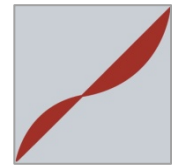


BERLIN RISK BRIEF

Zu Strategischen Fragen in Politik und Wirtschaft



No. 3 Dezember 2008

Im Jahr 2008 sind einige schwere Krisen zum Ausbruch gekommen, die die Risiken der Globalisierung kennzeichnen: die Nahrungsmittelkrise im Frühjahr, der Georgien-Krieg im Sommer und im Herbst die Finanz- und Wirtschaftskrise. Die dritte Ausgabe des BERLIN RISK BRIEF beginnt mit einem Beitrag, der dafür plädiert, künftig mehr Aufwand in die qualitative Risikoanalyse zu investieren.

Diese Ausgabe befasst sich mit den übergreifenden Risikofeldern der Rohstoffpolitik und der Organisierten Kriminalität. Die sichere Versorgung der deutschen Industrie mit Rohstoffen ist zum politischen Thema geworden, seit vor allem die Nachfrage der großen Schwellenländer den Druck an den Rohstoffmärkten erhöht hat. Die ersten bekanntgewordenen Konzepte für eine aktivere "Rohstoff-Diplomatie" machen deutlich, dass mit mehreren strategischen Zielkonflikten zu rechnen ist.

Viel zu wenig ist bisher in das öffentliche Problembewusstsein vorgedrungen, auf welche Weise das Organisierte Verbrechen von der Globalisierung profitiert hat. Wie der Schlussbeitrag dokumentiert, sind auch innerhalb der Europäischen Union kriminelle Verbindungen zur Politik und zur legalen Wirtschaft erkennbar.

Der Länderbeitrag beinhaltet diesmal eine Kurzeinschätzung der Dominikanischen Republik. Obwohl eine Reihe von Risiken identifiziert werden, so gehört die Dominikanische Republik zu den Ländern Lateinamerikas, in denen sich die politischen Rahmenbedingungen positiv entwickelt haben.

(Siehe [Archiv](#) zu den bisherigen Ausgaben)

Inhalt

Carsten Giersch Das Krisenjahr 2008 und die Zukunft des Risikomanagements	2
Daniel Eisermann Herausforderungen der deutschen Rohstoffpolitik	5
Carsten Giersch Die Dominikanische Republik – Eine stabile Demokratie vor großen Herausforderungen	12
Jennifer Hanley-Giersch Globalised Crime – Weakening the State & Threatening Democracy	14

Impressum

Herausgeber:

BERLIN RISK INSTITUTE
Eisermann und Giersch GbR

Tieckstraße 9
10115 Berlin

Tel: 49 – (0)30 – 847 123 54

49 – (0)30 – 847 123 55

kontakt@berlin-risk-institute.de

www.berlin-risk-institute.de

ViSdP:

PD Dr. Carsten Giersch

Dr. Daniel Eisermann

Layout:

Heiko Winkler

Das Krisenjahr 2008 und die Zukunft des Risikomanagements

Carsten Giersch

Das Jahr 2008 wird als das Jahr schwerer internationaler Krisen erinnert werden, mit denen sich auch die herkömmlichen Methoden des Risikomanagements erschöpft haben. Im Folgenden wird insbesondere auf die Nahrungsmittelkrise im Frühjahr, auf den Georgien-Krieg im Sommer sowie auf die Finanzkrise im Herbst eingegangen, die noch für eine längere Zeit weltweit das wirtschaftliche Wachstum verringern wird. Angesichts dieser gravierenden Krisen ist es geboten, ein stärkeres Bewusstsein für verknüpfte Risiken zu entwickeln und mehr Aufwand in die qualitative Risikoanalyse zu investieren.

Im Frühjahr brach aufgrund des Anstiegs der Nahrungsmittelpreise eine akute Hungerkrise in Lateinamerika, Afrika und Asien aus, die in über 50 Ländern zu Protesten und vielfach zu gewaltsamen Brotunruhen führte. 100 Millionen Menschen mehr als zuvor galten vom Hunger betroffen, womit sich die Gesamtzahl wieder auf über 900 Millionen belief. Damit wurde auch das Erreichen der international vereinbarten Millenniumsziele zur Halbierung von Armut und Hunger bis 2015 in Frage gestellt.

Die Preissteigerung bei den Grundnahrungsmitteln Reis, Mais und Getreide hatte sich allerdings seit längerem abgezeichnet. Sie war eine Folge von mehreren sich verstärkenden Faktoren wie Missernten, höheren Energiepreisen, dem Bevölkerungswachstum, der stärkeren Nachfrage nach Fleisch- und Milchprodukten und Preisspekulationen. Es stellte sich zudem heraus, dass ein Großteil der Preiserhöhung auf die Umwidmung von landwirtschaftlichen Flächen für den Anbau von „Energiepflanzen“ zur Gewinnung von Biokraftstoffen zurückzuführen war.

Die Nahrungsmittelkrise des ersten Halbjahrs war deswegen so symptomatisch für unsere Zeit, weil sie verdeutlichte, wie verknüpft die Risiken im Zeitalter der Glo-

balisierung sind. Der Versuch, durch die Kultivierung von Biokraftstoffen die Abhängigkeit vom Erdöl zu verringern und etwas gegen den Klimawandel zu tun, hat die Ernährungssicherheit gefährdet, was die Millenniumsziele in größere Ferne rückte und neue Konflikte auslöste.

Im August 2008 konnte die kriegesische Eskalation der schwelenden Krise zwischen Georgien und Russland nicht verhindert werden. In diesem zwischenstaatlichen Krieg eroberte Russland die Kontrolle über die von Georgien abtrünnigen Provinzen Südossetien und Abchasien. Die geopolitischen Implikationen reichen dagegen viel weiter und betreffen die Rolle der USA und der NATO im Kaukasus sowie die Energieversorgung Europas über Georgien.

Offenbar war das europäische und amerikanische Bewusstsein für die Konfliktrisiken im Nordkaukasus nicht groß genug, um Georgien davon abzuhalten, Russland herauszufordern. Das mag daher rühren, dass die Pläne zur NATO-Erweiterung um Georgien und die Ukraine offenbar selbst nicht als Konfliktrisiko im Verhältnis zu Russland gesehen wurden. Noch als die Eskalation der gewaltsamen Aktionen zwischen Russland und Georgien bereits im Gange war, hat man die Dinge ohne aus-

reichendes Risiko- und Krisenmanagement treiben lassen.

Die Ursachen der weltweiten Finanzkrise seit dem Herbst 2008, die zunächst als US-Hypotheken-Krise begonnen hatte, sind inzwischen allgemein bekannt und sollen hier nicht ausgeführt werden. Wie jedoch ist dieser Beinahe-Kollaps des bisherigen Finanz- und Wirtschaftssystem einzuordnen? Die Globalisierung seit dem Ende des Kalten Krieges war charakterisiert durch die Zunahme des grenzüberschreitenden Handels, auch mit Hilfe von Innovationen im Transportwesen, wie der Containerschifffahrt, durch die Revolution auf dem Informations- und Kommunikationssektor sowie durch die Liberalisierung der Finanzmärkte. Durch diese transnationalen Verflechtungen sind die Staaten, Unternehmen und Gesellschaften für krisenhafte Kettenreaktionen viel verwundbarer geworden. Gegenüber solchen kumulativen Risiken war das Bewusstsein dagegen völlig unzureichend ausgeprägt.

Vielmehr wurde die Rolle des Staates in der Globalisierung in den letzten Jahren zunehmend in Frage gestellt. Die vielfältigen Krisen machen aber eher darauf aufmerksam, dass der Staat seine Aufgaben der Erbringung von essentiellen Leistungen im Bereich von Herrschaft -- d.h. auch der Regelsetzung auf dem Finanzmarkt --, Sicherheit und Wohlfahrt in Teilen einfach vernachlässigt hat, mit der Folge, dass jetzt notfallmäßige Reparaturen am System fällig sind. Wenn Krisen zum Aus-

bruch kommen, dann häufig, weil die Risiken der Untätigkeit verkannt wurden.

Schließlich lassen die globalen Krisen den Verdacht aufkommen, dass unsere Verfahren der Risikoanalyse unzureichend sind. Die Entstehung der gegenwärtigen Wirtschaftskrise ist auch unter Einbeziehung der in der Finanzbranche gebräuchlichen quantitativen Methoden der Risikobewertung zu betrachten. Gegenüber vielen bei der Bewertung von Kreditrisiken und in anderen Bereichen populär gewordenen Ratings und Rankings kann die Quellen- und Methodenkritik dagegen gar nicht streng genug sein. Im besten Fall vermitteln Ratings und Rankings auch nur eine Entscheidungsorientierung, aber niemals Entscheidungssicherheit.

