



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Drogenbekämpfung in Westafrika. Die Rolle Europols
bei der Externalisierung von Sicherheit“

Verfasserin

Mag.^a Romana Christina Litzka

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, im Oktober 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 057/ 390

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Internationale Entwicklung

Betreuerin / Betreuer:

Dr. Mag. Stefan BROCZA

Danksagung:

Besonderer Dank gilt meinem Betreuer Dr. Mag. Stefan Brocza, sowie
meinem Freund Gerhard!

Inhaltsverzeichnis

INHALTSVERZEICHNIS	- 5 -
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	- 9 -
1 EINLEITUNG	- 11 -
1.1 VORWORT	- 11 -
1.2 FRAGESTELLUNG UND THESEN.....	- 12 -
1.3 AUFBAU DER ARBEIT	- 13 -
2 THEORETISCHER RAHMEN UND BEGRIFFSERKLÄRUNGEN	- 15 -
2.1 THEORIEN DER INTEGRATION	- 15 -
2.1.1 Intergouvernementalismus	- 16 -
2.1.1.1 Realistischer Intergouvernementalismus nach Stanley Hoffman.....	- 16 -
2.1.1.2 Liberaler Intergouvernementalismus nach Andrew Moravcsik	- 18 -
2.1.2 Neofunktionalismus	- 21 -
2.1.2.1 Der Funktionalismus von David Mitrany als Ausgangspunkt	- 21 -
2.1.2.2 Der Neofunktionalismus nach Ernst B. Haas.....	- 22 -
2.1.3 Integration und Erweiterung	- 24 -
2.2 NEOREALISMUS	- 25 -
2.2.1 Die Kooperation der EU mit Westafrika im Kontext des Neorealismus	- 27 -
2.3 DIE EU ALS GLOBALER AKTEUR	- 28 -
2.4 EXTERNALISIERUNG VON SICHERHEIT.....	- 30 -
2.4.1 Der Begriff Externalisierung	- 30 -
2.4.2 Das Konzept der externen EU-Governance	- 31 -
2.4.3 Exkurs: Die externe Dimension und internationale Ebene der polizeilichen Zusammenarbeit.....	- 33 -
2.5 BEGRIFFSERKLÄRUNGEN	- 35 -
2.5.1 Organisierte Kriminalität (OK).....	- 35 -
2.5.2 Sicherheitsverständnis der EU.....	- 36 -
3 (INTERNATIONALER) DROGENSCHMUGGEL UND –HANDEL.....	- 38 -
3.1 URSACHEN DES DROGENHANDELS	- 38 -
3.2 DIE AKTEURE DER DROGENKRIMINALITÄT	- 40 -

3.3	ART UND HERKUNFT VON DROGEN.....	- 41 -
3.3.1	<i>Kokain</i>	- 41 -
3.3.2	<i>Heroin</i>	- 42 -
3.3.3	<i>Cannabis</i>	- 43 -
3.3.4	<i>Synthetische Drogen</i>	- 43 -
3.4	KOKAINHANDELSROUTEN UND TRANSPORT NACH EUROPA.....	- 44 -
3.4.1	<i>Die Route über Westafrika</i>	- 46 -
3.4.2	<i>Terrorismus und Organisierte Kriminalität</i>	- 48 -
3.5	AUSWIRKUNGEN UND PROBLEME DES DROGENHANDELS.....	- 49 -
3.6	DER PROBLEMFALL WESTAFRIKA.....	- 53 -
3.6.1	<i>Die Situation in Westafrika</i>	- 53 -
3.6.2	<i>Kokainhandel in Westafrika</i>	- 55 -
3.7	MAßNAHMEN GEGEN DEN DROGENHANDEL.....	- 56 -
3.7.1	<i>Angebots- und Nachfragekontrolle</i>	- 56 -
3.7.2	<i>Praxisorientierte Maßnahmen</i>	- 58 -
3.7.3	<i>Die Vereinten Nationen im internationalen Kampf gegen Drogen und Kriminalität</i>	- 59 -
3.7.4	<i>Probleme des Drogenhandels für die EU</i>	- 60 -
4	DROGENPOLITIK DER EU: STRATEGIEN UND MAßNAHMEN.....	- 66 -
4.1	EU-DROGENSTRATEGIE 2000 – 2004.....	- 66 -
4.2	EU-DROGENSTRATEGIE (2005-2012).....	- 69 -
4.2.1	<i>EU-Drogenaktionsplan 2005 – 2008</i>	- 73 -
4.2.2	<i>Aktualisierte Strategie 2009 -2012</i>	- 74 -
4.3	ANDERE MAßNAHMEN.....	- 75 -
4.3.1	<i>EU-ECOWAS Dialog</i>	- 77 -
4.4	AUFBAU VON KAPAZITÄTEN.....	- 79 -
4.4.1	<i>Das Europäische Polizeiamt Europol</i>	- 79 -
4.4.2	<i>EUROJUST</i>	- 80 -
4.4.3	<i>Die Europäische Polizeiakademie CEPOL</i>	- 81 -
4.4.4	<i>European Police Chiefs Task Force (EPCTF)</i>	- 82 -
4.4.5	<i>FRONTEX</i>	- 82 -
4.4.6	<i>MAOC-N</i>	- 83 -
4.4.7	<i>Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD)</i> ...	- 84 -

4.5	MAßNAHMEN ZUR BEWÄLTIGUNG DER DROGENPROBLEMATIK IM RAHMEN DES VERTRAGS VON LISSABON	- 85 -
4.6	MAßNAHMEN IM RAHMEN DER AUßENHILFE FÜR DRITTSTAATEN	- 86 -
4.7	REAKTIONEN DER EU AUF DIE BEDROHUNG IN WESTAFRIKA	- 88 -
4.8	ERFOLGE DER DROGENPOLITIK DER EU	- 91 -
4.8.1	<i>Probleme innerhalb der EU im Kontext der Drogenpolitik</i>	- 92 -
5	AUßENPOLITISCHE DIMENSION DER SICHERHEIT	- 96 -
5.1	SICHERHEITSPOLITIK DER EU	- 96 -
5.1.1	<i>Europäische Sicherheitsstrategie – ein sicheres Europa in einer besseren Welt</i>	- 96 -
5.1.2	<i>Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union</i>	- 98 -
5.1.3	<i>Stockholm Programm</i>	- 99 -
5.1.4	<i>Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholm Programms</i>	- 105 -
5.2	MAßNAHMEN IM BEREICH DER SICHERHEITSPOLITIK	- 107 -
5.3	VERTRAG VON LISSABON – VERÄNDERUNGEN IN DER SICHERHEITSPOLITIK	- 108 -
5.3.1	<i>Die polizeiliche Zusammenarbeit im Vertrag von Lissabon</i>	- 109 -
5.3.2	<i>Europol soll stärker werden</i>	- 111 -
5.4	DROGENPOLITIK IN DEN EU-AUßENBEZIEHUNGEN.....	- 111 -
5.4.1	<i>Die Partnerschaft EU-Afrika</i>	- 112 -
5.5	INTERESSEN DER EUROPÄISCHEN UNION.....	- 114 -
5.6	SICHERHEIT UND ENTWICKLUNG IN DER EU-AUßENPOLITIK.....	- 116 -
6	EUROPOL	- 119 -
6.1	DIE GRÜNDUNGSPHASE POLIZEILICHER KOOPERATION - TREVI.....	- 119 -
6.2	EUROPEAN DRUG UNIT	- 119 -
6.3	DAS EUROPÄISCHE POLIZEIAMT EUROPOL.....	- 120 -
6.3.1	<i>Der formale Status von Europol – die Europol-Konvention</i>	- 120 -
6.3.2	<i>Aufbau und Struktur von Europol</i>	- 121 -
6.3.3	<i>Mandatsbereich von Europol</i>	- 122 -
6.3.4	<i>Aufgabenbereich des Polizeiamts</i>	- 123 -
6.3.5	<i>Repräsentation bei Europol - Verbindungsbeamtennetzwerk (Liason officers network)</i>	- 124 -
6.3.5.1	<i>Europol-Informationssystem (EIS)</i>	- 126 -

6.3.5.2	Arbeitsdateien für Analysezwecke (analytic working files – AWFs)...	- 128 -
6.3.6	<i>Indexsystem</i>	- 129 -
6.4	AUFTRETENDE PROBLEME IN DER PRAXIS	- 129 -
6.5	OCTA – ORGANISED CRIME THREAT ASSESSMENT	- 130 -
6.6	EUROPOL UND DROGENBEKÄMPFUNG	- 132 -
7	EUROPOL – WESTAFRIKA	- 135 -
7.1	DIE ROLLE VON EUROPOL IN DER INTERNATIONALEN BEKÄMPFUNG DER KRIMINALITÄT	- 135 -
7.2	EUROPOLS ENGAGEMENT BZW. AKTIVITÄTEN IN WESTAFRIKA	- 136 -
7.2.1	<i>Organised Crime Threat Assesment on West Africa (OCTA-WA)</i>	- 136 -
7.2.2	<i>Aufgabe von Europol in Westafrika</i>	- 136 -
7.2.3	<i>Migration und Ressourcen: die wahren Gründe der Zusammenarbeit? ...</i>	- 139 -
7.3	DIE SITUATION AUS WESTAFRIKANISCHER SICHT	- 141 -
7.3.1	<i>Interessen und Positionen der Region Westafrika</i>	- 141 -
7.3.2	<i>Traditionen versus Gesetze</i>	- 144 -
7.3.3	<i>Das schwere koloniale Erbe der Region Westafrika</i>	- 145 -
7.3.4	<i>Fehlende Einbindung der Zivilgesellschaft und regionaler Akteure</i>	- 147 -
7.4	EXKURS: SENEGAL	- 148 -
8	SCHLUSSBETRACHTUNG	- 152 -
9	LITERATUR	- 157 -
9.1	INTERNETQUELLEN.....	- 166 -
9.2	PERSÖNLICHE KOMMUNIKATION.....	- 170 -
	ZUSAMMENFASSUNG	- 171 -
	ABSTRACT	- 172 -

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die Produktion, Transitrouten und Destinationen von Kokain (Europol Review 2010: 20)	- 42 -
Abbildung 2: Europol Anniversary Publication 1999-2009: 36	- 125 -
Abbildung 3: Prozess OCTA: Europol Review 2010: 10	- 132 -

1 Einleitung

1.1 Vorwort

„In den letzten 50 Jahren sind Drogen zu einem weltweiten Problem geworden, das beinahe jedes Land betrifft und die Gesundheit und Sicherheit von Millionen von Menschen gefährdet. Allein kann ein Staat heutzutage das Problem des illegalen Drogenhandels, der sich immer wieder neue Wege sucht, nicht lösen“ (Kommission SEK(2010) 1321: 10). Die Europäische Union ist ein wichtiger Konsummarkt für alle Arten von illegalen Drogen. Die Schaffung des Binnenmarktes und damit einhergehende Erleichterung der grenzüberschreitenden Mobilität für Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital haben auch neue Möglichkeiten für kriminelle Netzwerke und Aktivitäten geschaffen. Die Union hat die Problematik der Drogenkriminalität erkannt und arbeitet gezielt an kompensatorischen Maßnahmen um einer Ausdehnung krimineller Strukturen präventiv entgegen zu wirken zu können. Dazu ist auch eine verstärkte polizeiliche Kooperation in quantitativer und qualitativer Hinsicht notwendig geworden, um die Anforderungen eines sicheren Europas zu gewährleisten.

Die Produktion und der Handel mit Drogen zählen nach wie vor zu den primären Aktivitäten der organisierten Kriminalität (OK). Immer mehr kriminelle Gruppen beschränken ihr Angebot nicht mehr nur auf eine Art von Droge, in den letzten Jahren konnte eine steigende Anzahl an Poly-Drogen („poly-drug“) festgestellt werden (Vgl. Europol 2007a: 3). Drogen kommen auf mehreren Routen nach Europa, ein Teil dieser Routen sind bekannt, doch in den letzten Jahren ist eine steigende Diversifizierung der Handelsmuster und –routen festzustellen. Auch die Transportwege und –mittel unterliegen einer ständigen Fluktuation. Einzig und alleine die Drogen produzierenden Länder und Regionen bleiben im Großen und Ganzen dieselben. Hier ist insbesondere die Region Südamerika zu nennen, von der aus die Distribution von Drogen auf unterschiedlichen Routen in die ganze Welt verläuft.

Die EU nimmt den internationalen Drogenhandel als ernstzunehmendes Problem wahr und verfolgt bereits seit den 1990er Jahren, in die auch die Schaffung einer Europäischen Drogeneinheit (EDU) zurück geht, Strategien und Maßnahmen zur Drogenbekämpfung.

In den letzten Jahren wurde Westafrika immer mehr als Drogenumschlagplatz und Transitland für den Vertrieb von Drogen genutzt. Nachdem die Union zunehmend von der Einfuhr

illegaler Drogen aus Westafrika, insbesondere Kokainlieferungen, betroffen ist, sah sie sich gezwungen entsprechende Maßnahmen zu setzen um der Drogenkriminalität effektiv entgegenzuwirken. Dafür hat sie ihre Zusammenarbeit mit der Region massiv verstärkt. Die Kooperation in der Region Westafrika findet insbesondere über relevante regionale Organisationen, wie der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS) und der EU statt.

Seit 2009 ist auch das Europäische Polizeiamt Europol in die Aktivitäten der Union in der Region Westafrikas eingebunden. Europol verfasst regelmäßige Analyseberichte auf Grundlage des von Europol jährlich veröffentlichten Organised Crime Reports (OCTA) um Aufschluss über die Sicherheitslage und der wichtigsten kriminellen Gruppen in Westafrika zu geben und um Prioritäten für die Drogenbekämpfung zu setzen.

Ziel dieser Arbeit ist einen umfassenden Einblick in die Drogenpolitik der EU in Westafrika zu geben und die Gründe der Kooperation in dieser Region zu hinterfragen.

1.2 Fragestellung und Thesen

Die zentrale Fragestellung der vorliegenden Arbeit bezieht sich auf die Rolle Europol's in der Drogenbekämpfung in Westafrika. Von dieser Fragestellung ausgehend, gehe ich von vier grundsätzlichen Annahmen aus:

- Seit den Terroranschlägen in den USA im Jahr 2001 ist die Terrorismusbekämpfung eine der zentralen Herausforderungen der EU geworden. Die seit dem erhöhte Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Intensivierung der Zusammenarbeit im Politikfeld innerer Sicherheit begünstigt das Ziel der EU der fortschreitenden Vertiefung der Integration. Zunehmend werden Politikbereiche der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit unter dem Deckmantel der Notwendigkeit der Bekämpfung des Terrorismus und organisierten Kriminalität auf europäische Ebene verschoben und vergemeinschaftet.
- Die Sicherheitspolitik der EU ist geprägt von hoher Komplexität und Intransparenz. Eine Trennung oder Abgrenzung innerhalb der verschiedenen Politikbereiche ist daher kaum möglich. So ist auch die Entwicklungspolitik ein fundamentaler Bereich der Sicherheitspolitik und wird durch eine gezielte politische Instrumentalisierung

verwendet um anders gelagerte Interessen wirtschaftlicher oder militärischer Natur zu verschleiern und um hegemoniale Interessen durchzusetzen und die Mittel für diesen Zweck zu legitimieren.

- Die von der EU propagierte „Comprehensive Security“ steht durch die neue Dimension der Flexibilisierung der Strukturen des Terrorismus und der organisierten Kriminalität vor neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen, die die Grenzen der EU weit überschreiten. Die EU erhebt den Anspruch eines „global players“ – und somit weltweit einer der aktivsten sicherheitspolitischen Akteure zu sein.
- Innerhalb des Sicherheitsdiskurses der EU steigt die Tendenz Probleme im Rahmen des Konzepts der Externalisierung zu lösen.

Die Arbeit stützt sich primär auf sozialwissenschaftliche Sekundärliteratur sowie Primärliteratur.

1.3 Aufbau der Arbeit

Im ersten Kapitel werden zunächst eine Einführung in die der Thematik zugrunde liegenden Theorien gegeben und die für die Arbeit relevanten Begrifflichkeiten definiert. Besondere Aufmerksamkeit wird dem Aspekt bzw. Mechanismus der Externalisierung gewidmet.

Das folgende Kapitel gibt einen umfassenden Überblick über den internationalen Drogenhandel, dessen Akteure und Aktivitäten sowie Handelsrouten. Zudem enthält es eine Darstellung der Auswirkungen und Probleme, die durch den illegalen Handel mit Drogen weltweit und im Bezug auf den EU-Raum entstehen.

Das vierte Kapitel enthält eine überblicksmäßige Darstellung über die wichtigsten Maßnahmen und Dokumente die, die EU in den letzten Jahren im Bereich der Bekämpfung der Drogenkriminalität – mit dem Fokus auf der Region Westafrika – herausgebracht hat. Hervorzuheben sind hier vor allem die EU-Drogenstrategien und Aktionspläne, die eine wichtige Grundlage für die Bekämpfung des illegalen Drogenhandels darstellen. Darüber hinaus wird auf die konkrete Situation in der Region Westafrika und die Auswirkungen auf die Europäische Union eingegangen.

Im folgenden Kapitel der Außendimension der EU wird eine umfangreiche Übersicht über die Sicherheitspolitik der EU gegeben, die im Wesentlichen auf der Europäischen

Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2003 aufgebaut ist. Neben den Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon und dessen Auswirkungen auf den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit liegt ein weiterer Fokus des Kapitels auf der Drogenpolitik in den EU-Außenbeziehungen.

Das sechste Kapitel umfasst die Entstehung des europäischen Polizeiamts (von der EDU bis zu Europol), dessen Ziele, Aufbau und Struktur sowie die kurze Abhandlung von Problembereichen in der Praxis. Ein wesentlicher Punkt in diesem Abschnitt ist die Darstellung von Europol in der Drogenbekämpfung.

Der letzte Teil dieser Arbeit bezieht sich auf die zentrale Forschungsfrage der Rolle Europols in der Bekämpfung der OK bzw. des illegalen Drogenhandels in Westafrika, wobei insbesondere auf die Interessen und Positionen der regionalen Akteure Westafrikas eingegangen wird.

Abschließend werden die Ergebnisse der Arbeit zusammengefasst und einer Analyse unterzogen.

2 Theoretischer Rahmen und Begriffserklärungen

2.1 Theorien der Integration

„Integrationstheorien erklären die politische Integration, die institutionelle Dynamik der EU, in ihrer sektoralen, vertikalen und horizontalen Dimension. Sie formulieren Aussagen darüber, wie und unter welchen Bedingungen es zu einem Integrationswachstum kommt“ (Rittberger/Schimmelpfennig 2005: 22).

Die Integrationstheorien haben ihren Ursprung in den Internationalen Beziehungen und bestimmen das Feld der Theoriebildung der Europäischen Union seit den 1970er Jahren (Vgl. ebd.). Aus der Vielfalt integrationstheoretischer Ansätze haben sich zwei große Denkschulen besonders etabliert: der Intergouvernementalismus und der Supranationalismus. Beide sind seit ihres Bestehens bis in die Gegenwart häufig modifiziert worden (Vgl. ebd.). Das Phänomen der Integration lässt sich nicht durch „eine einheitliche Theorie beziehungsweise ein bestimmtes Paradigma, in dessen Rahmen geforscht wird“ (Schwarz 2004)¹ erklären. „Die integrationstheoretische Diskussion lässt sich vielmehr als eine immer wieder neu formulierte Antwort der Scientific Community auf außerwissenschaftliche Entwicklungen auffassen.“ (ebd.).

Die mittlerweile hohe und weiter stetig wachsende Komplexität des Systems der EU setzt einen Methodenpluralismus voraus, wobei immer der jeweilige Untersuchungsgegenstand die zu verwendende Methode bestimmt (Vgl. Litzka 2010: 16). Im Bereich des Forschungsgegenstandes Europäische Union kann nicht von einer Universaltheorie, die überall anwendbar ist, ausgegangen werden, vielmehr gilt es verschiedene Theorien heranzuziehen um diese dann, entsprechend dem Bedarf, miteinander zu kombinieren.

Die Erklärungsmodelle im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit wurden von ihren Anfängen an bis zum Vertrag von Lissabon ausschließlich mit intergouvernementalen Ansätzen begründet. Seit dem Inkrafttreten des Reformvertrags, der gerade für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit einige Neuregelungen vorsieht, ist es ebenso notwendig geworden supranationale Theorien mit einzubeziehen.

¹ <http://www.europa-reden.de/info/theorie.htm>

2.1.1 Intergouvernementalismus

Die Grundzüge des Intergouvernementalismus haben ihren Ursprung in der realistischen Theorie der Internationalen Beziehungen (Vgl. Pollack/Slominski: 66).

Der Intergouvernementalismus geht grundsätzlich davon aus, dass der Integrationsprozess keinem eigendynamischen und transformativen Prozess entspricht, sondern dass dieser unter der Kontrolle der Regierungen, die ihn schließlich auch initiiert bzw. in Gang gesetzt und nach ihren Interessen gesteuert haben, bleibt (Vgl. Rittberger/Schimmelpfennig 2005: 23). Staaten sind in intergouvernementalen Ansätzen die zentralen Akteure der internationalen Politik, die grundsätzlich in einem „anarchischen Radius agieren der durch die Abwesenheit einer zentralen Autorität, die die Durchsetzung politischer Entscheidungen und Entscheidungsprozesse bestimmt, gekennzeichnet ist“ (Litzka 2010: 17).

2.1.1.1 Realistischer Intergouvernementalismus nach Stanley Hoffman

Im klassischen Intergouvernementalismus ist das zentrale Argument das Bestehen nationalstaatlicher Souveränität, insbesondere das nationalstaatliche Interesse an Selbstbestimmung und die Dominanz nationalstaatlicher Identität. Die dominanten Akteure des Integrationsprozesses sind die Nationalstaaten, deren Verhalten durch nationale Ziele und Interessen geleitet wird (Vgl. Rittberger/Schimmelpfennig 2005: 27). Unter der Voraussetzung der Beibehaltung nationalstaatlicher Souveränität, wird davon ausgegangen, dass die europäische Integration zu einer Stärkung der Nationalstaaten und dessen Regierungen führt. Dabei geht es den einzelnen Staaten in erster Linie um die Gewinnung von Einfluss und Autonomie sowie um die Durchsetzung von „nationalen Interessen“ - geopolitischen Macht- und Sicherheitsinteressen.

„Staaten (Regierungen) sind die relevanten Akteure, die den Prozess der politischen Integration auf der Basis exogener, vorrangig materieller Präferenzen zweckrational initiieren, steuern und kontrollieren. Ausmaß, Form und Inhalt politischer Integration werden zwischenstaatlich ausgehandelt und entsprechen der Präferenz- und Machtkonstellation der beteiligten Regierungen“ (Rittberger/Schimmelpfennig 2005: 30).

