die sich zudem von üblichen polizeilichen Methoden nicht abschrecken lassen.⁹

Der Stabilitätsexport in die Westbalkanstaaten

Die EU hat den Export von Stabilität in den westlichen Balkan als einen Eckstein der Europäischen Sicherheitsstrategie markiert. Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität gehört

9 Vgl. CNN, »FBI: Albanian mobsters 'new Mafia'«, 1.08.2004 sowie »Hunt for 'terrorism nexus' changes how FBI handles crime«, in: *USA Today*, 1.08.2004.

in diesem Zusammenhang zu den wichtigsten Aufgaben: "Indem die Europäische Union auf dem Balkan auf die Wiederherstellung der verantwortungsvollen Staatsführung und die Förderung der Demokratie hinwirkt und die dortigen Behörden in die Lage versetzt, gegen die organisierte Kriminalität vorzugehen, wird in wirksamster Weise zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität in der Europäischen Union selbst beigetragen."¹⁰

Dementsprechend ist der Bereich Justiz und Inneres einer der Schwerpunkte der Projekte, die von der EU im Westbalkan finanziell unterstützt werden.¹¹ Im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP) für die westlichen Balkanländer legte die EU in den Jahren 2001 bis 2006 das Programm CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) auf, aus dem mit 4,6 Mrd. Euro über hundert Projekte finanziert worden sind.¹² In den ersten drei Jahren seiner Laufzeit wurden 300 Mio. Euro – nahezu jeder sechste Euro der Gesamtausgaben – für Projekte im Bereich Inneres und Justiz in allen Empfängerländern investiert.¹³

Hierbei wurden auf der Grundlage einer von der Europäischen Kommission veranlassten Bedarfsanalyse insbesondere Justizreform, Modernisierung der Grenzübergänge, Ausbildung von Polizisten nach westlichem Vorbild, Stärkung von Institutionen der zivilen Kontrolle und andere Aspekte der Reform im Bereich Justiz und Inneres besonders gefördert. Die Betonung lag auch auf der Stärkung der regionalen Vertrauensbildung und der Ausweitung der Zusammenarbeit zwischen den Westbalkanländern.

Sachverständige aus den EU-Ländern standen zur Verfügung, um vor Ort ihre Erfahrungen und ihr Wissen mit Kollegen in der Region zu teilen

10 *A secure Europe in a better world. European Security Strategy*, Dokument des Europäischen Rates, angenommen am 12. Dezember 2003, S. 6 <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>>.

11 Vgl. Council of the European Union (Hg.), *EU Action against Organised Crime in the Western Balkans*, Doc.Number 14810/03 CRIMORG 88, Brüssel, 2.12.2003.

12 Eine detaillierte Erläuterung des CARDS-Programms ist auf der Webseite der Generaldirektion Erweiterung der EU-Kommission zu finden: <http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/cards/sectors_en.htm#1>, Stand: 2. Februar 2007.

13 *Fighting Organised Crime in the Balkans*, Mitteilung der Europäischen Kommission, IP/03/1608/, Brüssel, 26.11.2003. Einige von der EU im Rahmen von CARDS unterstützte Projekte im Bereich Justiz und Inneres sind auf der Webseite der EU-Kommission vorgestellt: <http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/cards/case_studies_en.htm#justice>, Stand: 7. März 2007.

(sogenannte "twinning"-Vorhaben). Richter und Staatsanwälte konnten an Fortbildungsmaßnahmen teilnehmen, die vor allem die Bereiche organisierte Kriminalität, Geldwäsche, Wirtschaftsrecht oder Cyber-Kriminalität zum Gegenstand hatten. Aus CARDS-Mitteln wurden Gefängnisse modernisiert und den Gerichten den elektronischer Datentransfer untereinander möglich gemacht. Die im Rahmen von CARDS finanzierte Modernisierung der Grenzübergänge in der Region hatte einerseits zum Ziel, den Menschen- und Warenfluss zu erleichtern, aber andererseits den Menschensmuggel und den illegalen grenzübergreifenden Handel mit Drogen, Waffen und anderen Gütern zu unterbinden. Unter anderem wurde die Anschaffung von Informationssystemen für den Einsatz im Zollwesen finanziert, die mit der Ausrüstung der Zollbehörden der EU-Länder kompatibel sind. Die CARDS-Projekte dienten auch dazu, die Leistungsfähigkeit von Polizei und Staatsanwaltschaft zu stärken. Unterstützt wurden beispielsweise die Einführung neuer Untersuchungsmethoden, die Stärkung des Zeugenschutzes, die Einführung der elektronischen Datenverarbeitung und der Vernetzung der verschiedenen Dienste. Die nationalen Behörden für die Zusammenarbeit mit Interpol in allen fünf Westbalkanländern wurden neu ausgerüstet, um ihnen den direkten Zugang zu Datenbanken mit Fingerabdrücken gesuchter Personen zu ermöglichen oder von Informationen über entwendete Fahrzeuge abzufragen und Ähnliches. Bislang liegt eine öffentlich zugängliche Auswertung der durchgeführten Projekte noch nicht vor. Aus Gesprächen mit CARDS-Projektverwaltern ist jedoch der Eindruck zu gewinnen, dass die Behörden der begünstigten Staaten besonders kooperationsbereit sind, wenn es um technische Vorhaben geht, wie die Modernisierung der Grenzübergänge oder die Anschaffung neuer Ausrüstung für die Polizei. Je politischer jedoch die Projekte sind, wie zum Beispiel die Ausrichtung der neuen Gesetzgebung oder die Übernahme neuer Methoden der inneren Führung bei der Polizei, desto schwieriger gestaltete sich die Zusammenarbeit. Dies gelte auch für die vielfältigen Initiativen zur regionalen Zusammenarbeit der Mitgliedsländer des Stabilitätspakts für Südosteuropa im Bereich Justiz

und Inneres, die ebenfalls größtenteils von den EU-Staaten finanziert werden.¹⁴

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa entstand 1999 auf der Grundlage einer vor allem von Deutschland getragenen EU-Initiative, um der Zusammenarbeit in der Region einen institutionellen Rahmen zu geben. Gleichzeitig wurde dem Stabilitätspakt die Aufgabe zugedacht, die Integration der Westbalkanstaaten in die EU und euro-atlantische Strukturen zu fördern. 2002 wurde zusammen mit mehreren anderen Projekten zur Zusammenarbeit im Sicherheitssektor das SPOC (*Stability Pact Initiative against Organised Crime*) mit Sitz in Bukarest ins Leben gerufen. Es hat zwei Hauptaufgaben: zum einen die Westbalkanstaaten bei der Anpassung ihrer Gesetze im Bereich Justiz und Inneres an internationale und EU-Standards zu unterstützen; zum zweiten die Mechanismen der regionalen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu stärken.¹⁵ Seit dem Jahre 2000 existiert, ebenfalls in Bukarest, das auf eine US-Initiative zurückgehende *SECI Center* (South-East European Cooperation Initiative – Regional Center for Combating Trans-Border Crime). Diese Institution widmet sich der Ausbildung von Mitarbeitern der Sicherheitsbehörden in der Region und fördert ihre operative Zusammenarbeit.¹⁶ Im Rahmen der Reform des Stabilitätspaktes für Südosteuropa sollen SPOC und das SECI Center, so von Brüssel angekündigt, zusammengelegt werden. Vorhaben im Bereich Justiz und Inneres werden auch im zukünftigen Heranführungsinstrument (*Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA*) der EU für Beitrittskandidaten (Kroatien, Republik Makedonien, die Türkei) sowie mögliche Beitrittskandidaten (Albanien, Serbien - einschließlich Kosovo -, Montenegro, Bosnien und Herzegowina) eine wichtige Rolle spielen. IPA bündelt CARDS und alle anderen bisherigen Vorbeitrittsprogramme und ist mit 11,5 Mrd. Euro für den Zeitraum 2007-2013 ausgestattet.¹⁷

14 Die Aktivitäten des "Dritten Arbeitstisches" (Fragen der Sicherheit) sind auf der Webseite des Stabilitätspaktes dargestellt: <<http://www.stabilitypact.org/wt3/default.asp>>, Stand: 20. Februar 2007.

15 Zum Aufbau und zur Arbeit von SPOC vgl. <<http://www.stabilitypact.org/org-crime/default.asp>>, Stand: 10. Februar 2007.

16 Vgl. <http://www.secicenter.org/m106/About_SECI>, Stand: 10. Februar 2007.

17 Vgl. IPA Council Resolution, (EC), No. 1085/2006, angenommen am 17. Juli 2006.

Trotz der investierten Gelder und der Bedeutung, die der Bekämpfung der organisierten Kriminalität von der EU und den Regierungen der Westbalkanländer zugesprochen wird, sind die Ergebnisse bisher nicht befriedigend.¹⁸ Der Europarat stellt vielmehr fest, dass in jüngster Vergangenheit, trotz einiger Fortschritte, Südosteuropa mehr als andere Teile des Kontinents von organisierter Kriminalität betroffen sei.¹⁹ Die Verortung des Balkans als eines Einfalltours für organisierte Kriminalität in die Europäische Union führt zu einer Abwehrhaltung der EU gegenüber Menschen aus dieser anrühigen Region. So wird in einem Bericht des Europäischen Parlaments über das Erweiterungsstrategiepapier 2005 der EU-Kommission betont, dass gegenüber den Westbalkanstaaten eine Visapolitik verfolgt werden muss, "die darauf ausgerichtet ist, die organisierte Kriminalität zu bekämpfen".²⁰ Schon jetzt schottet sich aber die EU gegenüber Serbien, Montenegro, Bosnien und Herzegowina, der Republik Makedonien und Albanien derart stark ab, dass 60-90 Prozent der jungen Menschen in diesen Staaten noch nie in einem EU-Land gewesen sind, da sie die strengen Bestimmungen für eine Einreiseerlaubnis nicht erfüllen können.²¹ Somit hat diese Generation der Region keine Chance, das europäische Integrationsprojekt aus eigener Anschauung kennenzulernen. Im Gegenteil, sie kann sich nur in der Rolle des ungewünschten Zaungastes der EU wieder erkennen. Dabei gilt die

Identifikation der Menschen in den möglichen Kandidatenstaaten des Westbalkans mit "europäischen Werten" als einer wesentliche gesellschaftliche und politische Voraussetzung für den EU-Beitritt. Rumänien und Bulgarien haben auf Drängen Brüssels gleichfalls die Visapflicht für die Bürger der Westbalkanländer eingeführt. So schrumpfen mit der Ausdehnung der EU in Südosteuropa für die Bewohner der Westbalkanländer die Möglichkeiten, frei ins Ausland zu reisen.

