



Staatsfeinde Nummer eins?

Organisierte Kriminalität gewinnt Einfluss in Westafrika

SEBASTIAN SPERLING

Dezember 2010

- Kriminelle Netzwerke nutzen die schwache Staatlichkeit und die vielfache Käuflichkeit politischer Macht in Westafrika für den Ausbau ihres Geschäfts und ihres Einflusses.
- Bestehende Konfliktdynamiken werden zunehmend von ökonomischen Interessen organisierter Kriminalität überlagert. Die Grenzen zwischen Schmugglerbanden und terroristischen Netzwerken verwischen.
- Organisierte Kriminalität, insbesondere Drogen- und Öl-Schmuggel, vertiefen Korruption und Patronage-Systeme und unterminieren Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.
- Polizeilich-militärische Kooperation ist kontraproduktiv, wenn sie nicht kombiniert wird mit der Unterstützung der demokratischen Kontrolle der Sicherheitskräfte und des Aufbaus funktionierender Staatlichkeit.

»Die Länder West-Afrikas müssen endlich aufwachen und dürfen sich nicht länger etwas vormachen«, forderte James Victor Gbeho eindringlich: Organisierte Kriminalität sei längst eine zentrale Bedrohung für Entwicklung, Demokratie und Stabilität in der Region. Für den Interims-Präsidenten der Kommission der Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS) waren es ungewohnt deutliche Worte, die er im Oktober 2010 in Accra vor ranghohen Vertretern der Mitgliedsländer wählte. Eine Analyse des Ausmaßes, der begünstigenden Faktoren und der Folgen organisierter Kriminalität in Westafrika macht deutlich, dass militärisch-polizeiliche Maßnahmen mit umfassenden Strategien zur Demokratieförderung und zum Staatsaufbau kombiniert werden müssen.

1. Ausmaß und Dynamiken organisierter Kriminalität

Seit Jahren ist bekannt, dass Westafrika sich als Drehkreuz einer neuen Route für den internationalen Kokainschmuggel etabliert¹: Größere Lieferungen gelangen per Schiff oder Flugzeug aus Südamerika (vor allem Venezuela und Kolumbien) vor allem nach Guinea, Guinea-Bissau, Gambia, Senegal und in die Bucht von Benin (vor allem Ghana), um von dort aus auf verschiedenen Wegen in kleineren Rationen nach Europa geschmuggelt zu werden. In Europa wurden bereits Kuriere aus allen westafrikanischen Ländern festgenommen. Von 2004 bis 2007 wuchs das Schmuggelaufkommen auf der Route rapide. Nach Schätzungen des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) läuft knapp ein Drittel des in Europa eingeführten Kokains durch Westafrika.

Im aktuellen Welt-Drogenreport wird von einem leichten Rückgang auf der Westafrika-Route in den Jahren 2008/2009 ausgegangen, was vor allem auch mit der erhöhten internationalen Aufmerksamkeit und einer Reihe spektakulärer Fahndungserfolge in den Jahren 2006 und 2007 zusammenhängen könnte. Grund zur Entwarnung gibt es jedoch nicht, im Gegenteil: Es gibt zahlreiche Indizien dafür, dass die westafrikanische Drogenroute sich weiter etablieren und in ihrer Bedeutung sogar noch wachsen wird. Nach den sehr zurückhaltenden

Schätzungen UNODCs fließt jährlich weiterhin Kokain im Wert von mindestens einer Milliarde US-Dollar (6,8 Milliarden US-Dollar am Verbrauchermarkt) durch Westafrika, was die einzelnen Volumen fast aller legalen westafrikanischen Exportgüter in den Schatten stellt (UNODC 2010b). Die tatsächlichen Zahlen liegen vermutlich sogar noch wesentlich höher. Der Fund einer aus Venezuela stammenden und in der malischen Wüste notgelandeten Boeing 727 zeigt, dass die Drogenkartelle über die für enorme Transportvolumen nötige Infrastruktur verfügen: Die leer vorgefundene Maschine hatte nachweislich Kokain geladen, ausgegangen wird von bis zu 20 Tonnen. Zuletzt verhinderten die USA und Liberia gemeinsam eine von der kolumbianischen Rebellengruppe FARC geplante Verschiebung mehrerer Tonnen Kokain von Panama und Venezuela über Liberia nach Europa, und im Juni 2010 wurden mit britischer Unterstützung mehr als zwei Tonnen (Marktwert: 835 Millionen Euro) des weltweit umsatzkräftigsten Schmuggelguts in Gambia sichergestellt. Westafrika stellt dabei nicht länger nur willige Unterhändler und Kuriere für internationale Schmuggelringe. So gibt es Anzeichen dafür, dass insbesondere Nigerianer inzwischen auch direkt in Kolumbien einkaufen und den kompletten Transfer organisieren. Darüber hinaus werden offenbar auch andere Drogen bisweilen über westafrikanische Routen umgelenkt, z.B. Heroin aus Afghanistan. Im Juli 2010 wurden zudem in Conakry (Guinea) sieben Geheimlabore aufgespürt, in denen synthetische Drogen, vor allem Ecstasy, hergestellt wurden. Derweil erschließen Schmuggelbanden offenbar auch neue Kokainpfade durch Westafrika, insbesondere durch die Sahara nach Spanien und Portugal.