Hoffman geht davon aus, dass Integration über eine rein begrenzte Vereinbarung zwischen souveränen Nationalstaaten niemals hinausgehen wird.

Durch eine weitgehende Integration kann die Bedeutung der einzelnen Nationalstaaten durchaus gestärkt werden, vor allem wenn es um die Vertretung und Repräsentation europäischer Interessen in internationalen Verhandlungen geht.

Trotzdem bleiben die Mitgliedstaaten nach der Theorie des klassischen Intergouvernementalismus dominante Akteure, die sich geleitet durch Traditionen, Politiken und Politikstile, Identitäten sowie geopolitische Interessen, und durch verschiedene Verhaltensmuster unterscheiden (Vgl. ebd.: 27).

Der klassische Intergouvernementalismus steht in unmittelbarem Zusammenhang mit den anfänglichen Krisen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), die in der Literatur oftmals als "Politik des leeren Stuhles" oder auch "Luxemburger Kompromiss" bezeichnet werden.

Die Integrationsfortschritte sind Ergebnis zwischenstaatlicher Verhandlungsprozesse, in denen rational, kalkulierende Mitgliedstaaten ihre Präferenzen und Interessen artikulieren sowie Verhandlungsergebnisse institutionell fixieren.

Bei sicherheitspolitischen Themen zeigen die Mitgliedstaaten einen gewissen Integrationsvorbehalt, insbesondere wenn es um fundamentale Fragen bzw. „high politics“, die das Überleben des Staates selbst betreffen, geht (Vgl. Rittberger/Schimmelpfennig 2005: 48). In außen- und sicherheitspolitischen Fragen sind nationale Interessen von anhaltenden Divergenzen gekennzeichnet (Vgl. ebd.). Hierfür hat Hoffmann im Wesentlichen zwei Erklärungen: Zum einen sieht er den vorherrschenden Nationalismus der Mitgliedstaaten dafür verantwortlich. „Damit meint er die von den politischen Eliten geteilte Überzeugung von der Bewahrung des Nationalstaates als „oberstes Gut“, die allerdings, je nach innenpolitischer Machtkonstellation, unterschiedlich stark zum Tragen kommt“ (Rittberger/Schimmelpfennig 2005: 48). Zum anderen befinden sich die Mitgliedstaaten aufgrund verschiedener Faktoren, wie ihrer geographischen Lage, Traditionen und Wertorientierungen, etc. in unterschiedlichen „nationalen Situationen“ (ebd.), die die nationale Sicherheitspolitik der einzelnen Staaten maßgeblich beeinflusst.

„Wirkungsvolle Zusammenarbeit im außen- und sicherheitspolitischen Bereich ist demnach abhängig von einer Konvergenz nationaler Interessen, die eine Funktion aus „nationaler Situation“ und dem Ausmaß an von den Regierungen verfolgter nationaler Ideologie sind“ (ebd.). In der Realität ist eine Annäherung nationalstaatlicher Interessen im Bereich der Sicherheitspolitik in der nächsten Zeit äußerst unwahrscheinlich (Vgl. ebd.).

Das Politikfeld Innere Sicherheit war bisher vom Integrationsprozess weitgehend ausgeschlossen, demnach waren die Institutionen der EU äußerst schwach ausgebildet (Vgl. Pollack/Slominski 2006: 60).

2.1.1.2 Liberaler Intergouvernementalismus nach Andrew Moravcsik

Der liberale Intergouvernementalismus nach Andrew Moravcsik gilt als Weiterentwicklung des klassischen Intergouvernementalismus.

Moravcsik beschreibt das System der Europäischen Union als ein internationales Regime zur Politikkoordination. Der europäische Integrationsprozess ist „Ausdruck allgemeiner Tendenzen in den Beziehungen zwischen demokratischen Staaten in der modernen Weltpolitik“ (Rittberger/Schimmelpfennig 2005: 24).

Das zentrale Argument des liberalen Intergouvernementalismus lautet: „Die EU-Integration ist am besten als eine Serie rationaler Wahlhandlungen nationaler Staats- und Regierungschefs zu verstehen. Diese Wahlhandlungen reagierten auf Zwänge und Opportunitäten, die auf die ökonomischen Interessen mächtiger gesellschaftlicher Gruppen, die relative Macht jedes Staates im internationalen System, und die Rolle von Institutionen als Verstärkung der Glaubwürdigkeit zwischenstaatlicher Verpflichtungen zurückgingen“ (Rittberger/Schimmelpfennig 2005: 27).

Moravcsik sieht Integration als Resultat einer rationellern Kosten-Nutzen-Analyse der Nationalstaaten, die sich im Zuge steigender Interpendenz gezwungen sehen ihre Märkte zu liberalisieren.

Für die Integrationsdynamik innerhalb der EU geht er von drei Grundannahmen aus (Vgl. Simonis 2011: 32):

1. Die Regierungen werden durch externe Kooperationsinteressen der innerstaatlich dominierenden Wirtschaftsektoren und ihre Akteure geleitet. (Vgl. Simonis 2011: 32). Im Gegensatz zum klassischen Intergouvernementalismus werden die Interessen einzelner Staaten nicht erst im Laufe der Verhandlungen gebildet oder verändert, sondern sie ergeben sich durch innerstaatliche sowie liberale Präferenzbildung (Vgl. Pollack/Slominski 2006: 61f). Das bedeutet, dass die Regierungen in die Verhandlungen bereits mit vordefinierten Interessen eintreten (Vgl. Rittberger/Schimmelpfennig 2005: 28).

Die rational agierenden Akteure versuchen ihre innergesellschaftlich definierten, nationalen Präferenzen auf internationaler Ebene durchzusetzen (Vgl. Simonis 2011: 32). Hier spricht Moravcsik von „Zweckrationalität“, das bedeutet, dass die Akteure

den Nutzen alternativer Handlungsoptionen kalkulieren und jene Option wählen, die ihren Nutzen bestmöglich maximiert (Vgl. Rittberger/Schimmelpfennig 2005: 25).

Das „nationale Interesse“ ist ökonomisch geleitet und kann je nach Sektoren und Themenbereich äußerst unterschiedlich sein (Vgl. Pollack/Slominski 2006: 61). Die Regierungen nutzen die Integrationspolitik als ein Mittel um heimischen Produzenten Vorteile zu sichern (Vgl. Rittberger/Schimmelpfennig 2005: 28).

Dabei entsteht eine komplexe Verhandlungssituation zwischen den integrationswilligen Staaten, die durch eine sogenannte „asymmetrische Interpendenz“ verbunden sind (Vgl. Simonis 2011: 32). Dies bedeutet, dass die jeweiligen Staaten zur Förderung ihrer nationalen, interessensspezifischen Wohlfahrt in sehr unterschiedlichem Umfang auf Ressourcen anderer Staaten angewiesen sind (Vgl. ebd.). Die Verhandlungsmacht eines Staates resultiert aus sektorspezifischen Machtressourcen. (Vgl. Rittberger/Schimmelpfennig 2005: 28).

2. Die strategisch-rational handelnden Staaten ermitteln in zwischenstaatlichen Verhandlungen Kompromisslösungen (auch „package-deals“ oder „side-payments“ genannt)², wobei durch ungleiche Machtverteilung in Folge der asymmetrischen Interpendenz die Kooperationsgewinne höchst ungleich ausfallen. Die Verhandlungsergebnisse sind von der relativen Verhandlungsmacht der (jeweiligen) Akteure geprägt (Vgl. Pollack/Slominski 2006: 61f). „Regierungspräferenzen sind folglich nur als Spiegel des Kräfteverhältnisses gesellschaftlicher Interessensgruppen zu betrachten. Ist der Integrationsprozess durch ökonomische Ziele geprägt, so werden wesentlich ökonomische Interessensgruppen die Haltungen der Regierungen beeinflussen, da sie den meisten Nutzen aus einer Vereinbarung erzielen. ... Auch kleinere Staaten erwarten sich von einer solchen internationalen Kooperation Gewinne und mehr Einfluss auf das Verhalten großer Staaten.“ (ebd.: 62).

Da für das Zustandekommen intergouvernementaler Verträge das Einstimmigkeitsprinzip, d.h. alle Verhandlungspartner müssen ihre Zustimmung geben - erforderlich ist, ist es von großer Bedeutung, dass das Verhandlungsergebnis – der „Kompromiss“ - auch für den schwächsten Partner als Erfolg bzw. zusätzlicher Gewinn verbucht werden kann.

3. Die staatlichen Verhandlungspartner haben Interesse daran, dass die Verhandlungsergebnisse fixiert und die abgeschlossenen Verträge eingehalten werden. Moravcsik sieht hierfür drei Möglichkeiten der Ergebnissicherung:

² Siehe: <http://www.europa-reden.de/info/theorie.htm>

- „Die Selbst-Implementation
- die Übertragung von Befugnissen und deren Bündelung bei einer gemeinsamen (intergouvernementalen) Einrichtung (Institution) oder
- die Delegation von Kontroll- und Regierungsrechten an eine supranationale Behörde“ (ebd.).

Die Übertragung von Souveränitätsrechten und Autorität an supranationale Organe ermöglicht eine effektivere Kontrolle. Eben auf diesen Wunsch der Mitgliedstaaten, nach effektiverer Kontrolle, ist der Aufbau unabhängiger europäischer Institutionen zurückzuführen. Es wird daher angenommen, dass die Mitgliedstaaten aufgrund vorherrschender, asymmetrischer Machtverhältnisse nur wenig Vertrauen in die intergouvernementalen Regelwerke haben (Vgl. Pollack/Slominski 2006: 62f). Die Bereitschaft der Regierungen Kompetenzen auf EU-Organe zu übertragen hängt im bedeutenden Maße von den Gewinnen, die aus der Kooperation für eine Regierung entstehen und der Höhe des Risikos der Regelverletzung durch andere Regierungen, ab (Vgl. Rittberger/Schimmelpfennig 2005: 30).

Pollack und Slominski nennen insbesondere zwei Gründe, warum die Mitgliedstaaten trotz Souveränitätsverluste in solche Verhandlungen eintreten: Zum Einen trachten die Mitgliedstaaten nach einer Reduktion der Transaktionskosten, zum Anderen bedeutet eine Kooperation auf supranationaler Ebene eine Steigerung der Effizienz durch gemeinsame Problemlösungen. Ziel dieses Modells internationaler Kooperation ist die Reduzierung von Politikkosten der teilnehmenden Staaten (Vgl. 2006: 62f).

Die Theorie des Intergouvernementalismus hält trotz der Tatsache einer zunehmenden Vergemeinschaftung einzelner Politikbereiche, an dem “Primat der Nationen, deren Kooperation nicht über den Status eines „Staatenbundes“ oder einer „Konföderation“ hinausgeht“ (Giering/Metz 2007: 287) fest.

Der Integrationsprozess wird durch das Gesetz von Angebot und Nachfrage bestimmt. Die Nachfrage nach Integration besteht von Seiten nationaler Interessensgruppen, die sich für die Vertretung ihrer Präferenzen erhebliche Vorteile der Kooperation auf EU-Ebene erwarten und für sich nutzen wollen.

„Staaten (Regierungen) sind die relevanten Akteure, die den Prozess der politischen Integration auf der Basis exogener, vorrangig materieller Präferenzen zweckrational initiieren, steuern und kontrollieren. Ausmaß, Form und Inhalt politischer Integration werden zwischenstaatlich ausgehandelt und entsprechen der Präferenz- und Machtkonstellation der beteiligten Regierungen.“ (Rittberger/Schimmelpfennig 2005: 30).

In der Union treten Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Präferenzen, Informationsstandards und Erwartungen an einen Verhandlungstisch. Dies kann auf der einen Seite einen wesentlichen Vorteil bedeuten, da ein höherer Wissensstand eine größere Anzahl an verschiedenen Optionen bietet und zu einem besseren Verhandlungsergebnis führen kann. Auf der anderen Seite muss auf die Einhaltung vereinbarter Standards und Vorgaben der Mitgliedstaaten geachtet werden. Dazu ist es notwendig, effiziente Überwachungs- und Sanktionsverfahren zu schaffen (Vgl. Pollack/Slominski 2006: 62f).

Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik auch weiterhin in einem intergouvernementalen Rahmen eingebettet. Demnach unterliegt dieser Politikbereich dem Verfahren der Einstimmigkeit, welches den Nachteil hat, dass Verhandlungsprozesse eher langwierig und schleppend vorangehen (Vgl. Simonis 2011: 36).

2.1.2 Neofunktionalismus

2.1.2.1 Der Funktionalismus von David Mitrany als Ausgangspunkt

Der Funktionalismus hat seinen Ursprung in den Theorien der Internationalen Beziehungen. Als bedeutendster und „unangefochten wichtigster Theoretiker funktionalistischer Friedensprogrammatis“ (Conzelmann 2003: 144) ist David Mitrany zu nennen, dessen theoretische Konzepte und Ansätze als Ausgangspunkt des Neofunktionalismus gelten (ebd.). Im Mittelpunkt seines Ansatzes über das friedliche Zusammenleben steht die Frage „welche Funktionen ein modernes, internationales, friedliches System erfüllen sollte“ (Pollack/Slominski 2006: 55). Mit seinem 1943 veröffentlichten Hauptwerk „A Working Peace System“ hatte Mitrany die Intention ein funktionalistisches Friedenskonzept für den Aufbau eines gemeinsamen Interesses an Frieden zu schaffen (Vgl. Conzelmann 2003: 145).

Er kam zu der Erkenntnis, dass die Erfüllung gesellschaftlicher Bedürfnisse durch die staatliche Ordnung nicht befördert, sondern eher behindert wird. Dies begründet er durch zwei Annahmen:

- aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters vieler gesellschaftlicher Probleme, ist es nur bedingt möglich gesellschaftlich relevante Aufgaben im staatlichen Rahmen zu erfüllen,

- es besteht die Tendenz der Verbindung des nationalstaatlichen Ordnungsprinzips mit der ideologischen Vorstellung der Interdependenz, die sich in Form einer gegenseitigen Abgrenzung äußert (Vgl. ebd.: 144).

Eine Intensivierung staatlicher Kooperation kann nur durch eine Vergemeinschaftung mehrerer, verschiedener Bereiche stattfinden. Mitrany ist der Meinung, dass „an die Stelle eines auf staatlicher Machtpolitik basierenden und deshalb instabilen internationalen Systems ... eine von gesellschaftlichen Gruppen getragene und bereichsspezifische („funktional“) organisierte Friedensordnung treten“ (Conzelmann 2003: 145) sollte.

Zudem wird angenommen, dass die Mitgliedstaaten aufgrund steigender Interdependenz nicht mehr in der Lage sind allein effektiv zu agieren und daher gezwungen sind durch die Übertragung von Kompetenzen auf die supranationale Ebene ihre Souveränität mehr und mehr aufzugeben (Vgl. Giering/Metz 2007: 289).

Miltranys funktionalistisches Konzept beruht auf dem Prinzip „form follows function“ („die Funktion bestimmt die Form“), das besagt, dass sich Institutionen oder Organisationen bereits aus ihrer Funktionalität und Aufgabenstellung ergeben (Vgl. ebd.: 146). „Die institutionelle Gestalt folgt der wirtschaftlichen oder politischen Aufgabe“ (Vgl. Giering/Metz 2007: 289).

„Die Hauptbedeutung des Funktionalismus liegt in der Abkehr vom staatszentristischen Denken und damit in der Vorbereitung der Theorie des Neofunktionalismus“ (Pollack/Slominski 2006: 55).

2.1.2.2 Der Neofunktionalismus nach Ernst B. Haas

Der Neofunktionalismus stellt eine Fortentwicklung des Funktionalismus-Konzepts dar.

Wichtigster Vertreter des Neofunktionalismus ist Ernst B. Haas.

Wie beim Funktionalismus steht beim Neofunktionalismus das friedensstiftende Interesse im Vordergrund. Schwerpunkt der Analyse bestand in der Frage welche Bedeutung Integrationsprozesse im Rahmen der EG als friedensstiftende Instanz übernehmen könnte (Vgl. Conzelmann 2003: 147).

Haas untersuchte unter welchen Bedingungen ökonomische Integration zur politischen Kooperation und schlussendlich zu einer politischen Gemeinschaft führen kann (Vgl. ebd.: 149). Die Bildung einer supranationalen Gemeinschaft („political community“) sieht er als Endzustand des Integrationsprozesses (Vgl. ebd.: 150) - als „Krönungsthese“ (Vgl.

Giering/Metz 2007: 289) - an. Offen bleibt jedoch welche Art von „Politischer Union“ entsteht (Vgl. ebd.).

Der Neofunktionalismus betont die Bedeutung supranationaler Organisationen für den Integrationsfortschritt. „In ihnen sieht Haas nicht die klassische internationale Organisation, sondern einen embryonalen supranationalen Staat“ (Reden über Europas Zukunft – Universität Duisburg-Essen)³, dem längerfristig mehr und mehr nationalstaatliche Kompetenzen übertragen werden sollen. Im Unterschied zum Funktionalismus sieht der Neofunktionalismus supranationale Institutionen als entscheidende Voraussetzung für weitere Integrations Schritte an (Vgl. Conzelmann: 148). Der Vorteil besteht darin, dass diese Organisationen den erreichten Erfolg absichern und die Regeleinhaltung kontrollieren.

Haas verwendet das Prinzip der „expansiven Logik“, worunter er den Übergang von der wirtschaftlichen zur politischen Integration versteht. Es besagt, dass durch die enge Verflechtung von Politik und Ökonomie eine ökonomische Kooperation über kurz oder lang auch Bedarf an politischer Zusammenarbeit erzeugt (Vgl. ebd.: 151).

Eine gelungene Kooperation in einem Bereich, wie beispielsweise der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) begünstigt eine politische Zusammenarbeit in anderen Bereichen und führt gegebenenmaßen zu einer Expansion der Integration. Der Erfolg des Integrationsprozesses steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Bereitschaft und Interaktion der am Integrationsprozess teilnehmenden Akteure (wie beispielsweise Regierungen, Parteien, Verbände). Kurz gesagt: mit zunehmenden Erfolg des Integrationsprozesses wächst die Zustimmung vonseiten der Akteure (Vgl. Pollack/ Slominski 2006: 55).

Haas nimmt überdies an, dass ein einmal begonnener Integrationsprozess immer weitere Integrationsmaßnahmen nach sich zieht. Dieser Mechanismus wird als Spillover-Effekt (auch Monnet-Methode genannt) bezeichnet.

Das von Pollack/Slominski übernommene Konzept des „spill-over“ von Philippe Schmitter unterscheidet drei Teilbereiche: einen funktionalen, politischen und institutionellen (erzeugter) Spillover:

- Funktionaler Spillover: Die Integration einzelner sektoraler Bereiche ist nicht ausreichend um ein optimales Ergebnis zu erreichen. Dafür ist es notwendig auch andere Bereiche zu integrieren (Vgl. Pollack/Slominski 2006: 57). Ein Beispiel des funktionalen Spillover ist die rasche quantitative und qualitative Zunahme der

³ <http://www.europa-reden.de/info/theorie.htm>

polizeilichen Kooperation. Die Schaffung eines Binnenmarktes und den damit erworbenen Grundfreiheiten, zog die Zusammenarbeit in anderen Bereichen, wie der Zusammenarbeit in der Kriminalitätsbekämpfung oder inneren und äußeren Sicherheit nach sich (Vgl. Fehérváry 2009: 2). „So entwickelt sich ein Integrationszog, der immer mehr Sektoren erfasst“ (Pollack/Slominski 2006: 57).

- Politischer Spillover: Sehen politischen Elite und Interessensgruppen den Nutzen und ihre Vorteile der Integration für die Umsetzung ihrer eigenen Präferenzen und Ziele, findet eine tendenziell steigende Orientierung z.T. auch Verlagerung der politischen Interessen auf die neue Entscheidungsebene statt (Vgl. ebd.).
- Institutioneller Spillover: Supranationale Organisationen haben oftmals aufgrund ihrer „Scharnierfunktion“ zwischen den Regierungen der MS einen Informationsvorsprung, den sie gekonnt zu ihrem Vorteil einsetzen, indem sie versuchen Integration zu fördern und dessen Kompetenzbereiche auszuweiten (Vgl. ebd.).

Der Spillover-Mechanismus verläuft aber nicht nach einem Automatismus, sondern er ist von exogenen sowie politischen Machtverhältnissen in den jeweiligen Politikbereichen abhängig (Vgl. Pollack/Slominski 2006: 57). Integration ist nicht als einheitlicher, linearer Prozess zu verstehen, somit besteht auch die Möglichkeit eines „Spillbacks“ – eines Renationalisierungsprozesses (Vgl. ebd.: 57f).

Letzten Endes ist die europäische Integration Produkt dreier Faktoren: „Der Ausweitung transnationaler Austauschbeziehungen, der Effizienz der supranationalen Organe diese Austauschbeziehungen zu organisieren und der zunehmenden Regeldichte auf EU-Ebene“ (Vgl. ebd.: 57).

2.1.3 Integration und Erweiterung

Die Erweiterung der Union ist eine Einflussgröße von beachtlicher Bedeutung für die Erklärung des europäischen Integrationsprozesses (Vgl. Rittberger/Schimmelpfennig 2005: 35).

Mit der Osterweiterung, insbesondere der großen Erweiterungsrunde im Jahr 2004, ist die EU an „die Grenzen ihrer bisherigen Entwicklungsdynamik, der wechselseitigen Bestärkung von Integration und Erweiterung, gelangt“ (Vobruba 2007: 2).

Die Aufnahme 10 neuer Mitglieder hat nicht nur neue Nachbarschaftsverhältnisse und damit verbundene Probleme geschaffen, sondern die Union in ihrem Inneren im Bezug auf die

kulturellen, organisatorischen und finanziellen Integrationspotenziale der EU schwer überfordert (Vgl. ebd.). Die Union stand vor der großen Herausforderung ein Konzept zu entwickeln, dass der EU die Möglichkeit zur Expansion einräumt ohne weitere Erweiterungen eingehen zu müssen.

Grundsätzlich besteht das Interesse an der Erweiterung darin, Wohlstands- und Sicherheitsgewinne zu erzielen, indem

- ein Nachbarstaat durch seine Aufnahme in die Gemeinschaft internalisiert wird, worin vor allem die unmittelbaren Nachbarstaaten großes Interesse haben;
- die Gemeinschaft den Drittstaaten eine besondere Form der Nachbarschaft mit besonderem Marktzugang, finanziellen Anreizen sowie integrativen Institutionen anbietet (Vgl. Rittberger/Schimmelpfennig 2005: 35).

2.2 Neorealismus

„Neorealismus ist keine spezifische Theorie, sondern ein facettenreiches Paradigma: Im Rahmen einer gemeinsamen Weltsicht und Auffassung über den Gegenstandsbereich des Faches Internationale Politik haben sich unterschiedliche neorealistische Theorien entwickelt, die unterschiedliche Analysebegriffe und -methoden verwenden“ (Siedschlag 2004:1).