Zwischen "Balkanisierung" und "Europäisierung"

Die analytische Auseinandersetzung mit der Frage, warum die Zurückdrängung von Korruption und organisierter Kriminalität auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien und in Albanien nicht zufriedenstellend ist, ist eher selten. Die jährlichen "Situationsberichte" des Europarates über die Organisierte Kriminalität und Wirtschaftsverbrechen in Südosteuropa sowie die für die Öffentlichkeit bestimmten Kriminalitätsstatistiken der einzelnen Staaten Südosteuropas gehen in der Regel auf die Sicherheitsbehörden der Region zurück und sind kaum nachprüfbar Beschreibungen der Lage vor Ort. Da kritische Analyse nicht Gegenstand dieser amtlichen Berichte ist, bleiben die politischen und gesellschaftlichen Hintergründe ausgeblendet. Zwangsläufig wird derart der wichtigste Aspekt weitgehend ausgelassen – nämlich die Rolle des Sicherheitssektors bzw. des Staates selbst bei Entstehung und Ausbreitung sowie der nur selektiven oder gänzlich unterlassenen Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Der Grund dafür ist nicht allein die mangelnde Bereitschaft der Leitung von Polizei, Zoll oder Geheimdiensten, "schlecht" über die eigene Organisation zu berichten. Vielmehr haben im Sicherheitssektor – wie auch in anderen Bereichen von Staat und Gesellschaft – Gruppen überdauert, die zum Teil schon im Einparteiensystem und nachher in der Zeit des nationalistischen Populismus an den Hebeln der Macht in den Nachfolgestaaten Jugoslawiens und in Albanien saßen.²² In der Entstehung des "neuen"

18 Vgl. Lucia Montanaro-Jankovski, *Good cops, bad mobs? EU policies to fight trans-national organised crime in the Western Balkans*. Brüssel: European Policy Centre, Oktober 2005 (EPC Issue Paper, No. 40).

19 "The perception is that economic and organised crime threaten democracy, the rule of law, human rights and stability, and social and economic progress within the region and with an impact beyond South-eastern Europe. ... In the recent past, South-eastern Europe, despite huge efforts in this field and a number of promising results, has been even more affected by organised and economic crime, than other parts of the European continent." Council of Europe and the European Commission (Hg.), *Situation Report on Organised and Economic Crime in South-eastern Europe*, Strasbourg, September 2006, Ref.Nr: PC-TC (2006)9, S. 5.

20 Europäisches Parlament, Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten (Hg.), *Bericht über das Strategiepapier 2005 der Kommission zur Erweiterung*, (2005/2006 (INI). Berichterstatter Elmar Brok), 3.2.2006, S. 10.

21 Bis zum Ausbruch der bewaffneten Konflikte im sozialistischen Jugoslawien und dem Zustrom von Kriegsflüchtlings aus dieser Region nach Westeuropa in den Jahren 1991/1992 gab es zwischen den meisten Staaten der damaligen EU und der SFRJ keine Visumpflicht. Im Zeitalter des Kalten Krieges in Europa und zu Beginn der Entspannungspolitik wurde die Reisefreiheit zwischen dem sozialistischen Jugoslawien und Westeuropa von beiden Seiten andauernd als leuchtendes Beispiel für gelungene europäische Zusammenarbeit und als Zukunftsmodell gepriesen.

22 "Im Jahre 1991 wurde kein neuer Geheimdienst geschaffen.

Sicherheitssektors in den Transformationsstaaten Südosteuropas war aber Kriminalität prägend, wie in einer der seltenen kritischen Abhandlungen über die Symbiose zwischen dem Sicherheitssektor und der organisierten Kriminalität in Südosteuropa dargelegt.²³

Tatsächlich machte spätestens die Ermordung des Premierministers Serbiens Zoran Đinđić in Belgrad am 14. März 2003 deutlich, wie bedrohlich die kriminellen Organisationen in der Region sind und wie tief sie in die staatlichen Strukturen durchdrungen haben.²⁴ Die Attentäter, die aus den Reihen der Geheimdienste und der mit ihnen auf engste verbundenen kriminellen Strukturen kamen, bezweckten die Destabilisierung des Landes. Dadurch wollten sie den Staat daran hindern, den gerade begonnen Kampf gegen das Amalgam zwischen den vermeintlichen Ordnungshütern, der Polizei und den Geheimdiensten, und Verbrechersyndikaten voll in Gang zu setzen. Der damaligen Regierung Serbiens gelang es jedoch, durch einen 42 Tage langen Ausnahmezustand, in dessen Verlauf etwa 10.000 Personen wegen des Verdachts der Zugehörigkeit zu kriminellen Organisationen vorläufig festgenommen wurden, diesen Versuch abzuwehren.²⁵

Unter dem Eindruck der Ermordung Đinđićs beschloss die EU im Juni 2003, auf ihrem Gipfeltreffen in Thessaloniki, die Beitrittsperspektive der Westbalkanstaaten zu festigen. Die Unterstützung für den inneren Wandel der Anwärteländer wurde im Rahmen des

Wir alle haben nur unsere Arbeit fortgesetzt“, so Željko Kekić Pauk, ein ehemaliger kroatischer Geheimdienstler, der sowohl vor als auch nach dem Ende des Einparteiensystems erfolgreich Karriere machen konnte, bevor er Unternehmer wurde. »Tudman je praćen pod kodnim imenom Lasta« [Tudman wurde unter dem Tarnnamen „Schwalbe“ beobachtet], *Jutarnji list* (Zagreb), 23.1.2007.

23 „The very origin of the security sector in these new states was criminal. Arms smuggling, having been facilitated by the security services, officers and army units in the former republics, had been regarded as a patriotic activity bringing benefit to society during national independence wars“. Center for the Study of Democracy (Hg.), *Partners in Crime. The Risks of Symbiosis between the Security Sector and Organized Crime in Southeast Europe*, Sofia 2004, S. 12.

24 Der Đinđić-Prozess sowie die Bekämpfung der organisierten Kriminalität in Südosteuropa insgesamt wird im Rahmen des Projekts *Kriminal.Net* laufend dokumentiert (www.orgkrim.org, auch in Englisch). Dieses Projekt des Beta Media Centre in Belgrad wird seit 2004 vom Institut für Auslandsbeziehungen in Stuttgart mit den Geldern des Stabilitätspakts für Südosteuropa unterstützt.

25 Vgl. Dušan Reljić, *Serbien in Zeitnot. Neuanfang nach 42 Tagen Ausnahmezustand?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2003 (SWP-Studie, S 18/03).

Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP) beträchtlich ausgeweitet. Dadurch sollen die Grundlagen für eine langfristige Integration der Westbalkanstaaten in die EU hergestellt werden.²⁶

Indes weist die Ausbreitung von Korruption, organisierter Kriminalität und anderer Merkmale mangelnder sozialer Ordnung und schwacher Staatlichkeit darauf hin, dass der Westbalkan noch mit schwerwiegenden Problemen zu kämpfen hat, die einer erfolgreichen Transition und einem EU-Beitritt im Wege stehen. Die ethnopolitischen Konflikte und Kriege der vergangenen zwei Jahrzehnte auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien haben bewirkt, dass diese Region, wie schon seit Ende des 19. Jahrhunderts, nach wie vor oft als das Gegenstück zu dem aufgefasst wird, was die EU sein möchte: die Verwirklichung des Wunsches nach dem ewigen Frieden.

Politikwissenschaftler aus den USA verwenden sogar die Bezeichnung *global Balkans*, um die Hauptmerkmale einer weltweit aufzufindenden Tendenz zu beschreiben: Erosion staatlicher Strukturen, die zur Ausbreitung von repressiven Regimen, gewaltsamen Konflikten, Terrorismus und kriminellen Netzwerken führt, sodass potenziell ganze Regionen destabilisiert werden.²⁷

Ob der Westliche Balkan sich wieder „balkanisiert“ oder weiter „europäisiert“, um Teil der Zone von Stabilität, Rechtsstaatlichkeit und Frieden zu werden, die mit der EU entstanden sind – an diesem Scheideweg steht die Region. Der Fortschritt bei der Zurückdrängung von Korruption und organisierter Kriminalität wird einer der entscheidenden Faktoren sein, die darüber bestimmen werden, wie die Entscheidung ausfällt.

26 Zur Darstellung der EU-Erweiterungspolitik:

<http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/milestone_en.html>, Stand: 24. November 2006.

27 „Erosion of governance locally, leaving openings for repressive regimes, violent conflict, terrorist or other criminal networks, or all of the above, with the potential destabilization of entire regions.“ The Stanley Foundation (Hg.), *46th Strategy for Peace Conference*, 20.-22. Oktober 2005, (Policy Dialogue Brief), S. 2, <<http://www.stanleyfoundation.org/reports/SPC05GSpb.pdf>>, Stand: 15. Dezember 2006.

Transition im Zeichen der Kriminalität: die Verflechtung zwischen der Ober- und Unterwelt

Organisierte Kriminalität, so der leicht verzagte Befund einer paneuropäischen Forschergruppe, sei ein "schwer fassbarer" Begriff, der sich nicht auf ein "kohärentes Phänomen" beziehe, sondern letztlich auf eine Reihe von Themen, die miteinander verwoben seien.²⁸ In der Praxis werden verschiedenste Akteure und Tatbestände mit dem Begriff "organisierte Kriminalität" umschrieben. So heißt es in einem oft zitierten deutschen Lehrbuch:

"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 unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder unter Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft zusammenwirken.

Der Begriff umfasst nicht Straftaten des Terrorismus."²⁹

Organisierte Kriminalität dient der "Befriedung einer (massenhaften) Nachfrage nach (illegalen) Gütern und Dienstleistungen".³⁰ Somit gedeiht organisierte Kriminalität immer nur als "Verflechtung zwischen der 'Oberwelt' einer

Gesellschaft und der 'Unter-/Halbwelt'".³¹

Kriminalität ist eine ökonomische Aktivität, die von Personen betrieben wird, die Kosten und Nutzen für derartige Unternehmungen abwägen.³² Wenn die Risiken aufgrund einer möglichen Bestrafung zu hoch erscheinen, werden potenzielle Straftäter von illegalen Geschäften absehen. Umgekehrt wird der Anreiz steigen, sich an gesetzeswidrigen Handlungen zu beteiligen, solange attraktive Einkünfte zu erzielen sind und die Gefahr, dafür bestraft zu werden, eingeschränkt bleibt. Wenn sich, wie in Südosteuropa in jüngerer Zeit, organisierte Kriminalität über lange Jahre derart ausbreitet, dann müssen die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen dafür vorhanden sein: die Risiken gering und die Profite ergiebig. Die "Oberwelt" und die "Unterwelt" der Gesellschaft müssen miteinander eng verflochten sein. Wie ist es dazu gekommen?

Zwischen 1990 und 2001 herrschte im Westbalkan über weite Strecken Gesetzlosigkeit. Somit waren für die Erstarkung der organisierten Kriminalität bestmögliche Voraussetzungen vorhanden. Die südslawische Föderation zerfiel im Krieg; an ihrer Stelle entstanden auf dem größeren Teil dieses Gebiets autoritär regierte Staaten, von nationalistischen und populistischen Führern beherrscht. Zugleich fand in den einzelnen Nachfolgestaaten der Übergang von der Einparteiherrschaft zum parlamentarischen System und die Privatisierung weiter Teile der Wirtschaft statt. Die benachbarten Staaten, vor allem Albanien, wurden vom Sog der Geschehnisse erfasst. Die Ausbreitung der organisierten Kriminalität folgte dabei denselben Gesetzmäßigkeiten, die auch den bewaffneten Konflikten im ehemaligen Jugoslawien innewohnten: "Der gewaltsame Konflikt ist ein Geschäft, in das prospektive Gewaltunternehmer dann investieren, wenn die erwarteten Erträge höher sind als die erwarteten

28 Vgl. *Proposal for a Common European Approach to Assess Organised Crime*, Deliverable 22, Report author: Klaus von Lampe, Project "Assessing Organised Crime", Report date: 25. November 2005, Tilburg University, <www.assessingorganisedcrime.net>.

29 Lutz Meyer-Goßner, *Strafprozessordnung*, 46. Aufl., München 2003, S. 1937ff. Ähnlich ist auch die UNO-Konvention gegen Transnationale Kriminalität formuliert, die am 15. November 2000 von der Generalversammlung der Weltorganisation angenommen wurde und am 29. September 2004 in Kraft getreten ist. Auch die von der EU angenommene Definition unterscheidet sich nicht wesentlich (Joint Action 98/733/JHA, 21. Dezember 1998).