Allerdings ist der Drogenhandel bei Weitem nicht die einzige relevante Form organisierter Kriminalität in Westafrika. Mit dem Diebstahl und Schmuggel natürlicher Ressourcen wird sogar sehr viel mehr Geld umgesetzt. Dabei geht es nicht nur um Baumwolle, Holz oder Diamanten, sondern vor allem um das illegale Abzapfen und den Schmuggel von Öl (»*bunkering*«) aus Nigeria. Er gehe von bis zu 100 000 gestohlenen Barrel pro Tag aus, gab Nigerias Präsident Goodluck Jonathan jüngst auf einem nationalen Wirtschaftsgipfel in Abuja zu Protokoll. Bei einem Barrel-Preis von 80 US-Dollar addiert sich dies zu einem jährlichen Verlust von fast drei Milliarden US-Dollar. Angesichts der regionalen Dimension dieses Handels und der neuen Ölfunde z.B. in Ghana kann *bunkering* dabei nicht länger als rein nigerianisches Problem behandelt werden (Obasi 2010).

1. Der Drogenhandel ist dabei keineswegs ein neues Phänomen in Westafrika, wie Stephen Ellis (2009) zeigt.

Auch andere Formen des Schmuggels florieren und greifen teilweise auch auf dieselben lokalen Partnerstrukturen zurück. Der im Gegensatz zum Drogen- und Ölhandel eher dezentral organisierte Zigaretten-smuggel hat in Westafrika ein geschätztes jährliches Volumen von etwa 750 Millionen US-Dollar. Circa. 80 Prozent der in der Region konsumierten Zigaretten sind illegal, zudem bedient Westafrika circa. 60 Prozent des nordafrikanischen Markts: In den Häfen von Cotonou, Lomé und Tema werden Zigaretten aus Asien als unversteuerte Transfergüter ausgeschifft und auf Sahara-Routen nach Nordafrika geschmuggelt. Ebenfalls an den Häfen Westafrikas landen gefälschte Medikamente, insbesondere aus Indien und China, mit zu geringen oder gar keinen Wirkstoffkonzentrationen. Die Datenlage ist hier besonders schlecht, doch legen Stichprobenanalysen die Vermutung nahe, dass circa. 50 Prozent der Arzneimittel in Westafrika betroffen sind. Dies würde bedeuten, dass jährlich allein mit falschen Malariamitteln mehr als 40 Millionen Fälle behandelt und damit circa. 500 Millionen US-Dollar umgesetzt werden. Mit Menschenschmuggel und Menschenhandel, oft mit Zwangsprostitution verbunden, werden ebenfalls große Summen umgesetzt: UNODC schätzt allein das jährliche Marktvolumen für Sex-Arbeiterinnen aus Westafrika in Europa auf knapp 300 Millionen US-Dollar.²

2. Begünstigende Faktoren: Armut und Staatsversagen

Dass verschiedene Formen von organisierter Kriminalität und Terrorismus in Westafrika florieren, lässt sich auf gemeinsame Faktoren zurückführen, die mit der langen Geschichte gewalttätiger Konflikte und Bürgerkriege und der Schwäche und zum Teil Fragilität der Staaten in der ärmsten Region Afrikas zusammenhängen.

Den neuen Umweg über Westafrika nehmen internationale Drogennetzwerke vor allem aufgrund des dort besonders geringen Risikos in Kauf; zudem kann auf bereits etablierte Schmuggelnetzwerke und Transportrouten zurückgegriffen werden. Angesichts der enormen Fläche spärlich besiedelter, unwirtlicher Regionen (allein der Norden Malis ist doppelt so groß wie Deutschland) und extrem langer Grenzlinien wäre es selbst für entwickelte Staaten eine Herausforderung, die volle terri-

toriale Kontrolle zu gewährleisten. Für westafrikanische Staaten ist es aufgrund mangelnder Kapazitäten, schwacher demokratischer Institutionen und dysfunktionaler Sicherheitssektoren nahezu unmöglich.