Die komplexen Wechselbeziehungen zwischen den vielfältigen Faktoren von Krisen, zu denen etwa berüchtigte psychologische Verzerrungen und das kollektive Agieren von kritischen Massen gehören, können auf angemessene Weise nur durch qualitative Methoden der Risikoanalyse aufgezeigt und verstanden werden. Die Globalisierung und ihre unbestreitbaren Vorteile sind nur zu erhalten, wenn es gelingt, schwerste Erschütterungen wie im Jahr 2008 zu vermeiden. Das aber erfordert ein besseres Verständnis für die Verflechtung zwischen den Zukunftsproblemen und den Verknüpfungen strategischer und globaler Risiken.

PD Dr. Carsten Giersch, Berlin Risk Institute

NEU ERSCHIENEN im VS Verlag für Sozialwissenschaften



Carsten Giersch
Risikoeinstellungen in internationalen Konflikten

Die Risikoeinstellungen der Akteure spielen in internationalen Konflikten eine entscheidende Rolle. Das gilt besonders für die Eskalation zwischenstaatlicher Krisen und die Befriedung langwieriger Bürgerkriege. Durch die Verbindung der rationalen Spieltheorie mit der psychologischen Prospect-Theorie wird systematisch untersucht, wie Risikofreude oder Risikoscheu von Individuen und Gruppen in bestimmten Konfliktsituationen entstehen. In dem Buch kommen interdisziplinäre Methoden der Präferenzanalyse zur Erstellung von Risikoprofilen zur Anwendung, die genaueren Aufschluss über die Konfliktmotivation der Akteure geben.

Aus dem Inhalt

Einleitung: Risikoanalyse und internationale Sicherheit - Faktoren von Risikoeinstellungen in internationalen Konflikten - Risikomanagement bei der Befriedung von Bürgerkriegen - Konklusionen: Risikotheorie der internationalen Friedenssicherung

ISBN: 978-3-531-16453-3
389 Seiten, 2009.

[Bestellung über Verlag](#)

Herausforderungen der deutschen Rohstoffpolitik

Daniel Eisermann

Schon seit langem fehlt es nicht an alarmierenden Stimmen. Deutschland und andere Industriestaaten sind wachsenden Risiken ausgesetzt, was den sicheren Zugang zu Rohstoffen betrifft. Ein Symptom dafür sind die Preise, die sich bei vielen Rohstoffen in den letzten Jahren vervielfacht hatten. Die globale Finanzkrise und der dadurch ausgelöste Konjunkturabschwung haben den Trend lediglich unterbrochen. Bekannt ist die Situation auf dem Ölmarkt. Der Preis der Leitsorten war im letzten Sommer bis auf 146 Dollar pro Barrel angestiegen – um zuletzt auf einen Wert von rund 50 Dollar abzustürzen. Tatsächlich besteht aber kein Grund zur Entwarnung. So kommt die Internationale Energieagentur in ihrem kürzlich vorgestellten „World Energy Outlook 2008“ zu dem Ergebnis, dass das Tempo, in dem sich die Rohölproduktion in den vorhandenen Feldern erschöpft, stärker als bislang angenommen erhöht. Im Vergleich zum Vorjahr hat die Energieagentur ihre Preisprognose für das Jahr 2030 auf 200 Dollar pro Barrel nahezu verdoppelt (im Vorjahr wurde für 2030 noch ein Ölpreis von 108 Dollar vorhergesagt). Bei anderen Rohstoffen sind eher größere Verteuerungen wahrscheinlich. Neben der Energiefrage richtet sich der Blick der Fachleute insbesondere auf die mineralischen Rohstoffe, deren sichere Verfügbarkeit für das Funktionieren der volkswirtschaftlichen Wertschöpfungskette unentbehrlich ist. Die Vielfalt der relevanten Grundstoffe erfordert eine differenzierte Betrachtung, was eine transparente öffentliche Debatte über die wichtige Thematik erschwert.

Hierzulande verbraucht jeder Bürger durchschnittlich im Laufe seines Lebens rund tausend Tonnen Erze, Gips, Feldspat oder Kalk. Neben dem großen Anteil an Baurohstoffen handelt es sich um Metallrohstoffe, die für Industrieanlagen und Fahrzeuge verwendet werden, und Industriemineralien, wie sie etwa bei der Düngemittelproduktion benötigt werden. Bei einer Reihe wichtiger Rohstoffe sind die Signale nicht zu übersehen, dass eine langfristig sichere Versorgung mit zunehmenden Schwierigkeiten konfrontiert ist. Der Bedarf der Industrie nach seltenen Metallen und Mineralien lässt sich immer schwieriger decken. Als besonders angespannt gilt die Situation bei einigen hochtechnologischen Basismetallen wie z.B. Tantal, Palladium oder Indium. Neben der äußerst hohen Importabhängigkeit und der geringen Möglichkeiten zur Substitution fällt hier die Dominanz der wenigen Erzeugerstaaten negativ ins Gewicht. Das Versorgungs-

risiko ist daher als entsprechend hoch einzustufen. Damit wächst auf nationaler wie europäischer Ebene der Druck, neben dem Energiethema auch den Zugang zu anderen dringend benötigten Rohstoffen mit Vorrang auf die politische Tagesordnung zu setzen.

Die Debatte über eine wirksame deutsche Rohstoffstrategie wird durch einen aktuellen Vorstoß aus Brüssel belebt. Anfang November 2008 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Mitteilung zur Versorgungssicherheit bei nicht-energetischen Rohstoffen¹. In dem Dokument werden Grundzüge einer neuartigen EU-Rohstoffstrategie formuliert, welche die europäische Außen-, Handels-, Ent-

¹ „Europäische Kommission schlägt neue Strategie vor, um die Rohstoffversorgung der EU zu sichern“, IP/08/1628, Brüssel, 4.11.2008, www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1628

wicklungs- und Umweltpolitik wirksam verbinden soll. Die gegenwärtigen Turbulenzen an den Finanzmärkten, so wird argumentiert, ließen den langfristigen Trend zur Verteuerung wichtiger Rohstoffe unberührt. Rhenium ist ein Beispiel, das der Vizepräsident der Kommission, Günter Verheugen, bei der Vorstellung des Strategiedokuments erwähnte. Der Preis für diesen Rohstoff, der für Superlegierungen bei Flugzeugen benötigt wird, hat sich seit dem Jahr 2002 verzehnfacht. Die Anzeichen sprechen dafür, dass der Preisdruck hier und im Falle anderer Rohstoffe trotz des gegenwärtigen Abschwungs mittelfristig hoch bleiben wird.

Ursächlich für die Entwicklung, die seit einigen Jahren beobachtet wird, ist die enorm wachsende Rohstoffnachfrage der Schwellenländer, was den Druck auf der Angebotsseite kontinuierlich steigen lässt. Bevölkerungsreiche Staaten wie Indien und China sind inzwischen an der Nutzung von Rohstoffen maßgeblich beteiligt. Dies gilt für viele kleinere asiatische Staaten ebenso wie für Russland und Brasilien. Die vier erwähnten „BRIC-Staaten“ galten zumindest bis zum Einbruch der Finanzkrise als die neuen Motoren des globalen Wachstums. Bei Fortschreibung der absehbaren demografischen und ökonomischen Trends ist, auch wenn genaue Voraussagen unsicher sind, damit zu rechnen, dass sich der weltweite Verbrauch von Rohstoffen im Verlauf der kommenden dreißig Jahre noch ein Mal verdoppeln könnte.