30 Vgl. dazu Walter Gropp/Barbara Huber, *Rechtliche Initiativen gegen organisierte Kriminalität*, Ein Projektbericht des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg im Breisgau 2001, S. 3ff.

31 Dieser Gedankengang stammt von Wolfgang Hetzer, dem Leiter der Abteilung *Intelligence & Strategic Assessment & Analysis* im Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF). Er meint auch, dass die "Organisierte Kriminalität die spiegelbildlich negative Ausprägung der in einem Wirtschaftssystem gegebenen Eigentums- und Produktionsverhältnisse" ist. Vgl. Wolfgang Hetzer, *Tatort Finanzmarkt. Geldwäsche zwischen Kriminalität, Wirtschaft und Politik*, Hamburg 2003, S. 57ff.

32 Vgl. Greg Becker, »Crime and Punishment. An economic approach«, in: *Journal of Political Economy*, 76 (1986) 1, S. 160–217. Zitiert nach Libor Krkoska/Katrin Robeck, *The impact of crime on the enterprise sector: Transition versus non-transition countries*, London: European Bank for Reconstruction and Development, Mai 2006 (Working paper, No. 97), S. 2.

Kosten und Risiken.“³³ Letztlich entstand in der Region eine bis heute enge Verbindung zwischen den Interessen jener Akteure, die in gewaltsame Konflikte und organisierte Kriminalität investierten: „Auf der einen Seite eine Ökonomie zur Finanzierung des Krieges, die den ethnisch-politischen Kriegszielen untergeordnet war, und auf der anderen Seite eine Ökonomie der kommerziellen Nutzung des Krieges, in der der Bürgerkrieg zum Bereicherungsfeld der lokalen Eliten wurden.“³⁴

Eine besondere „politökonomische“ Rolle spielten bei diesen „Unternehmungen“ die Polizei, Armee und andere Teile des Sicherheitssektors. Die Anwendung von Gewalt fand unter ihrer Kontrolle statt: Keine Verbrechergruppierung, kein paramilitärischer Verband konnte „Geschäften“ nachgehen, ohne von den Sicherheitsdiensten ferngelenkt oder zumindest geduldet zu sein. So verfestigte sich die Verflechtung zwischen der Ober- und Unterwelt im spezifischen Umfeld der ethnopolitischen Auseinandersetzungen und allgemeiner Instabilität der Region in den neunziger Jahren.³⁵

Kriminalisierte Staaten

Allerdings sind die Sicherheitsorgane nicht erst im Verlauf der ethnopolitischen Konflikte und Kriege zu Partnern der organisierten Kriminalität korrumpiert worden. Vielmehr liegt der Ausgangspunkt dieser Verschmelzung in der Geschichte des Sicherheitsapparats in der Region, in der Art, wie er während der vier Jahrzehnte der Einparteienherrschaft funktionierte. Die „Dienste“ unterlagen keiner tatsächlichen parlamentarischen oder juristischen Kontrolle, sie führten ein außerhalb des Gesetzes stehendes Eigenleben, das vornehmlich dazu diente, das Regime an der Macht zu halten. Dadurch entstand ein *kriminalisierter Staat*, dessen Behörden von den Machthabenden in die Kriminalität getrieben wurden. Unter Kriegsbedingungen der neunziger Jahren fielen unter dem Deckmantel des „Patriotismus“ letzte Hemmungen, sodass letztlich weite Teile des

Staates und Verbrechersyndikate personell und manchmal sogar institutionell fusionierten. Die paramilitärische Einheit der Geheimpolizei (JSO) war in Serbien nicht nur eine wesentliche Stütze des Milošević-Regimes, sondern auch diejenige Organisation, die Drogenschmuggel, Entführungen und andere Schwerverbrechen betrieb und das Attentat auf den ersten demokratisch gewählten Ministerpräsidenten Serbiens, Zoran Đinđić, 2003 ausführte.³⁶

In Albanien wurden schon zu Zeiten des kommunistischen Despoten Enver Hoxha und seines Nachfolgers Ramiz Alija beidseitig nützliche Kontakte zwischen der Geheimpolizei *Sigurimi* und italienischen kriminellen Organisationen wie der *La Sacra Corona Unita* (SCU) geknüpft. Dank der Behörden konnte die Mafia ungestört ihre Verbindungen vor allem mit der Türkei über Albanien auszubauen, um Zigaretten und Drogen nach Italien zu schmuggeln. Dafür bekamen die Machthaber in Tirana dringend gebrauchte Devisen, um das Überleben des Regimes zu finanzieren. Als die eigentliche Geburtsstunde der organisierten Kriminalität in Albanien ist nach einem französischen Bericht der Juli 1991 zu betrachten, als ehemalige Geheimpolizisten nach der offiziellen Auflösung des Geheimdienstes *Sigurimi* ein neues „Geschäftsleben“ begannen.³⁷ Auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien gab es überdies eine besondere, historisch gewachsene Form der Verbundenheit zwischen dem Sicherheitssektor und Gesetzesbrechern. Über Jahrzehnte bediente sich der Staat Krimineller, um Verbrechen an politischen Feinden zu begehen. Der Gesetzesbruch wurde als Akt der Verteidigung und des Patriotismus gerechtfertigt. Zahlreiche Attentate galten politischen Emigranten im Ausland, die in den Augen des Regimes außerhalb des Gesetzes standen. Nach Überfällen extremistischer Emigrantengruppen auf Vertretungen des jugoslawischen Staates im Ausland und Ermordung von Diplomaten, auch in Deutschland, rächte sich der jugoslawische Staat oft an den Regimegegnern. Als Attentäter wurden in der Regel Kriminelle gedungen – im Austausch gegen Straffreiheit wegen „gewöhnlicher“ Straftaten zu Hause. Nach dem Zusammenbruch

33 Micheal Ehrke, »Von der Raubökonomie zur Rentenökonomie. Mafia, Bürokratie und internationales Mandat in Bosnien«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (2003) 2, S. 127ff.

34 Ebd., S. 133.

35 Vgl. Center for the Study of Democracy (Hg.), *Partners in Crime. The Risks of Symbiosis between the Security Sector and Organized Crime in Southeast Europe*, Sofia 2004, S. 41–87.

36 Wie Fn. 25.

37 Philippe Chassagne/Kolë Gjelošhaj, »L’emergence de la criminalité organisée albanophone«, in: *Cemoti*, No. 32, 2006 <<http://cemoti.revues.org/document692.html>>.

des Kommunismus wurden zahlreiche Fälle, vor allem aus den siebziger und achtziger Jahren, bekannt, in denen Geheimdienste Kriminelle auf die Verfolgung und Ausschaltung politischer Gegner im Ausland angesetzt hatten.³⁸ Diese illegalen Praktiken hörten im Westbalkan mit dem Zusammenbruch der kommunistischen Herrschaft in den neunziger Jahren keineswegs auf. Im Gegenteil, im Verlauf der ethnopolitischen Konflikte und Kriege 1991-2001 wurden sie immer extremer. Die politischen Verantwortlichen in den ehemaligen jugoslawischen Teilrepubliken tolerierten oder befahlen Rechtsbrüche, wobei die Verfolgung der politischen Opposition oder offene Gewalt gegen diese nur der auffälligste Teil des Herrschaftssystems war. Die gesamtgesellschaftliche Radikalisierung und Verrohung war dem enormen Anstieg gesetzwidriger Aktivitäten bis hin zu Kriegsverbrechen von Angehörigen der Polizei, der Geheimdienste, der paramilitärischen Verbände und der Armee auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien geschuldet. Die wahrscheinlich bekannteste Erscheinung unter den vielen Kriminellen im Westbalkan, die zu den neuen Stützen der Gesellschaft avancierten, war Željko Ražnjatović, genannt Arkan. "Informeller Mitarbeiter" des jugoslawischen Geheimdienstes, dem unter anderem Anschläge auf politische Gegner des Regimes im Ausland zugeschrieben wurden, wurde er in den Niederlanden, Deutschland und Schweden wegen Bankraubs und anderer schwerer Delikte gesucht. Während der Kriege in Kroatien und Bosnien mauserte er sich zum Anführer einer gefürchteten paramilitärischen Gruppe, die mit Raub, Plünderung und Schmuggel vom Krieg profitierte. Arkan stieg unter dem Regime von Slobodan Milošević nicht nur zum "Geschäftsmann" auf, der unter anderem mit Rohöl "handelte", sondern zum Vorsitzenden einer eigenen politischen Partei (die Partei der serbischen Einheit, SSJ) und zum Parlamentsabgeordneten, der dem Fernsehkanal BBC World eine Stunde lang Frage und Antwort stand. Anfang 2003 wurde er in Belgrad von einem ehemaligen Polizisten ermordet, offensichtlich im

38 Vgl. United States Institute of Peace (Hg.), *Lawless Rule Versus Rule of Law in the Balkans*. Washington, D.C., December 2002 (Special Report, 97). Die Autoren dieses Berichts schätzen, dass zwischen 1965 und 1990 über 100 Jugoslawen im Ausland solchen Auftragsmorden zum Opfer fielen.

Auftrag von Hintermännern aus dem Geheimdienstmilieu.³⁹

Zahlreiche Auftragsmorde, denen Amtsträger, Geschäftsleute, bekannte Unterweltbosse und andere Personen in Serbien, Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Makedonien, Montenegro, aber auch Albanien, Rumänien und Bulgarien seit den neunziger Jahren bis hin zur jüngsten Vergangenheit zum Opfer fielen, sind bis heute nicht aufgeklärt. In der Presse wurde immer wieder von Verteilungskämpfen zwischen verschiedenen Verbrechersyndikaten berichtet, vor allem im Bereich des Drogenschmuggels. Das Rechtssystem erwies sich in der Regel als unfähig oder unwillig, diese Verbrechen aufzuklären.

Umverteilung des Volkseigentums mit kriminellen Methoden

In die gesetzlose Zeit der Konflikte und Kriege fiel auch ein wesentlicher Teil der Privatisierung der Wirtschaft. Sie begann in den neunziger Jahren unter Bedingungen kaum vorhandener parlamentarischer Kontrolle, stark reglementierter Medien und schwach ausgebildeter Zivilgesellschaft.⁴⁰ Überall in der Region gehörten zahlreiche neue Großunternehmer früher den Spitzen der alleinregierenden Partei oder dem staatlichen Apparat, insbesondere der Polizei, Armee und den Sicherheitsdiensten. Vor dem Staatszerfall 1991 hatte das alte Jugoslawien eine relativ liberale Wirtschaftsordnung und seit 1981 vertragliche Beziehungen zu der damaligen Europäischen Gemeinschaft. In den Augen vieler Menschen im Osten Europas war die südslawische Föderation Teil des Westens. Unter Kriegsbedingungen wurden Serbien, Bosnien-Herzegowina sowie Kroatien in kurzer Zeit zu autoritär regierten Staaten. Erst nach dem Ende der bewaffneten Konflikte und mit dem Abtreten der autoritären Herrscher von der politischen Bühne eröffnete sich der Freiraum für

39 V. Marković, »Jekić osumnjicen za ubistvo Arkana« [Jekić als Arkan-Mörder unter Verdacht], <<http://www.orgkriminal.org/default.asp?st=a&str=1&p=1&lis=1&pi=1444557>>, Stand: 29. Juli 2006.