Sicherheitssektoren sind zumeist weniger auf den Schutz der Bevölkerung und der Verfassung, sondern eher auf Profitgenerierung³ und die Absicherung von Machtstrukturen ausgerichtet. Die Geschichte der Sicherheitssektoren erschwert deren Demokratisierung: Ursprünglich vor allem für den Schutz von Kolonialregierungen entwickelt, stabilisierten sie später in vielen Ländern zivile Diktaturen und Militärdiktaturen, zudem waren sie in vielen Fällen in postkoloniale Kriege verwickelt. Heute sind Sicherheitskräfte oft schlecht ausgebildet, ausgestattet und bezahlt. Strafrechtssysteme sind zudem ineffizient und ineffektiv und Gerichte nicht selten auch käuflich. Korruption durchzieht alle Institutionen und Sektoren. Mangelnde Kontrollen von Geldströmen ermöglichen zudem risikofreie Geldwäsche. In solchen Systemen können sich Kriminelle Straffreiheit, die Komplizenschaft der Sicherheitssektoren und zum Teil auch der politischen Klasse sowie sogar politische Macht und Einfluss kaufen, zumal wenn das Schmuggelvolumen größer ist als die Sicherheitsbudgets ganzer Staaten.

Kriminelle Netzwerke benötigen darüber hinaus auch Waffen und Munition für die gewalttätige Absicherung ihrer Geschäfte sowie als Zahlungsmittel, insbesondere für gestohlenen Öl aus Nigeria und Drogen aus Südamerika. Verlässliche Angaben über das Kleinwaffenaufkommen in der Region gibt es nicht; die seit Jahren verschiedentlich zitierte Zahl von sieben bis zehn Millionen muss inzwischen wohl deutlich nach oben angepasst werden. Viele der Kleinwaffen zirkulieren seit den verschiedenen Bürgerkriegen in der Region, doch auch der eher episodische Nachschub von Außen scheint nicht abzubrechen. Zuletzt wurden im Oktober 2010 mehrere Container mit Waffen aus dem Iran im Hafen von Lagos sichergestellt. Zugleich perfektionieren lokale Waffenschmiede die Herstellung, sodass ihre Produkte oft kaum noch von importierten Waffen zu unterscheiden sind.

Doch es nicht nur die Unfähigkeit, Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten, die der organisierten Kriminalität und dem Terrorismus in die Hände spielt.

2. Die Zahlen stammen jeweils von UNODC (2009).

3. So illustriert zum Beispiel ein aktueller Human-Rights-Watch-Report (HRW 2010) eindringlich die Funktionslogik der nigerianischen Polizei sowie deren Verstrickung in Kriminalität und Korruption.

Staaten versagen auch in der Bereitstellung zentraler öffentlicher Güter wie Wasser, Bildung und eines Gesundheitswesens. Insbesondere in ländlichen Regionen, in denen der Staat nicht sichtbar ist und die Grundversorgung nicht gewährleistet, können Kriminelle und Terroristen sich daher mit relativ geringem Aufwand Loyalität, den Schutz traditioneller Strukturen und sogar gesellschaftliche Anerkennung erkaufen (Aning 2010).⁴

Helfer und Mitglieder krimineller Gruppen lassen sich allein aufgrund der Armut und der in vielen Regionen fehlenden wirtschaftlichen Perspektiven leicht rekrutieren. Es fehlen weiterhin Wirtschafts- und Sozialpolitiken, die auf ein sozial gerechtes Wachstum zielen, welches Arbeitsplätze und Einkommensmöglichkeiten schafft. Die demografische Entwicklung (schon jetzt liegt die Jugendarbeitslosigkeit in Westafrika bei etwa 50 Prozent) und der Klimawandel (im Jahr 2010 haben Überschwemmungen und Dürren in einzelnen Regionen dramatische Folgen für Ernte und Viehzucht) verschärfen das Problem fehlender legaler Optionen des Broterwerbs.