Die Rolle der Entwicklungsländer

Die aufstrebenden Schwellenländer haben ihrerseits ebenfalls große Probleme, ihren Hunger nach Energiequellen und Rohstoffen zu decken. Vielfach haben sie daher staatliche Industriestrategien eingeführt, die darauf abzielen, die eigene Ressour-

cenbasis zu bewahren. Die Folge davon sind zahlreiche Entscheidungen, die letztlich eine Verzerrung des internationalen Rohstoffhandels herbeiführen. So gelten in China tiefgreifende Exportbeschränkungen für viele Rohstoffe, die z.B. Metalle für die Spitzentechnologie betreffen und bei denen China teilweise die weltweit größten Rohstoffvorkommen aufweist. In die gleiche Richtung zielen auch Maßnahmen der russischen Regierung, hohe Ausfuhrzölle auf sekundäre Rohstoffe wie Kupfer- und Aluminiumschrott zu erheben. Eine Reihe der wirtschaftlich aufstrebenden Länder, das kommt erschwerend hinzu, will sich zudem mit politischen Mitteln einen privilegierten Zugang zu Rohstoffen in ressourcenreichen Regionen schaffen. Teilweise werden in Afrika heute Infrastrukturprojekte finanziert, bei denen die Rückzahlung der Darlehen in Rohstoffen erfolgt. Die europäischen Staaten und Unternehmen haben bei alledem den Nachteil, dass Rohstoffe von den Märkten ferngehalten werden.

Diese Schwierigkeiten werden auf staatlicher Seite erkannt. Bundeskanzlerin Angela Merkel stellte schon im März 2007 fest: „Denn wo wir in der Welt auch hinkommen, waren oft schon andere Politiker da, die sich für ihre Staaten bestimmte Rohstoffreserven gesichert haben – und das auf ziemlich lange Zeit.“ Diese Worte fielen auf dem zweiten Rohstoffkongress des Bundesverbandes der Deutschen Industrie. Der BDI, der die stabile Versorgung des Marktes mit mineralischen Rohstoffen als gefährdet sieht, drängt seit Jahren auf eine vermehrte Unterstützung für das Ziel, gegen politische Störungen des Marktgeschehens einzuschreiten. Bei der Forderung nach einer neuartigen Rohstoffpolitik ist zu betonen, dass es vom Grundsatz her nicht im Interesse der Unternehmen liegt, staatliche Markteingriffe zu befürworten. Für die Industrie geht es

um die Funktionsfähigkeit der Märkte und die kontinuierliche Versorgung mit Rohstoffen aus dem Ausland zu fairen Bedingungen. Die Bundesregierung kam seinerzeit einer Forderung aus der Wirtschaft entgegen, als sie einen „Interministeriellen Ausschuss Grundstoffe“ einrichtete, in dem alle in Frage kommenden Ressorts (Wirtschaft, Außen- und Sicherheitspolitik, Entwicklungszusammenarbeit, Forschung, Umwelt und Landwirtschaft) vertreten sind.

Über eine Reihe von Punkten besteht Klarheit – etwa darüber, dass Deutschland seine Stärke im Forschungsbereich ausspielen kann und noch stärker als bisher technologische Fortschritte bei der Gewinnung, Rohstoffnutzung und Substitution bestimmter Rohstoffe anstreben sollte. Ebenso führt kein Weg daran vorbei, dass Deutschland weitere Anstrengungen unternehmen muss, um den Verbrauch an Primärstoffen zu verringern. Dies geht einher mit dem Ziel, die Entwicklung ressourcenschonender Produkte zu fördern. Dem Grundproblem des anhaltenden Drucks auf die Märkte muss sich die Politik aber stellen. Ein kritisches Feld ist die Entwicklungspolitik. Viele Rohstoffe werden aus den Entwicklungsländern bezogen und sind dort Basis wirtschaftlichen Fortschritts, aber auch der Ursprung gewaltsamer Konflikte. Eine nachhaltige Nutzung des Rohstoffreichtums in den Entwicklungsländern liegt daher durchaus auch im Interesse der ärmeren Staaten. Gesucht ist ein politisches Konzept, das den Zugang zu Rohstoffen in Drittstaaten erleichtert und mit den klassischen Zielen der Entwicklungspolitik im Einklang steht – wie dem Aufbau demokratischer und marktwirtschaftlicher Strukturen.

Die erwähnte EU-Rohstoffinitiative setzt an diesem Punkt an und schlägt vor, speziell die afrikanischen Länder bei der

Durchführung einer nachhaltigen Rohstoffpolitik zu unterstützen. Als wichtigste Voraussetzung werden die Grundsätze verantwortungsvoller Staatsführung und Transparenz betrachtet. Der Aufbau von Know-how in Entwicklungsländern soll die nachhaltige Rohstoffförderung in den dortigen Staaten erleichtern – etwa wenn es um das Verhandeln von Verträgen zu Bergbauprojekten mit internationalen Bergbauunternehmen oder Drittstaaten geht. Die bestehenden Initiativen wie EITI (Extractive Industries Transparency Initiative) für mehr Transparenz und Korruptionsbekämpfung in der Rohstoffwirtschaft sollen zudem unterstützt werden. Ferner ist von erhöhten Krediten für Bergbauprojekte in Afrika die Rede. Unausgesprochen läuft der ganze Ansatz auf die nur schwer zu beantwortende Streitfrage hinaus, ob Entwicklungsländer, die den Ansprüchen nach verantwortungsvoller Staatsführung und mehr Transparenz nicht ausreichend genügen, sanktioniert, also nicht mehr wie bisher finanziell unterstützt werden sollen. Schon melden sich Kritiker zu Wort, die einen Angriff auf die Souveränität rohstoffreicher Entwicklungsländer befürchten.

Rohstoff-Diplomatie

Für die Sicherstellung der europäischen Rohstoffversorgung müssen in jedem Fall zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden. Die Europäische Kommission fasst eine groß angelegte „Rohstoff-Diplomatie“ ins Auge, die sich der gesamten Spanne der externen Politikinstrumente bedienen will.

Hierzu zählen sicherheits- oder handelspolitische Aspekte ebenso wie der erwähnte Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Als wesentliche Akteure gelten neben den rohstoffreichen Staaten in Afrika und den anderen westlichen Industriestaaten die Gruppe derjenigen Schwel-

lenländer, deren wachsender Importbedarf zur Marktanspannung maßgeblich beiträgt. Konkrete Auswirkungen sind zunächst in der Handelspolitik zu erwarten. Die EU will gegen protektionistische Exportbeschränkungen durch Drittländer, die gegen WTO-Bestimmungen oder bilaterale Vorschriften verstoßen, entschiedener vorgehen und Streitbeilegungsverfahren nutzen. Ferner sollen Instrumente wie die Anti-Dumping-Verordnung und die Verordnung über Handelshemmnisse bei dem etwa in Asien verbreiteten „dual pricing“ und bei anderen wettbewerbsverzerrenden Mechanismen zum Einsatz gelangen. Zukünftige Handelsabkommen mit den rohstoffreichen Staaten könnten zudem spezifische Bestimmungen, die den Rohstoffzugang betreffen, enthalten.

Eine wichtige Stoßrichtung ist weiterhin die bessere Versorgung mit Rohstoffen aus einheimischen Quellen. Nach wie vor ist mit wertvollen Mineralvorkommen in Europa zu rechnen. Die Förderung des Bergbaus verspricht in Zeiten gestiegener Rohstoffpreise eine höhere Rentabilität. Andere Formen der Landnutzung stehen freilich mit dem Bergbau in Konkurrenz, der überwiegend nicht in hohem Ansehen steht und in einem von starker Regulierung gekennzeichneten Umfeld operieren muss. Die häufig geringe Akzeptanz von Bergbauprojekten auf regionaler Ebene mindert überdies die Anziehungskraft des Sektors für qualifizierte Fachkräfte. Was die Vereinfachung von Verwaltungsvorschriften und Genehmigungsverfahren im Zusammenhang mit dem Bergbau angeht, argumentiert die Europäische Kommission mehr oder weniger im Sinne der Industrie.

Politisch kontrovers bleibt der Umgang mit den Anforderungen des Umweltschutzes. Die deutsche Industrie strebt unverkennbar nach einer Aufweichung des Grundwasser- und Landschaftsschutzes, denn der ungehinderte Zugang zu den in der In-

dustrie benötigten Rohstoffen müsse Vorrang genießen. Spezieller Widerstand richtet sich gegen Natura 2000, wie das europaweite Netz von Schutzgebieten bezeichnet wird (im EU-Durchschnitt sind 16,9 Prozent der Fläche ausgewiesen). In den entsprechenden Verordnungen sieht die Industrie ein Hemmnis. Ob und in welchem Umfang Aktivitäten wie die Gewinnung mineralischer Rohstoffe in den Schutzgebieten ausgeschlossen bleiben, bedarf tatsächlich näherer Klärung und einer europaweit kohärenten Handhabung.