40 Vgl. Vladimir Gligorov, *Serbia and Montenegro: Transition with Organized Crime*, Wien: The Vienna Institute for International Economic Studies, July 2003 (Current Analyses and Country Profiles, No. 19).

die allmähliche Angleichung an die übrigen Transitionsländer Europas. Zu diesem Zeitpunkt war allerdings die Umverteilung des Volkseigentums durch illegale Geschäfte, vor allem Schmuggel, weitgehend abgeschlossen. Da nach 1991 gesetzliche Kontrollmechanismen weitgehend ausfielen, konnte der Schmuggel gedeihen.⁴¹ Anstatt einer Außengrenze entstand in kürzester Zeit eine Vielzahl von Scheidelinien zwischen mehr oder weniger verfeindeten Staaten sowie politischen Entitäten, die international nicht anerkannt waren. Je undurchlässiger diese Grenzen waren, desto lukrativer wurden sie für illegale Aktivitäten. Während der Kriegszeit wurden die neuen Grenzen zum "wichtigsten Mechanismus der Neuaufteilung des Volkseigentums" durch Verbrechersyndikate. Der grenzüberschreitende Schmuggel entwickelte sich zur umsatzstärksten wirtschaftlichen Aktivität.⁴²

Das UNO-Embargo gegen Serbien und Montenegro 1992-1996 neben dem gleichzeitigen Embargo Griechenlands gegen die Republik Makedonien in Südosteuropa die gleiche Wirkung wie die Prohibition in den USA der dreißiger Jahre.⁴³ Die Sanktionen förderten die unheilige Allianz zwischen Kriminellen, Polizisten, Zöllnern und anderen Angehörigen des Sicherheitssektors sowie der "neuen Unternehmer". Ohne Beihilfe von Amtspersonen konnte das Embargo auf beiden Seiten der Grenzen zu Serbien und Montenegro nicht durchbrochen werden, genauso wenig wie Beamte ohne politischen Schutz "von oben" nicht unaufgedeckt bleiben konnten. Die Heranschaffung von Benzin, Zigaretten und anderen äußerst lukrativ gehandelten Schmuggelgütern oblag der neuen Unternehmerschicht. Viele der neuzeitlichen "biznismeni" waren bis dahin Polizisten oder Zöllner, aber oft auch Kriminelle gewesen, die nicht mehr Geschäfte oder Banken plünderten, sondern jetzt eigene gründeten.

41 Vgl. Mario Holzner/Vladimir Gligorov, *Illegal Trade in South East Europe*. Wien: The Vienna Institute for International Economic Studies, 2004 (Working Paper, No. 3.5), S. 32f.

42 Marko Hajdinjak, *Smuggling in Southeast Europe. The Yugoslav Wars and the Development of Regional Criminal Networks in the Balkan*, Sofia: Center For the Study of Democracy, 2002, S. 69.

43 Der bis heute ungelöste Streit zwischen Athen und Skopje dreht sich um die griechische Ablehnung des amtlichen Namens der Republik Makedonien, da der Norden Griechenlands auch Makedonien genannt wird.

Das Privileg, im Interesse der "Nation" grenzüberschreitenden Schmuggel zu betreiben, für die Finanzierung von Schmuggelgeschäften billige Kredite von staatlichen Banken zu erhalten, keine Steuern zu bezahlen und sich zu bereichern, bekamen in der Regel jene Unternehmer, die den Machthabenden nahe standen. Als sich 1989 der Krieg auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien anbahnte, waren zahlreiche Regierungen inner- und außerhalb der Region am illegalen Waffenschmuggel beteiligt, um die neuen bewaffneten Formationen auszurüsten. Der Beschluss der UNO im Jahre 1991, Waffenlieferungen in die Region zu untersagen, trieb die Preise für geschmuggelte Rüstung nach oben. Gleichzeitig wurde der Bruch nationaler Gesetze und des Völkerrechts zur patriotischen Tat erklärt. So wurden in Kroatien erst 2006 beim Prozess gegen den dubiosen Geschäftsmann Hrvoje Petrač Einzelheiten darüber bekannt, wie der staatlich organisierte Waffenschmuggel und die Veruntreuung von Deviseneinnahmen aus dem Wohnungsprivatisierungsfonds in der 15 Jahre zurückliegenden Zeit praktiziert wurden.⁴⁴ Es ging, wie Zagreber Zeitungen berichteten, um 300-500 Mio. US-Dollar, die auf etwa 100 Geheimkonten der kroatischen Regierung im Ausland deponiert waren und zum Teil verschollen sind. Mitte März 2007 wurde in diesem Zusammenhang in Österreich der ehemalige stellvertretende kroatische Verteidigungsminister General Vladimir Zagorec verhaftet. Er hatte seinen Wohnsitz seit mehreren Jahren in Wien und gehörte zu den reichsten Geschäftsleuten Kroatiens und der gesamten Region.⁴⁵

Die Verquickung von Amtsträgern, bis hin zu Spitzen des Staates, mit der organisierten Kriminalität in Südosteuropa hat sich auf keinem Gebiet so unverhohlen dargestellt wie im Bereich des äußerst einträglichen Zigaretten Schmuggels. Bis 1999, also während des UN-Embargos gegen die damalige Bundesrepublik Jugoslawien, wurden, nach Angaben der EU, Tabakprodukte hauptsächlich über Montenegro in die EU

44 Petrač wurde in Zagreb zu sechs Jahren Gefängnis verurteilt wegen der Teilnahme an der Entführung des minderjährigen Sohns seines engsten Geschäftspartners, des früheren stellvertretenden kroatischen Verteidigungsministers Vladimir Zagorec, <www.Index.hr>, Stand: 18. Dezember 2006.

45 »Kroatischer Ex-Minister verhaftet«, *Süddeutsche Zeitung*, 16.03.2007, S. 7.

geschleust.⁴⁶ Der Zigaretenschmuggel über die Adria in Richtung EU soll im Jahr 2001 monatlich 1000 Tonen Zigaretten erreicht haben.⁴⁷ Gegen den damaligen Staatspräsidenten und späteren Premier Montenegros, Milo Đukanović, wurden von Staatsanwaltschaften in Italien Ermittlungen wegen der Beteiligung am Zigaretenschmuggel eingeleitet.⁴⁸ 2002 wurden in einer Klage der EU in New York gegen die US-Korporation *Reynolds Tobacco Holdings* montenegrinische und serbische Politiker beschuldigt "Millionen von US-Dollar" erhalten zu haben, bezahlt von der italienischen Mafia als "Genehmigungsgebühren" für das Zwischenlagern von für den Schmuggel bestimmten Tabakwaren. Die Zigaretten wurden nach Montenegro importiert, dort an die italienische Mafia übergeben, die sie wiederum mit Schnellbooten nach Italien und anschließend auf dem Landweg weiter in die EU beförderte.⁴⁹ Die so genannte *Montenegro-Connection* stand auch im Mittelpunkt von fast zehnjährigen Ermittlungen der Staatsanwaltschaft Augsburg, die 2005 Anklage gegen sechs mutmaßliche Hauptakteure erhob. Bis Herbst 2007 hatte das Gericht über die Zulässigkeit der Anklage noch nicht entschieden. Nach Berechnungen deutscher Zollfahnder sollen die in der Schweiz ansässigen Drahtzieher der EU insgesamt einen Schaden in Höhe von 10,2 Mrd. Euro zugefügt haben. Bei den Verteilungskämpfen in den neunziger Jahren unter den verschiedenen Gruppen der organisierten Kriminalität sind nach Erkenntnissen der Fahnder in West- und Südosteuropa 50 bis 60 Menschen ermordet worden.⁵⁰

46 Presidency of the Council of the European Union (Hg.), *The smuggling of manufactured tobacco products in the European Union and its links with organised crime*, Brussels, 4. Dezember 2003.

47 *The London Statement – Defeating Organised crime in South Eastern Europe*, Lancaster House Ministerial Conference, London, 25. November 2002, <<http://www.stabilitypact.org/org-crime/london-statement.pdf>>, Stand: 1. Mai 2005.

48 »Weg für Prozess gegen Đukanović frei«, Deutsche Welle, Fokus Ost-Südost, 8.01.2005.

49 »Šverc cigareta: Crnogorska veza« [Zigaretenschmuggel: Die Montenegro-Connection], Bericht im Rahmen des Online-Projekts Kriminal.Net <<http://www.orgkriminal.org/eng/default.asp?st=v&str=1&p=1&lis=1&ve=1372097>>, Stand: 22. März 2006.

50 Nach Angaben aus Ermittlerkreisen im Gespräch mit dem Autor, April 2006.

Das "Trojanische Pferd": die Finanzierung der politischen Parteien

Die im Westlichen Balkan aus den Wirren des ethnopolitischen Kriege und Konflikte und der Zeit der national-populistischen Regierungen hervorgegangenen neuen "Wirtschaftskapitäne" suchten nach dem Ende der autoritären Herrschaftsphase nach Wegen, den Zugang zur politischen Elite zu bewahren. Die aus illegalen Geschäften erzielten Profite mussten sie früher zum Teil an die Machthabenden abtreten – meistens durch die Finanzierung von Vorhaben, die den Regierenden politisch oder privat zugutekamen, aber nicht selten auch in bar.⁵¹ In den veränderten Verhältnissen kamen die *biznismeni* schnell mit der neuen Rolle als Geldgeber für die Parteien aller Schattierungen zurecht. Somit konnten sie nicht nur ihre illegalen Kriegsprofite und ökonomische Macht behalten, sondern auch politischen Einfluss. Die schützende (und nehmende) Hand der politisch Mächtigen blieb ausgestreckt.

Der wohl bekannteste, obwohl nicht reichste unter ihnen ist der Kosovo-Serbe Bogoljub Karić, der während der Herrschaft Miloševićs sich und seinem Familienclan zum finanziellen Aufstieg verhalf. Dafür finanzierte er nicht nur die Partei des mächtigsten Mannes im Staate, sondern zum Beispiel auch die pseudowissenschaftlichen Bücher und Auslandsreisen der Präsidentengattin. Wie erst 2006 bekannt wurde, schenkte Karić der Familie Milošević auch ein Grundstück in bester Lage in Belgrad, um das Anwesen der Herrscherfamilie zu erweitern. Als sich Miloševićs Abgang anbahnte, finanzierte Karić zunehmend auch die Opposition. Sein Versuch, selbst an der politischen Macht teilzuhaben, scheiterte: 2006 erließ die Staatsanwaltschaft Serbiens einen Haftbefehl gegen den nach Russland geflüchteten Karić, der vorher bei Präsidentschaftswahlen fast 20 Prozent der Wählerstimmen auf sich vereinigen konnte. Daraufhin fielen den Behörden plötzlich zahlreiche

51 Im September 2007 begann in Belgrad der Prozess gegen eine Gruppe ehemaliger hochrangiger Staatsfunktionäre (unter anderem auch gegen den früheren Chef der Zollbehörde Mihal Kertes), die beschuldigt werden, unter Slobodan Milošević mindestens 120 Mio. DM aus der Staatskasse veruntreut zu haben. Laut Anklage haben der ehemalige Zollchef und seine Komplizen über Jahre Geld in bar nach Zypern bringen lassen, um von dort die Aktivitäten der damals regierenden Sozialistischen Partei Serbiens (SPS) und andere Vorhaben Miloševićs und seiner Günstlinge zu finanzieren.

gesetzeswidrige Machenschaften des für die etablierten Parteien gefährlich gewordenen Millionärs ein, die zu strafrechtlichen Ermittlungen gegen ihn führten. Die undurchsichtigen Vorgänge bei der Finanzierung von politischen Parteien sind offenbar auch einer der wichtigsten Gründe, warum in der Region nur unausreichender politischer Wille vorhanden ist, die Korruption und die organisierte Kriminalität entschieden zu bekämpfen.⁵² Überall im Westbalkan ist die Finanzierung der politischen Parteien zwar gesetzlich geregelt, faktisch aber dem Einblick der Öffentlichkeit entzogen. So verordnete das serbische Finanzministerium zum ersten Mal im November 2006 alle politischen Parteien dazu, ein verpflichtendes Formular auszufüllen, um der Öffentlichkeit Einblick in die Einnahmen und Ausgaben für den Wahlkampf vor den Parlamentswahlen am 21. Januar 2007 zu gewähren.⁵³ Allerdings verweigerten die Parteien, bis auf wenige Ausnahmen, die Nennung von Namen nach den Wahlen, sondern gaben nur die Gesamtbeträge an. Zugleich fanden Belgrader Medien heraus, dass die Ausgaben der meisten politischen Parteien im Wahlkampf eindeutig höher waren als die ausgewiesenen Einnahmen.⁵⁴ Die Finanzierung politischer Parteien bleibt offenbar das "Trojanische Pferd", das von den Protagonisten der Wirtschaftskriminalität und anderen Akteuren dazu benutzt wird, um sich Zugang zum Establishment des Landes zu sichern. Sie bewahren sich dadurch sowohl die Möglichkeit, politischen Einfluss auszuüben als auch politischen Schutz zu genießen, zum Beispiel, wenn Probleme mit der Polizei und Justiz auftreten sollten.

