

Transnationale organisierte Kriminalität in Westafrika

Mehr als ein Terrorismus- und Strafverfolgungsproblem

Judith Vorrath

Im Zuge der Krise in Mali sind die Gefahren transnationaler organisierter Kriminalität in Westafrika verstärkt in den Fokus europäischer Akteure gerückt. Auch die im Juli 2013 eingesetzte VN-Stabilisierungsmission in Mali (MINUSMA) wird sich in ihrem Mandatsgebiet damit konfrontiert sehen. Allerdings greift das Problem organisierter Kriminalität weit über die Sahelzone hinaus und betrifft viele Küstenstaaten Westafrikas. Es lässt sich auch nicht auf den »crime-terror nexus« und den Drogenhandel reduzieren. Die transnationalen kriminellen Aktivitäten in der Region sind vielgestaltiger, die Herausforderungen vielschichtiger: von der Piraterie am Golf von Guinea über den illegalen Abbau natürlicher Ressourcen bis zu Cybercrime und Menschenhandel. Europa ist von diesen Entwicklungen als Absatzmarkt und Zielregion direkt betroffen und hat zudem ein starkes Interesse an Stabilität in Westafrika. Das Problem organisierter Kriminalität in der Region kann also aus verschiedenen Gründen nicht ignoriert werden. Vorhandene Kooperationsprogramme von Europäischer Union und anderen Akteuren zur Verbesserung der Strafverfolgung sind jedoch allein nicht zielführend.

Im letzten Jahrzehnt hat die organisierte Kriminalität (OK) in Westafrika eine neue Dimension erreicht. Präzise Zahlen zu einschlägigen Aktivitäten sind naturgemäß rar. Nach Schätzungen des VN-Büros für Drogen- und Verbrechenbekämpfung (UNODC) hat sich aber seit etwa 2005 der Schmuggel von südamerikanischem Kokain durch Westafrika nach Europa in einem Maße ausgeweitet, dass Stabilität und Entwicklung ganzer Staaten gefährdet sind. Tatsächlich haben die Krise in Mali und der Putsch in Guinea-Bissau 2012 auch mit dem

Drogenhandel zu tun, insbesondere mit der Verwicklung staatlicher Akteure.

OK in Westafrika und europäische Interessen

Obwohl in den letzten Jahren nach offiziellen Angaben zusehends weniger Kokain beschlagnahmt wurde, sind die meisten westafrikanischen Staaten nach wie vor vom Drogenschmuggel betroffen. Dabei geht es auch um den Transit von Heroin und den Handel mit größeren Mengen

Haschisch für den lokalen Markt. In zahlreichen Staaten werden überdies natürliche Ressourcen illegal ausgebeutet und gehandelt, so Gold aus Ghana oder Diamanten, Kautschuk und Holz aus Sierra Leone. Die Praxis des »oil bunkering« – das Anzapfen von Pipelines, um Öl zu entwenden und anschließend weiterzuverkaufen – ist im Niger-Delta weit verbreitet. Die Piraterie im Golf von Guinea hatte ihren Schwerpunkt ursprünglich ebenfalls in nigerianischen Gewässern, hat sich aber 2011 verstärkt nach Benin und 2012 nach Togo verschoben. Westafrika ist auch Ausgangs-, Transit- und Zielregion des Handels mit Menschen für die Zwangsarbeit oder sexuelle Ausbeutung. Daneben versuchen Menschenhändler über weitverzweigte Netzwerke in der Region jedes Jahr Zehntausende entlang unterschiedlicher Routen durch die Sahara oder den Senegal nach Europa zu schleusen. Westafrika ist neben Zentralafrika außerdem jener Teil des Kontinents, aus dem die größten Summen an illegalen Finanzmitteln abfließen.