Nachhaltigkeit in der Rohstoffversorgung

Mehr Forschung wird in die Entwicklung moderner Technologien zur Exploration und Gewinnung von Rohstoffen, die sehr tief unter der Erde oder auf dem Meeresboden liegen, investiert werden. Hier ist mit dem Protest von Umweltschutzorganisationen, die etwa um den Schutz der Meere besorgt sind, zu rechnen. Entsprechende Förderung könnte nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission aber genauso der Suche nach Substituten für kritische Rohstoffe und der verbesserten Nutzung sekundärer Rohstoffe zugute kommen. Die sekundären Rohstoffe machen bereits heute, wobei der Anteil bei den einzelnen Grundstoffen divergiert, ungefähr die Hälfte der Metallproduktion in Europa aus. In der Abfallwirtschaft vollzieht sich ohnehin gegenwärtig ein Umdenken, und die Entsorger wandeln sich vom Abfallmanager zum Rohstofflieferanten. Leitbild ist eine nachfrageorientierte Recyclingstrategie, mit der ein wertvoller Beitrag für eine neue Rohstoffordnung geschaffen werden kann. In eine Rohstoffpolitik des geplanten neuen Stils werden schließlich die Strafverfolgungsbehörden einbezogen sein. Konkret wird der Verhinderung des illegalen Exports

von Schrott größere Aufmerksamkeit geschenkt werden müssen.

Die Europäische Kommission spricht davon, kritische Rohstoffe zu definieren. Darunter sind diejenigen Rohstoffe zu verstehen, die hohe Bedeutung für die europäische Wirtschaft besitzen und deren Verfügbarkeit für die Industrie problematisch ist und eventuell unsicher werden könnte. In Deutschland ist die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) in Hannover dafür zuständig, wissenschaftlich abgesicherte Aussagen über die Abschätzung der Reichweite von bestimmten Rohstoffen zu treffen. Den Experten der BGR, die Szenarien für die Perspektiven der Rohstoffmärkte ausarbeiten, bereitet die geologische Verfügbarkeit mineralischer Rohstoffe prinzipiell keine allzu großen Sorgen. Immer noch werden enorme Lagerstätten vermutet, auch wenn die bekannten Vorkommen einzelner besonders seltener oder begehrter Mineralien nur noch für wenige Jahrzehnte reichen.

Die Fachleute berücksichtigen, dass sich die Vorräte und die Produktionsmengen dynamisch verändern. Dies hängt mit der verbesserten Exploration und Innovation bei den Fördertechniken zusammen. Die Produktion wiederum ist stark vom Bedarf an Rohstoffen und der Preisbildung abhängig. Ist die Reichweite eines Rohstoffs gering, ist dies häufig in erster Linie als ein Indikator und Anreiz zu sehen, mit dem betreffenden Rohstoff sparsamer und effizienter umzugehen und auf dem Gebiet der Exploration stärker tätig zu werden. Steigt die weltweite Nachfrage bei den seltenen Grundstoffen wie den Hightech-Basismetallen, könnte es jedoch in Zukunft im Rohstoffhandel zu bedrohlichen Engpässen kommen – und vor allem dann, wenn politische Interventionen in den betreffenden Förderregionen, etwa in

Form von bilateralen Abkommen über langfristige Rohstofflieferungen, das Marktgeschehen beeinträchtigen.

Die Lage bei den fossilen Energievorräten ist hinsichtlich der geologischen Verfügbarkeit anders. Das hat damit zu tun, dass sich etwa natürliche Erdölvorkommen nur in einem bestimmten Tiefenbereich ungefähr zwischen 1500 und 3000 Meter unter der Erde befinden. In fast allen Sedimentbecken der Welt wurde dieser Tiefenbereich bereits weitgehend erkundet. Man hat zudem in der Erdölwirtschaft die Erfahrung gemacht, dass die großen Lagerstätten zuerst entdeckt werden. Dies führt dazu, dass die geologischen Potenziale für konventionelles Erdöl gut abschätzbar sind. Bereits vor einem Jahr hat die BGR eine Prognose veröffentlicht, derzufolge die Ölförderung ab 2020 zurückgehen wird. Die entstehende Versorgungslücke werden andere Energieträger – darunter Kraftstoffe, die aus Erdgas, Kohle oder Biomasse hergestellt werden, sowie die erneuerbaren Energiequellen – ausgleichen müssen.

Bei den besonders sensiblen und kritischen mineralischen Rohstoffen wird die enorm gestiegene Nachfrage allgemein zu einer anhaltenden Verteuerung führen. Es werden darüber hinaus die genannten politischen Störungen der Märkte sein, welche einer langfristig sicheren Versorgung Schwierigkeiten bereiten. Bei der Frage nach den Handlungsoptionen muss noch ergänzt werden, dass sich die deutsche Rohstoffindustrie seit zwei Jahrzehnten aus dem Auslandsbergbau zurückgezogen hat. Ob sich diese Entwicklung revidieren lässt, steht dahin. Bereits in den zurückliegenden Jahren hat die Bundesregierung Rohstoffinitiativen der Wirtschaft im Ausland mit milliardenschweren Investitionsgarantien unterstützt. Prinzipiell kommen dafür auch Beteiligun-

gen und Käufe von ausländischen Bergbauunternehmen in Frage.

Mögliche Konfliktszenarien

Die meisten Elemente einer zukünftigen deutschen Rohstoffstrategie, für deren Koordinierung der Chef des Bundeskanzleramtes zuständig ist, sind seit einiger Zeit bekannt². Sicherlich wird die nationale Rohstoffstrategie noch weiterentwickelt und im europäischen Rahmen tiefer verankert werden müssen. Bei der politischen Analyse muss man sich allerdings über die unvermeidlichen Zielkonflikte im Klaren sein. Die unübersehbaren Widersprüche zwischen Industrie- und Umweltschutzinteressen wurden aufgezeigt. Die Formulierung und Umsetzung einer europäischen Rohstoffstrategie wird außerdem nicht spannungsfrei verlaufen. Beim Problem der Energiesicherheit gibt es die erkennbare Tendenz, die Verhandlungsmacht der Europäischen Union zu nutzen und gegenseitige Solidarität bei der Versorgungssicherheit zu üben. Die Zersplitterung der Märkte und die Konkurrenz nationaler Industrien dürften auf anderen Gebieten der Rohstoffversorgung einen wirksamen gemeinsamen Ansatz erschweren.

Im globalen Maßstab bewegt sich die Rohstoffstrategie europäischer Industriestaaten teilweise in einem Dilemma. Zum einen gilt es am Primat der Offenhaltung der internationalen Rohstoffmärkte festzuhalten und ein Abgleiten in einen Protektionismus zu verhindern. Politische Reaktionen auf die handfeste Interessenpolitik von Staaten wie China werden jedoch am Ende nicht ausbleiben. So steht unter anderem die Frage im Raum, wie weit

² Die „Elemente einer Rohstoffstrategie der Bundesregierung“ wurden im März 2007 nach dem zweiten BDI-Rohstoffkongress veröffentlicht: www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/elemente-rohstoffstrategie.pdf

eine mögliche rohstoffpolitische Konditionierung der bilateralen Entwicklungshilfe gehen darf, ohne die angestammten Ziele der Entwicklungszusammenarbeit zu beeinträchtigen. Die Außen- und Handelspolitik wird sich insgesamt weit stärker als bisher an der Beförderung nationaler und europäischer Rohstoffinteressen orientieren.

Mit Fragezeichen versehen ist schließlich die sicherheitspolitische Dimension. Vom Schutz von wichtigen Seehandelswegen oder Förderanlagen wäre es allerdings noch ein weiter Schritt zur Beteiligung an Friedenseinsätzen in Krisengebieten mit bedeutenden Rohstoffvorkommen. Die einzelnen Großmächte werden in jedem Fall versucht sein, bevorzugt in solchen Regionen sicherheitspolitische Aktivität zu entfalten und etwa eine Mitwirkung beim regionalen Krisenmanagement zu suchen. Zudem werden heute schon etwa im Osten der Demokratischen Republik Kongo Kriege um die Kontrolle von Gebieten mit reichen Rohstoffvorkommen geführt, die unter internationaler Einflussnahme ablaufen. Auch in anderen Teilen der Welt sind entsprechende Konfliktkonstellationen vorhanden.

