

Die Eindämmung illegaler Ströme an afrikanischen Grenzen

Fallstricke für Europa

Judith Vorrath

Mit der zunehmenden Migration nach Europa sind Grenzen und ihre Sicherung wieder auf die politische Tagesordnung der EU und ihrer Mitgliedstaaten gerückt. Neben der strikteren Überwachung der EU-Außengrenzen spielt Grenzsicherheit auch bei der Kooperation mit Drittstaaten eine wichtigere Rolle. Der Aktionsplan, den die europäischen und afrikanischen Staats- und Regierungschefs bei ihrem Gipfeltreffen zu Migrationsfragen im November 2015 in Valletta verabschiedet haben, sieht unter anderem Hilfen beim Ausbau der nationalen Kontrollkapazitäten an den Land-, See- und Luftgrenzen vor. Insbesondere in der direkten südlichen Nachbarschaft soll eine solche Unterstützung dazu beitragen, die irreguläre Migration und den Menschenschmuggel einzudämmen. Europäische Programme zur Bekämpfung illegaler Ströme und organisierter Kriminalität an Grenzen außerhalb der EU gibt es seit längerem, unter anderem um den Kokainhandel durch Westafrika nach Europa zu unterbinden. Die bisherigen Erfahrungen in der Region offenbaren indes die Fallstricke dieses Ansatzes und zeigen die Notwendigkeit auf, über technische Maßnahmen im Grenzmanagement hinauszudenken.

Bei der Schleusung von Migrant*innen geht es im Kern um den illegalen Grenzübertritt von Personen, die dafür die Dienstleistung von profitorientierten Schmugglern in Anspruch nehmen. Entsprechend wird mit einem verbesserten Schutz der EU-Außengrenzen im Mittelmeer nicht nur das Ziel verbunden, Leben zu retten, sondern auch grenzüberschreitende Kriminalität zu bekämpfen und Schleusernetze zu zerschlagen. Dazu soll auch die seit 2015 mit deutscher Beteiligung durchgeführte Operation Sophia einen Beitrag leisten. Im Zuge der

Mission gelingt es zwar, in Seenot geratene Migrant*innen zu retten und einzelne Schleuser auf den Booten zu identifizieren, das Geschäftsmodell der organisierten Netzwerke entlang der zentralen Mittelmeerroute wird damit aber bislang nicht untergraben. In Anbetracht einer anhaltend hohen Nachfrage nach der Dienstleistung der Schmuggler suchen die EU und ihre Mitgliedstaaten daher nach Wegen, die Migrationsströme möglichst noch vor den EU-Außengrenzen einzudämmen. Der Schlüssel dazu ist eine intensivierte Zusammenarbeit mit Dritt-

Dr. Judith Vorrath ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik. Das Aktuell entstand im Rahmen des vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung geförderten Projekts »Illegale Ökonomien in afrikanischen Grenzregionen: Eine entwicklungsorientierte Analyse zur Vernetzung gegen Transnationale Organisierte Kriminalität«

SWP-Aktuell 42
Juni 2017

staaten bei Grenzschutz und Grenzmanagement. Mit dem »Seahorse Mediterranean Network« will die EU in diesem Jahr die Kapazitäten der Grenzschutzbehörden der nordafrikanischen Staaten, vor allem Libyens, im Umgang mit irregulären Migrationsströmen und illegalem Handel in ihren Küstenregionen und -gewässern stärken. Den Ansatz, illegale Ströme – ob von Menschen oder von Gütern wie Drogen und Waffen – an den Grenzen von Drittstaaten zu unterbinden, verfolgen europäische Akteure aber auch über die südliche Nachbarschaft hinaus. Die bisherigen Erfahrungen in Westafrika zeigen jedoch, dass dieses Engagement Kehrseiten hat.