Ein vorwiegend verwendetes Konzept des Neorealismus ist das von Kenneth Waltz im Jahr 1979 veröffentlichte „Theory of International Politics“, der in der Fachliteratur häufig als Begründer des Neorealismus bezeichnet wird (Vgl. Schörnig 2003: 61).

Fokus der Analyse ist die Ebene des internationalen Systems und dessen Struktur (Vgl. ebd.: 62). Man ist bestrebt eine generelles Positions- bzw. Lagebild der Gesamtposition der internationalen Staaten-Gesellschaft zu erstellen, insbesondere welche Position die einzelnen Staaten, die von Waltz als „units“ (übersetzt Systemeinheiten) bezeichnet werden, im internationalen System einnehmen. Im Mittelpunkt der Analyse steht die Frage: „welcher Druck und welche Möglichkeiten von Systemen unterschiedlicher Struktur ausgeübt bzw. eröffnet werden (Siedschlag 2004: 6).

Den Staaten geht es in erster Linie um Sicherheitsinteressen und die Maximierung von Sicherheit. Der Selbsterhaltungstrieb der einzelnen Staaten lehnt grundsätzlich jede Form von Kooperation ab. Jenseits der Staaten gibt es keine Instanz – wie beispielsweise eine Weltregierung – die für alle Staaten gültige Normen und Regeln setzt. Daher befinden sich die

Staaten in ständiger Unsicherheit über die Vorhaben und Intentionen ihrer Nachbarn und müssen immer auf den schlimmsten Fall – einen Krieg – vorbereitet sein (Vgl. ebd.: 61).

Waltz ersetzt den Machtbegriff durch den Begriff der „Struktur“, den er in drei Komponenten einteilt (Vgl. Siedschlag 2004: 6): „ordering principle“ – das Ordnungsprinzip, „qualities“ die Eigenschaften der Akteure und „capabilities“ – die Ressourcen- bzw. Machtverteilung (Waltz 1979: 88f).

1) „ordering principle“: Waltz nennt zwei Möglichkeiten der Organisation der Akteure innerhalb des internationalen Systems: Anarchisch oder hierarchisch.

Der Terminus anarchisch bzw. Anarchie wird als die Abwesenheit einer übergeordneten Instanz bzw. Weltregierung, in der jeder Akteur auf sich selbst gestellt ist, verstanden. Neorealisten gehen davon aus, dass das innerhalb des internationalen Systems vorherrschende Ordnungsprinzip durch Anarchie bestimmt wird.

Eine hierarchische Struktur ist dann gegeben, wenn eine übergeordnete Instanz ausgestattet mit Sanktionsmöglichkeiten (Gewaltmonopol) den Schutz der einzelnen Einheiten („units“) garantiert (Vgl. Schörnig 2003: 69).

2) „qualities“ bzw. „character of the units“: Darunter ist die funktionale Differenzierung, d.h. zwischen den Staaten gibt es eine Arbeitsteilung, zu verstehen. Die einzelnen Staaten erfüllen unterschiedliche Funktionen im internationalen System, wobei das Ordnungsprinzip des Systems eine zentrale Rolle spielt.

In der Regel stehen die Staaten einer internationalen Arbeitsteilung äußerst skeptisch gegenüber. In der Anarchie sieht sich jeder Staat dazu gezwungen, sich um seine zentrale Präferenz - den Erhalt der Souveränität selbst zu kümmern ohne auf externe Hilfe zu vertrauen (Vgl. ebd.).

„The international imperative ist: `take care of yourself`. Aus diesem Grund wird das von Neorealisten beschriebene System auch als „Selbsthilfesystem“ (selfhelp system) bezeichnet“ (ebd.).

3) „capabilities“: Darunter versteht Waltz die Machtrelationen bzw. relativen Machtpositionen (Vgl. Siedschlag 2004: 7) der Staaten untereinander. Er sieht die „Verteilung der Macht im internationalen System als Eigenschaft der Struktur des Systems“ (Schörnig 2003: 70). Die Machtverteilung ist in drei Weisen möglich:

- ein unipolares System: die Existenz eines besonders mächtigen Staats bzw. Hegemons,
- ein bipolares System: die Existenz zwei besonders mächtiger Staaten,

- ein multipolares System: die Existenz mehr als zweier mächtiger Staaten (Vgl. ebd.).

„Das vorderste Anliegen von Staaten ist nicht, Macht zu maximieren, sondern ihre Position im System aufrechtzuerhalten ... Das Ziel, welches das System sie zu verfolgen antreibt, ist Sicherheit“ (Siedschlag 2004: 7). Sicherheit ist dann gegeben, wenn im internationalen System ein Machtgleichgewicht existiert (Vgl. Schörnig 2003: 70).

Der Staat lebt in einem permanenten Vergleich des relativen Handlungskapitals (Vgl. Siedschlag 2004: 8) bzw. seiner Machtmittel mit denen der anderen Akteure und Bestimmung der eigenen Position im internationalen System (Vgl. Schörnig 2003: 71).

Morgenthau behauptet, dass jede rationale Außenpolitik zu einem Gleichgewicht der Mächte und zu Macht-Balancierungs-Mechanismen im Sinne von der Bildung von Macht und Gegenmacht führt (Vgl. Siedschlag 2004: 8).

Waltz zufolge können Machtverschiebungen zugunsten eines anderen Staates prinzipiell durch eigene Aufrüstung oder durch Bündnisbildung ausgeglichen werden (Vgl. Schörnig 2003: 71). Es hängt im erheblichen Maße von der Systemstruktur ab, ob die Staaten versuchen, ihr internationales Gleichgewicht wechselseitig auszubalancieren („balancing“) oder ob sie sich dem stärkeren Staat anschließen („bandwagoning“) (Vgl. Siedschlag 2004: 8). Wenn ein besonders mächtiger Staat bzw. Akteur seine Machtmittel zu einer Verbesserung seiner eigenen Position im internationalen System einsetzt, so ist es äußerst unwahrscheinlich, dass andere Staaten unilateral mit diesem Staat in Konkurrenz treten werden, sondern über die Bildung von Allianzen bestrebt sein werden, die Balance wiederherzustellen (Vgl. Schörnig 2003: 71).

2.2.1 Die Kooperation der EU mit Westafrika im Kontext des Neorealismus

Die Union als Staatenbund ist im internationalen System eine Art Ausnahmeerscheinung, die es in dieser ganz konkreten und komplexen Form zuvor noch nicht gegeben hat.

Anfänglich waren es in erster Linie rein ökonomische Interessen, die die einzelnen europäischen Staaten zu einem Zusammenschluss bewegten. Später kamen auch politische Interessen zum Ausdruck. Mittlerweile ist eine starke Tendenz der Vertiefung im Bereich der „high politics“ zu erkennen. Sicherheitsinteressen, die externe und interne Sicherheit der Union, sind zu prioritären Zielen der Union geworden. Dementsprechend wurde auch die Europäische Nachbarschaftspolitik ausgelegt, dessen oberste Prioritäten: Sicherheit,

Wohlstand und Stabilität sind. Der Union geht es also in erster Linie um Sicherheitsinteressen und die Maximierung von Sicherheit.

Zudem ist die Union bestrebt sich ihrer Verantwortung als „global player“ heraus auf internationalem Terrain zu positionieren.

Im Fall Westafrikas ist eine Vermischung von ökonomischen und sicherheitspolitischen Interessen in der Region zu erkennen. Gerade die Region Westafrika gilt als eine krisenanfällige und äußerst instabile Region. Da aus der Region ein starkes Gefährdungspotenzial ausgeht liegt es im Interesse der EU und deren Sicherheit willen Maßnahmen zu ergreifen, die einer möglichen Bedrohung für den EU-Raum darstellen. Es gilt die Balance zu halten, Instabilitäten müssen demnach unterbunden werden.

Die Union verfolgt in gewisser Weise eine Selbsthilfestrategie, da sie in permanenter Unsicherheit über die Absichten ihrer Nachbarn bzw. der Länder außerhalb der EU-Grenzen ist. Nach neorealistischer Sichtweise ist die Struktur des internationalen Staatensystems gekennzeichnet von Fehlen des gegenseitigen Vertrauens.

In der „offensiven Form“ des Realismus geht um Macht, Machtkonstellationen und Interessensdurchsetzung in einem Art Wettbewerb. Macht ist demnach ein knappes Gut, das umkämpft ist. Obwohl Neorealisten die Möglichkeit der Kooperation praktisch ausschließen, kann es zu einer Bündnisbildung gegen eine Übermacht kommen.

Die Europäische Union ist bestrebt einen (ernstzunehmenden) Gegenpol zu den USA zu bilden. Das derzeitige Weltsystem entwickelt sich von einem unilateralen zu einem multilateralen, wobei den Vereinigten Staaten nach wie vor eine Hegemonialstellung zukommt. Aus der neuen Multipolarität heraus ist es die Bestrebung der Union eine gleichberechtigte Stellung zu erreichen und zu halten – balance of power.

2.3 Die EU als globaler Akteur

Die Identitätsfrage der EU: „Welchen Status hat die Union und was soll sie zukünftig darstellen?“ hat eine wesentliche Bedeutung für die Bestimmung ihrer Rolle und ihrer Positionierung auf internationaler Ebene.

Die Frage nach Europas Rolle in der Welt wurde bereits unzählig in der Literatur diskutiert und analysiert – eine adäquate und einheitliche Antwort gibt es in der Vielzahl an Erklärungen und Interpretationen jedoch nicht.

Fröhlich charakterisiert die Europäische Union als Zivilmacht, die im regionalen wie im globalen Maßstab daran interessiert ist, den Export des europäischen Modells zu forcieren.

Ihre außenpolitischen Ordnungsvorstellungen sind maßgeblich von ihren Grundprinzipien: Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Verrechtlichung und ökonomischer Liberalisierung, geleitet (Vgl. Fröhlich 2008: 272).

„Die Union stellt vor dem Hintergrund der sie unmittelbar betreffenden Herausforderungen und Bedrohungen an ihrer Peripherie die eigenen (sicherheits-)politischen Interessen zunehmend stärker in den Vordergrund und verändert damit auch ihr bis dato eher reaktives Politikverhalten zugunsten einer insgesamt pro-aktiven Gestaltung ihrer Außenbeziehungen“ (Fröhlich 2008: 272). In den letzten Jahren hat die EU ihren geographischen Aktionsrahmen sowie auch die Instrumentarien für Krisenmanagement sukzessive erweitert, beispielsweise durch humanitäre Hilfsaktionen und Rettungseinsätze, Peacekeeping (Operationen), Anti-Terrormaßnahmen, etc. (Vgl. ebd.). Fröhlich verwendet in diesem Zusammenhang das „soft power plus Konzept“ (ebd.).

Darüber hinaus lassen sich im Bereich der militärischen Dimension der EU-Außenbeziehungen signifikante Veränderungen erkennen, die sich aus der Zwangsläufigkeit „angesichts der vielfältigen sicherheitspolitischen Bedrohungen für die Union in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft (Balkan) sowie darüber hinaus (Nordafrika, Kaukasus)“ (ebd.) ergeben.

Bisweilen hat die Union auf eine Reihe von Krisenmanagementoperationen im Rahmen der ESVP – militärische, polizeiliche und zivile Missionen in der unmittelbaren Nachbarschaft und in Afrika durchgeführt. Von einem eigenständigen, robusten Krisenmanagement kann aber noch nicht die Rede sein.

Trotz Bemühungen der EU sich auf internationaler Ebene, insbesondere im Bereich militärischer Aktivitäten, zu etablieren, wird sie auch weiterhin von Ressourcen und Mitteln der NATO und den USA abhängig sein. Grund dafür sind divergierende Haltungen der Mitgliedstaaten, was die Finanzierung dieser Aktivitäten anbelangt sowie der fehlende politische Wille (Vgl. ebd.: 274). Insgesamt kann man aber, vor allem durch die Annahme der Sicherheitsstrategie vom Jahr 2003 von einer Neuausrichtung der Union in den internationalen Beziehungen sowie auch in den bilateralen strategischen Partnerschaften sprechen (Vgl. Fröhlich 2008: 273).

Trotz Differenzen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten ist das übergeordnete Ziel der Erwerb der Eigenständigkeit der Union als globaler Akteur und somit die Loslösung vom „amerikanischen Weg“ als einzig wahre Strategie.

Vor allem im globalen Kampf gegen den Terrorismus sieht die Union die Gewinnung von größerer Verantwortung in der Welt und sicherheitspolitischer Autonomie als wichtige

Aspekte für den Ausbau ihrer Handlungsfähigkeit. Gerade im Zeitalter fragiler Staatlichkeit und regionaler Bürgerkriege ist der Einsatz militärischer Mittel und Kapazitäten notwendig geworden (Vgl. ebd.: 274). Dennoch gehört „die Abwägung eigener Interessen und Prioritäten zum legitimen Repertoire jeder Außenpolitik“ (ebd.).

Der Vertrag von Lissabon lässt eine deutliche Aufwertung der Außenpolitik der EU erwarten. Er sieht eine Stärkung der Kohärenz und Effizienz der GASP und ESVP (unter anderem durch die Schaffung der Stellen des Hohen Vertreters und dem im unterstellten Europäischen Diplomatischen Dienstes sowie einer künftigen Europäischen Verteidigungsagentur) und eine Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Union – wie einer „permanenten strukturierten Zusammenarbeit“, vor (Vgl. ebd.). Im Gegensatz dazu behauptet Simonis: „Unter den neuen Vertragsverhältnissen wurde entgegen mancher Hoffnungen die institutionelle Struktur der externen Politikbeziehungen der Union nicht vereinfacht. Im Gegenteil: Ihre institutionelle Diversität hat weiter zugenommen“ (2010: 21).

2.4 Externalisierung von Sicherheit

2.4.1 Der Begriff Externalisierung

Externalisierung bedeutet sinngemäß Verlagerung oder auch Auslagerung. Im Kontext der Europäischen Union geht die Vorgangsweise der Externalisierung auf ein Konzept der „Vorverlagerungsstrategie“ (Stock 2009: 53), das zu Beginn der 1980er Jahre für die Bekämpfung der internationalen, organisierten Drogenkriminalität entwickelt wurde, zurück. „Sie beruht auf dem Gedanken, Straftaten nicht erst im Inland oder in Westeuropa, sondern bereits in den Herkunfts- und Transitländern zu bekämpfen“ (ebd.). Im Rahmen der Bekämpfung von OK-Strukturen bedient man sich des Konzepts des „capacity-building“ in den Drittstaaten. Im konkreten, vorliegenden Fall geht es um Aufbau von Kapazitäten und Infrastrukturmaßnahmen gemeinsam mit den regionalen Institutionen und Organisationen vor Ort zum Zweck der Bekämpfung der organisierten Kriminalität „on the spot“ bzw. der Kontrolle und Überwachung der Situation in der Region. Darüber hinaus geht es um die „Entwicklung von Kompetenzen und Leistungsfähigkeit (Capacity Development)“ (GIZ-Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit)⁴ der regionalen Behörden.

⁴ <http://www.gtz.de/de/weltweit/afrika/28388.htm>

2.4.2 Das Konzept der externen EU-Governance

„Governanceregime besitzen eine Governancestruktur, die aus unterschiedlichen, miteinander institutionell verbundenen, Governanceformen besteht, wobei als Governanceform eine Institution verstanden wird, die mehr oder weniger erfolgreich das Handeln (vor allem) politischer Akteure koordiniert, um gemeinsame Probleme zu lösen“ (Simonis 2011: 20).

Das Governancekonzept stellt demnach auf „die Analyse von Problembewältigung durch institutionell koordiniertes Handeln weitgehend unabhängiger politischer Akteure“ (ebd.) ab. Gerade aus diesem Grund ist dieses Konzept für die Untersuchung der externen Beziehungen der EU geeignet. Die Union verkörpert die Charakteristika eines Staatenbundes mit einem engen Netz von Institutionen, unter dessen vorgegebenen Regelwerk sie versucht „zusammen mit kooperationswilligen Drittstaaten“ (ebd.) Probleme zu bearbeiten.

Daneben bestehen Mischformen der EU-Governance, zu welchen auch das Grenzregime zu zählen ist. Die EU kennt keine fixen territorialen Außengrenzen, da sie jederzeit neue Mitglieder aufnehmen kann sowie auch Mitglieder austreten können. Die Schengener Abkommen vom Jahr 1985 sowie ein verschärftes Grenz- und Visasystem an den EU-Außengrenzen haben die Einreisebedingungen für Angehörige von Drittstaaten, dies betrifft insbesondere Flüchtlinge, Migranten und Asylwerber, erheblich erschwert und somit die Grenzen verfestigt (Vgl. ebd.: 22).

Das Konzept der externen EU-Governance zur Analyse der Internationalen Beziehungen unterhält im Wesentlichen zwei unterschiedliche Bedeutungsinhalte:

1. Das Beleuchten der Externalisierung von internen EU-Regeln und Verfahren sowie der Aneignung und Implementation durch Drittstaaten;
2. Die Bearbeitung bestehender Probleme zwischen den Drittstaaten und der EU zu bearbeiten und im Rahmen der für diese Aufgaben eingerichteten Institutionen zu untersuchen (Vgl. Simonis 2011: 22).

Aus der institutionalistischen Sichtweise geht es um die Frage der Effizienz und Wirksamkeit internationaler Institutionen. Die Externalisierung von internen EU-Normen um gemeinsame Probleme zu bewältigen erfolgt dann, wenn Drittstaaten das Normangebot und Vorgaben akzeptieren und auch bereit sind diese zu übernehmen. „Drittstaaten besitzen im Verhältnis zur Union die Freiheit der Wahl, EU-Normen zu übernehmen, auch wenn die Union sie mit

verlockenden Angeboten zu überzeugen versucht oder deren Annahme zur Bedingung von Gegenleistungen macht (Strategie und Konditionalität)“ (ebd.).

Simonis unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen zwei Formen der Kooperation: der Kooperation mit Drittstaaten, die „zur Übernahme und damit der Ausdehnung der Geltung (Externalisierung) von EU-Normen führen“ (Simonis 2011: 23) und jenen Formen der Kooperation, die sich lediglich auf eine enge Zusammenarbeit ohne Übertragung von Normen beziehen, wie beispielsweise die Zusammenarbeit mit ausgewählten Drittstaaten.

Im Rahmen ihrer Kooperationsabkommen ist die EU mit einer Reihe von Instrumenten ausgestattet, um damit „ihre Hegemonie mit sanfter Gewalt“ (ebd.) (in Fachkreisen auch als „soft power“ bezeichnet), auszubauen oder zu verstärken. Im Mittelpunkt steht dabei das Angebot von Problemkompetenz, von dem die in einem Kooperationsverhältnis mit der EU stehenden Drittstaaten Gebrauch machen können, aber nicht dazu verpflichtet sind. Im Bezug auf die Form der institutionalisierten Kooperation „werden freilich auch EU-Normen externalisiert, was aber nur unter bestimmten politischen und gesellschaftlichen Bedingungen innerhalb der kooperierenden Staaten real erfolgt“ (Simonis 2011: 23).

Die EU nimmt innerhalb des EU-Raums sowie ihren Nachbar- und Partnerstaaten eine hegemoniale Stellung ein. Simonis führt dies auf die hohe „Leistungsfähigkeit des integrierten Produktionssystems, der Attraktivität des westeuropäischen Sozialmodells sowie des geschützten Raumes der Freiheit, der Rechtsstaatlichkeit und des Friedens“ (ebd.) zurück. Im Rahmen der Nachbarschaftspolitik hat sich die Union einen „ring of friends“ zugelegt, der von dem Potenzial der Problemlösungsfähigkeit und Unterstützung durch geeignete Instrumente der EU profitieren kann, ohne dabei die EU-Normen übernehmen zu müssen.

In Westafrika bedient sich die Europäische Union des Konzepts der Externalisierung von Sicherheit und sicherheitspolitischen Zielen. Die Einrichtung permanenter Stellen vor Ort, die sich aus Mitarbeitern der für die Sicherheit der EU zuständigen Behörden zusammensetzen, soll eine Erleichterung der Kooperation und der Lösungsfindung im Bereich der Bekämpfung der Drogenkriminalität mit den regionalen Behörden und Institutionen bringen. Diese ausgelagerten Stellen dienen der Überwachung und Kontrolle vor Ort und dem Aufbau von Kapazitäten und Infrastruktur in der Region. Zusätzlich können sie auch die Funktion von Werteexporteuren, zur Vermittlung europäischer Werte der Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, übernehmen.

Die Unterstützung beim Aufbau moderner Kapazitäten und geeigneter Maßnahmen im Bereich der Drogenbekämpfung ist ein Teil des geplanten Ziels. Das angestrebte Ziel auf

langfristige Sicht ist mit Sicherheit die Übertragung der Verantwortung über die Gewährleistung von Sicherheit in der Region Westafrika an die westafrikanischen zuständigen Behörden und Regierungen.

Die Union ist der Meinung, dass der Handel mit Drogen wesentlich zum Zerfall des Staates und in weiterer Folge zu Instabilitäten beiträgt. Dies könnte sich ebenso negativ auf die Migrationspolitik auswirken bzw. könnte zu Migrationsbewegungen nach Europa führen. Aus diesem Grund fordert die Union ausdrücklich zu einer verstärkten Zusammenarbeit der Stellen vor Ort – wie Europol mit Grenzschutzbehörden und jenen Behörden, die der Migrationskontrolle dienen, auf. Daraus entsteht die Tendenz der Verflechtung der Migrations- mit der Drogenpolitik der EU.

Dadurch entsteht die Möglichkeit sich auch im Rahmen der Bekämpfung des Drogenhandels der Instrumente der externalisierten Migrationspolitik zu bedienen. Dies betrifft insbesondere,

- „die „remote control“ (Verlagerung der Grenzkontrollen),
- die „remote protection“ (Verlagerung des Flüchtlingsschutzes) und
- das „capacity-building“ in den Drittstaaten (Transfer von Überwachungstechnologien, etc.).“ (Gassner 2010: 36).