3. Terrorismus und organisierte Kriminalität: Grenzen verwischen

Eine Vielzahl terroristischer Gruppen operiert in Westafrika. In Nigeria bröckelt das Amnestieprogramm für Niger-Delta-Rebellen, die zuletzt sogar erstmals auch Anschläge in Abuja verübten. Zudem etablieren sich radikal-religiöse Gruppen in gewalttätiger Fundamentallopposition zum Staat, wie die islamistische Boko Haram im Norden Nigerias oder die Salafisten im Norden Malis und Nigers. Mit großer Sorge wird in der Region der sich ausweitende Einfluss der gut organisierten Al Qaida im Islamischen Maghreb (AQMI) beobachtet.

Terrorismus finanziert sich dabei vor allem über illegale Aktivitäten. In zahlreichen Ländern (z.B. Mali, Niger, Burkina Faso, Nigeria) bekam zuletzt das Entführungsgeschäft, mit dem terroristische Gruppen und Rebellen zum Teil politische Zeichen setzen, vor allem aber Einkommen generieren, neue Dynamik. Es entwickelt sich zudem auch ein rein profitorientiertes Entführungs-Business, das offenbar vereinzelt auch auf Weiterverkäufe von Geiseln an terroristische Gruppen spekuliert.

4. Auch Hoffmann (2009) weist auf die Korrelation zwischen organisierter Kriminalität und der Fähigkeit des Staates, öffentliche Güter bereitzustellen, hin.

Nicht nur Malis Präsident Amadou Toumani Touré geht davon aus, dass sich Terroristen darüber hinaus auch über Schmuggelgeschäfte finanzieren, zum Beispiel mit Zigaretten, oder wie im Fall von Al Qaida schon seit Jahrzehnten mit Diamanten (Andrés 2008). Zuletzt hat die US-Drogenbehörde über als FARC-Aktivisten getarnte Informanten AQMIs Plan aufgedeckt, mehrere hundert Kilo Kokain nach Spanien zu schmuggeln (Farah 2010). Interpol geht zudem davon aus, dass Al Qaida auch in Verbindung mit dem Handel mit gefälschten Medikamenten steht.

Motivationen, Interessen und Ziele der verschiedenen Gruppen werden so immer komplexer und diffuser. Sowohl Terroristen als auch kriminelle Netzwerke finanzieren sich über ähnliche Geschäfte, machen sich die Schwäche der Staaten zunutze, greifen zum Teil auf ähnliche Strukturen zurück und schwächen die Staaten der Region mit ihren Operationen weiter.

4. Die Folgen: geschwächte Staaten, komplexe Konfliktsysteme

Kriminalität und Terrorismus bergen zum einen unmittelbar Sicherheitsrisiken für die Bevölkerung Westafrikas. Die entstehenden Allianzen zwischen Terrorgruppen und Schmuggelnetzwerken sind jedoch vor allem vor einem anderen Hintergrund besorgniserregend: Beide haben kein Interesse an funktionierender Staatlichkeit. Organisierte Kriminalität verschärft die Krisen von Demokratie, Staatlichkeit und Regierungsführung. Nicht nur, dass Zigaretten- und Ressourcenschmuggel fehlende Einnahmen für die ohnehin klammen öffentlichen Kassen bedeuten, vor allem vertieft organisierte Kriminalität genau die strukturellen Defizite, die sie überhaupt erst ermöglichen. Wie UNODC-Direktor Antonia Maria Costa in seinem Bericht vor dem UN-Sicherheitsrat im Februar 2010 zusammenfasste: »Schwäche und Verwundbarkeit ziehen Kriminalität an, und im Gegenzug vertieft Kriminalität Schwäche und Verwundbarkeit.« Korruption ufernt aus, Patronage-Systeme in Politik und Verwaltung festigen sich, kriminelle Netzwerke bedrohen, infiltrieren und bestechen Polizei, Gendarmerie, Militär, Zollbehörden, Gerichte und letztlich auch die Politik. Kollaboriert wird auf höchster Ebene. Zuletzt wurden Regierungsmitglieder in Gambia und Guinea unter dem Verdacht der Verstrickung in Drogengeschäfte festgenommen. 2009 gestand Ousmane Conté, Sohn des 2008 verstorbenen



Tabelle: Ausmaß und Folgen organisierter Kriminalität in Westafrika

Schmuggelware	Geschätzter Wert des Handels 2008 (in Mio Dollar)*	Unmittelbare negative Effekte für die Bevölkerung	Negative Folgen für Demokratie und Rechtstaatlichkeit	Negative Effekte auf Konflikt-dynamiken
Kokain	1.000	Gering	sehr hoch	Hoch
Gestohlenes Öl	1.010	Hoch	sehr hoch	sehr hoch
Zigaretten	774	Gering	mittel	eher gering
Menschen, Zwangsprostitution	285	sehr hoch	mittel	lokal hoch
Gefälschte Malaria-Medikamente	483	sehr hoch	mittel	eher gering
Kleinwaffen	167	sehr hoch	Hoch	sehr hoch