52 Vgl. Balkan Political Club Foundation (Hg.), *Changing Balkans*, Sofia 2003, S. 165–167.

53 »Transparentnost Srbija za bolji obrazac« [Transparency Serbia für ein besseres Auskunftsförmular], <<http://www.transparentnost.org.yu/english/ACTIVITIES/FOS/1012006.html>>, Stand: 10. November 2006.

54 »Ko su kumovi srpskih partija?« [Wer sind die Paten der serbischen Parteien?], Nachrichtenmagazin NIN, Internetausgabe, 2.03.2007 <<http://www.nin.co.yu/index.php?s=free&a=2931&rid=3&id=7609>>.

Aus der Unter- in die Oberwelt: Kosovo und Makedonien

In Südosteuropa der vergangenen zwei Jahrzehnte entsprang die organisierte Kriminalität im Wesentlichen der Verbindung zwischen Angehörigen von staatlichen Sicherheitsorganen und Berufsverbrechern. Kosovo und Makedonien haben diesbezüglich eine andere Entstehungsgeschichte. In diesen Gebieten waren es die mit organisierter Kriminalität aufs Engste verflochtenen politischen Extremisten und gewalterprobten Untergrundkämpfer, die eine Wandlung erfuhren: Als gewählte Volksvertreter oder neu gekürte Beamte erlangten sie unter internationaler Obhut sie politische Respektabilität. Ihnen obliegt es jetzt dafür zu sorgen, dass Rechtsstaatlichkeit einkehrt.⁵⁵ Die Verbindungen zu den alten kriminellen Unterweltstrukturen funktionieren nach wie vor. In den jährlichen "Fortschrittsberichten" der EU über Kosovo wird wiederholt festgestellt, dass kriminelle Netzwerke bis in die unterschiedlichen Bereiche von Gesellschaft und Wirtschaft sowie in die Politik hineinreichen.⁵⁶

Im Unterschied zu Bosnien-Herzegowina, wo die UN-Verwaltung zumindest eine teilweise Überprüfung der Vergangenheit der Anwärter auf politische und staatliche Ämter durchgeführt hat, wurde in Kosovo und in der Republik Makedonien niemand damit behelligt. Eine Gruppe von US-Juristen, die mehrjährige Feldforschung über mögliche Maßnahmen zur Zurückdrängung von Korruption und Kriminalität in Kosovo unternahm, schloss ihren Bericht mit einem eindeutigen Befund: *"Es besteht berechtigter Grund anzunehmen, dass es nicht im Interesse der entscheidenden Akteure in der internationalen Zivilverwaltung Kosovos lag, die*

55 In Bosnien und Herzegowina sowie Kosovo ist die UNO-Verwaltung nach wie vor der eigentliche Machträger, während in der Republik Makedonien die USA, die EU und einzelne westliche Staaten steuernd in die täglichen politischen Geschehnisse eingreifen.

56 "Criminal networks extend to various socio-economic sectors and into politics". Europäische Kommission (Hg.), *Kosovo (under UNSCR 1244) 2006 Progress Report*, Commission Staff Working Document, Brüssel, 8.11.2006, SEC (2006) 1386, S. 38.

*Korruption im öffentlichen Dienst anzuprangern und strafrechtlich zu verfolgen ... Um ihre Ziele zu erreichen, sind die internationalen Beamten auf die Zusammenarbeit mit den tatsächlichen Führern der Kosovo-Albaner angewiesen. Sie befürchten, dass eine ernsthafte Antikorruptionskampagne bis in die Spitze Staates hinein führen würde.*⁵⁷

Der langjährige Internationale Ombudsmann für Menschenrechte in Kosovo, Marek Anton Nowicki, stellte am Ende seiner Amtszeit Anfang 2006 fest, dass es den kriminellen Gruppen in Kosovo aufgrund ihrer engen Verbindung zur Politik anscheinend möglich geworden sei, straffrei zu operieren. Die Polizei Kosovos (KPS) und die organisierte Kriminalität bildeten ein "Tandem".⁵⁸ Die von der UNO gestellte zivile Verwaltung Kosovos UNMIK und die von der NATO geführte internationale Friedenstruppe KFOR sind durchaus darüber informiert, welche lokalen Politiker welche gesetzeswidrigen Aktivitäten unternehmen. Die Situation wurde vom General-Leutnant Fabio Mini, dem früheren KFOR-Kommandanten, mit folgenden Worten beschrieben: "Ein- und dieselbe Person ist ranghoher Politiker sowie Clan-Anführer und Bandenchef und untergräbt zugleich die Stabilität der Region."⁵⁹

In Kreisen der UNMIK und KFOR wird dieses Phänomen als "Multifunktionsperson" bezeichnet, in der politische, wirtschaftliche und kriminelle Interessen zusammenkommen. Zudem existieren starke Verbindungen zwischen einzelnen "Multifunktionspersonen" mit Verbrechersyndikaten in anderen Teilen Europas und der Welt. Einige westeuropäische Beamte der UNMIK sind der Meinung, dass sich die Spitzen der albanischen Verbrechergruppen gar nicht in Kosovo, sondern

im Ausland, z. B. in der Schweiz, Deutschland und der Tschechischen Republik, befinden. Ausländische Ermittler haben umfangreiche Dossiers angelegt, in denen in Form von Organigrammen die lokalen und internationalen kriminellen Verflechtungen der führenden politischen Figuren in Kosovo nachgezeichnet sind. So nannten mehrere deutschsprachige Zeitungen, unter Berufung auf Geheimdienst Dokumente, den früheren Ministerpräsidenten Kosovos, Ramush Haradinaj, Anführer einer auf seinem Familienclan basierender Struktur, die das gesamte Spektrum krimineller, politischer und militärischer Aktivitäten abdeckt, die die Sicherheitsverhältnisse in Kosovo und der Region beeinflussen. Im Mittelpunkt der "Aktivitäten" stünden Drogen- und Waffenschmuggel sowie der illegale Handel mit zollpflichtigen Waren.⁶⁰ Haradinaj steht seit dem 5. März 2007 vor dem Haager Kriegsverbrechertribunal wegen seiner Rolle bei der Verschleppung und Ermordung von Zivilisten während der bewaffneten Auseinandersetzungen in Kosovo 1998/1999. Buchstäblich bis zum letzten Augenblick seiner Abreise nach Den Haag wurde er von den UNMIK-Spitzen in aller Öffentlichkeit als wichtiger politischer Partner behandelt, von dem man sich die Absicherung des brüchigen Friedens in der Provinz erhoffte. Die Chefanklägerin des Haager Tribunals hingegen bezeichnete Haradinaj als "Gangster in Uniform", der für die Ermordung vieler Menschen verantwortlich sei.⁶¹ Für die Haager Strafverfolger war es schockierend, dass die UNMIK trotz Anklage Haradinaj im September 2007 die Teilnahme an den Parlamentswahlen in Kosovo gestatte.⁶² Der Prozess gegen ihn lief nur schleppend an, da zahlreiche Zeugen der Anklage wegen brutaler Einschüchterungen nicht mehr bereit waren auszusagen. Einige Zeugen wurden umgebracht.

Drogen, Waffen und Politik

Der Nexus zwischen Politik und grenzüberschreitender Kriminalität, für die

57 "There is substantial reason to believe that crucial actors in the international civil administration in Kosovo have not seen it in their interests for public corruption to be exposed and prosecuted....To achieve any of their goals, the internationals need cooperation be effective Kosovar political leaders. They fear that any serious anti-corruption campaign would lead to the top." Chicago-Kent College of Law/Illinois Institute of Technology (Hg.), *Combating Corruption in Kosovo. A Report By Operation Kosovo*, veröffentlicht am 23. Oktober 2006, <<http://operationkosovo.kentlaw.edu>>.

58 Vgl. Marek Antoni Nowicki, *Kosovo pro memoria* <<http://listserv.acsu.buffalo.edu/cgi-bin/wa?A2=ind0602D&L=ALBANEWS&P=R538&D=0&I=-3&T>>, Stand: 25. Februar 2007.

59 Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (Hg.), *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 2004, S. 45.

60 Vgl. »BND: Kosovo-Politiker Haradinaj ist Kosovo-Pate«, *Berliner Zeitung*, 4.03.2007.

61 »Del Ponte describes Haradinaj as 'gangster in uniform'«, <http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/newsbriefs/setimes/newsbriefs/2007/03/06/nb-02>, Stand: 15. März 2007.

62 »War crimes indictee can run in Kosovo election – UN«, *Reuters AlertNet*, 5. September 2007.

albanische organisierte Kriminalität besonders typisch, wurde in Berichten des Berner Bundesamtes für Polizei über die innere Sicherheit der Schweiz detailliert geschildert. Die Schweiz gehört zusammen mit Deutschland, Österreich und der Türkei zu den Ländern mit einer beträchtlichen Anzahl albanischer Migranten. Aus diesem Reservoir rekrutierten die Untergrundorganisationen zahlreiche Mitglieder, die bei den bewaffneten Auseinandersetzungen in Kosovo und Makedonien 1998-2001 eine zentrale Rolle spielten. Einige Personen aus diesen Kreisen schafften es nachher bis an die Spitze der neuen Regierungen. So verlief auch die Karriere des späteren Ministerpräsidenten Kosovos, Ramush Haradinaj, sowie des ehemaligen Vizepremiers Makedoniens, Musa Xhaferri.