Nicht alle Ziele sind miteinander vereinbar

Kooperationsformate, die die EU oder ihre Mitgliedstaaten mit afrikanischen Drittstaaten unterhalten, um die Grenzsicherung zu verstärken, können politisch zwiespältig sein; nicht nur wegen der problematischen Menschenrechtslage und autoritären Regierungsführung in manchen Transitländern, sondern auch im Hinblick auf das Ziel der Stabilisierung, das im Mai 2017 im Bericht zur Umsetzung der neu gestalteten Europäischen Nachbarschaftspolitik zur Top-Priorität erklärt wurde. Die Förderung von Stabilität und Frieden steht auch auf der europäischen Agenda für westafrikanische Staaten wie Mali, Niger und Nigeria, mit denen die EU im Rahmen der 2016 abgeschlossenen Migrationspartnerschaften Grenzmanagementprogramme plant. Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben zuvor schon Maßnahmen zur Verbesserung der Grenzkontrollkapazitäten und zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität gefördert. Die Annahme, die diesen Initiativen zugrunde liegt, ist meist, dass sich die europäischen Interessen innerer und äußerer Sicherheit in solchen Projekten ohne Weiteres treffen. So soll beispielsweise mit der Unterbrechung des Kokainhandels noch vor den Zielmärkten in Europa gleichzeitig nicht-staatlichen Gewaltakteuren in west-

afrikanischen Konfliktgebieten die Einkommensquelle durch den Schmuggel entzogen werden. Diese Kalkulation unterschätzt indes die Komplexität der machtpolitischen Konstellationen, die es zwischen staatlichen Kräften, nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen und kriminellen Netzwerken gibt, bis hin zu politisch-kriminellen Arrangements, die auch nach Friedensschlüssen wie in Mali weiterhin bestehen. Ein relativ isolierter und technischer Ansatz zur Erhöhung des Grenzschutzes ist da problematisch: zum einen, weil sich zum Beispiel durch eine Verstärkung der Kontrollen in Niger Schmuggelrouten in den instabilen Norden Malis verlagern können und die wachsende Sicherheitspräsenz in Zentren der Schmuggelwirtschaft wie in Agadez in Nord-Niger bereits sichtbare Spannungen erzeugt; zum anderen, weil Migrationspartnerschaften die Regierungen der betreffenden Staaten aufwerten und deren Verhandlungsmacht erhöhen, was sich, wie in Mali, auf die Kräfteverhältnisse in Friedensprozessen auswirken kann.

Aufgrund dieser komplexen Bezüge zwischen Konflikten und illegalen Ökonomien müssen Maßnahmen, die sich auf Stabilisierung und Friedensförderung sowie auf die Bekämpfung organisierter Kriminalität und die Stärkung des Grenzschutzes richten, besser aufeinander abgestimmt werden. Wie eine Studie hervorhebt, die für das Department of Political Affairs der Vereinten Nationen erarbeitet wurde, geht es neben einer Verbesserung der eigenen Analysefähigkeiten vor allem darum, den politischen Einfluss krimineller Akteure zu schwächen und sicherzustellen, dass VN-Praktiken nicht ungewollt illegale Ökonomien in den Einsatzländern verstärken. Diese Leitlinie muss auch für das Engagement der EU gelten, die bereits über gute Analysefähigkeiten, insbesondere durch Europol, verfügt und gleichzeitig durch zivile Missionen wie EUCAP Sahel Mali und EUCAP Sahel Niger vor Ort präsent ist. Noch wichtiger als ein Zusammenwirken der EU-Missionen und -Agenturen ist jedoch, dass die Ziele bei der Kooperation mit Drittstaat-

ten sehr genau abgewogen werden, damit sich Maßnahmen verschiedener Bereiche nicht konterkarieren.