Es ist näher zu studieren, mit welchen spezifischen Instrumenten die Gefahr gewaltsamer Auseinandersetzungen in rohstoffreichen Regionen reduziert werden kann. Sinnvoll sind daneben Fallstudien zu den weitergehenden politischen Faktoren, die in den Förderländern besonders seltener Rohstoffe auf die Nutzung der wertvollen Bodenschätze einwirken. Vor dem europäischen Hintergrund wäre zudem der Ansatz der deutschen „Rohstoffaußenpolitik“ mit den entsprechenden Konzepten der wichtigsten europäischen Partnerländer zu vergleichen.

Die deutsche Rohstoffpolitik wird einem multilateralen Ansatz verpflichtet bleiben

und am Primat der offenen Rohstoffmärkte festhalten. Es ist aber nicht zu übersehen, dass auf dem wichtigen Themenfeld, das an Bedeutung noch zunehmen wird, neue politisch-wirtschaftliche Konfliktlinien im Entstehen begriffen sind. Die Feinsteuerung einer angemessenen Strategie, um die Rohstoffversorgung der Industrie sicherzustellen, und das Austarieren vor-

handener Zielkonflikte stellen schwierige Aufgaben dar. Tragweite und Konsequenzen der neuen Entwicklungen beginnen sich nur langsam abzuzeichnen. Die Debatte über eine deutsche Rohstoffpolitik für das 21. Jahrhundert hat gerade erst begonnen.

Dr. Daniel Eisermann, Berlin Risk Institute

Die Dominikanische Republik – Eine stabile Demokratie vor großen Herausforderungen

Carsten Giersch

Die Dominikanische Republik gehört zu den Ländern Lateinamerikas, in denen sich die politischen Verhältnisse und die wirtschaftlichen Aussichten in den letzten Jahren deutlich verbessert haben. Das ist zu einem großen Teil auf die Regierung des Präsidenten Leonel Fernández (PLD) zurückzuführen, der im Mai 2008 für weitere vier Jahre im Amt wiedergewählt wurde. Die folgende Kurzeinschätzung weist auf Risiken hin, die bei einem Engagement in dem Land zu beachten sind.

Präsident Fernández verfügt seit den letzten Kongresswahlen im Mai 2006 über eine Mehrheit im Kongress (siehe Tab. 1). Die nächsten Kongresswahlen finden im Jahr 2010 statt. Dieser zweijährige Wahlturnus von Präsidentschafts- und Kongresswahlen bringt Unruhe in das politische System und schränkt den zeitlichen Spielraum für Reformen teilweise ein. Allerdings sind die ideologischen Unterschiede zwischen den Parteien relativ gering, so dass über den finanzpolitischen Stabilisierungskurs und die wirtschaftliche Öffnung des Landes für Investoren weitgehende Einigkeit besteht.

Zur Einschätzung der Dominikanischen Republik als Demokratie gehört auch, auf einige Mängel hinzuweisen. Alle Parteien bedienen sich der Patronage, um Einfluss auszuüben und sich Gefolgschaft zu sichern. Das führt zu einer überbesetzten und häufig ineffizienten Verwaltung. Die Patronage erstreckt sich auch auf die Gerichtsbarkeit, die entsprechend nicht verlässlich als politisch unabhängig bezeich-

net werden kann. Der weitverbreiteten Korruption hat Präsident Fernández zwar den Kampf angesagt, bisher jedoch ohne durchschlagenden Erfolg.

Die Dominikanische Republik hat über 9 Millionen Einwohner, ist ein Land mit mittlerem Einkommen und stellt die größte Volkswirtschaft in Mittelamerika und der Karibik dar. Die Dominikanische Republik umfasst den östlichen Teil der Insel Hispaniola (im Westen liegt Haiti).

Die Bürgerrechte sowie die Vereinigungsfreiheit und Medienfreiheit sind weitgehend gewährleistet. Der Vorwurf von Menschenrechtsverletzungen gilt allerdings wiederholten Massendeportationen von Flüchtlingen aus dem benachbarten Haiti. Da die Dominikanische Republik ein wichtiges Transitland für den Drogenschmuggel in die USA ist, stellt die organisierte Kriminalität in einigen Teilen des Landes eine zunehmende Bedrohung dar, der die Sicherheitskräfte nicht Herr werden können oder wollen.

Tab1.: Parteistärken im Kongress nach den Wahlen 2006

Parteien	Senat (32)	Abgeordnetenhaus (176)
Partido de la Liberación Dominicana (PLD)	22	96
Partido Revolucionario Dominicano (PRD)	6	60
Partido Reformista Social Cristiano (PRSC)	4	22

Ein kritisch zu betrachtendes Herrschaftsinstrument sind Preiskontrollen und Subventionen in wirtschaftlichen Schlüsselbereichen wie der Energie- und der Nahrungsmittelversorgung. Solche Subventionen, die mit Blick auf die im Jahr 2008 schwankenden Preisniveaus ein großes Haushalts- und Inflationsrisiko darstellen, stehen in Zusammenhang mit der verbreiteten Armut und den großen sozialen Ungleichheiten im Lande. In das Bildungs- und das Gesundheitssystem wird dagegen zu wenig investiert. Das gleiche gilt für den Energiesektor, wo eine zu große Abhängigkeit vom Öl besteht. Energieknappheit und Engpässe bei der Energieverteilung sind als erhebliches Entwicklungshemmnis für das Land anzusehen.

Abgesehen vom Tourismus haben vor allem die über fünfzig Freihandelszonen im Land zum wirtschaftlichen Wachstum der vergangenen Jahre beigetragen (siehe Tab. 2). Aktuelle Risiken für die wirtschaftliche Entwicklung gehen von der weltweiten Finanzkrise und besonders von der Rezession in den USA aus, von denen die Dominikanische Exportwirtschaft in hohem Maße abhängt. Zugleich ist die regionale Integration weit vorangetrieben worden. Die Dominikanische Republik ist insbesondere Teil der Freihandelsabkommen *Free Trade Area of the Americas* (FTAA) und seit 2007 des *Central American Free Trade Agreement* (CAFTA).

Tab. 2: Sozioökonomische Eckdaten (laut Weltbank)

Bevölkerung	9 Mio.
Wachstum des BIP 2007 (2006)	8,5 % (10,7 %)
Inflation 2007	8,8 %
BIP / Kopf (2007)	4,400 US-\$

Insgesamt gehört die Dominikanische Republik zu den Ländern mit politischen Rahmenbedingungen, die für ein stabiles positives Investitionsklima sorgen. Die Weltbank zählte das Land in ihrem „Doing Business 2009 Report“ zuletzt zu den weltweit zehn besten Reformstaaten. Wegen der festgestellten Risiken empfiehlt sich jedoch im Vorfeld von Investitionsentscheidungen eine tiefere projektbezogene Analyse der regional- und lokalpolitischen sowie der sektorspezifischen Gegebenheiten.

PD Dr. Carsten Giersch, Berlin Risk Institute

Globalised Crime – Weakening the State & Threatening Democracy

Jennifer Hanley-Giersch

The expansion of organised crime, the increased number of corporate failures as a result of white-collar crime, and most recently, the collapse of financial markets, highlights the cumulative risk of criminalisation facing democratic states. White-collar crime offences regularly dip in and out of media headlines, ranging from incidents of corruption, fraud, intellectual property crimes, money laundering and tax evasion, to those crimes typically associated with organised crime such as arms trafficking, drug trafficking, extortion and human trafficking. These headlines often vanish once their sensational potential has been exhausted, and rarely feature in a context, which outlines the strong financial basis and political influence underpinning the activities and structures of organised and white-collar crime. This article aims to draw attention to the risks facing established European democracies in an enlarged European Union as a result of criminalisation, whereby the main focus is placed on criminal markets and financial structures. It outlines how reputable and legitimate businesses are increasingly exposed to criminal risks due to the expansion of illegal business schemes.

Crime, Democracy and State Vulnerability

The following section touches briefly on those areas of research where organised crime is considered as a variable affecting democracy and state transformation, and highlights those areas where the threats faced by criminogenic factors have, to date, been largely underestimated.