In den Berichten des Berner Bundesamtes wurde geschätzt, dass kriminelle Gruppen "ethnischer Albaner" mittels gesetzeswidriger Aktivitäten in der Schweiz einen Jahresumsatz von 600-800 Mio. Franken erzielen.⁶³ Diese Netzwerke dominieren vor allem den Heroinhandel, dehnen jedoch ihre Geschäfte zunehmend auch auf Menschenhandel und Menschen schmuggel, Zuhälterei und andere illegale Aktivitäten aus. Die Schweizer Polizei vermeldet, dass in einigen Gebieten des Landes hinter der Hälfte von Einrichtungen im Rotlichtmilieu ethnisch albanische Einzelpersonen oder Gruppierungen stehen. Nach Auffassung der Schweizer Behörden stellt das Eindringen der organisierten Kriminalität aus Südosteuropa in die Strukturen wirtschaftlicher und öffentlicher Einrichtungen eine mögliche Gefährdung der inneren Sicherheit des Landes und sogar Bedrohung als wirtschaftlicher und finanzieller Standort dar.

Insbesondere wird in den Berichten der Schweizer Behörden auf die Verbindung zwischen albanischen Verbrechergruppen und politischen Organisationen in Kosovo, Westmakedonien und anderen überwiegend von Albanern besiedelten Gebieten Südosteuropas hingewiesen. So berichtet das Schweizer Bundesamt für Polizei, dass die Kämpfer der "Albanischen Nationalen Armee" (AKSh) als Angehörige krimineller Clanstrukturen in Schutzgelderpressungen, Schmuggel, Waffen-, Drogen und Menschenhandel involviert sind.⁶⁴ Die

AkSh, die konspirative Netzwerke in der Schweiz und anderen westeuropäischen Staaten mit etwa vier bis fünf Tausend Aktivisten aufgebaut hat, hat sich seit 2001 zu zahlreichen Anschlägen im Nordwesten Makedoniens, im Grenzgebiet zu Kosovo und im südserbischen Preševo-Tal bekannt, bei denen etwa 25 Menschen umgebracht wurden. Ihre Operationsgebiete schließen Albanien und Nordgriechenland ein. 2004 hieß es im Lagebericht über die innere Sicherheit der Schweiz, dass die seit 2003 getroffenen Maßnahmen gegen die Front der Albanischen Nationalen Vereinigung und andere albanische Untergrundorganisationen wirksam gewesen seien, aber dennoch eine Gefährdung fortbestehe und von der Entwicklung in Kosovo und den umliegenden Gebieten beeinflusst werde. Kriminelle Aktivitäten waren bei der finanziellen Absicherung der "Kosovo-Befreiungsarmee" (UÇK-KLA) von zentraler Bedeutung. Nach US-Quellen könnte bis zur Hälfte der Geldmittel der UÇK aus dem Drogenhandel gekommen sein.⁶⁵ Der Schmuggel von Heroin aus der Türkei über Bulgarien, Makedonien, Serbien, Kosovo und Bosnien nach Westeuropa dürfte Anfang der neunziger Jahre die wichtigste Geldquelle für die ersten größeren illegalen Anschaffungen von Waffen der Untergrundorganisationen gewesen sein.

Als wichtiger Faktor für die gegenseitige Durchdringung krimineller und politischer Interessen erwies sich die Tatsache, dass in den achtziger Jahren nicht wenige aus Jugoslawien geflüchtete Albaner in der Türkei ansässig wurden. Es handelte sich zum Großteil um junge, kaum ausgebildete Männer, die wegen ihrer Beteiligung an Aktionen separatistischer Organisationen in Jugoslawien entweder schon zu drakonischen Gefängnisstrafen verurteilt worden waren oder solche fürchten mussten. Sie hatten einen Überlebenskampf in der Emigration zu bestehen und waren auf die Unterstützung innerhalb der eigenen ethnischen Gruppe angewiesen. In Istanbul gibt es eine Gruppe von zumeist wirtschaftlich erfolgreichen Türken und Albanern, deren Vorfahren nach dem Zusammenbruch des Osmanischen Reiches, und auch später nach dem Zweiten Weltkrieg, in größeren Zahlen aus Kosovo und Makedonien in die Türkei kamen. In Istanbul wurde im Februar 1982 aus verschiedenen

63 Bundesamt für Polizei (Hg.), *Bericht innere Sicherheit der Schweiz 2003*, Bern, Mai 2004, S. 47.

64 Ebd., S. 26.

65 Wie Fn. 38.

Emigrantengruppen die Volksfront für die Albanische Republik Jugoslawiens (LRSHJ) gegründet.⁶⁶ Später konnte diese Vereinigung unter dem Namen "Volksfront für die Republik Kosovo" Einfluss in der albanischen Diaspora, besonders in Mitteleuropa, gewinnen. Diese Organisationen gehörten zu den Vorläufern der "Kosovo-Befreiungsarmee" (UÇK) bzw. der noch radikaleren Albanischen Volksarmee (AkSh), die den bewaffneten Aufstand in Kosovo und Makedonien ausfochten. Die Netzwerke der extremistischen Albanergruppen erstreckten sich bald über die wichtigsten Drogenschmuggelrouten aus dem Nahen Osten in Richtung Europa. Sie umfassten im Südosten zuerst die Türkei und später die kaukasischen und zentralasiatischen Teile der ehemaligen Sowjetunion.⁶⁷ Im Westen erstrecken sich die Verbindungen bis zu den USA. Wichtigste Zwischenstationen, wie aus den Polizeiberichten der einzelnen Staaten hervorgeht, sind Italien, Griechenland, Österreich, die Schweiz, Deutschland, Ungarn, die Tschechische Republik, Belgien und Großbritannien. Die politische Instabilität im Westbalkan, mit Kosovo im Mittelpunkt, ist für die Drogenhändler und andere Verbrechergruppen in der Region, die zugleich immer transnational agieren, ausgesprochen vorteilhaft. Indem sie durch Korruption Einfluss auf die staatlichen Strukturen erzielen oder sie sogar gänzlich kontrollieren, verhindern sie, dass Kriminalität tatsächlich bekämpft wird.⁶⁸ Funktionierende Verwaltungsstrukturen, nicht korrupte Institutionen der Justiz und wirtschaftliche Entwicklung können nicht im Interesse von Verbrechenssyndikaten sein.

In dieser Ausgangslage wird die EU 2008 möglicherweise ihren bisher größten und teuersten Friedenseinsatz in Kosovo beginnen, in dessen Mittelpunkt die Stärkung der Sicherheit in der Provinz und der Region sowie der Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen stehen soll. Voraussetzung für den Beginn der Mission ist allerdings, dass der Sicherheitsrat der UNO übereinkommt, dass das *International Civilian Office*

der EU anstelle der UNMIK treten kann. Genauso wie derzeit die Beamten der UN-Verwaltung (UNMIK) und die Militärs der internationalen Friedenstruppen KFOR wird auch die zukünftige EU-Mission in einer widersprüchlichen Lage sein: Sollen sich die EU-Vertreter, nach dem Vorbild ihrer Kollegen in Bosnien und Herzegowina, auf ihre weitreichende Befugnisse berufen und kompromittierte Politiker aus dem Amt entfernen, obwohl sie demokratisch gewählt worden sind? Oder sollen sie, wie meistens bisher in Kosovo, beide Augen zudrücken, um die Nachgiebigkeit und die Folgebereitschaft ihrer lokalen Partner sicherzustellen?

Obwohl Bosnien-Herzegowina bei Weitem kein vorbildlicher Rechtsstaat ist, sind dort immerhin einige Spitzenpolitiker wegen Korruption und organisierter Kriminalität vor Gericht gekommen.⁶⁹ In den Nachrichtenmedien und der Zivilgesellschaft wird heftig über die Vergehen der politisch Mächtigen debattiert, wodurch die demokratischen Fundamente des Staates gestärkt werden. In der Öffentlichkeit in Kosovo und Makedonien findet Ähnliches kaum statt. Im Gegenteil: Die Glaubwürdigkeit externer Akteure wurde untergraben, als der Bevölkerung vorgeführt wurde, dass die Vertreter der westlichen Demokratien opportunistischen Beweggründen Vorrang vor rechtsstaatlichen Prinzipien gaben. Zumindest die Erfahrungen in Bosnien-Herzegowina sprechen dagegen, jenen gegenüber Zugeständnisse zu machen, die in gewaltsame Konflikte und organisierte Kriminalität verstrickt waren und aus diesem "gekoppelten Geschäft" nach wie vor politischen und finanziellen Profit ziehen.

66 Christophe Chiclet, »Aux origines de l'Armée de Libération du Kosovo«, *Le Monde Diplomatique*, Mai 1999, S. 6.

67 Vgl. James D. Medler, »Afghan Heroin: Terrain, Tradition, and Turmoil«, in: *Orbis*, 49 (Spring 2005) 2, S. 287.

68 Vgl. Niklas Swanstrom, »The Narcotics Trade: A threat to Security? National and Transnational Implications«, in: *Global Crime*, Vol. 8, Number 1 (February 2007), S. 4ff.

69 »Senka korupcije na Predsedništvu i Ustavnom Sudu« [Der Schatten von Korruption über Staatspräsidium und Verfassungsgericht], Projekt Kriminal.Net <<http://www.orgkriminal.org/default.asp?st=a&str=2&p=1&lis=1&pi=1196113>>, Stand: 1. Mai 2006.

Verbindungen zu transnationalen terroristischen Gruppierungen

Für Beziehungen zwischen Verbrechersyndikaten im Westlichen Balkan und transnationalen Terror-Netzwerken gibt es zahlreiche Hinweise, allerdings nur wenige allgemein zugängliche und überprüfbare systematische Darstellungen.

Immerhin bestätigen die vorliegenden Informationen, dass sich zwischen staatlichen Stellen, kriminellen Gruppen und terroristischen Organisationen in der Region seit dem Ausbruch des Krieges im ehemaligen Jugoslawien 1991 ein symbiotisches Verhältnis entwickelte, das zum Teil offenbar nach wie vor besteht.⁷⁰

Zur Verfügung stehen vor allem zahlreiche Berichte darüber, wie in Bosnien-Herzegowina im Verlauf des Krieges 1991-1995 Angehörige von islamischen extremistischen Gruppen Fuß fassen konnten. Etwa 1.500 Mudjahedin aus Ländern des Nahen und Mittleren Ostens sowie Afrikas und Asiens erlangten in dieser Zeit die Staatsbürgerschaft von Bosnien-Herzegowina. Sie waren als Freiwillige gekommen, um die bosnischen Muslime im Krieg zu unterstützen. Aus den Reihen dieser Kämpfer (von denen einige später ihren Weg auch nach Deutschland fanden) stammen mehrere Personen, die von den US-Behörden beschuldigt werden, an der Vorbereitung und Durchführung des Angriffs auf das World Trade Center und das Pentagon am 11. September 2001 sowie an anderen Anschlägen weltweit beteiligt gewesen zu sein.⁷¹ Erst auf Druck Washingtons ordneten die bosnischen Behörden eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Einbürgerungen an. Bisher sind etwa 450 der ehemaligen ausländischen Freiwilligen wieder ausgebürgert wurden.⁷² Mehrere ehemalige

Kämpfer wurden, obwohl sie die bosnische Staatsbürgerschaft besitzen, an die USA ausgeliefert und befinden sich jetzt im Gefangenenlager Guantánamo auf Kuba.