Kapazitätsaufbau zwischen »remote control« und lokalen Realitäten

Bevor sich die internationale Aufmerksamkeit zunehmend auf die Migrationsströme richtete, war Westafrika bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität für Europa vor allem wegen des dort virulenten Drogenschmuggels relevant. Nachdem die beschlagnahmten Mengen zunächst zurückgegangen waren, scheint die Region in den letzten Jahren wieder stärker als Transitgebiet für Kokain aus Südamerika genutzt zu werden. Etwa 58 Prozent des durch Afrika geschmuggelten Kokains landen laut Weltrogenbericht 2016 in europäischen Staaten, von Westafrika aus offenbar immer noch vor allem auf dem See- und Luftweg. Der Fokus der Drogenbekämpfung liegt daher eher auf den wichtigen Eingangs- und Ausgangspunkten für den Schmuggel in der Region als auf der Kontrolle der Grenzen insgesamt. So konzentriert sich das 2009 gestartete EU-Kokainroutenprogramm in der Mehrzahl der westafrikanischen Länder darauf, die Überwachungs- und Kommunikationskapazitäten an internationalen Flughäfen und Häfen zu stärken. Teilweise sind dort auch EU-Mitgliedstaaten mit eigenen Projekten aktiv. Die Drogenhandelsströme sollen überdies durch eine Verbesserung der Kooperation zwischen den Regionen sowie innerhalb der Regionen entlang der Route eingedämmt werden. Faktisch trägt das Kokainroutenprogramm aber auch zur Bekämpfung des illegalen Handels mit anderen Gütern und der irregulären Migration bei. Als eine Art »remote control« zur Durchsetzung europäischer Sicherheitsinteressen, wie häufig unterstellt, funktioniert es aber nicht. Denn die Ansätze der EU und ihrer Mitgliedstaaten an der Schnittstelle von innerer und äußerer Sicherheit sind selten deckungsgleich. Vor allem aber heißt Kapazitätsaufbau nicht, dass dadurch fortan illegale Ströme und organisierte Kriminalität

wirkungsvoll bekämpft werden. Das Aufdecken einzelner Fälle von Drogen- oder Waffenhandel mag eine gewisse abschreckende Wirkung haben, häufig führt es aber nur zur Verhaftung »kleiner Fische« an den Grenzpunkten. Viele Fälle werden danach zudem von den Strafverfolgungsbehörden und Gerichten in den Partnerländern nicht mit Nachdruck weiterverfolgt. Mit diesem Vorgehen wird der illegale Handel zwar punktuell gestört, aber die kriminellen Netzwerke, die ihn betreiben, werden so nicht zerschlagen. Bei hochpreisigen Gütern wie Kokain kann die Beschlagnahme an Grenzen außerhalb der EU zumindest den Effekt einer Profiteinbuße haben, wenn die Mengen entsprechend groß sind und die Drogen tatsächlich vernichtet werden. Beim Menschenschmuggel dagegen werden die aufgegriffenen Personen meist später erneut den Grenzübertritt versuchen und dabei wiederum auf die Dienste von Schleusern zurückgreifen.

Umso wichtiger ist der von der EU selbst propagierte »comprehensive approach« in der Migrationspolitik. Allerdings kam schon 2013 eine Evaluation der EU-Maßnahmen zur Unterstützung des Grenzmanagements und der Bekämpfung organisierter Kriminalität zu dem Schluss, dass das Engagement in Westafrika häufig durch einen engen sicherheitspolitischen Fokus auf Migration geprägt war und Reformprozesse kaum adressiert wurden. Bei der Umsetzung der EU-Partnerschaft mit Mali wurden bis Juni 2017 aus dem EU Emergency Trust Fund for Africa vor allem Projekte im Sicherheitsbereich unterstützt, unter anderem eines zur Verstärkung der Grenzkontrollen in Zentralmali. Die Landgrenzen Westafrikas sind nicht erst durch die Migrationsströme, sondern schon wegen der transnationalen Zirkulation von Kleinwaffen und der Zunahme der terroristischen Bedrohung in einigen westafrikanischen Staaten in den Fokus gerückt. Doch die Umsetzung von Projekten zur Erhöhung des Grenzschutzes stößt dort nicht nur auf Probleme, weil es an Vertrauen mangelt und die Nachbarstaaten divergente Ansätze beim Grenzmanage-

ment verfolgen. Ein zu starker Sicherheitsfokus an Landesgrenzen kann darüber hinaus negative Begleiterscheinungen haben.