2.4.3 Exkurs: Die externe Dimension und internationale Ebene der polizeilichen Zusammenarbeit

„Durch die Vollendung des Binnenmarktes und die Osterweiterung haben sich die inneren Bedingungen der europäischen Politik grundstürzend verändert; und durch die Globalisierung und die neuen weltpolitischen Konflikte haben sich zugleich die äußeren Koordinaten der europäischen Integration prinzipiell verschoben“ (Beck/Grande 2004: 13). Die Globalisierung von heute „schafft Zwänge von einer neuen Qualität“ (Eppler 2005: 52) und „birgt Chancen und Risiken. Eine umfassende Sicherheitspolitik baut auf der Balance zwischen freiheitlichen Grundwerten und Sicherheit auf - international wie national“ (Bundesministerium des Innern).⁵

Robert Wainright, der amtierende Direktor von Europol spricht im Hinblick auf die internationale Dimension von einer weitreichenden Veränderung in Formation und Ausmaß organisierter Kriminalität. Um dieses Problem nachhaltig in den Griff zu bekommen besteht

⁵http://www.pressrelations.de/new/standard/result_main.cfm?r=103764&sid=&aktion=jour_pm&print=1&pdf=1

die Notwendigkeit der Bedienung globaler Strategien und Lösungen. Die polizeiliche Zusammenarbeit muss sich den Herausforderungen der Globalisierung annehmen und entsprechende Maßnahmen unternehmen gegen das internationale Verbrechen vorzugehen. Wainright sieht in kriminellen Aktivitäten eine „Funktion der globalen Wirtschaft“ (Euro-Policeges).⁶ Die Globalisierung hat auf die Kriminalität, den Extremismus und Terrorismus nicht zu unterschätzende Auswirkungen. Einige Formen der Kriminalität „sind vielmehr auf Grenzüberschreitung angelegt“ (Frevel/Asmus 2008: 10). Die Polizei von heute lässt sich nicht nur mehr auf nationalem und regionalem Level reduzieren, sondern sie muss unausweichlich im Kontext der Globalisierung und Internationalisierung und dessen Wirkungsbereich gesehen werden (Vgl. Frevel/Asmus 2008: 10). Weder das Phänomen der organisierten Kriminalität noch des Kriminaltourismus kennt nationalstaatliche Grenzen. Frevel betont, dass das Verbrechen zunehmend globaler wird auch Verbrecher und Verbrecherbanden grenzüberschreitend und vernetzt agieren können, dann müssen auch Polizeien dazu imstande sein. Dazu ist es erforderlich grenzüberschreitende Polizeiaktionen auf Grundlage internationaler Vereinbarungen sowie gemäß den darin enthaltenen Bedingungen und Verfahren zu treffen. Eine effektiv und nachhaltig wirkungsvolle Verbrechensbekämpfung ist auf globaler Ebene zu verorten und nur durch globale Vernetzung sicherheitspolitischer Akteure erreichbar.

„In Zeiten fortschreitender Globalisierung und Europäisierung ist die Ansicht längst überholt, dass Polizei als nationalstaatliche Institution der Inneren Sicherheit Aufgaben und Themenstellung im staatlichen und gesellschaftlichen „Inneren“ finde, und dass für äußere Aufgaben und Gefährdungen deshalb andere Akteure ... zuständig seien“ (Frevel/Asmus 2008: 10). Die grenzüberschreitende Mobilität und Flexibilität von Personen erfordert ein verstärktes Vorgehen der Sicherheitsbehörden und Polizeiapparate auf internationaler Ebene. Sicher ist, dass ein Staat alleine den neuen Herausforderungen der zunehmend globalisierten Kriminalität nicht mehr gerecht werden kann. Das bedeutet, dass die Organisationsform und globale Struktur von Verbrecherbanden nicht durch nationale Gewaltmonopole in den Griff zu bekommen ist. Eppler schreibt in diesem Zusammenhang: „Europäer tun sich schwer mit dem Gedanken, der Staat, der im 20. Jahrhundert an mehr als eine Stelle Allmacht erstrebt und missbraucht hat, könne so abmagern, dass er seine einfachsten Pflichten nicht mehr erfüllen mag“ (ebd.:51).

⁶ <http://euro-police.noblogs.org/post/2009/06/11/eupol-direktor-im-interview>

„Die wichtigste Strategie zur Bewältigung internationaler Herausforderungen im Bereich der inneren Sicherheit Europas lautet »internationale polizeiliche Kooperation«. Mit dieser »Zauberformel« sollen polizeiliche Problemfelder mit internationaler und grenzüberschreitender Dimension bewältigt werden, von denen besondere Gefahren für die innere Sicherheit ausgehen“ (Fehérváry 2009: 2).

In den Dokumenten der EU zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels wird immer wieder darauf hingewiesen, dass dieses Problem von internationaler, globaler Dimension ist und daher nicht von den Mitgliedstaaten nicht isoliert angegangen werden kann. Internationale Zusammenarbeit ist ein klares Muss (Vgl. Europol 2007a: 6).

2.5 Begriffserklärungen

2.5.1 Organisierte Kriminalität (OK)

Der Umfang des Phänomens der Organisierten Kriminalität hängt immer von der Definition ab.

Eine Definition der organisierten Kriminalität der Europäischen Union ist in Artikel 1 der Gemeinsamen Maßnahme des Rates betreffend der Strafbarkeit der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu finden: „Im Sinne dieser Gemeinsamen Maßnahme ist eine „kriminelle Vereinigung“ der auf längere Dauer angelegte organisierte Zusammenschluss von mehr als zwei Personen, die in Verabredung handeln, um Straftaten zu begehen, die mit Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Besserung und Sicherung im Höchstmaß von mindestens vier Jahren oder einer schwereren Strafe bedroht sind, gleichviel, ob diese Straftaten Hauptzweck oder ein Mittel sind, um geldwerte Vorteile zu erlangen und gegebenenfalls die Tätigkeit öffentlicher Stellen in unzulässiger Weise zu beeinflussen. Unter die Straftaten nach Unterabsatz 1 fallen auch die in Artikel 2 des Europol-Übereinkommens und in dessen Anhang genannten Straftaten, soweit sie mit einer Strafe oder Maßregel bedroht sind, die der in Absatz 1 vorgesehenen mindestens gleichwertig ist“ (Rat der Europäischen Union/ 98/733/JI).

Aus strafrechtlicher Sicht, ist der Begriff der OK, „eine besondere Form der Begehung gerichtlich strafbarer Handlungen, und zwar sowohl durch Begehung des

Organisationsdelikt der kriminellen Organisation ... als auch durch Begehung vieler einzelner gerichtlich strafbarer Handlungen, die das Tätigkeitsfeld der organisierten Kriminalität ausmachen (z. B. Suchtmittelhandel, Schlepperei, Menschenhandel und dergleichen). Aus dieser Sicht ist organisierter Kriminalität mit Mitteln des Strafprozessrechtes zu begegnen. Es geht um Strafverfolgung“ (Mittleuropäische Polizeiakademie - MEPA).

2.5.2 Sicherheitsverständnis der EU

Die Europäische Union (EU) sieht die Bedrohung der inneren Sicherheit in externen Faktoren – Faktoren außerhalb des unmittelbaren Handlungsbereichs der Union. Diese externen Faktoren bzw. externe Bedrohung werden in instabilen, fragilen Staaten außerhalb der Grenzen der Union wahrgenommen. Bereits in der Sicherheitsstrategie „bei neuen Bedrohungen wird die erste Verteidigungslinie oftmals im Ausland gesehen“ (ESS: 7).⁷

Für die Union ist es daher in besonderem Maße wichtig zur Wahrung innerer Stabilität ihre Politik nach Außen zu verstärken. Die Kooperation mit Drittstaaten um einen globalen (Handlungs-)Rahmen der Sicherheitspolitik zu schaffen ist ein wesentlicher Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).

Der Kampf gegen die organisierte Kriminalität (OK) ist ein zentrales Anliegen der Europäischen Union (EU), da „die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität“ (5069/3/10 REV 3, S. 1) „eine schwere Bedrohung der Sicherheit der Europäischen Union“ (ebd.) darstellt. Das hohe Bedrohungspotenzial sieht die Union in der externen Dimension, insbesondere durch den grenzüberschreitenden Handel mit Drogen, Frauen, illegalen Einwanderern und Waffen (Vgl. ESS: 4)⁸ und somit ausgehend von Drittstaaten.

Die Ausprägungen und Formen der Kriminalität werden als Schwäche oder Versagen des Staates gedeutet (Vgl. ebd.). Zudem geht man davon aus, dass sich überwiegend Staaten mit fehlenden demokratischen Rechtsstrukturen und Rechtsstaatlichkeit, internen Konflikten und Korruption innerhalb des Landes zu kämpfen haben und sich daher besonders als Nährboden krimineller Strukturen der OK anbieten.

⁷ <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>

⁸ <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>

Die EU vertritt die Annahme, dass in einigen drogenproduzierenden Ländern eine Schwächung der Staaten bzw. der staatlichen Strukturen unter dem Einfluss der Drogengelder beschleunigt wird (Vgl. ebd.).

3 (Internationaler) Drogenschmuggel und –handel

„Seit rund vier Jahrzehnten ist das Drogenproblem ein zentrales innenpolitisches, aber auch internationales Thema. Daher ist die Bekämpfung der Kriminalität im Zusammenhang mit illegalen Drogen für die Strafverfolgungsbehörden in Europa eine Aufgabe ersten Ranges, nicht zuletzt weil der Handel mit Heroin, Kokain, Cannabis und synthetischen Drogen nach wie vor ein Hauptbetätigungsfeld der Organisierten Kriminalität ist“ (Stock 2009: 39).

Europa und die USA sind mit Abstand die wichtigsten Märkte des internationalen Drogenhandels und daher auch in gewisser Weise Verbündete im Kampf gegen die Drogenkriminalität.

3.1 Ursachen des Drogenhandels

„Drogenhandel ist heute der lukrativste Zweig der organisierten Kriminalität, Kokain darin das umsatzstärkste Segment“ (Brombacher/Maihold 2009: 5).

Der Handel mit Drogen hat mehrere Ursachen und Gründe:

- Das illegale Drogengeschäft ist äußerst lukrativ. Der Verkauf von Drogen bringt ein Vielfaches von den Kosten ein, die der Anbau dieser kostet. Die Tatsache, dass es möglich ist in relativ kurzer Zeit viel Geld zu verdienen, lockt viele Personen in den illegalen Drogenhandel.
- Missliche wirtschaftliche Lage der Drogen produzierenden Staaten: die schlechte wirtschaftliche Situation in den Staaten, weit verbreitete Armut und eine hohe Arbeitslosigkeit sind häufig Gründe für den Ausweg in die Illegalität und Handel mit Drogen. Die Region Westafrika zählt zu den ärmsten der Welt.
- Globalisierung der Märkte für landwirtschaftliche Produkte und dadurch entstandener Wettbewerbsdruck: in Kolumbien beispielsweise hatte die neoliberale Öffnungspolitik und damit einhergehende Globalisierung der Märkte fatale Folgen. Die Bauern der

Region wurden dadurch gezwungen ihre Produkte zu Dumpingpreisen anzubieten und verloren ihre Existenzen. Das lukrative Geschäft mit Drogen ist eine - und nahezu die einzige - Alternative und somit eine wichtige, neue Einnahmequelle für die regionalen Bauern geworden.

- Unsicherheit, Instabilität und Fragilität der Staaten: durch das hohe Gefährdungspotenzial und die unsichere Lage im Land sind viele Menschen auf der Flucht. Aus diesen Gruppen werden zahlreiche Drogenhändler rekrutiert.

- Finanzierung von Gewalt, Bürgerkriegen und bewaffneten Konflikten: In, durch bewaffnete Konflikte und Bürgerkriege, krisengeschüttelten Gebieten (wie auch der Region Westafrika) dient der Drogenhandel als wichtige Einnahmequelle von lokalen paramilitären, aufständischen Gruppen bzw. lokalen Rebellen, die damit ihre Aufstände und Kriege gegen das Regime finanzieren.
In Kolumbien ist die Drogenproduktion und Distribution stark in den Händen der FARC – einer kolumbianischen Guerillabewegung.

- Finanzierungsquelle für Terrorismus: In den letzten Jahren ist eine deutliche Tendenz zu erkennen, dass Drogengelder vermehrt als Einnahmequelle und somit für die Finanzierung terroristischer Aktivitäten dienen.

- Wirtschaftskrise: die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise haben sich auch im Bereich des Drogenhandels bemerkbar gemacht. Wie bereits in einem vorigen Punkt erwähnt, ist die prekäre wirtschaftliche Lage eines Landes mit Grund für ein Ansteigen illegaler Geschäfte bzw. der Kriminalität. Zusätzlich stellen die finanziellen Engpässe der Staaten durch die Wirtschaftskrise einen entscheidenden Vorteil für kriminelle Gruppen dar, da durch zwangsmäßige Reduzierungen der Mittel in Drogenbekämpfungsstrategien keine weiteren Maßnahmen und Kontrollmöglichkeiten geschaffen werden können.

3.2 Die Akteure der Drogenkriminalität

„Organisierter Drogenhandel ist auf Groß- und Zwischenhandelsebene von zahlreichen bandenmäßigen Zusammenschlüssen bis hin zu Organisationen gekennzeichnet, die in ihren Strukturen mit Wirtschaftsunternehmen vergleichbar sind und sich der Mittel und Methoden Organisierter Kriminalität bedienen“ (Stock 2009: 44).

Die Einfuhr von Kokain in die Europäische Union wird weitgehend von kolumbianischen, kriminellen Gruppen dominiert. Ihre wichtigsten Partner innerhalb der Union sind spanische und portugiesische kriminelle Netzwerke. Sie arbeiten aber auch eng mit Gruppen aus Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden zusammen, die einen ständigen Wohnsitz in Spanien oder Portugal haben.

Aktuelle Entwicklungen zeigen eine zunehmende Dominanz mexikanischer Kokainhändler auf dem illegalen nord- und südamerikanischen Drogenmarkt. Sie schmuggeln ihre Drogen über die Süd-West Route nach Europa.

Ebenso gewinnt die Dominikanische Republik in seiner Rolle als Transitland für Kokain eine zunehmende Bedeutung. Es lässt sich eine wachsende Beteiligung von kriminellen Gruppen aus der Dominikanischen Republik im Bereich des Menschen- und Drogenhandels in die EU erkennen (Vgl. Europol – OCTA 2011: 10).

Eine tragende Rolle im Drogenhandel und –schmuggel spielen auch albanische, kriminelle Gruppen, die von operativen Stützpunkten in Lateinamerika aus agieren.

Im Bereich des Heroinhandels dominieren neben türkischen auch niederländische und marokkanische kriminelle Gruppen.

In der heutigen Zeit sind die kriminellen Gruppen weltweit vernetzt und arbeiten mehr und mehr als heterogene Einheit mit Kriminellen aus verschiedensten Nationen zusammen (Vgl. Europol 2007a: 5).

3.3 Art und Herkunft von Drogen

3.3.1 Kokain

Seit Mitte der 1990-er Jahre ist in Europa ein merklicher Anstieg des Kokainkonsums und der Kokainproblematik festgestellt worden (Vgl. EMCDDA–Europol joint publications 2010: 5). Die Region um die Anden gilt als eines der größten Kokain produzierenden Gebieten der Welt. Der weitaus größte Anteil des Anbaus und des Handels mit Kokain konzentriert sich auf drei Länder der Andenregion: Kolumbien, Peru und Bolivien. Allein im Jahr 2007 wurden im Andenraum auf etwa 181 600 Hektar Koka angebaut, die einen Ertrag von rund 994 Tonnen reinem Kokain einbrachten.

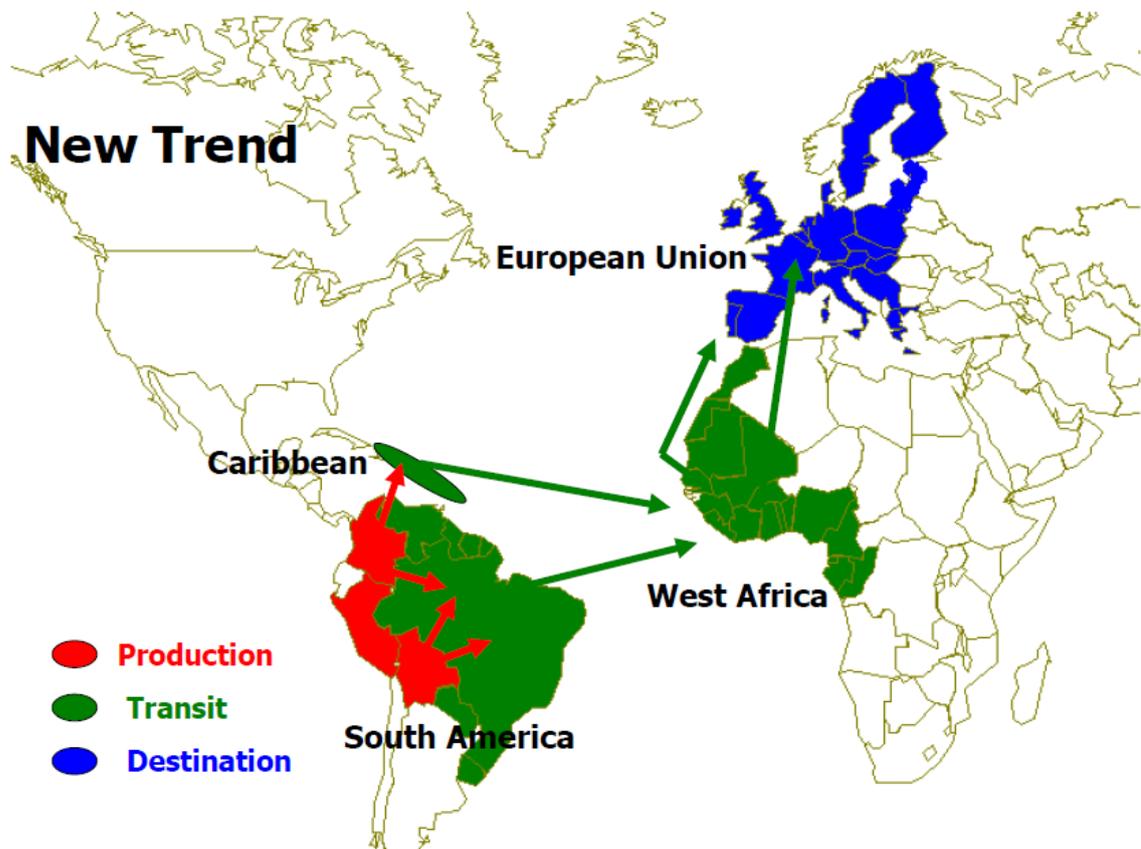
Die Produktion ist in erster Linie für den Westen, im Speziellen für Nordamerika und West- und Mitteleuropa bestimmt. In den letzten Jahren ist Europa immer mehr zum prioritären Ziel südamerikanischer Drogendealer geworden.

Neben dem Transport über direkte Handelsrouten haben die Länder Afrikas, insbesondere die Region Westafrikas, als Transitregionen immer mehr an Bedeutung gewonnen. Im Jahr 2009 sollen in etwa 13 % der Gesamtexportmenge von 217 Tonnen nach Europa über Westafrika transferiert worden sein (Vgl. UNODC 2011: 21).

Kolumbien ist mit 70 % des globalen Kokainanbaus bzw. der Kokainproduktion, das sind umgerechnet geschätzt 640 Tonnen Kokain, vor Peru (20 % entspricht ca. 180 Tonnen) und Bolivien (10 % entspricht ca. 90 Tonnen) marktführend.

Die Kokainproduktion in diesen Ländern steht unter strenger Kontrolle von kriminellen Gruppierungen und Organisationen. Darüber hinaus sind paramilitärische und aufständische Gruppen, wie beispielsweise die FARC in Kolumbien in die Prozesse des Drogenhandels und –schmuggels einbezogen. In Kolumbien soll die FARC sogar 40% der Gesamtanbaufläche für Kokain für sich beanspruchen.

Kokain erreicht die europäischen Märkte auf verschiedenen Wegen und Routen.



Map: Production, routes of transit and final destination of cocaine

Abbildung 1: Die Produktion, Transitrouten und Destinationen von Kokain (Europol Review 2010: 20)⁹

3.3.2 Heroin

Heroin wird vorwiegend in Afghanistan produziert und dient ebenso dem Konsum innerhalb der Region, wie auch dem Export nach Europa. Im Jahr 2009 sind rund 160 Tonnen des afghanischen Heroins nach Europa, Südostasien, Südasien und Afrika und nur ein geringer Anteil ins benachbarte Pakistan exportiert worden. Heroin, das für West- und Mitteleuropa bestimmt ist, wird in der Regel über Russland, dem Balkan und die Türkei geschmuggelt. Weitere 145 Tonnen wurden von Afghanistan nach Iran für den lokalen Konsum sowie den Weitertransport gebracht.

⁹ http://www.europol.europa.eu/publications/Annual_Reports/Europol_Review_2009.pdf

Heroin, das in Myanmar produziert wird ist vorwiegend für den südostasiatischen Markt bestimmt. Die Heroinproduktion in Mexiko und Kolumbien wird ausschließlich, neben einer geringen Menge, die für den lokalen Konsum zurückgehalten wird, in die USA exportiert.

Die Nord-Westregion (Nordfrankreich, Belgien, die Niederlande, Großbritannien und Deutschland) ist aufgrund seiner Nähe zu den Zielmärkten, seine gut entwickelte Handels- und Verkehrsinfrastruktur sowie einer alteingesessenen türkischen Diaspora-Gemeinde das wichtigste Distributionszentrum für Heroin. Aber auch Italien ist wegen seiner Seegrenzen, seiner guten Infrastruktur sowohl auf Luft- und Seeweg ein bedeutender Standort für die Konzentration krimineller Gruppen (Vgl. Europol – OCTA 2011: 9).

3.3.3 Cannabis

Cannabis ist in Europa die am weitesten verbreitete Droge, Kokain ist das zweithäufigste konsumierte illegale Suchtmittel.

Cannabis wird nicht nur aus Drittländern eingeführt, sondern auch in Europa selbst produziert (Vgl. EBDD 2010: 49). Die Produktion in Europa ist für den heimischen Markt bestimmt und wird generell nicht für den Export außerhalb des EU-Raumes bestimmt.

Das Cannabiskraut wird aus mehreren Teilen der Welt, insbesondere aus Afrika (Nigeria, Kapverden und Südafrika), eingeführt (Vgl. ebd.: 50). In den letzten Jahren hat sich auch Marokko zu einem wichtigen Cannabisproduzenten und –lieferanten für den europäischen Raum etabliert (Vgl. UNODC 2011: 21).

3.3.4 Synthetische Drogen

Die Europäische Union ist eine Schwerpunktregion für die illegale Produktion von synthetischen Drogen, im Speziellen Amphetamine und Ecstasy. Jedes Jahr werden rund 60 bis 90 Labore, in denen synthetische Drogen produziert werden, aufgedeckt und sichergestellt (Vgl. Europol Review 2010: 18). In den letzten Jahren wurde eine vermehrte Auslagerung der Produktionsstätten von Europa in andere Regionen (Nordamerika und Südostasien) festgestellt (Vgl. UNODC 2011: 21).

Synthetische Drogen und Chemikalien werden weltweit gehandelt, Markt und Nachfrage bestimmen Produktion und Handel. Die Herstellung dieser Art von Drogen ist äußerst

aufwendig und erfordert eine gute Infrastruktur sowie chemische Laboratorien (Vgl. Europol Review 2010: 19).