Vor Gerichten in den USA sind im Zusammenhang mit den Anschlägen vom 11. September 2001 einige Aktivitäten der Al-Qa'ida im Westlichen Balkan dokumentiert worden.⁷³ Offenbar hatten sich wichtige Hintermänner dieser Organisation seit geraumer Zeit in Bosnien-Herzegowina und Albanien niedergelassen.⁷⁴ Nachdem Washington 2001 dem Terror weltweit den Krieg erklärt hat, haben auch die Behörden in Sarajewo und Tirana Untersuchungen eingeleitet und mehrere humanitäre Organisationen, Kulturzentren, Banken, Wirtschaftsunternehmen und andere, von islamischen Ländern aus finanzierte Einrichtungen geschlossen. Denn es stellte sich heraus, dass viele dieser Strukturen der Tarnung von extremistischer Indoktrination und terroristischer Logistik gedient hatten. Vielfach wurden sie aus Wirtschaftsverbrechen und anderen Formen der organisierten Kriminalität finanziert. So wurden zum Beispiel in Bosnien im Herbst 2004 Ermittlungen über Yassin Al-Kadi, einem wohlhabenden saudiarabischen Geschäftsmann, aufgenommen. Von der US-Regierung wird er als einer der zehn wichtigsten Förderer der Al-Qa'ida geführt. Zusammen mit Shefik Chayavi, ebenfalls einem Bürger Saudi-Arabiens, auch von Washington beschuldigt, die Al-Qa'ida zu finanzieren, gründete Al-Kadi 1996 in Bosnien-Herzegowina und Albanien islamische humanitäre Organisationen (wie *Muvafak*, auch genannt *Blessed Relief*, deren Arbeit in Bosnien 2002 verboten wurde), Banken und Firmen. Über einige dieser Unternehmen sollen jahrelang Kraftwagen, Nahrungsmittel und andere Güter geschmuggelt und andere Formen der organisierten Kriminalität betrieben worden sein. Von den etwa 15-20 Mio. US-Dollar, die auf diese Weise eingenommen wurden,

70 Vgl. Gordon N. Bardos, »Balkan Blowback? Osama bin Laden and Southeastern Europe«, in: *Mediterranean Quarterly*, 13 (Winter 2002) 1, S. 44–53.

71 Zu den Aktivitäten einiger führender Figuren der Al-Qaida in Bosnien zwischen 1992 und 2002 vgl. Richard A. Clarke, *Against All Enemies. Inside America's War on Terror*, New York 2004, S. 137–141.

72 »OSA traži deportaciju osumnjičenih za terorizam« [Der Verfassungsschutz verlangt die Ausweisung von Terror-Verdächtigen], Presseagentur Beta, 10.07.2006.

73 Vgl. Evan F. Kohlmann, *Al-Qaida's Jihad in Europe. The Afghan-Bosnian Network*, Oxford/New York 2004. Der Autor schildert detailliert, wie 1992-1995 Mudjahedin nach Bosnien-Herzegowina eingeschleust wurden und dort mit Unterstützung der Regierung in Sarajewo bald politischen Einfluss erlangen konnten.

74 Vgl. Velko Attanasoff, *Bosnia and Herzegovina – Islamic Revival, International Advocacy Networks and Islamic Terrorism*, Monterey: Center for Contemporary Conflict, May 2005 (Strategic Insights, Volume IV, Issue 5) <<http://www.ccc.nps.navy.mil/si/2005/May/attanasoffMay05.pdf>>, Stand: 1. Oktober 2006.

dürften mindestens 3 Mio. US-Dollar der Al-Qa'ida zur Verfügung gestellt worden sein.⁷⁵ Der mit der Untersuchung betraute Staatsanwalt von Bosnien und Herzegowina erklärte gegenüber Journalisten, dass Al-Kadi im Jahr 1996 mindestens 300.000 DM auf das Konto des damaligen Präsidenten von Bosnien-Herzegowina, Alija Izetbegović, überwiesen hätte.⁷⁶ Der 2003 verstorbene muslimische Politiker hatte gegenüber westlichen Medien immer verneint, über Aktivitäten Al-Qaidas in Bosnien gewusst zu haben, ließ aber die Möglichkeit zu, dass Bosnien als Ausgangspunkt terroristischer Aktivitäten einiger Mudjahedin-Gruppen gedient haben könnte.⁷⁷ Laut Izetbegović habe der bosnische Staat solche Aktivitäten nie gefördert, die Unterstützung der islamischen Hilfsorganisationen angesichts des Kriegs jedoch ausdrücklich willkommen geheißen. An dieser Stelle tritt erneut die Verbindung zwischen Ober- und Unterwelt zutage: Ähnlich wie in Serbien und Kroatien, wo eine „patriotische Gesinnung“ genügte, um von den Machhabern das Plazet für kriminelle Aktivitäten zu bekommen, diente hier religiöse Solidarität als Vorwand, hinter dem sich Verbrecher, in diesem Fall auch transnationale Terrornetzwerke, verstecken konnten. Die politische Klasse erhielt in der Regel eine „Entschädigung“ in Form von Beiträgen für die Parteikasse, oder auch oft direkt in die Taschen der politischen Entscheidungsträger. In Bosnien spendeten islamische Gruppen nicht nur für humanitäre Anliegen, sondern auch für die Anschaffung von Waffen und Ausrüstung, für die Finanzierung diplomatischer Aktivitäten und für den Bau vieler Moscheen sowie für andere Projekte, die den politischen Interessen der damaligen Regierung in Sarajewo dienten. Als Gegenleistung war die politische Spitze bereit, die Mudjahedin-Gruppen, ihre Kriegsverbrechen und ihre Bemühungen um politischen religiösen, kulturellen und politischen Einfluss zu tolerieren. Wirtschaftskriminalität und andere illegale Aktivitäten dieser islamischen Organisationen, die der Sicherstellung der finanziellen Basis dienten, wurden konnten ungehindert vonstattengehen. Zu

75 Merima Spahić, »Links between terrorism, relief agencies, crime and banking in Bosnia«, <<http://www.orgkriminal.org/e/>>, Stand: 23. Oktober 2006.

76 Mehrere Berichte des Nachrichtenmagazins *Slobodna Bosna*, Sarajevo, 7.09.2006.

77 Andrew Purvis, »Bosnian Muslims See U.S. as an Ally. Interview with Alija Izetbegović«, *Time Magazine*, 31.10.2001.

den Folgen dieser Politik äußerte sich unlängst der stellvertretende Chef der bosnischen Bundespolizei: „Bosnien ist zu einer Brutstätte für Terroristen geworden, einschließlich jener, die international gesucht werden.“⁷⁸ In Albanien froren die Behörden im Sommer und Herbst 2006 und zahlreiche Bankkonten verschiedener islamischer humanitärer Organisation ein. Dieser Schritt geschah, weil US-Stellen sie als Tarnorganisationen für internationale Terrornetzwerke verdächtigten.⁷⁹ Darunter waren auch die Bankverbindungen der Al-Haramain-Stiftung, die auch in Bosnien-Herzegowina vertreten war. Die albanischen Behörden hatten im Jahr 2005 bereits 33 Konten ihres Gründers, des jordanischen und albanischen Staatsbürgers Abdul Latif Saleh, beschlagnahmt. Er steht unter Verdacht, von Osama Bin Laden mindestens 600.000 US-\$ erhalten zu haben, um extremistische Aktivitäten in der Region zu finanzieren. Zusammen mit seinem Partner Yasin Al-Kadi, dem bereits erwähnten saudiarabischen Geschäftsmann, betrieb Saleh mehrere Unternehmen in Albanien. Seine Geschäftsinteressen reichten vom Zuckerimport, über den Vertrieb medizinischer Ausrüstung bis zu Baufirmen. Al-Kadi besitzt unter anderem einen Anteil von 18 Prozent an den zwei höchsten Bürohäusern in Tirana.⁸⁰ Albanien ist ein kleines Land mit einer überschaubaren Wirtschaftstätigkeit, sodass es den Behörden leicht fällt, genauen Einblick in die Vorgänge zu behalten. Ohne Duldung der politischen Spitze hätten ausländische Akteure in einem solchen Umfeld ihren wirtschaftlichen und anderen Aktivitäten nicht ausdehnen können. Auch Hinweise auf Kontakte zwischen extremistischen Organisationen und Verbrechersyndikaten im Westbalkan sowie einschlägigen „Partnern“ in entfernten Regionen sind ebenfalls aufgetaucht. So berichtete die Londoner „Times“ über Verbindungen zwischen Al-Qaida, tschetschenischen Terroristen um den in 2006 getöteten Schamil Basajew und albanischen kriminellen Gruppen im Umfeld der „Kosovo-Befreiungsarmee“. Mit Drogenhandel,

78 William J. Cole, »Weiße Muslime als neue Waffen des Terrors«, *Associated Press*, 11.05.2006.

79 »Albania Freezes Bank Account of Bin Laden Associates«, *Associated Press*, 23.07.2006.

80 »Alleged terrorist's assets seized in Albania«, <<http://www.setimes.com>>, *Southeast Europe Times*, 2.01.2007 (eine Internet-Publikation des US-Verteidigungsministeriums).

Waffenschmuggel und ähnlichen illegalen Geschäften sollen die Aktivitäten dieser Gruppen gemeinsam finanziert worden sein.⁸¹ Auch für das Agieren transnationaler terroristischer Netzwerke im Westlichen Balkan trifft die Aussage zu, dass sich Korruption und organisierte Kriminalität nur dann ausbreiten können, wenn sich die Interessen der „Ober- und Unterwelt“ überschneiden.⁸² Islamische Terrornetzwerke konnten in Bosnien und Albanien ihre Stellungen ausbauen, da die Regierenden mit ihnen Bündnisse eingingen, um politische und/oder finanzielle Gewinne zu erzielen.

Wandel durch Integration in die EU

Die Ausbreitung von Korruption und organisierter Kriminalität in den post-kommunistischen Staaten Südosteuropas ist weitgehend eine Folge unvollendeter Revolutionen.⁸³ Die noch aus der kommunistischen Zeit stammenden informellen Netzwerke, die zutiefst mit dem Staatsapparat, und da vor allem mit dem Sicherheitssektor, verflochten sind, haben sich nicht aufgelöst, sondern sich im Verlauf der jüngsten Konflikte und Kriege noch gefestigt. Große Teile der staatlichen Verwaltung, die bis heute kaum unter parlamentarischer oder öffentlicher Kontrolle steht, mutierten zu jener Kleptokratie (*“predatory elites”*), die aufgrund des Staatszerfalls im ehemaligen Jugoslawien, der Auflösung der staatlichen Ordnung in Albanien und des Sanktionsregimes an den Grenzen der Westbalkanländer hervorragend gedeihen konnte. Im Unterschied zur Situation in der Tschechischen Republik, Polen oder in der ehemaligen DDR hat die Lustration von Trägern öffentlicher Ämter im westlichen Balkan im Prinzip nicht

stattgefunden.⁸⁴ Die Methoden und Verbrechen des Sicherheitsapparats in der Vergangenheit sind weitgehend unaufgedeckt und ungesühnt geblieben.⁸⁵ Nach der Abkehr von der autoritären Herrschaft im Jahre 2000 haben die vorherrschenden politischen Kräfte im Westbalkan wenig Interesse dafür gezeigt, eine umfassende gesellschaftliche Aufarbeitung der jüngsten Geschichte einzuleiten. Zu den wichtigsten Gründen für diese mangelnde Bereitschaft gehört die finanzielle Abhängigkeit der meisten politischen Parteien von der post-sozialistischen Unternehmerelite. Dieser neue Reichtum war aufgrund von Privilegien in einem *kriminalisierten Staat* in der Periode bewaffneter Konflikte und autoritärer Herrschaft in der Region entstanden. Zivilgesellschaftliche Organisationen und Massenmedien haben es bisher nicht vermocht, ihren Forderungen nach Überprüfung der Vergangenheit von Amtsträgern und neureichen Unternehmern ausreichend Nachdruck zu verleihen. Sie konnten die Parlamente nicht dazu bewegen, gesetzlichen Voraussetzungen hierfür zu schaffen. In den wenigen Ländern, wie in Serbien, wo ein Lustrationsgesetz angenommen wurde, wird es nicht umgesetzt. In anderen, wie in Albanien, wurde die einschlägige Gesetzgebung mit der Absicht verabschiedet, dem politischen Gegner zu schaden. Die Last der Vergangenheit, die sich vor allem in der Verbreitung von Korruption und organisierter Kriminalität bemerkbar macht, wirft die Westbalkanstaaten in ihren Bemühungen, den Anschluss an die EU zu erreichen, immer wieder zurück.