Doch es sind nicht das Ausmaß und die Bandbreite krimineller Aktivitäten allein, die Besorgnis erregen. Vielmehr ist OK auf vielfältige Weise mit den politischen, ökonomischen und sozialen Prozessen westafrikanischer Länder verflochten. Die damit verbundenen Herausforderungen können von europäischen Akteuren im Wesentlichen aus zwei Gründen nicht ignoriert werden: OK ist ein grenzüberschreitendes Problem, das Europa als wichtigen Absatzmarkt auf besondere Weise mit der »Nachbarregion« verbindet. Vor allem aber sind Anstrengungen in Friedensprozessen und fragilen Kontexten, die von der deutschen Bundesregierung und der Europäischen Union (EU) unterstützt werden, direkt mit OK konfrontiert – ohne systematisch darauf vorbereitet zu sein.

Fragilität und Grauzonen für OK

Das intensive Auftreten transnationaler OK in Westafrika geht auf das Zusammenspiel verschiedener Faktoren zurück. Neben

der verstärkten Anbindung Afrikas an die globale (Schatten-) Wirtschaft und der allgemein zu beobachtenden Internationalisierung krimineller Netzwerke spielen spezifische Aspekte eine Rolle, etwa die geografische Lage Westafrikas und die wirtschaftliche Integration im Rahmen der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS). Daneben sind insbesondere eine unterentwickelte Regulierungskapazität, unzureichende Strafverfolgung, durchlässige Grenzen und hohe Korruptionsraten relevant, die in vielen Ländern anzutreffen sind und für kriminelle Akteure Anreize schaffen.

Der Zusammenhang von staatlicher Fragilität und OK in Westafrika ist jedoch sehr komplex. So fungieren kleinere fragile Staaten häufig als Transitzonen, während ökonomisch gefestigtere Nachbarländer mit urbanen Zentren wie Ghana oder Nigeria vor allem Ausgangspunkte von OK-Formen wie Cyberbetrug (z. B. Vorschussbetrug, »Nigerian letter«) und Orte sind, an denen kriminelle Profite bevorzugt investiert werden. Der Schaden, den organisierte Kriminalität verursacht, ergibt sich dabei nicht allein aus den Summen, die am Staat vorbeigeschleust werden, sondern auch aus den Auswirkungen, die diese Kriminalität auf Staat und Gesellschaft insgesamt hat.

In fragilen Staaten sind drei Grauzonen besonders ausgeprägt. Erstens lassen sich »staatliche« und »nicht-staatliche« Bereiche oft kaum trennen. Patronage und Klientelismus sind in Westafrika weit verbreitet, öffentliche Ämter häufig mit privaten Interessen verquickt. Persönliche Beziehungen und informelle Netzwerke spielen eine wichtige Rolle. Als Folge sind hybride Governance-Formen entstanden, die eine Korruption oder Infiltration staatlicher Institutionen durch kriminelle Akteure begünstigen. Immer wieder wird auch eine direkte Beteiligung staatlicher Akteure oder ihnen nahestehender Personen aufgedeckt, so im Falle von Ousmane Conté, Sohn des ehemaligen guineischen Präsidenten, der kurz nach dessen Tod inhaftiert und 2010 von den USA als »Drogenboss« eingestuft wurde.

Eine zweite Grauzone tut sich zwischen Krieg und Frieden auf. Wie der Weltentwicklungsbericht 2011 betont, sehen sich viele Staaten nach Friedensschlüssen mit wiederkehrenden Zyklen politischer und krimineller Gewalt konfrontiert. In Westafrika hat die große Mehrheit der Länder seit den 1990er Jahren bewaffnete Konflikte erlebt. Die dabei entstandenen Kriegsökonomien haben sich mit der offiziellen Beendigung der Konflikte nicht immer vollständig aufgelöst, sondern teilweise nur transformiert. Zudem zirkulieren nach Bürgerkriegen unkontrolliert Waffen, und viele Ex-Kombattanten sind ohne Aussicht auf Beschäftigung. Transnationale OK-Netzwerke können solche instabilen »post-conflict«-Phasen als Einfallstor nutzen. Kriminelle Aktivitäten sind dabei stets eine potenzielle Quelle von Gewalt. Bislang hat der Kokainschmuggel in Westafrika nicht zu ähnlich massiven Gewaltausbrüchen wie in Lateinamerika geführt. Doch politische Gewaltakte, wie die Ermordung des Präsidenten und des Stabschefs der Armee 2009 in Guinea-Bissau, stehen durchaus im Zusammenhang mit dem Drogenhandel.