Aktuelle Trends zeigen, dass synthetische Drogen in den baltischen Staaten bei den Konsumenten immer beliebter werden, da diese billiger sind als Kokain. Diese Tendenz könnte in Zukunft zu einer Reduzierung des Preises für Kokain und in weiterer Folge zu einem erhöhten Verbrauch führen (Vgl. Europol – OCTA 2011: 11).¹⁰

Aus diverser Fachliteratur heraus ließ sich feststellen, dass aus der Region Westafrika vorwiegend Kokain geschmuggelt wird, daher wurde im Folgenden gezielt auf den Handel mit Kokain eingegangen.

3.4 Kokainhandelsrouten und Transport nach Europa

Im Jahr 2007 konnten bei 72 700 Sicherstellungen in Europa rund 121 Tonnen Kokain konfisziert werden. Das Polizeiamt Europol hat für den Kokainhandel nach Europa, neben dem Transport auf dem Luftweg, drei Seerouten identifiziert, innerhalb derer zahlreiche Varianten der Wege und Transportmittel möglich sind (Vgl. Brombacher/Maihold 2009: 9):

- Die nördliche Route: ausgehend von der Karibik über die Azoren nach Portugal und Spanien,
- Die mittlere Route oder „Central route“: ausgehend von Südamerika über Kapverden, Madeira und die Kanaren in Richtung „restliches“ Europa,
- Die afrikanische Route: ausgehend von Südamerika nach Westafrika und von dort aus nach Portugal und Spanien (Vgl. Europol 2007a: 4).

Bei der nördlichen und der mittleren Route wird das Kokain in der Regel auf den Europa vorgelagerten Inseln in Boote (meist Fischer- oder Schnellboote) umgeladen und dann in Richtung europäisches Festland gekarrt. Bevorzugte Transitländer für das aus dem Andenraum stammende und für Europa bestimmte Kokain sind Brasilien und Venezuela (Vgl. ebd.). Als weitere Durchgangsländer sind Argentinien, Ecuador, Surinam und die ehemaligen Kolonien und überseeischen Gebiete Frankreichs, Großbritanniens und Niederlande in der Karibik und Mexiko bekannt (Vgl. ebd.: 9f).

¹⁰ https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa_2011.pdf

Die afrikanische Route verläuft in den häufigsten Fällen über Venezuela, das gerade im Handel mit Drogen sehr eng mit Kolumbien kooperiert, direkt nach Westafrika und dann nach Europa weiter.

Die wichtigsten Einfallstore für den Handel nach Europa sind Spanien, Portugal und die Niederlande, in einigen, wenigen Fällen auch Deutschland, Belgien, Frankreich und Großbritannien. Europol differenziert in zwei hauptsächliche Zielgebiete für die illegale Einfuhr von Drogen nach Europa: die Süd-Westregion und die Nord-Westregion (Vgl. ebd.: 11).

Die Süd-Westregion gilt aufgrund der iberischen Halbinsel sowie den vor gelagerten Inseln als bevorzugter Ankunftspunkt für Kokain. „Zahlreiche Verbindungen zum hispano- und lusophonen Erzeuger- und Transitraum, große und gut installierte Diasporanetzwerke, die Nähe zu Afrika und lange Küsten machen die iberische Halbinsel zum idealen Einfallstor und hauptsächlichen Drehscheibe für südamerikanisches Kokain“ (ebd.). In der jüngeren Vergangenheit wurden auch vermehrt ost- und südeuropäische Häfen angelaufen (Vgl. Stock 2009: 49). Europol berichtet, dass eine zunehmende Menge von Kokain aus Lateinamerika über den westlichen Balkan und Südosteuropa in die EU eingeschleust wird. Innerhalb Südosteuropas dient Bulgarien als Umschlagplatz maritimer Drogentransporte aus Lateinamerika. Die Route verläuft über die Türkei und den Balkan nach Italien (Vgl. Europol – OCTA 2011: 10).¹¹

Die Nord-Westregion, die Nordfrankreich, Belgien, die Niederlande, Großbritannien und Deutschland umfasst, zählt als zweitwichtigste Importzone für kolumbianisches Kokain. Aufgrund der hochentwickelten Verkehrsinfrastruktur, der guten Anbindung an den Transitraum über sowohl Flug- als auch Seehäfen, dem Zugang zu transeuropäischen Korridoren und der Existenz großer Diaspora-Gemeinden ist dieses Gebiet für Netzwerke der organisierten Drogenkriminalität (ebenso) äußerst attraktiv (Vgl. ebd.).

Große Mengen an Drogen bzw. Kokain werden meist über den Luft- oder Seeweg transportiert. Die Größe der Transportmittel wird je nach Menge und Umfang der Fracht bestimmt. Kleinere Mengen werden oftmals per Flugzeug durch menschliche Kuriere – sogenannte “mulas“ – nach Europa geschmuggelt. Identifizierte Ausgangspunkte der Luftkuriere sind die ehemaligen Kolonialgebiete Frankreichs, Großbritanniens und der Niederlande, die immer noch eng an die kolonialen Mutterländer angebunden sind, aber auch Mexiko.

¹¹ https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa_2011.pdf

Zu den „Modi operandi“ gehören offizielle Lieferungen und Container-Transporte von exotischen Früchten, Kaffee, Wein oder anderen Lebensmitteln und Textilien, die zur Tarnung von Drogen bzw. zur Neutralisation der Drogen dienen. Die Techniken und Arten des Transports werden immer ausgefeilter.

Zur Umwandlung und Lösung bzw. Herauslösung der Drogen aus den jeweiligen Chemikalien und Flüssigkeiten, sowie Pulver wurden Laboratorien im EU-Raum eingerichtet, die diese Verfahren durchführen (Vgl. Europol – OCTA 2011: 10f).

Der Ausbau der Containerhäfen in der Nähe der EU, wie beispielsweise bei Tanger (Marokko) und Port Said (Ägypten) bieten weitere Möglichkeiten für den Schmuggel über Seehandel (Vgl. Europol – OCTA 2011: 8).

Laut dem aktuellsten Report OCTA zufolge haben sich die Häfen am Schwarzen Meer Odessa, Constanza und Varna zu Transitpunkten für die Einfuhr von Kokain aus Lateinamerika entwickelt. Zudem soll die Republik Moldau eine weiterer wichtiger Standort die Lagerung und Weiterverarbeitung von Kokain geworden sein. Zielländer dieser Lieferungen, die meist von georgischen, kriminellen Gruppen organisiert werden, sind die EU und Russland. Einige Drogentransporte wurden auch über die Türkei nach Griechenland identifiziert. Die EU gilt zusätzlich auch als Transitland für Drogen- und Menschenschmuggel nach Russland (ebd.: 11).

Die Drogentransportrouten unterliegen einer ständigen Fluktuation. Abhängig von den Kontrollen und Sicherheitsmaßnahmen passen sich die die kriminellen Gruppen und Netzwerke den neuen Gegebenheiten an und ändern sehr schnell ihre Muster und verlegen ihre Zentren.

3.4.1 Die Route über Westafrika

Westafrika ist in den letzten Jahren zu einer zunehmend wichtigen Region für den Transit und die Lagerung von Kokain aus Südamerika, das für den europäischen Raum bestimmt ist, geworden.

Laut einem Bericht des UNODC zufolge ist der Schmuggel von Kokain durch die Region Westafrika auf zwei Routen konzentriert: im Norden über Guinea-Bissau und im Süden über Ghana. Von dort aus werden die Drogen innerhalb der westafrikanischen Staaten verteilt, die dann über Flugverkehr oder andere Transportmittel in das jeweilige Zielgebiet außerhalb der Region (in den meisten Fällen nach Europa) verfrachtet werden (Vgl. UNODC 2008: 7).

Die Umladung der Drogen erfolgt auf dem Atlantik von großen Mutterschiffen aus auf kleine, afrikanische Fischerboote, die anschließend in westafrikanischen Häfen für den Weitertransport nach Europa abgeladen werden. Der Transport in den europäischen Raum erfolgt über den See-, Luft- und Landweg sowie ebenso über Paketpost (Vgl. Europol 2007a: 4).

Der Schmuggel über den Seeweg geht von Lagern in den westafrikanischen Staaten aus, von denen aus die Ware auf Fischerboote verladen wird. Von dort aus werden diese zur Nordküste Portugals oder nach Galizien in Spanien gebracht. In den letzten Jahren konnten auf dieser Route durch eine Reihe von Sicherstellungen von großen Mengen Kokain, vor allem in Guinea-Bissau, Ghana, Kap Verde, Nigeria, Togo und Senegal, beschlagnahmt werden.

Inzwischen haben lateinamerikanische Drogenhändler zahlreiche Niederlassungen in der westafrikanischen Region aufgebaut, die wie legale Wirtschaftsunternehmen und unter Abdeckung illegaler Aktivitäten geführt werden. Sie arbeiten eng mit kriminellen, westafrikanischen Gruppen zusammen und nutzen die instabile soziale, politische und wirtschaftliche Situation in der Region, das sich durch ein hohes Niveau an Korruption, mangelnde Kontrolle an den Seehäfen und Grenzen zwischen den Ländern Westafrikas sowie an den kilometerlangen Küsten auszeichnet.

Laut Informationen von Europol wurden auch vermehrt „Überland“- Schmuggelrouten von Kokain von West nach Nordafrika identifiziert. Dabei verlinken sich die Gruppen mit bereits etablierten Cannabisschmuggel-Gruppen und nutzen neben den traditionellen Cannabis-Schmuggelrouten in die EU auch deren Logistik und Know-How.

Kokain aus westafrikanischen Staaten wird auch vermehrt über den Luftweg zu den jeweiligen europäischen Flughäfen transportiert. Um genaue Kontrollen zu umgehen verwenden die Kurierdienste sehr häufig indirekte Flüge, wie beispielsweise über Marokko.

Laut Informationen und Berichten der EU-Mitgliedstaaten zu folge ist ein Anstieg der Verhaftungen von Drogenkuriere aus Westafrika im Gemeinschaftsraum beobachtet worden. Ebenso sind die Festnahmen von Kokain-Kurieren auf westafrikanischen Flughäfen tendenziell steigend (Vgl. Europol 2007a: 4). Die größten Mengen an Kokain nach Europa wurden bei Flügen aus Senegal und Nigeria sichergestellt. Von diesen beiden Staaten aus werden im Vergleich zu den anderen westafrikanischen Ländern auch die meisten internationalen Flüge gezählt (Vgl. UNODC 2008: 7).

Ein aufsteigender Trend ist die Rekrutierung von EU-Staatsangehörigen, insbesondere aus Osteuropa, die im Auftrag westafrikanischer Drogenschmuggler als Kuriere aus

Lateinamerika auftreten, der sich bereits durch den Rückgang von westafrikanischen Kurieren auf Europas Flughäfen bemerkbar macht (Vgl. Europol – OCTA 2011: 9).

Ein wesentlicher Grund für die Nutzung Westafrikas als Transitregion für den Schmuggel und Handel von Drogen ist, dass die schwachen, fragilen Staaten in dieser Region über keine Mittel verfügen um gegen den Drogenhandel vorgehen zu können. Daher ist es für Drogenhändler relativ leicht aus der armen Bevölkerung unzählige Kuriere zu rekrutieren, die sich damit eine Einnahmequelle sichern. Drogensyndikate nutzen die wirtschaftlichen Schwächen der Region, deren schwache Infrastruktur und die Armut der Bevölkerung für ihren Handel.

3.4.2 Terrorismus und Organisierte Kriminalität

Obwohl die Ziele von terroristischen und organisierten, kriminellen Gruppen unterschiedliche sind, so gibt es Verbindungen zwischen diesen Gruppen und deren Aktivitäten.

In den letzten Jahren konnten Drogenhandel und –schmuggel unmittelbar mit Terrorismus in Verbindung gebracht werden. Der Handel mit Drogen ist zu einer weiteren wichtigen Einnahmequelle terroristischer Gruppen geworden, d.h. terroristische Aktivitäten werden aus Gewinnen mit dem Verkauf von Drogen finanziert.

Im Bereich des Drogen- und Menschenhandels werden zwischen Gruppen organisierter Kriminalität und terroristischer Gruppen vermehrt „Joint Ventures“ beobachtet. Aktuelle Informationen aus den EU-Mitgliedstaaten machen deutlich, dass terroristische Gruppen, wie die PKK, KONGRA-GEL und LTTE, aktiv im Bereich des Drogen- und Menschenschmuggels engagieren. „Verbindungen zwischen Organisierter Kriminalität und Terrorismus gibt es vor allem in jenen Gebieten, in denen sich sogenannten Warlord-Strukturen mit dem organisieren Verbrechen verbinden. Beide teilen ein gemeinsames Interesse an möglichst schwachen demokratischen Strukturen und damit verbundenen eingeschränkten Bekämpfungsmöglichkeiten der Strafverfolgungsbehörden“ (Stock 2009: 51).

Aktivitäten, wie unter anderem durch Beihilfe zur illegalen Einwanderung, Kreditkarten Skimming, Geldwäsche und Betrug, sowie die Beschaffung von Waffen für kriminelle Gruppen dienen dem Zwecke der Finanzierung terroristischer Operationen.

Laut dem von Europol veröffentlichten, jährlichen Bericht „EU Terrorism Situation and Trend Report“ (TE-SAT) arbeiten organisierte, kriminelle Gruppen in Westafrika mit

Untergruppen von Al-Qaida im islamischen Maghreb (AQIM) im Bereich des Drogenhandels aktiv zusammen.

„Evidence of trafficking via Mali and Libya, and the involvement of West African groups in trafficking via Turkey, suggests that cocaine is being routed via parts of the Sahel region, possibly controlled by terrorist cells linked to Al Qaeda in the Islamic Maghreb (AQIM) or rebel groups. This, and the reported establishment of links between Latin American groups active in West Africa and AQIM, Hezbollah and national liberation forces in the region, raises the possibility that cocaine trafficking to the EU is a source of funding for some terrorist groups“ (Europol – OCTA 2011: 9).

Dadurch ergibt sich eine weitere Finanzierungsquelle für einige Terrorgruppen in der Sahelzone (Vgl. Europol TE-SAT 2011: 12).

3.5 Auswirkungen und Probleme des Drogenhandels

Organisierte Kriminalität, worunter auch der Handel mit Drogen gezählt wird, resultiert in erster Linie aus dem Wohlstandsgefälle bzw. der Ungleichheit zwischen Ost und West. Westliche Industriestaaten, vor allem die EU, gelten durch ihren Wohlstand und hohen Lebensstandard als Zielregion für Kriminalität.

Internationale Organisationen und die EU begreifen den internationalen Drogenhandel ein sicherheitspolitisches Risiko.

In erster Linie wird der illegale Drogenhandel als Gefährdung und Bedrohung der Sicherheit (eines Staates) – der internen und externen Sicherheit – gesehen. Wobei westliche Staaten den illegalen Drogenhandel vorwiegend als ein soziales Problem sehen, sind dessen wirtschaftliche und sicherheitspolitische Auswirkungen, vor allem in den sogenannten Entwicklungsländern kaum zu übersehen.

Ein demonstratives Beispiel für ist Kolumbien. Das Drogenproblem innerhalb des Landes stellt eine ernsthafte Bedrohung für die nationale Sicherheit dar. Der Drogenhandel steht unter strenger Kontrolle von Guerilleros und paramilitärischen Gruppen, die ihre Drogen im Tausch gegen Waffen handeln (Vgl. Bundesministerium für Inneres).¹²

¹² http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2003/05_06/Artikel_04.aspx

Die kriminellen Netzwerke agieren transnational und sind wie internationale Wirtschaftsunternehmen aufgebaut, d.h. ihre Standorte, Lager und das Personal sind über dem gesamten Globus verteilt. Die Liberalisierung des Handels in den jeweiligen Regionen erleichtert eine Expansion des kriminellen Gewerbes (Vgl. Europol – OCTA 2011: 10).

Die Vielzahl an Standorten bzw. operativen Stützpunkten und die breite Vernetzung erschweren die Arbeit von europäischen aber auch internationalen Behörden und Institutionen im Kampf gegen den Drogenhandel. Darüber hinaus dienen die offiziell legalen Unternehmen als Tarnung für die illegalen Geschäfte der kriminellen Gruppen.

Als Umschlagplätze für ihre Drogen nutzen die Drogenhändler häufig wirtschaftlich schwache Regionen. Die fragilen Staaten, die in den meisten Fällen zu den ärmsten Ländern der Welt gehören, haben aufgrund fehlender Ressourcen und defizitären Sicherheitsinstitutionen (unzulängende, veraltete gesetzliche Regelungen bzw. Gesetzgebungen und schwach ausgebildete Strafverfolgungsbehörden, etc.) nicht einmal die Möglichkeit dem Handel mit Drogen zu unterbinden, geschweige denn entgegenzuwirken.

Dazu kommen korrupte Sicherheitskräfte, kaum kontrollierbare, tausende Kilometer lange Grenzen sowie ein sehr geringer Strafverfolgungsdruck im Land (insbesondere in Kolumbien) die wesentlich dazu beitragen, dass sich eine effektive Kontrolle des Drogenhandels äußerst schwierig gestaltet (Vgl. Europol 2007a: 10f).

Die hohe Anpassungsfähigkeit auf neue Situationen und Bedingungen von kriminellen Netzwerken stellt sich als großes Problem für die nationalen Strafverfolgungsbehörden heraus. Beispielsweise hatten verstärkte Kontrollen, die zu einer Reduzierung von Kokainlieferungen aus Westafrika über die Süd-West Route führten, eine Verlagerung der Aktivitäten über Nordafrika und die Balkan-Route zufolge (Vgl. Europol – OCTA 2011: 9). Einrichtungen, die sich für die Bekämpfung des illegalen Drogenhandels einsetzen sind gegen die Drogenringe chancenlos, „wenn sie nicht wenn sie nicht genau wie die Drogenringe zusammenarbeiten und Netzwerke bilden“ (Europäische Kommission SEK(2010) 1321: 10).¹³

Die Art der Drogentransporte wird immer ausgefeilter. Die kriminellen Gruppen investieren in legitime Geschäftsinteressen, bevorzugt im Import und Export, Güter- und Personenverkehr, Autovermietungen und Telekomunternehmen, etc. um ihre illegalen Operationen zu erleichtern (Vgl. ebd.).

„These developments suggest that the pursuit of profit during a period of relative austerity and the development of increased opportunity for diversification have yielded greater levels of

¹³ http://ec.europa.eu/justice/news/intro/doc/com_2010_630_de.pdf

flexibility in drug trafficking groups and their methods of operating“ (Europol – OCTA 2011: 8).

Problematisch erweist sich die Feststellung der tatsächlichen Zahlen der gesamten, weltweiten Drogenproduktion. Nachdem die organisierten, kriminellen Gruppen und gleichzeitige Drogenproduzenten illegal operieren und mittlerweile weltweit vernetzt sind, sowie nicht ausreichend Informationen vorhanden sind in welchen Ländern und Regionen welche Mengen an Drogen produziert werden, können nur ungefähre Einschätzungen und Mutmaßungen über die Produktion und Distribution bzw. das reale Ausmaß des Drogenhandels gegeben werden. Aufgrund der Illegalität des Drogenhandels und der Tatsache, dass die existierenden Dunkelziffern über Angebot und Nachfrage von Drogen nicht annähernd abgeschätzt werden können, ist es äußerst schwierig ein realistisches Gesamtlagebild der weltweiten Drogenproduktion zu erhalten.

„Der Anbau illegaler Drogen trägt nicht zum Wohlstand eines Staates bei, sondern hat schwere negative Folgen für Wirtschaft und Gesellschaft“ (Bundesministerium für Inneres).¹⁴

Der Anbau, Handel und Konsums von illegalen Drogen hat schwerwiegende Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung. Die illegale Drogenproduktion birgt langfristige Nachteile für den Staat, Wirtschaft und die Zivilgesellschaft und verhindert bzw. hemmt auf längere Sicht ein Wachstum der Wirtschaft (Vgl. ebd).

Das Bundesministerium für Inneres äußert sich in einem Bericht über die Effekte des illegalen Drogenhandels wie folgt: „Für Regierungen sei es schwer, eine effiziente Wirtschaftspolitik zu betreiben, wenn gleichzeitig eine auf illegale Drogen gestützte Wirtschaft existiert. Der illegale Handel könne Wechselkurse beeinflussen, das Einkommensgefälle verstärken rechtmäßige Wirtschaftstreibende vom Markt verdrängen und Investitionen in die Wirtschaft zum Versiegen bringen“ (ebd.). Besonders betroffen sind die Entwicklungsländer, die mit dem illegalen Drogenhandel die heimische Volkswirtschaft mit tragen. Das sind insbesondere Afghanistan und Myanmar, in diesen Ländern beträgt der Anteil des Bruttoinlandproduktes (BIP) laut Auskünften des UNODC nahezu 15 %.

Als problematisch erweisen sich auch aktuelle Trends zur Liberalisierung und Legalisierung „des nicht medizinischen Gebrauchs von Cannabis in Europa und Nordamerika“ (ebd.).¹⁵ Die

¹⁴ http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2003/05_06/Artikel_04.aspx

¹⁵ http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2003/05_06/Artikel_04.aspx

Bemühungen der afrikanischen Strafverfolgungsbehörden im Kampf gegen den illegalen Cannabisanbau wie auch –handel werden durch solche Aktionen untergraben und zunichte gemacht. Die britische Regierung hat zudem noch den Beschluss gefasst, „Cannabis als Droge mit geringem Kontrollbedarf einzustufen“ (ebd.).

Die Weltwirtschaftskrise forderte finanzielle Verluste und hat Einsparungsmaßnahmen in diversen Bereichen zur Folge, so auch in der Drogenpolitik. Regierungen und internationale Organisationen sehen sich gezwungen, Kürzungen von Mitteln und Ressourcen vorzunehmen. Daher stehen auch bedeutend weniger Mittel für die Drogenbekämpfungspolitik zur Verfügung.

Nicht zu vergessen sind die gesundheitlichen Schäden und Konsequenzen des Drogenkonsums, die in letzter Instanz bis zum Tode führen (können). Genaue Angaben von Drogenkranken und Drogentoten sind ebenso, wie beim Drogenschmuggel, nicht vorhanden, sie können bestenfalls abgeschätzt werden. Zudem ist die Betreuung und Nachbetreuung von Drogensüchtigen äußerst kostspielig. Eine steigende Zahl an Drogensüchtigen erhöht auch die vom Staat getragenen Kosten für die Therapie drogenkranker Personen. Ebenso die sozialen Probleme bzw. Konsequenzen des Drogenmissbrauchs dürfen nicht unterschätzt werden. Die Wiedereingliederung ehemaliger Drogensüchtiger in die Gesellschaft gestaltet sich in den meisten Fällen als äußerst schwierig. In der EU-Drogenstrategie für den Zeitraum von 2000-2004 steht: „Die mit dem Drogenmißbrauch verbundenen Probleme sind im Zusammenhang mit einer allgemeineren sozialen Benachteiligung wie Armut, Entbehrung, Arbeitslosigkeit, Obdachlosigkeit und sozialer Ausgrenzung zu sehen. Bessere Lebensbedingungen, insbesondere die Unterstützung von Familien und jenen, die in äußerst schwierigen Verhältnissen leben, werden einen wirksamen Schutz gegen Drogenprobleme darstellen“ (Rat der Europäischen Union 12555/3/99 REV 3: 7). Zudem ist der illegale Drogenkonsum nicht nur mehr in den jüngeren Reihen der Gesellschaft vertreten, mittlerweile werden die drogenabhängigen Personen immer älter, d.h. im Allgemeinen: betroffen sind alle Schichten und Altersgruppen.