* UNODC 2009

guineischen Präsidenten, die ihm unterstellte Präsidentengarde sowie seinen Zugang zu Diplomatenpässen und Diplomatenpost für den Kokainhandel genutzt zu haben. Die Vermutung liegt nahe, dass diese Einzelfälle nur die Spitze des Eisbergs darstellen und auch aus politischen Gründen aufgedeckt und strafverfolgt wurden. All dies schwächt das ohnehin kaum vorhandene Vertrauen der Bevölkerung in staatliche Institutionen weiter.

Mit Blick auf die öffentliche Sicherheit und Konflikt-dynamiken sind ebenfalls Öl- und Drogenschmuggel besonders gefährlich. In Westafrika lassen sich zwar noch keine Drogenbandenkriege von lateinamerikanischem Ausmaß ausmachen, was nicht zuletzt mit der Komplizenschaft auf höchster Ebene zusammenhängen dürfte, doch zeigen die politischen Morde in Guinea-Bissau das Gewaltpotenzial der Drogenkartelle, und zudem ist unklar, ob die zunehmende Professionalisierung westafrikanischer Drogennetzwerke nicht auch die Gefahr von Drogenbandenkriegen erhöht. Außerdem werden lange bestehende Konflikt-dynamiken von organisierter Kriminalität überlagert. Insbesondere in den Zonen des »Tuareg-Konflikts« im Norden Malis und Nigers sowie der Rebellenaufstände im nigerianischen Niger-Delta geht es längst auch um die Absicherung des dort florierenden Geschäfts insbesondere mit Drogen (Sahara) und gestohlenem Öl (Niger-Delta), was das Interesse an einer Stabilisierung und Konfliktlösung auf Seiten der Rebellen entsprechend mindert.⁵

Die mit organisierter Kriminalität einhergehende Kleinwaffenproliferation stellt zudem ein besonderes Sicherheitsrisiko dar. Anders als Schmuggelgüter wie Drogen oder Zigaretten sind Waffen langlebig und zirkulieren meist auch nach Beendigung akuter Konflikte weiter. Insbesondere wenn legale Einkommensmöglichkeiten fehlen, bietet sich der Rückgriff auf diese Waffen für den Broterwerb an. Kleinwaffenproliferation entwickelt so eigene Dynamiken und unterminiert das Gewaltmonopol des Staates nachhaltig. Die Korrelation zwischen der Verbreitung und Zugänglichkeit von Kleinwaffen und Gewalt-niveaus ist vielfach belegt (Small Arms Survey 2010, S. 145).

Letztlich hat organisierte Kriminalität sicher auch Auswirkungen auf Moral- und Wertevorstellungen sowie Identitäten und das Konzept von Gemeinwohl in Westafrika. Politische Macht bedeutet in Westafrika vor allem exklusiven Zugang zu Ressourcen. Mögliche Erträge aus illegalen Geschäften erhöhen den Einsatz im politischen Spiel. Illegale Geschäfte ermöglichen Einzelnen, in kurzer Zeit obszönen Wohlstand anzuhäufen, der Loyalitäten kauft, zur Schau gestellt und vielfach auch bewundert wird. Es entstehen besorgniserregende Rollenbilder. Zudem ersetzen illegale Netzwerke und Gruppen punktuell soziale und staatliche Strukturen und bieten identitätsstiftende Gruppenzugehörigkeit an, in einer Zeit, in der die zunehmende Urbanisierung traditionelle Strukturen schwächt und wandelt.

5. Der Öl-Schmuggel kann dabei nicht nur aufgrund des Volumens als ein größeres Risiko für Rechtsstaatlichkeit in der Region gesehen werden: Während Drogenerlöse vor allem außerhalb Westafrikas investiert werden, fließen Öl-Erlöse direkt an Aufständische und korrupte Beamte in Nigeria (UNODC 2009).