Drittens ist die Trennlinie zwischen informeller und krimineller Wirtschaft äußerst unscharf. Reguläre und irreguläre Wirtschaft sind grundsätzlich eng verwoben, doch in Westafrika findet zudem ein Großteil der wirtschaftlichen Aktivitäten im informellen Sektor statt. Der Handel vollzieht sich damit weitgehend ohne formalstaatliche Eingriffe; Gewohnheitsrecht und persönliche Netzwerke – oft über Landesgrenzen hinweg – bestimmen den Austausch. Der Schritt von einer legalen zu einer illegalen Aktivität ist dabei klein und wird von den Beteiligten auch nicht unbedingt als solcher wahrgenommen. Viele Schmuggelaktivitäten sind in den Augen der lokalen Bevölkerung jedenfalls legitim. Darüber hinaus nutzen transnationale OK-Akteure häufig bestehende Netzwerke und Wege wie die alte Salzroute der Tuareg von der Westküste bis nach Algerien. In solchen Kontexten lässt sich de facto schwer abgrenzen, wo informelle Praktiken aufhören und

(organisierte) kriminelle Handlungen anfangen. Die geschilderte komplexe Problematik von OK in Westafrika entzieht sich einfacher, isolierter Lösungen.

Punktuelle OK-Bekämpfung greift zu kurz

Organisierte Kriminalität verstärkt die Probleme fragiler Staaten, zumal kriminelle Akteure ihre Geschäfte im Zweifelsfall absichern, indem sie Korruption und Gewalt einsetzen. So wichtig daher eine Bekämpfung von OK ist, so wenig führen punktuelle Maßnahmen weiter. Sie können mitunter sogar schädlich sein. Die unterschiedlichen Auswirkungen von OK auf Frieden und Sicherheit sowie auf Governance, Staatlichkeit und sozio-ökonomische Entwicklung sind auch nicht (allein) mit den gängigen Ansätzen der Strafverfolgung in den Griff zu bekommen. Viele Lehren hierzu halten gerade Staaten Lateinamerikas bereit, in denen Polizei und Sicherheitskräfte teilweise selbst in kriminelle Aktivitäten verwickelt und ein Unsicherheitsfaktor für die Bevölkerung sind oder waren.

In fragilen Staaten eröffnen kriminelle Aktivitäten zudem Bevölkerungsteilen Zugang zu Einkommen und Status, die kaum Alternativen haben. Obwohl für kriminelle Akteure in der Regel Profite Vorrang haben, bauen sie zum Teil soziales und politisches Kapital auf, indem sie Dienstleistungen in Gemeinden erbringen. Berühmt geworden ist das Beispiel des ehemaligen ghanaischen Abgeordneten Eric Amoateng, der 2005 in den USA wegen Heroinschmuggels verhaftet und verurteilt wurde. In seinem Wahlbezirk gab die Verhaftung Anlass zu Demonstrationen. Amoateng wurde 2011 von lokalen »chiefs« für seinen Beitrag zur Entwicklung des Distrikts geehrt: Er hatte Gelder für den Straßenbau, Stipendien und zinsfreie Darlehen einem bis dato weitgehend isolierten und verarmten Dorf zur Verfügung gestellt. Kriminelle Akteure füllen mit derartigen »Wohltätigkeiten« eine Bedarfslücke und können dadurch lokale Unterstützung generieren.