Research undertaken in the field of democracy studies has developed concepts such as 'hybrid regimes', 'incomplete democracies' or 'defect democracies'.¹ Although these concepts include criminalisation as an independent variable, the

studies undertaken appear to be limited to developing or transition countries² such as failed states.³

This article would like to argue that criminal organisations and activities can however, also undermine, beleaguer and weaken democratic state structures, and ultimately threaten democracy. Therefore, it is deemed necessary to include the risks of criminalisation facing democratic states, within the context of democracy and state transformation discussions.⁴ An area of key concern are 'privatisation' processes whereby the state retreats from certain areas creating a service vacuum, which can in turn be exploited by organised crime structures.⁵

Organised Crime is, according to the UN Convention Against Transnational Organised Crime, committed by "an organised criminal group, which shall mean a structured group of three or more persons, existing for a period of time and acting in concert with the aim of committing one or more serious crimes or offences established in accordance with this Convention, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or material benefit".⁶

White-Collar Crime / Corporate Crime - is "a generic term for the whole range of illegal prohibited, and demonstrably harmful activities involving the violation of a private or public trust, committed by institutions and individuals occupying a legitimate, respectable status and directed toward financial advantage or the maintenance and extension of power and privilege".⁷

The most recent example highlighting how powerless a democratic state can become when faced with well-established organised crime structures, relates to how the Camorra, an Italian mafia clan, continued to challenge the Italian state, refusing to be intimidated despite the arrival of 500 soldiers in Casertano.⁸ Roberto Maroni, the Italian Minister for the Interior, speaks of a state within a state.⁹ Many local state structures in Southern Italy have long since lost their legitimacy and control, and whatever state presence is left has become enslaved to fulfilling the pursuits and strategies of organised and white-collar crime.

“The gangs to wrest control of the territory from the hands of the state so that the criminals can kill intimidate and extort without fear of the consequences. Of course the state and its institutions still exist in these places. There are elected governments, local government offices, police stations and the rest, but as years go by and the blackmail of the gangs does its corrosive work, all these become hollowed out, empty shells whose functionaries, elected representatives and entrepreneurs are all (with brave and lonely exceptions) in varying degrees at the beck and call of the Mob”.¹⁰

European Integration and the Risk of Criminalisation

Following the fall of communism, organised crime structures and networks succeeded, relatively unnoticed, in establishing and expanding their spheres of power and influence. The victorious euphoria, which accompanied the collapse of the iron curtain amongst democratic states, and the subsequent phase of transition, captured the undivided attention of both academics and politicians. As a result the risks attached to criminalisation were largely ignored.

Almost 20 years later, organised crime and corruption are preventing the suc-

cessful transformation of central and south-eastern European states. EU enlargement and the removal of national barriers have increased the vulnerability of government structures to criminal activities throughout the European Union. EUROPOL'S Organised Crime Threat Assessment Report (“OCTA”) published in 2008 divides the EU into four regions and defines “Nodes of attraction and criminal hubs” highlighting the Europe-wide extent of the problem.¹¹

<p><u>North-West Criminal Hub</u></p> <p>Revolves around organised crime (“OC”) groups active in Netherlands and Belgium supplying western Europe with criminal goods. The UK and Ireland act as facilitators. Irish OC groups are starting to bypass the criminal hubs becoming active in source countries.</p>	<p><u>North-East Criminal Hub</u></p> <p>Baltic countries – central role attributed to Lithuanian OC groups – work as a bridge between criminals operating in Russia, Belarus, Ukraine, Moldova and the EU.</p>
<p><u>South-West Criminal Hub</u></p> <p>Is based on links of the Iberian Peninsula with South America and northwest Africa, whereby the focus is shifting to the latter.</p>	<p><u>South-East Criminal Hub</u></p> <p>Eastward expansion of the EU borders could alter the current equilibrium and establish a new hub in this area connecting the Black Sea with the Mediterranean and with Western Europe. Romania could become a focal point for illegal flows from Eastern Europe and Asia. Bulgarian OC groups are the most Middle East oriented. Romania and Ukraine are expected to gain further importance as transit and storage countries. <u>The threat from this hub is thought to grow in the near future.</u></p>
<p><u>Southern Criminal Hub</u></p> <p>Centred on Italian OC groups who take advantage of their pervasive presence in certain geographic markets (Balkans, Middle East, Africa). They are not passively dependent on the other EU criminal hubs but have important active links both within and outside the EU.</p>	

The EU's new member states, Bulgaria and Romania, have come under severe scrutiny by the European Commission this year due to their slow progress in enforcing judicial reforms and in combating organised crime and corruption, particularly, following the publication of the EU's *Third Progress Report* in July 2008.¹² Both countries had made significant efforts to combat corruption or at least to convince the European Commission that this was the case in the lead up to accession. Following accession however, combating crime and corruption no longer appear to be a priority, although it still remains somewhat unclear whether this is a result of incapability or mere disinclination.¹³

Bulgaria and Romania now rank lowest among EU member states on *Transparency International's Corruption Perception Index* ("CPI") 2008.¹⁴ The *International Herald Tribune*¹⁵ and the *Economist* have strongly criticised Bulgaria's position at the bottom of the list, claiming that EU officials believe organised crime has infiltrated and established itself within the highest levels of government: "Bulgaria, similarly, prefers talk to action. Multiple new anti-corruption agencies are poorly coordinated or have never got going. No case of high-level official corruption has led to a successful conviction, just as not one of the more than 120 gangland shootings since 2001 has been cleared up."¹⁶ In October 2008, following EU sanctions, the Bulgarian government set up a special unit of prosecutors to investigate mismanagement of EU funds. Bulgaria's first conflict-of-interest law has also since been introduced. Nevertheless, no concrete sentences have yet been passed. In November 2008 the European Commission stripped Bulgaria of EUR 220 million in EU funding over its failure to tackle corruption and organised crime. The commission confirmed that Bulgaria will lose nearly half of the EUR 500 million aid funds which the commission froze in July 2008.¹⁷

The situation surrounding the EU's new members raises concerns in particular considering that those countries under discussion to join the EU are facing similar

problems. The EU has, to varying degrees, criticised the non-EU Balkan countries (Croatia¹⁸, Macedonia, Serbia, Montenegro, Albania, Bosnia and Kosovo) for their weak legal systems and for failing to deal with serious organised crime, money laundering, human trafficking, drug smuggling and corruption.

Although the European Union and the European media has been very critical of the levels of crime and corruption in the new member states, it would be naïve to think that this is a problem area linked only to the former communist states. Numerous incidents of money laundering, fraud and corruption, regularly surface throughout Western Europe, implicating both the public and private sectors.

In 2007, Siemens AG, one of Germany's largest corporates, was delisted as a member of Transparency International as a result of a corruption and money laundering investigation. In 2008, incidents of corruption lead to the downgrading of a number of established democracies (Finland, Norway France, Italy and Portugal) on Transparency International's CPI. White collar-crime is also of concern on a European Commission level. In 2003 EUROSTAT officials were identified to have falsified contracts and diverted EU funds in the range of EUR 5 million "to bank accounts kept outside the purview of EU auditors".¹⁹ In 2007 EU officials were found to have faked cleaning contracts in the range of EUR 44 million²⁰.

Criminal Risk Mitigation

Only a fraction of the numerous incidents involving organised and white-collar crime, which emerge regularly within the EU, can be mentioned in this article. This selection nonetheless assists in supporting the argument that increased endemic and sys-

temic criminalisation is an EU-wide phenomenon. Therefore, in-depth understanding of organised and white-collar crime with the aim of developing effective criminal risk mitigation strategies, are a pressing requirement to ensure stability and security within the EU. Furthermore, the risks attached to globalisation and the transnational reach of crime should be central to discussions surrounding further EU enlargement. Corruption is a key instrument used by organised and white-collar criminals in order to gain influence, protection and control of state institutions, and to further business interests. Therefore, understanding and analysing the nexus between private and public organisation's interest groups plays an equally important role in the risk mitigation process.

Global Crime, Business Structures and Financial Systems

It is not only state structures which can become vulnerable to criminalisation, but business and financial markets are also prime targets due to their revenue generating, and money laundering opportunities. The following section aims to expand upon the role of business and finance in relation to organised and white-collar crime activities. This is particularly important, as one of the major features of globalised crime is the intertwining of legal and illegal business structures.