Europol kritisiert den Mangel an nationaler und internationaler Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden (Vgl. Europol 2007a: 4). Die nationalen und internationalen Drogenkontrollsysteme weisen deutliche Schwächen auf, die den Erfolg im Kampf gegen den Drogenmissbrauch mäßigen. Trotz verstärkter Bemühungen europäischer und internationaler

Behörden bzw. Organisationen ist es bisher nicht gelungen, den weltweiten Drogenhandel zu unterbinden.

3.6 Der Problemfall Westafrika

3.6.1 Die Situation in Westafrika

Westafrika besteht aus 16 Staaten: Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire (Elfenbeinküste), Gambia, Ghana, Guinea Bissau, Kapverdische Insel, Liberia, Mali, Mauretanien, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone und Togo. Die Region gilt aufgrund seiner politischen, sozialen, sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten als äußerst krisenbehaftete, instabile Region, die sich nicht zuletzt wegen ihrer geografisch-strategischen Lage „zu einer wichtigen Drehscheibe für den Drogenhandel von Südamerika nach Europa entwickelt hat“ (Rat der Europäischen Union 5069/3/10 REV 3: 2), d.h. sie wird als Transitroute für den illegalen Drogenschmuggel benutzt, um Drogen in den EU-Raum einzuschleusen. Die fragilen Staaten der Region Westafrika haben aufgrund der Ressourcen überlegener südamerikanischer Netzwerke keine Möglichkeit deren Aktivitäten zu unterbinden (Vgl. Brombacher/Maihold 2009: 5).

Ursachen dafür sind einerseits die „weit verbreitete Armut sowie der Raubbau an Natur und Rohstoffen, andererseits die schwachen und korrupten staatlichen Strukturen insbesondere im Sicherheitsbereich. Die illegalen Märkte für Waffen, Drogen und Arbeitskräfte, die in diesem Umfeld entstehen, gelten auch als Bedrohung für Europa“ (Marischka 2010: 1).¹⁶

Die Region "Westafrika" erlebte seit 1989 eine Reihe interner Konflikte, deren Ausgangspunkt bzw. das Zentrum in Liberia war. Nur einige Länder der Region haben nach den konfliktreichen 1990er Jahren wieder an Stabilität gewinnen können, ein Großteil der Länder Westafrikas aber haben nach wie vor mit den Nachwehen der Konflikte zu kämpfen und zählen zu den fragilsten Staaten weltweit (Vgl. UNODC 2008: 35).

Das UNODC macht einen gemeinsamen Grund für die Anfälligkeit der Region auf gewaltsame Veränderungen in der Regierung und dem Drogenschmuggel verantwortlich: eine schwache Rechtsstaatlichkeit.

¹⁶ http://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Themen/Frieden- und Sicherheit/Analyse-3_Westafrika.pdf

Das Fehlen einer stabilen Regierung ist auf zwei Ursachen zurückzuführen: in den, von Kriegen und Konflikten gebeutelten Ländern, besteht ein Mangel an Kapazitäten, und das Problem der Korruption. Die Schwächen und Lücken der Gesetzmäßigkeit und die nicht vorhandene Strafverfolgung sind optimale Voraussetzungen für korrupte Machenschaften.

Der Mangel an staatlichen Kapazitäten und Strukturen resultiert aus der Armut der Region. Westafrika gehört zur ärmsten Region der Welt, von 15 Mitgliedern der ECOWAS, sind 12 Länder auf der Liste der am wenigsten entwickelten Länder der Vereinten Nationen. Zudem zählen die fünf Länder Mali, Niger, Guinea-Bissau, Burkina Faso und Sierra Leone zu den Ländern mit dem niedrigsten Human Development Index. Von Liberia stehen keine Daten zur Verfügung, es ist aber anzunehmen, dass die Bedingungen in diesem Land noch schlechter sind, wie in den zuvor aufgelisteten Staaten (Vgl. ebd.: 35). „Due to lack of basic resources, many West African states lack a functioning criminal justice system to respond to either the drug trafficking problem or official corruption. Guinea-Bissau, for example, doesn't even have a prison in which to house sentenced prisoners.“ (UNODC 2008: 35).¹⁷

Die Union sieht daher eine zunehmende direkte Bedrohung durch die immer wieder aufflackernden internen Spannungen, die in den meisten Fällen eine Vorform eines nahenden Bürgerkrieges darstellen, im Zusammenhang mit Westafrika. Die Rebellen und kriminellen Gruppen innerhalb der Staaten Westafrikas erlangen zunehmend an Macht und Kontrolle, insbesondere im Bereich des Drogenhandels übernehmen sie eine bedeutende Position ein. Diese Entwicklungen stellen ein ernstzunehmendes Sicherheitsrisiko für das Gebiet dar.

Nicht nur der Drogenschmuggel ist ein massives Problem für den europäischen Raum, sondern auch die (illegale) Migration und die zu erwartenden Migrationsströme resultierend aus den misslichen Situationen im Landesinneren dieser Länder schaffen äußerst prekäre und ernstzunehmende Probleme. Dazu kommt, dass das Gebiet Westafrika in ehemalige Kolonien unter der Führung Frankreichs und Großbritanniens aufgeteilt war. Es ist also nicht ganz unwahrscheinlich, wenn nicht sogar eine logische Konsequenz, dass BürgerInnen sich aus dieser Region sich aus ihrer misslichen Lage befreien und in Erwartung auf ein besseres Leben nach Europa emigrieren wollen.

Eine mögliche Reaktion auf einen sich anbahnenden Migrationfluss ist die Berücksichtigung der Thematik im Rahmen künftiger Abkommen (vgl. EPAS), die mit den betroffenen Regionen getroffen werden um internen Problemen mit speziellen Maßnahmen

¹⁷ <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Drug-Trafficking-WestAfrica-English.pdf>

entgegenwirken zu können. Diese Variante wird von der EU bevorzugt eingesetzt, so auch in Westafrika.

Die EU in ihrer Rolle als verantwortungsbewusster, globaler Akteur sieht sich verpflichtet zu handeln, indem sie, wie im Drogenaktionsplan 2009-2012 enthalten, eine fortlaufend vertiefende und „wirksamere Zusammenarbeit der EU mit Drittländern und internationalen Organisationen bei der Bekämpfung des Drogenhandels“ (ebd.) anstrebt. Dies erfordert ein verstärktes außenpolitisches Vorgehen der Union in Form von Kooperationen und Partnerschaften sowie Erarbeitung von Aktionsplänen und Strategien der EU mit diesen Regionen, wie bspw. der im Dezember 2007 in Lissabon angenommenen Gemeinsamen Strategie EU – Afrika.

Zudem geht ein weiterer, und nicht ganz unbedeutender Grund des Engagements der Union in Westafrika aus einem Zwang der Selbsthilfe bzw. Eigeninitiative hervor. „Die EU und ihre Mitgliedstaaten konnten ihre Aktivitäten in Sachen Kokainangebotskontrolle lange Zeit weitgehend auf den politischen Dialog und auf Maßnahmen der alternativen Entwicklung beschränken und sich als Trittbrettfahrer auf das US-Engagement in Lateinamerika verlassen, zumal sie vor der Herausbildung der westafrikanischen Kokainhandelsroute einen Großteil der Transiträume mit den USA teilten. Nun zwingen der steigende Konsum in Europa und die Zunahme der Kokainströme, die den Kontinent erreichen, die europäischen Staaten zu einer Erhöhung ihrer Anstrengungen bei der Kontrolle des Kokainangebots“ (Brombacher/Maihold 2009: 32).

3.6.2 Kokainhandel in Westafrika

“West Africa is under attack from Latin American drug traffickers“ (UNODC 2008a: 1). „Mehrere Faktoren machen aus Westafrika eine ideale Plattform für die Niederlassung der aktivsten kriminellen Gruppierungen. Kriminelle Organisationen nutzten die strategische Lage der Region, ihre geographischen Besonderheiten, die sozialen, politischen, sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten und die Vorteile, die sich aus den kulturellen Verbindungen der Region mit der EU ergeben, um dafür zu sorgen, dass ihre Aktivitäten unter Umgehung der Justiz möglichst lukrativ ausfallen“ (Rat der Europäischen Union 5069/3/10 REV 3: 2).

Der Region Westafrika als Transitland für Drogen (vorwiegend Kokain) wird seit einigen Jahren verstärkte Beachtung geschenkt. Geschätzt 50 Tonnen an Kokain pro Jahr sollen durch

die Region geschleust werden, das dies schwerwiegende Folgen auf die Sicherheit der fragilen Staaten hat, erklärt sich von selbst.

Westafrika, das in der Vergangenheit noch nie mit einer Drogenproblematik in Verbindung gebracht wurde, hat sich zu einer Drehscheibe für den Kokainhandel entwickelt. In den letzten Jahren wurde festgestellt, dass kolumbianische Kokainnetzwerke vermehrt auf Westafrika als Handelsroute ausweichen um Drogen nach Europa zu schmuggeln. Durch die schlecht kontrollierten und kaum bewachten Häfen und Flugplätze können Schiffe und Flugzeuge, beladen mit aus Lateinamerika stammenden Drogen, ihre Ware problemlos in die Region schmuggeln. Von dort aus werden die Drogen umgepackt und in kleineren Sendungen weiter nach Europa transportiert. Dazu nutzen die kriminellen Netzwerke eine Vielzahl an Transportmitteln, vorwiegend per Luftweg durch Drogenkuriere.

Der Vertrieb der Drogen erfolgt nach einem Bericht des UNODC aus dem Jahr 2008 vorwiegend über kriminelle Gruppen der westafrikanischen Diaspora (Vgl. UNODC 2008: 1).¹⁸

„Für Europa ist dieses Geschehen besonders problematisch, da mit dem Ausbau eines Umschlagplatzes für den Kokainhandel vor den Toren des Kontinents nicht nur das Drogenangebot potentiell steigt, sondern auch eine Reihe von sekundären Effekten verbunden sind, die sich zu handfesten Sicherheitsproblemen für die EU und ihre Mitgliedstaaten entwickeln können“ (Brombacher/Maihold 2009: 13).

3.7 Maßnahmen gegen den Drogenhandel

3.7.1 Angebots- und Nachfragekontrolle

„Innerhalb der internationalen Drogenbekämpfungspolitik stehen sich zwei strategische Paradigmen gegenüber – auf der einen Seite die Eindämmung des Drogenangebots, auf der anderen Seite die der Drogennachfrage“ (Brombacher/Maihold 2009: 17).

Brombacher/Maihold fassen die Instrumente der Angebotsreduzierung im Wesentlichen zusammen:

¹⁸ <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Drug-Trafficking-WestAfrica-English.pdf>

- „Die Kontrolle von chemischen Grundstoffen;
- die Zerstörung von Anbaukulturen;
- Maßnahmen der alternativen Entwicklung (AE);
- Überwachungsmaßnahmen auf den Transitrouten und an den Grenzen;
- Strafverfolgungsmaßnahmen in den Erzeuger-, Transit und Konsumräumen“ (ebd.).

Insbesondere an den Flughäfen versuchte man in den letzten Jahren dem massiven Schmuggelaufkommen mit strikteren Kontrollen und Überwachungen entgegenzuwirken, indem man alle Passagiere von Flügen aus sogenannten “high risk countries“ für Kokainhandel besonders ins Visier nahm.

„Der problematische Drogenkonsum wird definiert als „injizierender Drogenkonsum oder andauernder/regelmäßiger Konsum von Opiaten, Kokain und/oder Amphetaminen“ (Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD) 2002: 15).¹⁹

Die Maßnahmen zur Angebotskontrolle des Drogenkonsums orientieren sich am Faktor Preis. Es wird angenommen, dass durch die Verschärfung der Strafverfolgung und von Kontrollmaßnahmen, der Zerstörung ganzer Anbaukulturen und Kokainplantagen, Maßnahmen der alternativen Entwicklung, etc. der Handel mit Drogen deutlich erschwert wird und es aufgrund des daraus entstehenden erhöhten Aufwandes in der Produktion, Kontrolle und Distribution eine Preissteigerung bzw. der Drogen Verteuerung notwendig wird. Diese Verteuerung wirkt sich letztlich auf den Marktpreis des Endproduktes aus und führt automatisch – nach dem ökonomischen Prinzip von Angebot und Nachfrage – zu einem Rückgang der Nachfrage (ebd.: 17f).

In der Realität überwiegt die Tatsache, dass Veränderungen der Produktions- und Transportkosten etc. keine wesentlichen Auswirkungen auf den Endpreis der Droge haben (Vgl. ebd.: 19).

Das Dilemma der Angebotskontrolle liegt in der Problemverlagerung statt einer Problemlösung. Brombacher/ Maihold verwenden in diesem Zusammenhang den Begriff „Luftballoneffekt“ (ebd.: 20): Drückt man den Luftballon zusammen verlagert sich die Luft an eine andere Stelle des Ballons. Im Bezug auf die Drogenpolitik bedeutet das, dass Probleme anstatt gelöst nur verlagert werden. Eine verstärkte Überwachung der Transitwege auf einer bestimmten Route führt nur kurzfristig zu einer Angebotsreduzierung und Preissteigerungen. „Wenn Ausweichräume mit begrenzter staatlicher oder internationaler

¹⁹ http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_37267_DE_2002_0458_DE.pdf

Kontrolle zur Verfügung stehen tritt der beschriebene Balloneffekt auf“ (ebd.). Durch die hohe Anpassungsfähigkeit und Flexibilität der kriminellen Banden und den begünstigten geographischen und sicherheitspolitischen Bedingungen in den Transitländern werden die Transit- und Transportrouten auf andere Punkte verlagert.

Die Instrumente und Strategien der Nachfragereduzierung zielen auf die Steuerung des Konsums, und nicht auf den Preis, ab. In der Union setzt man insbesondere auf Maßnahmen in den Bereichen der Prävention, Therapie und Schadensreduzierung. Zu den Instrumenten der Nachfragereduzierung zählen unter anderem Aufklärungskampagnen, Einrichtung von Beratungsstellen und Therapiezentren (Vgl. ebd.).

Die Kriminalisierung und Strafverfolgung des Drogenkonsums soll als „Abschreckungswirkung“ dienen. Die Bestrafung durch Freiheitsentzug hat im nachfragepolitischen Sinn den Zweck dem Markt Konsumenten zu entziehen. Zugang und der Konsum von Drogen wird in der Zeit des Strafvollzugs deutlich erschwert (Vgl. ebd.:21)

3.7.2 Praxisorientierte Maßnahmen

„Die EU und ihre Mitgliedstaaten konnten ihre Aktivitäten in Sachen Kokainangebotskontrolle lange Zeit weitgehend auf den politischen Dialog und auf Maßnahmen der alternativen Entwicklung beschränken und sich als Trittbrettfahrer auf das US-Engagement in Lateinamerika verlassen, zumal sie vor der Herausbildung der westafrikanischen Kokainhandelsroute einen Großteil der Transiträume mit den USA teilten. Brombacher/Maihold 2009: 32).

Eines der wenigen Erfolgsprojekte stellt der von den USA unterstützte Plan Columbia dar, der von der kolumbianischen Regierung zur Verringerung des illegalen Drogenhandels in Südamerika entwickelt wurde. Der Plan Columbia ist „an integrated strategy to meet the most pressing challenges confronting Colombia today -- promoting the peace process, combating the narcotics industry, reviving the Colombian economy, and strengthening the democratic pillars of Colombian society.“²⁰ Im Jahr 2001 wurden in Kolumbien 1.500 illegale Drogenlabors ausgehoben sowie 55 illegale, versteckte Landeplätze entdeckt und zerstört.

Die Vereinigten Staaten bieten in folgenden fünf Bereichen ihre Unterstützung an:

²⁰ http://www.state.gov/www/regions/wha/colombia/fs_000328_plancolumbia.html

- „Improving Governing Capacity and Respect for Human Rights
- Expansion of Counter-Narcotics Operations Into Southern Colombia
- Alternative Economic Development
- Increased Interdiction in Colombia and the Region
- Assistance for the Colombian National Police“.²¹

3.7.3 Die Vereinten Nationen im internationalen Kampf gegen Drogen und Kriminalität

In der internationalen Drogenpolitik spielen die Vereinten Nationen, mit der die Union auch eng zusammen arbeitet, eine maßgebliche Rolle. Das im Jahr 1997 eigens eingerichtete Büro „United Nations Office of Drugs and Crime“ (UNODC) ist heute „a global leader in the fight against illicit drugs and international crime“ (UNODC).²²

Die Zweigstelle der UNO hat in allen Regionen der Welt nicht zuletzt durch ihr weltweit, ausgedehntes Netz an Außenstellen. Das UNODC hat den Auftrag die Mitgliedstaaten im Kampf gegen illegale Drogen, die organisierten Kriminalität und den Terrorismus zu unterstützen.

Die Aufgabenbereiche setzen sich vor allem aus drei Arbeitsschwerpunkten zusammen:

- Unterstützung durch konkrete Projekte der technischen Zusammenarbeit um die Kapazitäten der Mitgliedstaaten aufzubauen bzw. zu verbessern und gezielt gegen illegale Drogen, Kriminalität und Terrorismus entgegenwirken zu können;
- Forschung und analytische Arbeit, sowie die Bereitstellung und Weiterentwicklung von Know-how, Kenntnissen und Informationen über Drogen und Kriminalität, wie beispielsweise der Drogenjahresbericht.
- Assistenz für die Mitgliedstaaten in der Ratifizierung und Implementierung relevanter internationaler Verträge sowie der Entwicklung gemeinsamer Rechtsvorschriften in den Bereichen Drogen, Kriminalität und Terrorismus.

Im Oktober 2010 wurde eine Erweiterung der Aufgabengebiete und Leistungen der UNODC beschlossen. Diese umfassen die Bereiche:

- Organisierte Kriminalität und Schmuggel;

²¹ http://www.state.gov/www/regions/wha/colombia/fs_000328_plancolombia.html

²² <http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/index.html?ref=menutop>

- Korruption;
- Kriminalitätsprävention und Strafrechtsreformen
- Prävention von Drogenmissbrauch und Gesundheit
- Prävention von Terrorismus (Vgl. UNODC).²³

Das UNODC macht durch regelmäßige Veranstaltungen und Durchführung regelmäßiger Programme im Kampf gegen den internationalen, illegalen Drogenmissbrauch, Schmuggel und Handel mit Drogen und Kampagnen, wie der Veranstaltung eines International Day against Drug Abuse and Illicit Trafficking (am 26. Juni jedes Jahres), International Anti-Corruption Day (am 9. Dezember jedes Jahres), immer wieder auf die Drogenproblematik aufmerksam.

3.7.4 Probleme des Drogenhandels für die EU

Die Europäische Union ist nach den Vereinigten Staaten von Amerika der zweit größte, und weiter stetig wachsende, Kokain-Absatzmarkt der Welt.

Das Drogenphänomen ist ein schwerwiegendes Problem für Europas Bürger und Bürgerinnen, da es massive Auswirkungen auf die kollektive und individuelle Sicherheit hat (Vgl. Europol 2009: 10). Aus diesem Grund ist die Bekämpfung des illegalen Drogenhandels im Kontext der Organisierten Kriminalität eine Priorität für die Strafverfolgungsbehörden in der Europäischen Union (Vgl. Europol 2007a: 6)

In der Europäische Sicherheitsstrategie wird auf die Problematik des illegalen Handels mit Drogen hingewiesen. Man befürchtet der Drogenhandel könnte Konflikte in anderen Teilen der Welt schüren und die Rechtsstaatlichkeit und soziale Ordnung allgemein untergraben (Vgl. ESS:5).

Der im Jahr 2011 von Europol veröffentlichte Bericht OCTA bestärkt diese Befürchtungen. Eine anhaltende politische Instabilität in den Staaten nahe der EU-Grenzen und den Transitländern für illegale Waren birgt Gefahrenpotenzial in Bezug auf die Ausdehnung der Handelsrouten und Entstehung neuer Migrationsströme, sowie ein Ansteigen krimineller Aktivitäten in sich. Italien bekam die Auswirkungen der illegalen Einwanderung aus

²³ <http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/index.html?ref=menutop>

Nordafrika als Folge politischer Instabilität bereits zu spüren. Sollten sich die Lebensbedingungen in diesen Regionen längerfristig verschlechtern wird die EU voraussichtlich mit einem Anstieg der illegalen Migration und Menschenhandel sowie des illegalen Drogenhandels aus diesen Ländern konfrontiert werden (Europol - OCTA 2011: 37).

24

Europa gilt als zweitgrößter Kokainmarkt weltweit. Innerhalb Europas ist in Großbritannien der größte nationale Kokainmarkt zu verzeichnen, gefolgt von Spanien, Italien und Deutschland (Vgl. UNODC, World Drug Report 2010: 18).

Im Fortschrittsbericht 2010 zum EU-Drogenaktionsplan (2009-2012) der Kommission wird konkret auf die Drogenproblematik in Europa hingewiesen.

Das EBDD bestärkt in einer Veröffentlichung aus dem Jahr 2010 die Tendenz steigender Aktivität des Drogenhandels und –schmuggels nach Europa. Demnach soll Europa in den letzten Jahren zu einer wichtigen Zielregion für Kokain aus Südamerika geworden sein. Nach Schätzungen der UNODC im Jahr 2008 zufolge sollen mittlerweile ein Fünftel des für Europa bestimmten Kokains Westafrika durchlaufen, das sind in etwa 50 Tonnen pro Jahr (Vgl. Brombacher/Maihold 2009: 13).²⁵

Bisher wurden drei Transportrouten für den Drogenschmuggel über Nord-, Zentral- und Westafrika identifiziert. Problematisch erweisen sich Informationen der Strafverfolgungsbehörden, die auf Tendenzen zu einer Verschiebung der „Landepunkte“ (Pressemitteilung der EBDD 2010: 1)²⁶ innerhalb der wichtigsten europäischen Zugangsregionen und eine Ausdehnung der Handelsnetze auch Richtung Osten hindeuten (Vgl. ebd.). Das würde die Gefahr in sich bergen, dass es auch in den mittel- und osteuropäischen Ländern, die bisher vergleichsweise geringfügig vom Kokainhandel betroffen waren, zu einem Anstieg des Kokainkonsums kommt (Vgl. ebd.).