Der Begriff organisierte Kriminalität steht in Westafrika wie anderswo auch für unterschiedlichste Konstellationen von Akteuren. Einige Gruppen agieren transnational, professionell und flexibel und passen sich entsprechend schnell veränderten Bedingungen an, zum Beispiel wenn die Strafverfolgung intensiviert wird. Andere sind stärker lokal gebunden und können ihren Aktionsraum schon allein aufgrund eines gewissen »Standortvorteils« nicht so einfach verlagern. Das gilt für städtische Gangs ebenso wie für Gruppen, die natürliche Ressourcen in einem bestimmten Gebiet ausbeuten. Bei bewaffneten Gruppen vermischen sich außerdem häufig politische oder ideologische Anliegen mit Gewinnstreben, wobei die vorrangige Motivation nicht immer klar ist und sich über die Zeit verändern kann. Daher können akteurszentrierte Ansätze problematisch und Routen, bestimmte Güter oder das Umfeld von OK-Aktivitäten bessere Ansatzpunkte für deren Bekämpfung sein.

Herausforderungen für die deutsche und europäische Politik

Europa hat reiche Erfahrungen im Umgang mit organisierter Kriminalität und ihren Folgen. Westafrika kann von den europäischen Erkenntnissen zu Möglichkeiten und Grenzen von Strafverfolgung und der grenzüberschreitenden Kooperation durchaus profitieren. Wichtig wäre jedoch, dass in Deutschland und Europa selbst ein Austausch von Erfahrungen aus unterschiedlichen Politikfeldern stattfindet, der Wissen über Kriminalitätsbekämpfung und -prävention mit operativen Lehren unterschiedlicher Ansätze in fragilen Staaten verbindet.

Gleichzeitig müssen bestehende Programme und Strategien angepasst werden. Das seit 2009 laufende EU-Kokainroutenprogramm beispielsweise unterstützt in 36 Staaten Lateinamerikas, der Karibik und (West-) Afrikas Projekte zur Bekämpfung internationaler krimineller Netzwerke. Allerdings setzt es wie viele andere Maßnahmen überwiegend bei der Strafverfol-

gung an. Dabei hat die EU auf einer Konferenz zum Kokainroutenprogramm Ende Mai 2013 die Notwendigkeit einer weitreichenderen Strategie unterstrichen, die Fragen der Governance und Entwicklung sowie regionale Akteure wie die Afrikanische Union einbezieht. Konkret könnte dies heißen, OK als Themenfeld in bestehende Kooperationen einzubeziehen, etwa in die »Joint Africa-EU Strategy« von 2007. Diese Strategie bildet den Rahmen für Partnerschaften zu allen relevanten Themenfeldern, vor allem Frieden und Sicherheit, Governance und Menschenrechte sowie regionale Integration. Ein interkontinentaler Dialog kann das Bewusstsein für Gefahren weiter schärfen, die von OK ausgehen. Das Problem als solches wird in der Region zunehmend wahrgenommen. Dies zeigen verschiedene Aktivitäten auf der Ebene der ECOWAS und die im Januar 2013 eingesetzte West Africa Commission on Drugs unter dem Vorsitz des ehemaligen nigerianischen Präsidenten Obasanjo. Allerdings stecken diese Initiativen noch in den Anfängen und die Rahmenbedingungen in den einzelnen Ländern sind äußerst unterschiedlich. Dem müssen externe Akteure Rechnung tragen. Bei laufenden Projekten und Operationen gilt es, zumindest Nebeneffekte zu vermeiden, die OK eher fördern.

Dies setzt jedoch voraus, dass die politische Ökonomie von Konflikten und die begrenzte Kapazität, Kontrolle und Legitimität vieler westafrikanischer Staaten im Blick behalten werden. Daher müssen internationalen Akteuren in fragilen Staaten Analyseinstrumente an die Hand gegeben und OK-spezifische Expertise und Trainings in bestehende Prozesse integriert werden. Maßnahmen zur Reform der Justiz- und Sicherheitssektoren, zu Rechtsstaatlichkeit und zur Prävention bzw. Eindämmung gesellschaftlicher Gewalt können überdies einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die Widerstandsfähigkeit (Resilienz) westafrikanischer Staaten zu stärken.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

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

ISSN 1611-6364