Financial Markets

Illegal and informal capital flows are playing an increasingly significant role within the circuits of global capital. Of key concern is the merging of legal and illegal capital and their interdependence.²¹

Offshore markets and financial instruments, which are lightly regulated and intransparent are also attractive to criminal organisations and white-collar crime endeavours. Given the existence of some 50 offshore havens worldwide, which are viewed as "law free zones where money can be laundered"²², and the fact that the amount of illegal funds and illegitimate financial transactions channelled through these centres remains unknown, a significant yet unquantifiable risk exists. The estimated figures for illegal funds laundered throughout the world economy (excluding offshore centres) on a yearly basis are conservatively estimated between 2-5% of the world's GDP (US\$ 54,347 trillion in 2007)²³ and are believed to be increasing by 15% annually²⁴. Those scholars, who include estimated figures derived from the shadow economy and from tax evasion in their calculations, estimate that up to 35% of the world's GDP is laundered on a yearly basis.²⁵

Criminal Businesses and Markets

Researchers estimate that, on average, companies lose between 2% and 5% percent of their turnover through fraud annually²⁶. The collapse of corporate and financial structures provide examples of the increasing number of large-scale heavy-impact cases involving economic crimes such as money laundering, fraud and corruption, where the criminal activities are not always immediately apparent.²⁷ These figures and examples however, only reflect the visible part of the problem.

The crime market, like any other market, operates on the basis of supply and demand. Organised crime groups in the 21st century operate no differently to multinational corporations in that they pursue business strategies and their ultimate goal

is profit maximisation. Like large multinationals, organised crime groups have benefited from the process of globalisation enabling the generation of significant returns. Already in 2004 the Sicilian Mafia allegedly generated a total turnover in the range of EUR 100 billion²⁸. For the purpose of comparison, Daimler AG's total revenue amounted to EUR 99.4 billion in 2007.

Trade flow volumes have increased significantly as a result of globalisation, opening many channels through which transactions can be obscured. Complex illegal financial structures, can include, for example, foreign exchange transactions, trade finance, and the commingling of illicit funds with the cash flows of legitimate businesses.²⁹

As organised crime groups have become increasingly sophisticated and financially powerful they have engaged the services of lawyers, accountants and consultants who can provide assistance in disguising criminal activities and legitimising the proceeds thereof. These so-called 'gatekeepers' play an instrumental role in the criminal supply chain by facilitating links to legitimate business sectors and partners. Consequently, these professions have now been included in the expanded FATF³⁰ guidelines and EU anti-money laundering directives.

An example from Italy - The Camorra

Research undertaken by the investigative journalists Roberto Saviano³¹, Misha Glenny³² and Petra Reski³³, reinforces the claim that criminal and non-criminal markets are often intertwined. They provide a series of examples to sustain the argument that as a result of both globalisation and the shift of illegal business into legitimate business areas, the supply chains of

legitimate businesses are increasingly vulnerable to criminalisation.

Saviano talks of the 'System' and describes how local Neapolitan underground economies link into the international underground economy and how these in turn link into legal streams of business. He describes how organised crime in southern Italy fits into a global system of counterfeit goods, textiles, electronics, arms and drugs. Saviano outlines how these structures connect to China's large-scale counterfeit production activities, to off-the-books employment in Italy, arms trafficking in Eastern Europe, construction and real estate in northern Europe, and the drugs trade in South America. He sets out how the fashion industry knowingly engages the manufacturing services provided by organised crime organisations, and explains how the Camorra³⁴ and the 'System' sustain legal fashion empires and their brands.

As far back as 2002, in the final report published by the enquiry committee set up by the German parliament to discuss the implications of globalisation of the world economy: (Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten) serious concerns were voiced in relation to the deregulation of financial markets and the risks posed by money laundering and crime as a result. The report stated that "...the laundering of dirty money is a global problem which causes financial, political and moral damage. It manifests itself in many forms and undermines the integrity of financial institutions and financial markets before it finally affects their stability".³⁵ The same report highlighted how money launderers are benefiting from innovative financial instruments and lightly regulated offshore financial centres ("OFC") and jurisdictions; "Money launderers take advantage of the expansion of financial innovation. Both derivatives and electronic banking are used, and therefore money laundering can only be curtailed if the technical, organisational and legal capabilities of the regulators keep pace with financial innovations".³⁶

Tackling Crime: Treaties, Initiatives and Institutions

In 1998 Kofi Annan raised concerns regarding the threats posed by organised crime. He claimed that: "government authority and civil society have become increasingly threatened by transnational networks of crime, narcotics, money laundering and terrorism...in both industrialised and developing countries".³⁷ Although more than 10 years have passed since these statements were made, significant progress in curtailing the expansion of organised and white-collar crime appears to have been limited.

In 2003, the European Security Strategy ("ESS") recognised organised crime to be one of the five key threats facing the EU.³⁸ Subsequently, the EU's Hague Programme set out a strategic concept to address the risks of criminalisation.³⁹

Nonetheless, given the difficulty in dealing with crime, particularly due to its intangibility and frequent invisibility, credit must be given to the activities undertaken by international organisations, nation states, NGOs and investigative journalists, in passing legislation, signing conventions and agreements, financing and carrying out research, developing best practice standards, and in engaging civil society. One of the most recent developments has been the agreement signed between the International Criminal Police Organization ("INTERPOL") and the United Nations Office on Drugs and Crime ("UNODC"), within the context of the Conference Against Transnational Crime (October 2008), to set up an International Anti-Corruption Academy. The development of the European Union's criminal intelligence agency ("EUROPOL") and the European Anti-Fraud Office ("OLAF") which ensure collaboration of law enforcement authori-

ties within the EU have also witnessed progress. It should be noted, however, that EUROPOL currently has no executive powers and acts largely as a support service for the law enforcement agencies of EU member states. The implementation of the European Arrest Warrant ("EAW") in 2004, which permits the arrest of criminal suspects and their transfer for trial or detention is also seen as a positive development, although criticism has been voiced regarding its impact on civil liberties.

Fundamental problem areas do however remain. These include the lack of data (in particular statistical data), limited knowledge (particularly of complex crimes such as financial and economic crimes) and the lack of legal instruments facilitating enforcement. One of the key issues is that national legal systems are lagging behind in designing effective ways of dealing with crime.

Legal frameworks

Crime researchers have highlighted that the illicit global economy is defined by and depends on the state enacting legislation without having the full capacity to effectively enforce its criminal laws. Differences between various national legislative frameworks are also barriers to enforcement and prosecution. The issue of double criminality⁴⁰ for example continues to be a key obstacle as criminal offences are not defined uniformly across jurisdictions.⁴¹ This is problematic, particularly given that most large-scale crimes tend to occur across borders.

Critique voiced following the subprime crisis and the subsequent collapse of the financial markets, centred largely on the failed risk mitigation strategies of financial institutions, rating agencies and regula-

tors. The underlying role played by organised and white-collar crime is only beginning to emerge providing those who have been calling for more international legislation and enforcement institutions, with legitimate grounds to further their argument; Franz-Hermann Brüner (Director-General, OLAF) was quoted as stating: “*the current international financial crisis shows that corruption is no longer a domestic problem; it is a global one and needs an international response*”.⁴²

The Italian Mafia, for example, has chosen Germany as one of its preferred jurisdictions to launder funds due to the legislative advantages. In Italy, funds can be frozen and the holder of the funds himself has to prove the origin of the funds to the Italian authorities. German legislation, on the other hand does not require fund holders to disclose the origin of the funds. The onus lies with the legislator to prove that the funds in question were obtained illegally.⁴³ Heribert Prantl⁴⁴ succinctly referred to Germany’s criminal law as being like a ‘wooden glove’. According to Prantl, Germany’s criminal law focuses on low-level and ordinary crime or “*Mikrokriminalität*” but does not come close to dealing effectively and justly with larger scale and organised crimes committed by the higher echelons of society, the so-called “*Makrokriminalität*”.

The consequences of enacting criminal legislation must however, be discussed extensively in particular given the implications in relation to civil rights. Two Slovenian crime researchers Sugman and Jager⁴⁵, caution that criminal law should be used as an *ultima ratio* and raise concerns of “legislative overreaction” following 9/11, whereby crime policymakers resorted to “impulsive common sense, whereby circumstances of fear led to overly invasive criminal law measures”. They call for “procedural priority to be given to restraint, informed reflection and research-based responses”, and highlight that guiding values in the formulation of new crime policy must be based on “long-

term effectiveness against the cause of crime and respect for individual human rights”.⁴⁶ Looking at the implications of policy⁴⁷ is important as criminals in their pursuit for survival become more sophisticated, and to develop links to transnational crime syndicates thereby expanding their global reach. Therefore, it must be taken into consideration that increased control and enforcement can turn disorganised crime into organised crime.