Im Fortschrittsbericht 2010 zum EU-Drogenaktionsplan (2009-2012) der Kommission wird betont, dass illegale Drogen „ein gravierendes soziales Problem“ (SEK(2010) 1321: 2) darstellen, welches nur mit einem gezielten, langfristigen, integrativen und interdisziplinären Ansatz gelöst werden kann.

Die EU sieht der Drogenproblematik mit Besorgnis entgegen, nach einer jahrelang konstanten Zahl an Drogentoten, die zwischen 6500 und 7000 lag, befürchtet sie einen Anstieg in den nächsten Jahren auf nahezu 5 Prozent. Darüber hinaus stellt das „Auftauchen immer neuer

²⁴ https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa_2011.pdf

²⁵ <http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications>

²⁶ http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_118883_DE_CocaineEMCDDA_Europol_DE_Final_29A_pril.pdf

psychoaktiver Substanzen („Legal Highs“ (Kommission, SEK(2010) 1321: 5) große Probleme für die Drogenpolitik dar. Durch die Flexibilität der Vertriebskanäle, die über die Landesgrenzen hinweg agieren und immer wieder neue Wege und Mittel finden, neue Drogen zu verbreiten, wird die Arbeit der Union bedeutend erschwert.

In den letzten drei Jahren wurden neben maritimen Kooperationszentren im Atlantischen Ozean Maritime Analysis and Operations Centre Narcotics 9 (MAOC-N9) und Mittelmeer Centre de Coordination pour la Lutte Anti-drogue en Méditerranée (CeCLAD-M), die dem Austausch von Erkenntnissen und der Durchführung gemeinsamer Operationen zur Bekämpfung des Drogenschmuggels verschrieben sind, auch Kooperationsplattformen und –zentren in Westafrika eingerichtet

Das Maritime Analysis and Operations Centre Narcotics (MAOC-N), welches im Jahr 2007 speziell zur Überwachung der Drogenroute über den Atlantischen Ozean geschaffen worden ist, hat, nach anfänglichen Erfolgen der durchgeführten Operationen, die Problematik der Anpassungs- und Reaktionsfähigkeit der Drogenringe identifiziert. „Der Grund hierfür dürfte hauptsächlich in der Geschwindigkeit liegen, mit der die Drogenringe in der Lage sind, ihre Transportrouten und –methoden zu ändern“ (Kommission, SEK(2010) 1321: 7).

Die Drogenringe reagieren äußerst schnell auf neue Gegebenheiten in dem sie ihre Schmuggelrouten und -methoden sehr schnell ändern, um Restriktionen der EU-Mitgliedstaaten zur Unterbindung des Drogenhandels zu umgehen (Vgl. ebd.).

Zwar hat sich das Drogenproblem in den EU-Mitgliedstaaten und westlichen Ländern verbessert, aber dafür hat die Situation in den sogenannten Entwicklungs- und Schwellenländern drastisch verschlechtert. Die Union ist weiters zu dem Schluss gekommen, „dass Maßnahmen zur Bekämpfung der Drogenherstellung zwar lokal Wirkung zeigen können, dies offenbar aber keinen Einfluss auf die gesamte Weltproduktion hat“ (Kommission, SEK(2010) 1321: 2f) und die Unterbindung bestimmter Routen sich auf das weltweite Angebot an Drogen nicht nachhaltig auswirkt.

Bereits die EU-Sicherheitsstrategie 2003 unter dem Titel „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ befasste sich mit der Bekämpfung und dem Entgegenwirken von Instabilitäten, von denen die Union unmittelbar und mittelbar betroffen ist. Dazu zählen u.a. regionale Konflikte, der Zusammenbruch von Staaten sowie die bereits erwähnte OK. Aufbauend auf die Sicherheitsstrategie wurde eine Reihe von Dokumenten hervorgebracht, die sich mit der weltweiten Sicherheitslage und deren Bedrohung für Europa beschäftigen.

Die Strategie für die externe Dimension der Justiz und Inneres-Politik: Freiheit, Sicherheit und Recht im globalen Maßstab vom 30. November 2005 betont die fatalen Auswirkungen der OK, die in zunehmendem Maße über die Grenzen der Union hinweg erstreckt (Vgl. Rat der Europäischen Union 14366/3/05 REV 3: 2). Insbesondere der „Drogenhandel mit Ursprung in Ländern außerhalb der Europäischen Union führt zu schwerwiegenden Problemen im Sozial- und Gesundheitsbereich und hinsichtlich der Kriminalität“ (ebd.). Die EU sieht daher eine Forcierung der Zusammenarbeit mit den betroffenen Drogenerzeugerländern vor, um wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung des Drogenhandels und der Drogenerzeugung zu entwickeln. Um kriminelle Strukturen bzw. Organisationen und deren Finanzsysteme zu zerschlagen sieht die EU die Notwendigkeit, Hindernisse im Bereich der Justiz und Strafverfolgung weitgehendst zu beseitigen (Vgl. ebd.).

Im zweiten Sachstandsbericht über die Umsetzung der Strategie für die externe Dimension der JI- Politik: Freiheit, Sicherheit und Recht im globalen Maßstab wird Westafrika als eine Region beschrieben, „in der die meisten der Kernthemen, die im Bereich der externen JI-Politik der EU behandelt werden, zunehmend Anlass zu Besorgnis geben. Als zentrales "Drehkreuz" auf der Kokainschmuggelroute von Kolumbien nach Europa ist sie Ausgangsregion von Drogenhandel, aber auch Terrorismus, speziell in Mauretanien, und illegaler Einwanderung. In den Verhandlungen mit westafrikanischen Ländern geht es daher außer um die politische Stabilität Afrikas auch um die interne Sicherheit der EU-Staatsbürger. Bislang stand die Bekämpfung des Drogenhandels im Mittelpunkt der Zusammenarbeit zwischen der EU und Westafrika. Es ist jedoch eine Zusammenarbeit auf breiterer Ebene erforderlich, um die genannten Themen anzugehen und die Rechtsstaatlichkeit in dieser Region voranzubringen“ (Rat der Europäischen Union 9391/08: 12).

Eine detaillierte Studie des EBDD und Europols zum Kokainmarkt vom 29. April 2010 bekräftigt, dass der Schmuggel von Kokain ein ernstzunehmendes Problem für Europa darstellt. Ein bedeutender Anteil der weltweiten Kokainproduktion sei für Europa bestimmt.

Die wichtigsten Transport- bzw. Kokainschmuggelrouten nach Europa verlaufen über Nord-, Zentral- und Westafrika. Afrika gilt vordergründig als Transitregion, mittlerweile vermutet man, dass in bestimmten Regionen auch Kokain produziert wird.

Besonders hervorgehoben wird das „Projekt Cola“ zur Bekämpfung, im Speziellen, des Kokainschmuggels. Mitbeteiligt an diesem Projekt ist Europol, das bei der Prävention und Bekämpfung von Kriminalität durch Informationsbereitstellung gesammelter Daten über kriminelle Organisationen, die an der Herstellung und Verarbeitung von Kokain beteiligt sind, unterstützend beitragen soll.

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten haben eine Reihe von Initiativen gegen Drogenschmuggel und –handel herausgebracht, die fortwährend an die veränderten Dynamiken des Kokainmarktes angepasst werden müssen. Auf politischer Ebene hat die EU Initiativen entwickelt, die sich konkret mit der Kokainproduktion und des Schmuggels von Kokain aus Lateinamerika und der Karibik nach Europa auseinandersetzen (Vgl. EMCDDA - Europol 2010: 31).²⁷

Die EU-Drogenstrategie (2005 bis 2012) und der EU Drogenaktionsplan (2009 bis 2012) setzt einen speziellen Fokus auf die Region Lateinamerika und Karibik.

Im Dezember 2007 verabschiedete der Europäische Rat mehrere Schlussfolgerungen für weiterführende Kooperationen mit Lateinamerika und der Karibik für die Bewältigung des Handels entlang der Kokainrouten. In diesem Zusammenhang äußerte der Rat seine Unterstützung hinsichtlich alternativer Entwicklungen und Reduzierung des Angebots und der Nachfrage.

Austausch bewährter Praktiken in der EU-Lateinamerika (EU-LAK) Zusammenarbeit, Austausch nachrichtendienstlicher Erkenntnisse der Arbeitsgruppe (EU-Latin America and the Caribbean (EU–LAC) Intelligence Sharing Working Group), welche ihre Aktivitäten im Jahr 2009 beendet hat.

Die EU-LAK Koordinations- und Kooperationsmechanismus in Drogen wurde 1995 gegründet und diente als eine Art Forum für interregionale Kooperation in drogenbezogenen Problemen, speziell im Bereich Kokain.

Die Union und der Anden Gemeinschaft (Andean Community – CAN) anerkannten ihre Verantwortung für die Zusammenarbeit zur Bewältigung der Herausforderungen des illegalen Drogenhandels. Seit 1995 steht existiert eine hochrangige Expertengruppe, die sich zu jährlichen Treffen miteinander austauschen. Zusätzlich hat die EU mit jedem der vier CAN-Staaten – mit Bolivien, Kolumbien, Ecuador und Peru – Vereinbarungen getroffen. Regelmäßige Treffen dienen der Koordination und dem Informationsaustausch über die Umsetzung der Vereinbarungen.

Die EU (Kommission und MS) ist ein wichtiger Geber für operative Projekte zur Prävention und Bekämpfung der Drogenproduktion und des Drogenhandels in Lateinamerika. Im Jahr 2009 beliefen sich die EU-Mittel für die Unterstützung von Anti-Drogen-Projekten in dieser Region bei über 360 Millionen Euro. Ein Schwerpunkt der Aktion dieser internationalen Kooperation ist die Unterstützung von Initiativen im Bereich der alternativen Entwicklung. Als ein Beispiel hierfür kann Kolumbien genannt werden.

²⁷ http://www.europol.europa.eu/publications/Joint_publications_on_illicit_drugs/Cocaine.pdf

Die Europäische Union ist ein wichtiger Geber für operative Projekte, die dem Drogenhandel und der Drogenproduktion in Lateinamerika entgegenwirken. Im Dezember 2009 beliefen sich die EU-Mittel für Anti-Drogen-Projekte in dieser Region auf über 360 Millionen Euro. Schwerpunkt der internationalen Unterstützung der Union gegen den Drogenhandel liegen in Initiativen für alternative Entwicklung, zum Beispiel die Finanzierung von regionalen Entwicklungsprogrammen für Frieden und Sicherheit in Kolumbien (Vgl. ebd.: 22).

4 Drogenpolitik der EU: Strategien und Maßnahmen

„Das Drogenproblem stellt eine schwerwiegende Bedrohung für die Sicherheit und Gesundheit der europäischen Gesellschaft dar; seine Bekämpfung zählt zu den wichtigsten Anliegen der Bürger Europas. In der EU gibt es knapp zwei Millionen „problematischer“ Drogenkonsumenten. Vor allem bei Jugendlichen hat der Drogenkonsum einen historischen Höchststand erreicht. Die Zahl der HIV/Aids-Kranken unter den Drogenkonsumenten ruft in mehreren Mitgliedstaaten zunehmende Besorgnis hervor“ (Amtsblatt der Europäischen Union C 168/1, vom 8.7. 2005: 1).

Bereits in den 1980er Jahren gab es erste Formen der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Drogen. Der Europäische Rat hat seither mehrere Aktionspläne und Programme zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels und des Drogenmissbrauchs beschlossen. Nach den Treffen in Cardiff im Juni 1998 und Wien im Dezember 1998 gab er den Auftrag an den Rat, die Kommission und das Europäische Parlament „eine globale Drogenbekämpfungsstrategie zu entwickeln, die an die im Zeitraum 1995-1999 durchgeführten Maßnahmen anschließt.“²⁸

4.1 EU-Drogenstrategie 2000 – 2004

Die EU-Drogenstrategie 2000-2004 knüpft an die vorherige Strategie vom Zeitraum 1995-1999²⁹ an. Im Dezember 1998 hat der Europäische Rat von Wien die Institutionen der Union und die Mitgliedstaaten aufgefordert, „eine integrierte und ausgewogene Drogenstrategie für die Zeit nach 1999 auszuarbeiten und dabei die neuen, vom Amsterdamer Vertrag gebotenen Möglichkeiten zu berücksichtigen. Nach Auffassung des Europäischen Rates sollte in diesem Zusammenhang in vollem Umfang auf die Fachkenntnisse der Europäischen Überwachungsstelle für Drogen und Drogenabhängigkeit sowie von Europol zurückgegriffen werden“ (Rat der Europäischen Union 12555/3/99: 2).

²⁸ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_drugs/133092_de.htm

²⁹ Siehe Dokument: Rat der Europäischen Union, 9012/99.

Der Vertrag von Amsterdam hatte einen neuen Rechtsrahmen für die Verwirklichung der Ziele im Bereich der Drogenpolitik geschaffen. Damit entstanden auch zahlreiche neue Möglichkeiten die einer Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Polizei-, Zoll- und Justizbehörden wesentlich entgegenkommen. Mit Art. 152 des EG-Vertrags verpflichtet sich die Gemeinschaft zur Sicherstellung eines hohen Gesundheitsniveaus „bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und –maßnahmen“ (Rat der Europäischen Union 12555/3/99: 3).

Für die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres wurde unter dem Titel VI ein neuer Rahmen geschaffen. Oberstes Ziel, der in Artikel 29 dargelegten Ziele der Union, ist die Sicherheit der Bürger in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Dafür ist es notwendig alle Formen der Kriminalität zu bekämpfen.

Für ein gemeinsames Vorgehen gegen die organisierte Kriminalität, den Terrorismus und den illegalen Drogenhandel sind grundlegende Maßnahmen erforderlich, wie die Zusammenarbeit der Polizei-, Zoll- und Justizbehörden in den Mitgliedstaaten, gegebenenfalls auch mit Europol, sowie eine Festlegung von Mindeststandards der Strafvorschriften der Mitgliedstaaten, soweit dies notwendig ist (Vgl. ebd.).

Bereits auf einer Sondertagung im Jahr 1999 in Tampere hat der Europäische Rat darauf hingewiesen, dass das Drogenproblem auf umfassende Weise angegangen werden muss (Vgl.: Rat der Europäischen Union 12555/3/99 REV 3: 2). Bei der Planung und Durchführung der EU-Drogenstrategie spielen auch lokale und regionale Behörden wie auch lokale Gemeinschaften eine gewichtige Rolle (Vgl. ebd.: 3).

Insbesondere die Vereinbarung über die Anwendung des Zollinformationssystems sowie des Neapel II-Übereinkommens sind wesentliche Neuerungen für die Verbesserung der Zusammenarbeit und den Informationsaustausch im Bereich der Strafverfolgung (Vgl. ebd.: 4).

Der Rat betont die Notwendigkeit umfassenderer und sektorübergreifender Aktivitäten im Drogenbereich. Darüber hinaus sind Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit, wie der Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung auf der einen Seite sowie der Erforschung von Ursachen und Verhütung weitverbreiteter, schwerer Krankheiten auf der anderen Seite, erforderlich.

Der Ausbau der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit soll auf EU-Ebene maßgeblich unterstützt werden, sodass in den folgenden Jahren deutliche Fortschritte in den jeweiligen Bereichen zu erkennen sind. Insbesondere die Bekämpfung des illegalen Drogenhandels und

der damit verbundenen und einhergehenden organisierten Kriminalität wie auch anderer Formen der Drogenkriminalität soll massiv verstärkt werden (Vgl. ebd.: 5).

Die Aufgabe von Europol ist auf die Erleichterung von Vorarbeiten und der Förderung der Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten festgelegt. Zudem ist es gemeinsam mit der EBDD für die „Sammlung, Analyse und Verbreitung von objektiven, zuverlässigen und vergleichbaren Daten über das Drogenphänomen in der EU“ (Rat der Europäischen Union 12555/3/99 REV 3: 5) zuständig.

Die Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsteams zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität kann hier einen unterstützenden Beitrag leisten (Vgl. ebd.: 4).

Die Grundsätze und Ziele der EU-Drogenstrategie (2000-2004) stehen im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip und basieren auf einem globalen, multidisziplinären, integrierten und ausgewogenen Ansatz, bei dem die Reduzierung des Angebots und die Verringerung der Nachfrage gleichrangige Ziele sind, sowie auf Ergebnissen der Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über Drogen. Zudem ist es wichtig sicherzustellen, dass der Drogenbekämpfung auch künftig eine übergeordnete Rolle bei den internen und externen Gemeinschaftspolitiken und –maßnahmen der EU eingeräumt wird.

Die internationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung insbesondere die Zusammenarbeit mit Organisationen wie den Vereinten Nationen sowie jenen Drittstaaten im Rahmen der Bewerberländer, soll schrittweise intensiviert werden. Ebenso soll eine Einbeziehung der Bekämpfung illegaler Drogen in die Entwicklungszusammenarbeit der EU stattfinden (Vgl. Rat der Europäischen Union 12555/3/99 REV 3: 5f).

Die Hauptziele der EU-Drogenstrategie umfassen:

- „Erhebliche Verringerung des Konsums illegaler Drogen sowie der Anzahl der Einsteiger, insbesondere bei Jugendlichen unter 18 Jahren, in den nächsten fünf Jahren;
- erhebliche Verringerung der Auswirkungen drogenkonsumbedingter Krankheiten (HIV, Hepatitis B und C, Tbc usw.) und der Anzahl der Drogentoten in den nächsten fünf Jahren;
- erhebliche Steigerung der Anzahl erfolgreich behandelter Drogenabhängiger;
- erhebliche Reduzierung der Verfügbarkeit illegaler Drogen in den nächsten fünf Jahren;
- erhebliche Verringerung der Anzahl der Drogenstraftaten in den nächsten fünf Jahren;

- erhebliche Verringerung der Geldwäsche und des illegalen Handels mit Grundstoffen in den nächsten fünf Jahren.“ (Rat der Europäischen Union 12555/3/99 REV 3: 6).

„Das europäische Konzept ist ausgewogen, bereichsübergreifend und integriert. Im Sinne der Texte, die 1998 im Rahmen der UNGASS - Erklärung zu den Leitprinzipien für die Reduzierung der Drogennachfrage angenommen wurden“ (ebd.).³⁰

Die Maßnahmen sind in fünf Aktionsbereiche gegliedert: Der Information, der Maßnahmen zur Nachfragereduzierung, der Maßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Suchtstoffen und psychotropen Substanzen, der Maßnahmen auf der internationalen Ebene und der Koordinierung.³¹

Die Union ist sich einig, „dass auf allen Ebenen entschieden gegen den illegalen Drogenhandel vorgegangen werden muss und dass zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels ein grenzübergreifendes, kohärentes Konzept erforderlich ist“ (ebd.). Die Bekämpfung des illegalen Drogenhandels hat höchste Priorität auf der politischen Agenda der Union. Mit der Ausarbeitung der Drogenstrategie und ihren Aktionsplänen, der Einrichtung eines europäischen Polizeiamts Europol, einer Strafverfolgungsbehörde wie Eurojust, der Schaffung einer Task Force der Polizeichefs, der Europäischen Geschäftsstelle für Ausgangsstoffe, Joint Investigations Teams und des Maritimen Analyse und Operationszentrums Narcotics (MAOC-N) wurden ernstzunehmende Schritte im Kampf gegen den illegalen Drogenhandel unternommen.

Zudem bedient sich die Union ebenfalls der bereits erwähnten Maßnahmen der internationalen Drogenbekämpfung.

4.2 EU-Drogenstrategie (2005-2012)

In den vergangenen Jahren sind eine Reihe von Instrumenten und Regelungsrahmen entstanden. „At political level, the EU has implemented a set of initiatives directly aimed at tackling cocaine production and trafficking from Latin America and the Caribbean into Europe. The EU drug strategy (2005–12) and EU drugs action plan 2009–12 set specific

³⁰ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/99/st12/st12555-re03.de99.pdf>

³¹ Vgl. http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_drugs/l33092_de.htm

objectives for the Latin America and the Caribbean (LAC) region“ (EMCDDA–Europol 2010: 31).

Die EU-Drogenstrategie wurde im Dezember 2004 vom Europäischen Rat für den Zeitraum von 2005-2012 verabschiedet. Die Strategie dient als „Grundlage für zwei aufeinander folgende einen Zeitraum von jeweils vier Jahren abdeckende Drogenaktionspläne“ (Rat der Europäischen Union 15074/04: 2).

Unter Wahrung der Grundprinzipien und der Grundwerte der Union: die Achtung der Menschenwürde und –rechte, der Freiheit, der Demokratie, der Gleichheit, der Solidarität und der Rechtsstaatlichkeit, ist es das Ziel der Drogenstrategie, „das Wohl der Gesellschaft und des Einzelnen zu wahren und zu steigern, die Volksgesundheit zu schützen, der Öffentlichkeit ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten und das Drogenproblem mit einem ausgewogenen integrierten Konzept anzugehen“ (ebd.).

Im Allgemeinen formuliert die Union zwei Ziele der Drogenbekämpfung:

- Beitrag zum Gesundheitsschutz, Wohlergehen und dem sozialen Zusammenhalt (der Gesellschaft). Die Union unterstützt Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Prävention des Drogenkonsums, der Verringerung der Drogenabhängigkeit und drogenbedingten gesundheitlichen Schäden und Risiken für die Gesellschaft.
- die Sicherstellung eines hohen Maßes an Sicherheit für die Öffentlichkeit. Zu diesem Zweck erarbeitet die EU und ihre Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Bekämpfung der Drogenproduktion und –herstellung, des grenzüberschreitenden Handels mit Drogen, etc. (Vgl. Rat der Europäischen Union 15074/04: 5).

Die Union misst dem Drogenproblem globale Bedeutung bei und sieht eine Problembehandlung in einem transnationalen Rahmen als notwendig an (Vgl. ebd.: 3). Eine bessere Koordinierung der beteiligten Akteure innerhalb der Gemeinschaft und mit Drittstaaten sowie die Zusammenarbeit zwischen Polizei-, Zoll- und Justizbehörden stellen wesentliche Komponenten einer wirksamen Prävention und Bekämpfung des Drogenhandels dar.

Der Ansatz der Union basiert auf einer Angebot- und Nachfragestrategie, die sowohl Angebot und Nachfrage gleichermaßen reduzieren soll (ebd.: 5). Dieser Ansatz beruht auf dem Grundsatz der Multidisziplinarität und soll durch gezielte Koordinierung und Zusammenarbeit

zwischen den MS, den Institutionen und Einrichtungen der EU, sowie mit Drittstaaten und internationalen Organisationen Ergebnisse bzw. Fortschritte in der Drogenbekämpfung erzielen.