Die politische Ökonomie durchlässiger Grenzen

Einige Küstenländer Westafrikas sind nicht nur wichtige Einfallstore für den Kokainhandel, sondern gehören auch zu den Hauptherkunftsstaaten afrikanischer Migranten, die über das Mittelmeer nach Europa kommen. In den ersten vier Monaten des Jahres 2017 stammten von den gut 37000 Menschen, die über das Mittelmeer in Italien eintrafen, fast die Hälfte aus Nigeria, Guinea, Gambia oder der Elfenbeinküste.

So richtet sich der Blick auch auf die Staatsgrenzen innerhalb der Region, die als sehr durchlässig gelten, unter anderem wegen der großen Zahl inoffizieller Übergänge. Letztere werden unter anderem von Personen genutzt, die ungeachtet der bestehenden Freizügigkeit innerhalb der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS die notwendigen Papiere für den legalen Grenzübertritt nicht vorweisen können oder wollen. Doch eine bloße Ausweitung der Behördenpräsenz an den Landesgrenzen westafrikanischer Staaten allein ist nicht zielführend. Denn die offiziellen Übergänge wirken oft genug als Hemmnis für den innerregionalen Handel und die ökonomische Integration. Zu diesem Schluss kam im Mai 2017 auch eine ECOWAS Task Force nach dem Besuch von sieben westafrikanischen Staaten. Wenn der Grenzübertritt gegen Schmiergeldzahlung möglich ist, hat das nicht nur negative Auswirkungen auf den Handel, sondern auch auf die Sicherheit. Hat sich einmal ein bestimmtes Grenzregime herausgebildet, ist es zudem schwer, es im Sinne grenzüberschreitender Zusammenarbeit wieder aufzuweichen. Zwar propagiert die EU im Grenzmanagement den integrierten Ansatz; die Balance zwischen Sicherheit und Offenheit für den legalen Waren- und Personenverkehr wird aber bei Kooperationsprojekten nicht immer gewahrt. Zudem gibt es an den Landesgren-

zen in der Region häufig informelle Arrangements und eine ausgeprägte Schmuggelwirtschaft, die für die Grenzgebiete selbst von großer Bedeutung sind. Denn für die häufig vom Staat vernachlässigten grenznahen Gemeinden ist die Grenze ein wichtiger ökonomischer Faktor, sofern sie von der Schmuggelwirtschaft profitieren und um die offiziellen Übergänge herum Beschäftigung entsteht. Sind Maßnahmen zu stark repressiv ausgerichtet, drohen diese Einnahmequellen zu versiegen.

An den Landesgrenzen üben außerdem andere als die offiziellen staatlichen Stellen Einfluss und Kontrolle aus, mitunter eingeeht durch informelle Arrangements mit dem Zentralstaat. In westafrikanischen Staaten bedeutet Grenzmanagement in der Regel, dass die örtlichen Beamten die Modalitäten des Grenzübertritts mit lokalen Autoritäten und transnational verbundenen Gemeinden stetig aushandeln. Wenn externe Maßnahmen die jeweilige Ausprägung der politischen Ökonomie »an den Rändern« ignorieren, sind sie bestenfalls wirkungslos, möglicherweise können sie auch Unsicherheit erzeugen. Eine umfassende Befragung von Bewohnern an der tunesischen Grenze zu Libyen ergab, dass mehr als 90 Prozent Restriktionen im Grenzhandel und die mangelnde Entwicklung des Gebiets als Hauptquellen von Unsicherheit ansehen, nicht die im Zentrum der internationalen Aufmerksamkeit stehende terroristische Bedrohung. Entsprechend sollten grenznahe Gemeinden beim Auf- bzw. Ausbau der Grenzsicherheitsarchitektur miteinbezogen werden. Eine intensivere staatliche Präsenz an den Grenzen darf sich auch nicht allein auf den Sicherheitsbereich fokussieren. Das ist besonders relevant mit Blick auf Maßnahmen, die aus dem Emergency Trust Fund for Africa gefördert werden, der derzeit rund 2,85 Milliarden Euro umfasst. Die Projekte, mit denen die dort genannten Ziele, darunter die Unterstützung bei Grenzschutz und -management, aber auch die Bildungs- und Beschäftigungsförderung, verwirklicht werden sollen, müssen sinnvoll miteinander verbunden werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die 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