Conclusions

The increasing complexity, geographic spread and velocity of international financial markets opens many doors for criminal activity and it is important to realise that criminal activity is not limited to buying and selling drugs, weapons and human trafficking, but that it has penetrated all levels of society worldwide, and an increasing number of legitimate market sectors. As early as 1993, an Anti-Mafia Commission Report published by the French Parliament quoted the investigative journalist Claire Sterling who stated that: “the Mafia has reached a ‘third level’ in its financial affairs...It no longer depends wholly on crime for a livelihood. Half of its revenue comes from laundered capital reinvested in legitimate enterprises around the globe: financial and leasing companies, real estate, commerce, industry, agro-industry and goldmines”. Considering that globalisation has provided profit-generating opportunities *en masse* for legitimate businesses it is likely that the mafia and other organised crime structures have also benefited from this phenomenon.

Given the conglomerate-like structures of organised crime interests, which span a wide range of business markets, it seems justifiable to claim that an increasingly large percentage of international supply

chains are vulnerable to penetration by illegitimate business structures.

Political scientists discuss the emergence of 'shadow globalisation'⁴⁸ and the development of 'parallel state'⁴⁹ structures, as well as the prevalence of political corruption, which undermine state structures. It is important to expand upon these concepts within the context of criminal business structures. A better understanding of the role played by global integrated criminal supply chains must be gained. These supply chains are critical for sustaining parallel state structures as well as developing links to legitimate business sectors and democratic state structures. Therefore this approach could assist in providing a stronger argument of how criminal busi-

ness structures and their bridging activities weaken the state and increase its vulnerability to criminalisation.

Only on the basis of extensive research in the area of organised and white-collar crime will the development of effective policies necessary to reinstate state control and an adequate balance of power be facilitated. Demonstrating credibility in this pursuit without introducing repressive measures contrary to liberal democratic values should underpin this endeavour.

Jennifer Hanley-Giersch ist Geschäftsführerin von [Business Risk Research Limited](#), Berlin, und Doktorandin an der Universität Bremen.

¹Merkel, Wolfgang & Pule, Hans-Jürgen & Croissant Aurel & Eicher, Claudia & Thiery, Peter (2003): Defekte Demokratien, Bd.1, Theorien und Probleme, Wiesbaden: VS Verlag.

²See also Risse, Thomas & Lehmkuhl Ulrike (2007): Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 20-21/2007 – Neue Formen der Staatlichkeit, 14.05.2007.

³For a Taxonomy of Criminalisation (weak states, fragile states, kleptocratic states, de-structured states, captured states, mafia states and failed states) see: Shanty, Frank G. & Mishra, Patit Paban (Eds.) (2008): Organized Crime, From Trafficking to Terrorism (Vol I & II), Santa Barbara: ABC-CLIO.

⁴In particular in relation to the unravelling of the Territorial State, the State that secures the Rule of Law, the Democratic State and the Intervention State ("TRUDI"). See: Leibfried, Stephan & Zürn Michael (Eds.) (2006): Transformationen des Staates, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

⁵See Shelly, Louise, In: Friman, H. Richard & Andreas, Peter (Eds.) (1999): The Illicit Global Economy and State Power, Lanham: Rowman & Littlefield.

⁶United Nations Convention Against Transnational Organised Crime (2000): Article 2 (a).

⁷Friedrichs, David O. (2007): Trusted Criminals: White Collar Crime in Contemporary Society, Belmont: Thompson Wadsworth.

⁸Considering the escalation potential of such an intervention, as seen in the conflict between Mexico's powerful drug cartels and military forces, it is apparent that this cannot be viewed as a sustainable solution.

⁹Carlo Alemi (2008): The Camorra will not be intimidated. In: The Independent, 7/10/2008.

¹⁰Peter Popham (2008): The Big Question: What's behind the latest crackdown on the Mafia, and can it achieve anything? In: The Independent, 2/10/2008.

¹¹<http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=publications&language=>

¹²http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/index_en.htm

¹³Corruption in Eastern Europe - Talking of Virtue, Counting the Spoons. In: Economist, 22/05/2008.

¹⁴http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008

¹⁵Carvajal, Doreen (2008): Trading truth for broken bones in Bulgaria. In: International Herald Tribune, 12/11/2008.

¹⁶Corruption in Eastern Europe - Talking of Virtue, Counting the Spoons. In: Economist, 22/05/2008.

¹⁷<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7748300.stm>

¹⁸It should be noted that Croatia, which is now 'on-track' to join the EU, has recently seen a number of high profile killings by organised crime groups: most recently the owner of one of Croatia's largest media companies, Ivo Pukanic.

¹⁹http://www.iht.com/articles/2003/09/26/a14_7.php

²⁰EU investigates 44 million fraud case. In: International Herald Tribune, 4 June 2007.

²¹Brown Ed, & Cloke, Jon (2007): Shadow Europe: Alternative European financial Geographies. In: Growth and Change, Vol 38 No.2 (June 2007).

²²Daniel Lebegue, formerly head of the French bank BNP Paribas, was quoted in:
<http://www.zeit.de/online/2008/43/steuerparadiese-2>.

²³<http://www.worldbank.org> - it should be noted that the World Bank GDP-rankings include only those economies with confirmed GDP estimates - countries such as Liechtenstein, Channel Islands, Cayman Islands, Dutch Antilles amongst others are not included in this figure.

²⁴Former IMF director Michel Camdessus quoted in: Andrew Clark & Peter Burrell (2003): The Money Laundering Threat. In: Andrew Clark & Peter Burrell: A Practitioner's Guide to International Money Laundering Law and Regulation, Old Woking: City & Financial Publishing.

²⁵For further details see: Masciandaro, Donato & Takats, Elod & Unger Brigitte (2007): Black Finance, The Economics of Money Laundering, Cheltenham: Edward Elgar.

²⁶Michael J. Comer (2003): Investigating Corporate Fraud, Aldershot: Gower Publishing.

²⁷In November 2008, 181 FBI investigators were reported to be investigating numerous incidents of fraud, insider trading and money laundering involving 400 institutions, in relation to the subprime crisis.
<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/314/326178/text/>

²⁸Italien - Die Mafia macht gute Geschäfte. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22/01/2005.

²⁹<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/60/25/37038272.pdf>

³⁰Financial Action Task Force - <http://www.fatf-gafi.org>

³¹Saviano, Roberto (2006): Gomorra – Viaggio nell'impero economico e nel sogno di dominio della camorra, Milano: Mondadori.

³²Glenny, Misha (2008): McMafia - A Journey Through the Global Criminal Underworld, London: Bodley Head.

³³Reski, Petra (2008): Mafia - Von Paten, Pizzerien und Falschen Priestern, Munich: Droemer Knaur.

³⁴Camorra is an Italian mafia clan originating in the region of Campania and the city of Naples.

³⁵ http://www.bundestag.de/gremien/welt/glob_end/2_3_2.html.

³⁶ S.a.

³⁷Comments made at United Nations Secretary-General, speaking at the United Nations General Assembly 'Drug Summit' in June 1998. See also section G: The new transnational threats under: <http://www.un.org/Docs/SG/Report97/97rep2.htm>.

³⁸European Council (12/12/2003): A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy.

³⁹In 2005 the European Commission launched its 5-year Action Plan for Freedom, Justice and Security – with detailed proposals for EU action on terrorism, migration management, visa policies, asylum, privacy and security, the fight against organised crime and criminal justice. For further details see:
http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/index_en.htm

⁴⁰Double criminality requires predicate crimes to constitute an offense under the law of the country where the offense was carried out, but also under the law of the country where the prosecution should take place (based on the demands of nullum crimen sine lege and nulla poena sine lege).

⁴¹For further details see: Brigitte Unger (2007): The Scale and Impacts of Money Laundering, Cheltenham: Edward Elgar.

⁴²<http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/international-anti-corruption-academy-established-in-austria.html>

⁴³ Reski (2008).

⁴⁴ Prantl, Heribert (2008): Die Justiz und die Finanzkrise - Neue Kapitalverbrechen. In: Süddeutsche Zeitung, 07/10/2008.

⁴⁵Van Duyne Petrus C, Maljevic Almir, van Dijk Maarten, von Lampe Klaus & Jackie Harvey (2007): Crime Business & Crime Money in Europe - The Dirty Linen of Illicit Enterprise, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

⁴⁶ S.a.

⁴⁷<http://www.heuni.fi/36851.htm>

⁴⁸Münkler, Herfried (2004): Die Neuen Kriege, Hamburg: Rowohlt.

⁴⁹Briscoe, Ivan (2008): The Proliferation of the 'Parallel State'. In: FRIDE Working Paper, No. 71, October 2008. See: <http://www.fride.org> for further details.