5. Leitlinien internationaler Unterstützung

Dass die komplexen Wechselbeziehungen zwischen organisierter Kriminalität, Terrorismus, Staatlichkeit sowie wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung auch komplexe, multidimensionale Ansätze notwendig machen, wird weithin anerkannt. Tatsächlich umgesetzt, mit internationaler Unterstützung, werden bislang aber vor allem naheliegende, klassische geheimdienstlich-polizeilich-militärische Initiativen. Woran sollte sich weitere internationale Unterstützung ausrichten?

Politischen Dialog in und mit Westafrika fördern

Die Fokussierung des globalen Diskurses auf den Terrorismus (speziell AQMI) sowie den Drogenhandel ist aus westafrikanischer Sicht unzureichend. Eine zentrale Herausforderung für die Region besteht darin, sich dem globalen Agenda-Setting zu entziehen und eigene Analysen und Politikentwürfe zu entwickeln. Die im Rahmen eines außerordentlichen ECOWAS-Gipfels im Dezember 2008 in Abuja verabschiedete politische Erklärung zur Prävention des Drogenhandels und organisierter Kriminalität mit zugehörigem Aktionsplan hat vor allem nationale Aufgaben definiert, aber noch wenige regionale Ansätze entwickelt und die Erarbeitung einer bindenden ECOWAS-Konvention lediglich in Aussicht gestellt. Mit der jüngsten Nominierung einer internen Task-Force gegen Drogenhandel und Organisierte Kriminalität hat der Präsident der ECOWAS-Kommission ebenfalls anerkannt, dass diesbezüglich auch die Kooperation zwischen den verschiedenen involvierten ECOWAS-Abteilungen intensiviert werden muss.⁶ Viele der Phänomene sind dabei für die Region noch so neu, dass sich westafrikanische Expertise dazu erst noch entwickeln muss, ebenso wie kohärente Politiken oder konzentriertes zivilgesellschaftliches Engagement. Deutschland und die EU sollten diese Prozesse auch im eigenen Interesse unterstützen, Kapazitäten stärken und Foren schaffen: Nur in der Region entwickelte und an die regionalen Besonderheiten angepasste Ansätze haben auch Aussicht auf Erfolg. Ziel muss dabei auch die Entwicklung umfas-

6. So sind Fragen des Drogenhandels und illegalen Handels beispielsweise im Handels-Department der ECOWAS angesiedelt und Fragen des Managements natürlicher Ressourcen im Infrastruktur-Department; mit jeweils geringen Verbindungen zur Arbeit des Departments für politische Angelegenheiten, Frieden und Sicherheit.

sender Sicherheitsstrategien auf nationaler und regionaler Ebene sein, inklusive Strategien für maritime Sicherheit. Da nahezu alle beschriebenen Formen organisierter Kriminalität und auch des Terrorismus außerhalb der Region beginnen und/oder enden und folglich nicht allein in der Region lösbar sind, muss sich Westafrika außerdem auch stärker in entsprechende interregionale und globale Diskurse und Initiativen einbringen können.

Grenzüberschreitenden Informationsaustausch stärken

Positive Ansätze grenzüberschreitender geheimdienstlicher und polizeilicher Kooperation und einer transnationalen Strafverfolgung müssen weiter ausgebaut werden. In der Region müssen dafür die verschiedenen Absichtserklärungen der ECOWAS-Mitgliedsländer zur verbesserten Kooperation der Sicherheitskräfte in die Tat umgesetzt werden. Insbesondere die USA und die EU können hier interregionale Kooperation stärken, wie beispielsweise die jüngst gegründete West African Coast Initiative (WACI). Die EU hat bereits regionale Zentren des Informationsaustauschs in Dakar und Accra aufgebaut, plant für diese aber nun eine aus westafrikanischer Perspektive zu kurz greifende Spezialisierung auf die »Bekämpfung des Kokainhandels« (EU Rat 2010).

Kein Primat allein militärischer Lösungen

Die von den USA geförderte Anti-Terrorismus-Trans-Sahara-Partnerschaft (TSCTP) hat einen multidisziplinären Anspruch, manifestiert sich aber bislang vor allem in der in 2010 durchgeführten militärischen Übungs-Operation »Flintlock« unter US-Kommando. Angesichts der Lage des globalen Kampfes gegen den Terrorismus und der in der Region offenbaren Imageprobleme des neuen Afrika-Kommandos der USA (AFRICOM) ist die Frage erlaubt, ob solch prominente militärische US-Präsenz im Interesse Westafrikas steht oder ob sie nicht vielmehr den terroristischen Gruppen in der Region eine Projektionsfläche für eine weitere Radikalisierung bietet. Auch der jüngste Schulterchluss zwischen Algerien und den USA im »Krieg gegen den Terrorismus« muss vor diesem Hintergrund kritisch betrachtet werden. Der bisher einseitige Fokus auf militärische Kapazitäten ist problematisch: Lange Präsenz des Militärs birgt in sich bereits

eine Gefahr für Rechtsstaatlichkeit und den Respekt von Bürgerrechten (UNODC 2010a). Vernachlässigt wird demgegenüber unter anderem die notwendige Förderung des Polizei- und Justizwesens.