In der Erweiterungspolitik verfügt die EU jedoch über ein mächtiges Instrument, um den gesellschaftlichen und politischen Wandel in den Anwarterstaaten zu beeinflussen. Ein eindeutiger Beleg für die Wirkkraft der Brüsseler Erweiterungspolitik sind die Reformen in den Staaten Ostmitteleuropas, die diese im Laufe ihrer Vorbereitungen auf die EU-Mitgliedschaft erfolgreich unternahmen. In Südosteuropa haben

81 Loretta Napoleoni, »Chechnya's terror economy is booming and its bloody trade is being exported«, *Times online*, 9.09.2004, <www.timesonline.co.uk>.

82 Vgl. Loise I. Shelley, *The Nexus of Organized International Criminals and Terrorism*, *International Annals of Criminology*, 2002, <<http://www.american.edu/tracce/resources/publications/shelle51.pdf>>, Stand: 1. Juli 2006.

83 Vgl. dazu die anregende Analyse von Alina Mungiu-Pippidi, »Democratization Without Decommunization in the Balkans«, in: *Orbis*, 50 (Fall 2006) 4, S. 641–655.

84 Vgl. Magarditsch Hatschikjan/ Dušan Reljić/Nenad Šebek, *Disclosing hidden history: Lustration in the Western Balkans. A Project Documentation*. Thessaloniki: Center for Democracy and Reconciliation in Southeast Europe, 2005.

85 Vgl. Timothy Donais, »The Status of Security Sector Reform in South East Europe: An Analysis of the Stability Pact Stock-Taking Programme«, in: Eden Cole/Timothy Donais/Philipp H. Fluri (Hg.), *Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe*, Baden-Baden 2005, S. 219–223.

die Beispiele Rumäniens und Bulgariens gezeigt, wie die Konditionalität der EU den institutionellen und gesellschaftlichen Wandel beschleunigen kann. Im Kern stand die Übernahme und Umsetzung des *acquis communautaire* (Gesamtheit des gemeinschaftlichen Besitzstandes der Europäischen Union), einschließlich des Bereichs Justiz und Inneres.

Entsprechend stellt sich für die Westbalkanländer nicht die Frage, ob sie den *acquis* übernehmen, sondern wie schnell und wie konsequent, falls sie tatsächlich der EU beitreten wollen.⁸⁶ Gerade die Erfolge bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität sind der wichtigste Nachweis dafür, wie weit diese Staaten mit der Durchsetzung des *acquis* und somit in Richtung möglicher EU-Mitgliedschaft gekommen sind. Die Wirkkraft der EU-Erweiterungspolitik bei Anwärteländern am stärksten, wenn Beitrittsverhandlungen geführt werden. Es geht dabei um die Festlegung von gegenseitigen Verpflichtungen, deren Erfüllung unvermeidlich ist, da sonst der begonnene Integrationsprozess nicht vollzogen werden kann.⁸⁷ Der Einfluss der EU-Erweiterungspolitik auf den gesellschaftlichen Wandel fällt schwächer in den Staaten schwächer aus, die noch nicht den Status eines Beitrittskandidaten erlangt haben. Im Westbalkan ist dies derzeit der Fall mit Bosnien und Herzegowina, Montenegro und Serbien, einschließlich Kosovo. Sie haben den Status eines potenziellen Beitrittskandidaten, wobei Montenegro das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU schon unterschrieben hat, während Bosnien-Herzegowina und Serbien dieses Dokument erst paraphiert haben. Kroatien führt seit längerer Zeit Beitrittsverhandlungen. Wann Brüssel die Beitrittsverhandlungen mit Makedonien aufnimmt, steht noch nicht fest.

86 Vgl. Florian Trauner, *EU Justice and Home Affairs Strategy in the Western Balkans. Conflicting Objectives in the PreAccession Strategy*, Brüssel: CEPS, February 2007, (CEPS Working Document, No. 259), S. 17.

87 Dieser Gedankengang orientiert sich am analytischen Modell der möglichen transformativen Auswirkungen der EU-Politik auf Grenzkonflikte. Das Modell ist im Forschungsprojekt "The EU and Border Conflicts: The Impact of Integration and Association" entwickelt worden <<http://www.euborderconf.bham.ac.uk>> als Teil des Fünften Forschungsrahmenprogramms der EU. Vgl. auch Thomas Diez/Stephan Stetter/Mathias Albert, »The European Union and Border Conflicts: The Transformative Power of Integration«, *International Organization*, 60 (Summer 2006) 3, S. 563–593.

Die Bestätigung der EU, Fortschritte bei der Erfüllung der Brüsseler Konditionen erzielt zu haben, trägt spiegelbildlich zur politischen Legitimation der Regierenden in den Anwärtelstaaten bei. Seit 2000, als die national-populistischen Regime in Westbalkan ein Ende fanden, hat es keine Regierung in der Region gegeben, die nicht den Beitritt zur EU zu einem ihrer wichtigsten Ziele erklärt hätte. Allerdings findet die Integration in die EU nur solange Zuspruch in der Bevölkerung – und ist somit für die politischen Akteure brauchbar, um Anhängerschaft zu mobilisieren und bei Wahlen Erfolg zu haben –, solange in den Augen der Öffentlichkeit politische und ökonomische Gewinne im Verlauf des Beitrittsprozesses wahrzunehmen sind. Wenn sich über längere Zeit keine positiven Signale aus den Bemühungen um die Erfüllung der EU-Bedingungen ablesen lassen und somit der Beitritt nicht mehr glaubwürdig erscheint, dann zerrinnt auch die Legitimation der EU, tief greifende Reformen in den Anwärtelstaaten einzufordern. Die transformative Macht der EU wird einschneidend geschwächt, wenn der Beitritt in die Ferne rückt, anstatt näher zu kommen. Die EU-Beitrittsperspektive muss also glaubhaft bleiben, damit die politischen Akteure bereit sind, weiterhin Reformpolitik durchzusetzen und auch im zentralen Bereich der politischen Macht – in der Justiz und im Sicherheitssektor – europäische Normen durch die Übernahme des *acquis* zu internalisieren.

Wird die EU "wankelmütig"?

Nach der derzeitigen Stimmungslage in der EU müssen sich die meisten Westbalkanländer anscheinend auf einen längeren Kreisen in der Warteschleife einrichten. In einigen alten EU-Mitgliedsländern breitet sich die so genannte Erweiterungsmüdigkeit aus, die "Aufnahmekapazität" der EU wird in Zweifel gezogen.⁸⁸ In Frankreich, den Niederlanden und auch anderswo wurde die Furcht der Bevölkerung vor der weiteren EU-Erweiterung als Hauptursache

88 »Substantial drop in public support for enlargement in EU-15«, *Euractiv*, <<http://www.euractiv.com/en/enlargement/substantial-drop-public-support-enlargement-eu-15/article-117822>>, Stand: 13. Juli 2006. Auch <http://ec.europa.eu/public_opinion/enlargement_en.htm>.

für die gescheiterte EU-Verfassungsinitiative 2005 herangezogen. Zunehmend wird die Anwendung besonderer EU-Integrationsmodelle unterhalb der vollen Mitgliedschaft für diesen Teil Europas erörtert.⁸⁹ Die EU-Kommission steht auf dem Standpunkt, dass Brüssel den bestehenden Verpflichtungen gegenüber den im Beitrittsprozess befindlichen Ländern nachkommen, aber sich mit neuen Zusagen, vor allem im Hinblick auf ein konkretes Beitrittsdatum zurückhalten muss.⁹⁰ Sollte die EU in Bezug auf die Beitrittsperspektive des Westbalkans "wankelmütig" werden, so wäre ihre positive Gestaltungskraft in der Region ernsthaft eingeschränkt, urteilte der EU-Kommissar für Erweiterung Oli Rehn.⁹¹ Letztlich würde die EU mit dem "Tod der Erweiterung" ihr einziges direkt wirksames Instrument der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik aufgeben.⁹² Für die Westbalkanländer, auch für die Beitrittskandidaten unter ihnen, war es kein ermutigendes Zeichen, dass in der Berliner Erklärung vom 25. März 2007 anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge die Erweiterung der EU nicht erwähnt wurde.

Die Schwächung der Beitrittsperspektive würde die Stabilisierung des Westbalkans untergraben. Zeitgleich mit den Anstrengungen um die Integration in die EU finden in der Region desintegrierende Prozesse statt. Im Zusammenhang mit der fortschreitenden Zuspitzung des Konflikts um den zukünftigen völkerrechtlichen Status Kosovos gewinnen die ethnopolitischen Auseinandersetzungen in Südserbien, Makedonien, Bosnien und Herzegowina und Montenegro wieder an Schärfe. In dieser Situation wachsen die Vorbehalte der Regierenden, ob eine Weiterführung der Sicherheitssektorreform notwendig sei. Stattdessen wird die Stärkung der nationalen Sicherheit erneut in den Vordergrund gestellt. Wiedererstarkende nationalistische Themen (zurückkehrende "Balkanisierung")

besitzen die Kraft, die "Europäisierung" von der politischen Tagesordnung zu verdrängen. Die Aussicht auf die Wiederkehr gewaltsamer Konflikte zieht alle jene "prospektiven Gewaltunternehmer" an, die schon früher von der "Ökonomie der kommerziellen Nutzung" von Kriegen profitiert haben. Vor allem in solchen Gebieten wie Kosovo, wo die Folgen früherer bewaffneter Konflikte keineswegs überwunden sind, die Sicherheitslage störanfällig ist und wo zwar vereinzelt, aber mehr als irgendwo sonst in der Region die personelle Union zwischen Amtsträgern und Mitgliedern von einem Verbrechersyndikaten besteht. Zur Stunde lautet die Frage, ob Teile des westlichen Balkans wieder dem Nationalismus und Separatismus und somit auch der "Gewaltökonomie" anheimfallen werden oder aber die Anziehungskraft der europäischen Integration obsiegt. Die Antwort wird in einem beträchtlichen Ausmaß davon abhängen, in wie weit die EU trotz ihrer internen Probleme und der zahlreichen Schwierigkeiten, mit denen die Westbalkanländer zu kämpfen haben, in ihren Zusagen im Hinblick auf die Beitrittsperspektive für die Region fest bleibt.

89 Vgl. Canan Atilgan/Deborah Klein, *EU-Integrationsmodelle unterhalb der Mitgliedschaft*, Berlin/Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, Mai 2006 (Arbeitspapier, Nr. 158/2006).

90 *Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen für den Zeitraum 2006–2007*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Brüssel, 8.11.2006, KOM (2006)649, S. 3.

91 »Rehn and MEPs Warn Against 'Wobbly' Messages to Balkans«, *EU Observer*, 16.03.2006 <euobserver.com>.

92 Vgl. Gideon Rachman, »The Death of Enlargement«, in: *The Washington Quarterly*, 29 (Summer 2006) 3, S. 56.