Keine technische Zusammenarbeit ohne Förderung demokratischer Kontrolle der Sicherheitssektoren.

Die westafrikanischen Sicherheitskräfte benötigen zweifellos technische Unterstützung im Aufbau der notwendigen Kapazitäten für den Kampf gegen kriminelle Netzwerke. Eine solche Unterstützung ist aber unter Umständen sogar kontraproduktiv, wenn nicht zugleich Fragen des Managements und der demokratischen *Governance* der Sicherheitssektoren angegangen werden. Warum sollte man zum Beispiel annehmen, dass die maßgeblich auf Druck der USA in 2010 von Nigeria gegründete nationale Anti-Terrorismus-Einheit weniger korrupt und mehr am Schutz der Bevölkerung interessiert ist als der Rest der nigerianischen Polizei? Technische Zusammenarbeit allein droht dysfunktionale Strukturen sogar noch zu stärken, wenn sie nicht mit der Stärkung der demokratischen Kontrolle der Sicherheitskräfte einhergeht. Letzteres muss als zutiefst politische Aufgabe verstanden und bearbeitet werden, vor allem auch mit den entsprechenden zivilen Partnern und Zielgruppen, wie insbesondere politischen Parteien, Parlamenten, Medien und Organisationen der Zivilgesellschaft.

Effektivere Kleinwaffenkontrolle unterstützen

Eine besondere Bedeutung kommt dem Kampf gegen die Kleinwaffenproliferation in Westafrika zu, um zum einen organisierter Kriminalität eine Grundlage zu entziehen und zum anderen deren negative Folgen für Frieden und Sicherheit zu reduzieren. Die umfassende ECOWAS-Kleinwaffenkonvention trat 2009 in Kraft, ist aber noch immer nicht von allen Mitgliedsländern ratifiziert. In der Umsetzung hakt es unter anderem an Mandat und Ausstattung der einzurichtenden nationalen Kleinwaffenkommissionen sowie an der Harmonisierung der Gesetzgebungen. Deutschland und die EU sollten hier nicht nur weiter unterstützen, sondern auch weiter für eine stärkere Kontrolle des globalen Kleinwaffenhandels eintreten, insbesondere in den derzeitigen UN-Verhandlungen um ein globales Waffenhandelsabkommen (ATT).

Strategien zum Aufbau von Demokratie und Staatlichkeit stärken

Da organisierte Kriminalität sowohl Symptom als auch Verstärker von Staatsversagen und -zerfall ist, muss das sich verbessernde Verständnis der Funktionslogiken westafrikanischer Staaten umgesetzt werden in neue Strategien zum Aufbau von Staatlichkeit. Der beschriebene ganzheitliche Ansatz zur Stärkung demokratischer Sicherheitssektoren ist da bereits ein wichtiger Beitrag. In derselben Logik muss die weitere Förderung demokratischer Institutionen (Regierungen, Verwaltung, Parlament, Parteien, etc.) erfolgen sowie die Verstärkung der gleichzeitig dort vorhandenen dysfunktionalen Logiken und Anreizstrukturen vermieden werden. Dies muss ergänzt werden durch effektivere Ansätze zur Stärkung der Nachfrage nach guter Regierungsführung, zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung, transparenter Haushaltsführung, transparenter Parteienfinanzierung und zur Trennung von wirtschaftlicher und politischer Macht. Die ECOWAS bietet diesbezüglich einiges auf der deklatorischen und normativen Ebene an, hat in diesen Bereichen aber erst wenige effektive Instrumente entwickelt.⁷ Staatliche Legitimität ergibt sich letztlich vor allem auch über die Bereitstellung öffentlicher Güter. Hier gilt es, die Grundversorgung insbesondere in den bislang vernachlässigten Regionen zu sichern sowie wirtschaftliche Perspektiven aufzuzeigen. Aus der lateinamerikanischen Erfahrung lässt sich schließlich lernen, dass die Politik der »harten Hand« im Kampf gegen Terrorismus und Kriminalität alleine nicht zum Erfolg führt (Hoffmann 2009).

Die Aspekte des Problems außerhalb der Region bekämpfen

Da die strukturellen und kapazitären Defizite in Westafrika nur langfristig behoben werden können, ist es kurzfristig umso wichtiger, auf die Aspekte des Problems einzugehen, die außerhalb der Region zu bearbeiten sind. Angebot und Nachfrage an Kokain müssen weiter gesenkt und Lieferungen von Kleinwaffen, minderwertigen Arzneimitteln sowie Elektroschrott nach Westafrika

7. In Guinea-Bissau, wo die regionale Unterstützung im Um- bzw. Aufbau des Staates besonders gefragt wäre, werden die Limitationen der ECOWAS in dieser Hinsicht besonders deutlich; der schlecht vorbereitete Sonder-Gipfel zur Bissau-Frage am 17. September 2010 produzierte lediglich schwammige Absichtserklärungen.



unterbunden werden. Im Öl-Geschäft gibt es nur eine begrenzte Zahl potenzieller Abnehmer, die große illegale Tankerladungen umsetzen können. Der Öl-Schmuggel kann also von der Nachfrageseite bekämpft werden, wie in der an den Kimberley-Prozess angelehnten »Blood-Oil«-Initiative des verstorbenen nigerianischen Präsidenten Umar Yar'Adua vorgesehen. Deutschland und die EU

sollten außerdem ihren Teil dazu beitragen, die Transparenz internationaler Finanztransfers zu verbessern, die Möglichkeiten der Geldwäsche zu minimieren und Druck aufzubauen für die Ratifizierung, Weiterentwicklung und Umsetzung der UN-Konvention gegen transnationale organisierte Kriminalität (UNTOC).



Quellen

- Aning, Kwesi** (2009), *Organized Crime in West Africa: Options for EU Engagement*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance
- de Andrés, Amado Philip** (2008), *West Africa under Attack: Drugs, Organized Crime and Terrorism as the New Threats to Global Security*, UNISCI Discussion Papers No. 16
- Ellis, Stephen** (2009), *West Africa's International Drug Trade*, *African Affairs*, 108/431, S. 171-196, Oxford University Press.
- EU Rat** (2010), *Europäischer Pakt zur Bekämpfung des internationalen Drogenhandels – Unterbrechung der Kokain- und Heroinrouten*, Vermerk des Generalsekretariats für den Rat, 8821/10, 20. Mai 2010
- Farah, Douglas** (2010): *Ungewöhnliche Bettgenossen: Warum Kriminelle und Terroristen zuweilen kooperieren*. *Internationale Politik*, Band 65 Heft 6, 2010, S. 32-37
- Gbeho, James Victor** (2010): *Transnational Organised Crime and Human Security in West Africa*. Keynote Address at ECOWAS Strategic Level Seminar, Accra, Ghana, 10 October 2010
- Hoffmann, Katharina** (2009): *The Impact of Organized Crime on Democratic Governance – Focus on Latin America and the Caribbean*, FES Dialogue on Globalization Briefing Paper 13, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung
- Human Rights Watch** (2010): *»Everyone's in on the game«: Corruption and Human Rights Abuses by the Nigerian Police Force*.
- Obasi, Nnamdi** (2010): *Organised Crime and Illicit Bunkering: Only Nigeria's problem?* Paper presented at International Conference *»Fuelling the World – Failing the Region? New Challenges of Global Energy Security, Resource Governance and Development in the Gulf of Guinea«*, Abuja, Nigeria, 25 May 2010
- Small Arms Survey** (2010): *Small Arms Survey 2010 – Gangs, groups, and guns*. Cambridge: Cambridge University Press
- UNODC** (2009): *Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa: A Threat Assessment*, United Nations Office on Drugs and Crime. New York: UNODC
- UNODC** (2010a): *Crime and instability, Case Studies of transnational threats*. New York: UNODC
- UNODC** (2010b): *World Drug Report 2010*, New York: UNODC



Über den Autor

Sebastian Sperling leitet das Büro für regionale Sicherheitspolitik in Westafrika mit Sitz in Abuja, Nigeria.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Afrika
Hiroshimastraße 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Michèle Auga, Leiterin des Referats Afrika

Tel.: ++49-30-26935-7465 | Fax: ++49-30-26935-9217
<http://www.fes.de/afrika>

Bestellungen / Kontakt:
peer.teschendorf@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.

ISBN 978-3-86872-572-8