Die Drogenstrategie setzt im Bereich der Nachfragereduzierung ein konkretes Ziel bzw. Ergebnis fest: „Messbare Verringerung des Drogenkonsums, der Drogenabhängigkeit sowie der drogenbedingten Gesundheitsschäden und Risiken für die Gesellschaft durch Entwicklung und Verbesserung eines wirksamen, integrierten, umfassenden und wissensbasierten Systems der Nachfragereduzierung, das Maßnahmen zur Prävention, frühzeitigen Intervention, Therapie, Schadensreduzierung, Rehabilitation und gesellschaftlichen Wiedereingliederung in den EU-Mitgliedstaaten einschließt“ (Rat der Europäischen Union 15074/04: 10).

Für die Angebotsreduzierung sind die Bestrebungen innerhalb der EU-Drogenstrategie die „Messbare Verbesserung der Wirksamkeit, Effizienz und Wissensbasis von Strafverfolgungsmaßnahmen und -aktionen der EU und ihrer Mitgliedstaaten, die gegen die Drogenherstellung, den Drogenhandel, die Abzweigung von Grundstoffen einschließlich von in die EU eingeführter Ausgangsstoffe für synthetische Drogen, den Drogenhandel und die Finanzierung des Terrorismus sowie die Geldwäsche im Zusammenhang mit Drogenkriminalität gerichtet sind. Dies soll dadurch erreicht werden, dass der Schwerpunkt auf die organisierte Drogenkriminalität gelegt wird, bestehende Instrumente und Regelungsrahmen genutzt werden, gegebenenfalls eine regionale oder themenbezogene Zusammenarbeit gewählt wird und Möglichkeiten zur Intensivierung von Präventivmaßnahmen im Zusammenhang mit Drogenkriminalität ermittelt werden“ (Rat der Europäischen Union 15074/04: 12).

Die Drogenpolitik der EU sieht eine Intensivierung der strategischen und operativen Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden der Union unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips vor. Neben den strategischen Maßnahmen gegen die Einfuhr von Drogen aus Drittländern sind auch umgekehrt, Maßnahmen zur Unterbindung des Drogenflusses aus der EU in die jeweiligen Drittländer notwendig (Vgl. ebd.: 12).

Dazu ist es erforderlich die Kooperation im Strafverfolgungsbereich mit Drittländern zu intensivieren. Besonders wichtig ist der Aufbau von Beziehungen mit Erzeugerländern und Regionen entlang der Schmuggelrouten.

Mit der Schaffung eines Binnenmarktes unter der Gewährleistung der vier Grundfreiheiten des freien Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs und dem dadurch bedingten Wegfall der Grenzkontrollen innerhalb der EU ist der EU-Raum als Markt für

illegale Drogen noch attraktiver geworden. Ist die illegale Ware erst einmal die EU-(Außen)-Grenzen passiert, haben die Drogenhändler ein leichtes Spiel, da sie meist ohne die Aufmerksamkeit von Zollbehörden bzw. einzelstaatlich ausgerichteten Strafverfolgungsbehörden auf sich zu ziehen, mit den eingeführten Drogen handeln können (Vgl. Europäischer Rat 15074/04: 15).

„Die internationale organisierte Kriminalität ignoriert Landesgrenzen oder nationale Amtsgewalt“ (ebd.).

Angeichts des hohen Grades an grenzüberschreitender Mobilität, die es kriminellen Organisationen erheblich erleichtert, sich über die Länder hinweg zu vernetzen, gilt es gezielte, kompensatorische Maßnahmen zu treffen sowie die Strafverfolgung des Drogenhandels innerhalb der EU zu intensivieren um dem illegalen Drogenhandel (präventiv) entgegenzuwirken. Eine Verstärkung der Kontrollen und eine bessere Zusammenarbeit der Strafverfolgungs- und Zollbehörden auf europäischer sowie internationaler Ebene sind zwingende Voraussetzung für ein effektives Vorgehen gegen die Drogenkriminalität (Vgl. ebd.: 15).

Ferner ist es vorgesehen, dass die Kommission und der Rat Kenntnisse und Expertise von einschlägigen Fachorganisationen innerhalb der Union, wie beispielsweise Europol, Eurojust, EBDD sowie das Europäische Netz für Kriminalprävention, aber auch außerhalb der Union, wie dem Europarat und United Nations Department on Drugs and Crime (UNODC) in ihre Arbeit mit einbeziehen (Vgl. ebd.: 7). Insbesondere bei der Evaluierung der Strategie und der Drogenaktionspläne ist die enge Zusammenarbeit mit Europol und des EBDD erforderlich.

Der vom Rat geschaffenen „Horizontalen Gruppe Drogen“ wird eine Führungsrolle im Drogenbereich zugeschrieben. In enger Zusammenarbeit mit anderen „maßgeblichen Arbeitsgruppen des Rates“ sollen die Aktionspläne erarbeitet und für deren Umsetzung gesorgt werden (Vgl. ebd.: 9). Eine wirksame Koordinierung setzt vor allem eine Zusammenarbeit mit internationalen Partnern und der Einbezug von externen Aspekten der Drogenpolitik voraus.

In der Drogenstrategie erkennt die Union „ihre Mitverantwortung für das weltweite Drogenproblem an, und zwar sowohl hinsichtlich des Konsums von Suchtstoffen und psychotropen Stoffen aus Drittländern als auch hinsichtlich der Herstellung und Ausfuhr von insbesondere synthetischen Drogen, und sie ist fest entschlossen, diese Probleme anzugehen“ (ebd.: 5).

Die aktuelle Drogensituation in der EU wird in den jährlichen Berichten der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD) und von Europol analysiert (Vgl. Europäischer Rat 15074/04: 4).

Innerhalb der EU-Drogenstrategie (2005-2012) wurde die Erarbeitung zweier Drogenaktionspläne für den Zeitraum von 2005-2008 sowie 2009-2012 vereinbart.

4.2.1 EU-Drogenaktionsplan 2005 – 2008

Oberstes Ziel des Aktionsplans ist es, den Drogenkonsum in der EU wesentlich zu verringern „sowie die sozialen und gesundheitlichen Schäden aufgrund des Gebrauchs illegaler Drogen und des Handels damit zu reduzieren“ (Amtsblatt der Europäischen Union, C 168/2, vom 8.7.2005).

Der EU-Drogenaktionsplan 2005-2008 enthält mehr als 80 Aktionen, die einen wesentlichen Beitrag zur Koordinierung der Tätigkeit von staatlichen Stellen sowie zur Bekämpfung illegaler Drogen unter Einbeziehung der Aspekte des Gesundheitswesens, der Strafverfolgung, des Zolls, der Strafjustiz und Außenbeziehungen, leisten sollten (Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union C 326/7, vom 20.12.2008, EU-Drogenaktionsplan 2009–2012).

Der Aktionsplan enthält konkrete Maßnahmen, die dem Anspruch eines ausgewogenen Ansatzes zur Angebots- und Nachfragereduzierung gerecht werden. Dabei ist zu beachten, dass die Maßnahmen auf Prioritäten und Ziele der Union abgestimmt, realistisch, messbar und auch kostenwirksam sind (Vgl. ebd.).

„Was die Methodik anbelangt, so haben die Kommission und der Rat diesen Aktionsplan nicht als statische Auflistung politischer Ziele, sondern als dynamisches politisches Instrument konzipiert“ (ebd.).

Im Wesentlichen orientiert sich der Aktionsplan an der Struktur und den Zielen der Drogenstrategie, wobei konkrete Ergebnisse und Fortschritte vorgegeben sind. Europol und die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD) wurden damit beauftragt, Bewertungsinstrumente und Indikatoren zu entwickeln, die bei der Überwachung der Umsetzung des Drogenaktionsplans helfen und gemeinsam mit der Kommission regelmäßige, einhergehende Evaluierungen und bei Bedarf Aktualisierungen an neue

Gegebenheiten durchzuführen. Ein von der Kommission jährlich veröffentlichter Bericht dient der Evaluierung der geplanten und erreichten Ziele.

Der Aktionsplan steht „im Einklang mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit und lässt ausreichend Spielraum für lokale, regionale, nationale und transnationale Maßnahmen; gleichzeitig werden alle Akteure ermutigt zu prüfen, wie diese Maßnahmen einander verstärken und zur Verwirklichung der Ziele der EU-Drogenstrategie beitragen können“ (ebd.).

4.2.2 Aktualisierte Strategie 2009 -2012

Der zweite Drogenaktionsplan für den Zeitraum 2009-2012 steht unter besonderen Einfluss und Berücksichtigung der Grundsätze des Vertrags von Lissabon. Diese „aktualisierte Strategie“ basiert auf drei Grundsätzen:

1. Im Vordergrund stehen die Verbesserung der Koordinierung und die Zusammenarbeit mit den westlichen Balkanstaaten, Lateinamerika, den östlichen Partnern, Westafrika, Russland, Zentralasien einschließlich Afghanistan sowie den Vereinigten Staaten.
2. Die Aufklärung und die Mobilisierung der Zivilgesellschaft sollen durch verstärkte Initiativen und Anti-Drogenkampagnen, wie beispielsweise der Europäischen Aktion Drogen, stattfinden.
3. Der Informationsaustausch sowie die Datenübermittlung und dessen Qualität sind von wesentlicher Bedeutung für ein gemeinsames Handeln. Im Bereich der Forschung sollen Förderungen massiv forciert werden.

„Der Europäische Rat ersucht den Rat und die Kommission, sicherzustellen, dass die neue Drogenstrategie die Unionsstrategie der inneren Sicherheit stützt und sich in andere, damit im Zusammenhang stehende politische Maßnahmen, wie die Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der organisierten Kriminalität (OCTA), die künftige Strategie zur Bekämpfung organisierter Kriminalität und die Schlussfolgerungen des Rates zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität, einfügt.“ (Amtsblatt der Europäischen Union C 115/24, vom 4.5.2010).

Die EU-Drogenstrategie (2005-2012) und die beiden Aktionspläne zu ihrer Umsetzung haben die Kohärenz der EU-Maßnahmen bei der Drogenbekämpfung weiter verbessert (Vgl. Europäische Kommission SEK(2010) 1321: 3).³²

³² http://ec.europa.eu/justice/news/intro/doc/com_2010_630_de.pdf

Die Evaluierung der Drogenstrategie 2005-2012 wurde als fester Bestandteil des drogenpolitischen Konzepts der EU bestimmt. Die Zuständigkeit über Nachhaltigkeit und Evaluierung der Strategie und Aktionsplänen liegt im Kompetenzbereich der Kommission, die von den Mitgliedstaaten, Europol und der EBDD unterstützt wird. Die analytischen Arbeiten von Europol und das EBDD sollen bei der Findung nach geeigneten methodischen Instrumenten maßgeblich einfließen (Vgl. Europäischer Rat 15074/04: 20).³³

Für den Zeitraum nach 2012 wird die Kommission eine neue Drogenstrategie entwickeln, die Elemente der Gesundheitspolitik, Sozialpolitik, Strafverfolgung und Außenhilfe vereint (Vgl. Europäische Kommission SEK(2010) 1321: 11).³⁴

4.3 Andere Maßnahmen

„The European Union (EU) and the Member States are engaged in a range of initiatives to address cocaine trafficking and the changing dynamics of the cocaine market. Some of these initiatives have been developed at the political and diplomatic level, while others are focused on operations ‘in the field’“ (EMCDDA/Europol 2010: 31).³⁵

Die im Jahr 2009 von der Kommission veröffentlichte Strategie zur verstärkten Zusammenarbeit in der EU in der Drogenforschung ist ein weiteres Maßnahmenpapier, das insbesondere einen Beitrag zur Entwicklung politischer Konzepte für eine Reduzierung der gesundheits- und sozialschädlichen Folgen des Drogenkonsums in der Gesellschaft leisten soll (Vgl. Kommission, SEK(2010) 1321: 4).

Europol hat seit dessen Bestehen eine Vielzahl an Publikationen, Jahresberichten, Situationsberichten, Bulletins und anderen Reporten veröffentlicht, die sich unter anderem auch spezifisch mit dem Thema Drogen befassen. Ein Beispiel ist der „Organised Crime Report“, der das erste Mal im Jahr 1999 herausgegeben und später durch das „Organised Crime Threat Assessment – OCTA“ abgelöst wurde. (Vgl. Europol anniversary 2009: 31).

Der Europol Jahresbericht hat einen bedeutenden Beitrag zur Identifizierung des Drogenproblems in der EU beigetragen. Er enthält wichtige Informationen, Analysen und Trends zur Drogenproblematik. Insbesondere der Jahresbericht 2009 enthält unter anderem

³³ http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_10375_DE_EU%20Drugs%20Strategy_DE.PDF

³⁴ http://ec.europa.eu/justice/news/intro/doc/com_2010_630_de.pdf

³⁵ http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_101612_EN_TDAN09002ENC.pdf

auch eine ausführliche Darstellung und Bewertung der aktuellen Drogenproblematik. Neben einer exakten Auflistung der Drogenarten und deren Herkunft, Erzeuger- und Transitländern, der Handelsrouten wird auch auf spezifische Operationen aufmerksam gemacht, die Europol in den letzten Jahren durchgeführt hat.

Die Zusammenarbeit zwischen Europol und der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD) soll der Gewinnung einer besseren Kenntnis der Drogenproblematik dienen sowie die Sammlung und den Austausch von Daten innerhalb der Mitgliedstaaten wesentlich erleichtern.

Der Jahresbericht 2010 der EBDD erfasst den Stand der Drogenproblematik in Europa auf Grundlage von Daten des Reitox-Netzes der nationalen Knotenpunkte. Wesentliche Beiträge für die Erstellung des Berichts leisteten die Kommission, Europol, die Europäische Arzneimittelagentur und das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten.

Der Report enthält einen umfassenden Überblick im Bereich Drogen und Maßnahmen, die zur Bekämpfung der Drogenkriminalität bzw. -problematik ergriffen werden. Die Drogenstelle weist ausdrücklich darauf hin, dass dessen Aufgabe nicht nur in der Erfassung und Wiedergabe von Statistiken besteht, sondern ebenso die Ermittlung und der Austausch von „best practice“ Beispielen den Bericht zugrunde liegen.

Der Bericht konzentriert sich in erster Linie auf Europa. Aufgrund des globalen Charakters der Drogenproblematik wird aber auch immer wieder auf die weltweite Situation und dessen Auswirkungen eingegangen. Beispielsweise setzt sich der Bericht mit der steigenden Anzahl der drogenbezogenen Probleme, insbesondere in den Nachbarstaaten, sowie dessen Auswirkungen auf die Europäische Union, auseinander (Vgl. EBDD Jahresbericht 2010: 5).

Die Jahresberichte und Reporte leisten einen bedeutenden Beitrag innerhalb der Drogenpolitik der EU bzw. sie haben einen wesentlichen Einfluss auf die Ausgestaltung der Maßnahmensetzung. Auf Grundlage der enthaltenen Informationen der Lageberichte von Europol und des EBDD werden Strategien und Maßnahmen der Europäischen Union getroffen.

4.3.1 EU-ECOWAS Dialog

Die EU ist sehr bemüht das Drogenthema zu einem festen Gegenstand des Dialogs mit ECOWAS zu machen. Die Zusammenarbeit in diesen Bereich findet im Theorierahmen des Interregionalismus statt. Die Gründe für die Verfestigung der Kooperation und Kooperationsstrukturen zwischen der EU und ECOWAS sind breit gefächert. Eine Organisation wie ECOWAS, sieht in der Zusammenarbeit (möglicherweise) eine Stärkung ihrer eigenen Position auf regionaler sowie auch internationaler Ebene. Ihr kommt im Rahmen der Partnerschaft mit der Union eine bedeutende Rolle zu, die sie hinsichtlich der Durchsetzung ihrer Interessen in der Region auf der einen Seite und der Sicherung ihrer Existenz und Funktion auf der anderen Seite optimal nutzen kann. Auch die Union verfolgt eindeutige Ziele in der Zusammenarbeit mit einer regionalen Organisation. Sie erwartet sich einen besseren Zugang zu den regionalen Akteuren in Westafrika indem ECOWAS die Funktion eines Mittlers bzw. Sprachrohres übernimmt. Durch finanzielle Förderungen für die Region können die Interessen der Union noch verstärkt durchgesetzt werden. Ebenso die Übertragung von Verantwortung (ownership) an die Organisation gehört zum langfristigen Ziel des Masterplans der EU. Das Grundkonzept ist äußerst simpel: Die Union schafft sich durch finanzielle Unterstützung Zugangs- und Kontrollrechte vor Ort, die Verantwortung überträgt sie jedoch an die regionale Organisationen, die durch materielle Abhängigkeit und dem Zwang der eingegangenen Konditionalitäten (an die EU) gebunden sind.

Die Aktivitäten der EU im Bereich der Drogenbekämpfung in der Region Westafrika umfassen im Allgemeinen:

- Unterstützung in Form von Kooperationsprojekten in Zusammenarbeit mit ECOWAS und der UNODC,
- Unterstützung bei der Entwicklung und Umsetzung des Praia Aktionsplans und regionalen Operationsplänen (Vgl. Rat der Europäischen Union CM 2656/1/10 REV 1: 2).

Die 17. Sitzung im Rahmen des politischen Dialogs der EU und der Staaten Westafrikas (ECOWAS), am 15. Juni 2010 in Luxemburg wurde von beiden Seiten vereinbart, dass der Kampf gegen Korruption, Kriminalität und organisierten Drogenhandel sowie Geldwäsche weiterhin besondere Aufmerksamkeit gilt. Angesichts der negativen Folgen dieser Aktivitäten sowie der Tatsache, dass die kriminellen Gruppen Netzwerke bilden und dadurch immer

flexibler über die Grenzen hinweg agieren können, muss in gezielter Art und Weise darauf reagiert werden. Die operative Zusammenarbeit zwischen den regionalen und internationalen Organisationen muss wesentlich gestärkt werden. (Vgl. Rat der Europäischen Union 11161/10: 8).³⁶

Die Mittel für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität in dieser Region sind in den letzten Jahren beträchtlich angestiegen, was darauf hindeutet, dass dem Versprechen gezielt gegen den illegalen Drogenhandel vorzugehen zumindest in finanzieller Hinsicht nachgegangen worden ist (Vgl. ebd.: 9).

Darüber hinaus wurde über die regionalen Bemühungen der GIABA (Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique del'Ouest)³⁷ berichtet. Die (bisherigen) Aktivitäten dieser Organisation umfassen die Verabschiedung und Harmonisierung von Normen zur Erleichterung der Gründung und Stärkung von Institutionen in den Mitgliedstaaten zur Verbesserung der Prävention, Erkennung und der Verfolgung der organisierten Kriminalität. Die Union und ECOWAS sind zu dem Schluss gekommen, dass neben den bereits erzielten Fortschritten weitere Initiativen im Kampf gegen die Kriminalität notwendig sind. Maßnahmen in diesem Bereich betreffen unter anderem auch den Aufbau von Kapazitäten in der Region.

Zudem wurde ein Fahrplan für die Umsetzung des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) besprochen. Die regionale wirtschaftliche Integration für die Konsolidierung von Frieden und Sicherheit sowie Armutsbekämpfung und Entwicklung ist eines der Hauptthemen in der Debatte um den EEF. Die Errichtung des EPA soll bei der regionalen Integration und der Integration der Region Westafrika in den globalen Markt, zur Förderung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit, unterstützend beitragen (Vgl. ebd.: 9).

Ein wesentlicher Bestandteil der Arbeit der Union in der Region Westafrika besteht ebenso in der Unterstützung und Überwachung von Wahlen. Der Europäischen Union wurde hierfür der Status einer Wahlbeobachtungsmission übertragen. Die Wahlverfahren werden unter strenger Aufsicht des ECOWAS und der EU und auf Grundlage der Grundprinzipien des good governance und der Demokratie durchgeführt (Vgl. ebd.: 8).

³⁶ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/115295.pdf

³⁷ Siehe auch: <http://www.giaba.org/index.php?lg=2>

4.4 Aufbau von Kapazitäten

Die Union hat das Drogenproblem bereits sehr früh erkannt und dementsprechend Kapazitäten eingerichtet. Eines der ersten ernstzunehmenden Projekte geht mit der Gründung der European Drug Unit (EDU) – Europäische Drogeneinheit – in die 1990er Jahre zurück.

Der Wille der Union dem illegalen Drogenhandel gezielt entgegenzuwirken ist in den Entwicklungen der letzten Jahre deutlich wieder zu erkennen. Neben zahlreichen Papieren mit dem Ziel der Bekämpfung des Drogenproblems wurden auch Einrichtungen, wie Europol, Eurojust, Frontex, etc. geschaffen, die den operativen Teil bzw. die praktische Umsetzung der Drogenbekämpfungsmaßnahmen übernehmen sollen. Im Jahresbericht der europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht ist von einer „Entwicklung agenturübergreifender Plattformen in Europa“ (EBDD Jahresbericht 2010: 43).

Die für die Bekämpfung der Drogenkriminalität bedeutendsten sind nachfolgend erwähnt:

4.4.1 Das Europäische Polizeiamt Europol

Das europäische Polizeiamt – EUROPOL, mit Sitz in Den Haag, wurde 1992 mit dem Ziel, die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung und Prävention schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität zu unterstützen, gegründet.

Ihre Hauptaufgabe besteht in der Erhebung, Speicherung, Sammlung, Abgleichung, Analyse und Auswertung sowie Übermittlung von Daten im Zusammenhang mit Straftaten.³⁸

Da in der Arbeit in Fokus auf das Europäische Polizeiamt gelegt wird, ist sind nähere Erläuterungen der Tätigkeiten und Aktivitäten von Europol in einem eigenen, nachfolgenden Kapitel (Kapitel 6) nachzulesen.

³⁸ Vgl. http://europa.eu/agencies/pol_agencies/europol/index_de.htm

4.4.2 EUROJUST

Mit der Schaffung eines europäischen Polizeiamts entflammte auch die Diskussion über die Notwendigkeit einer justiziellen Kontrolle sowie über die Zweckmäßigkeit der Einrichtung einer europäischen Justizbehörde als Gegenstück zu einer Polizeibehörde.

Auf Grundlage der Vereinbarung des Europäischen Rates von Tampere aus dem Jahre 1999 wurde Eurojust mit Beschluss des Rates vom Februar 2002 (2002/187/JI) als eigene Rechtspersönlichkeit auf Rechtsgrundlage der Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen gegründet. Es hat den Status einer EU-Agentur und dient der Koordinierung grenzüberschreitender Strafverfahren auf europäischer Ebene.

Eurojust, das seine Tätigkeit Ende April 2003 offiziell aufnahm, wurde zunächst mit den Aufgaben der Verbesserung der Koordinierung sowie Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Justizbehörden der Mitgliedstaaten betraut (Vgl. Eurojust).³⁹

In Absatz 2 des Beschlusses wurde festgelegt, dass „zur wirksamen Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ist es dringend erforderlich, auf Ebene der Union strukturelle Maßnahmen zu ergreifen, mit denen die optimale Koordinierung von Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten, die das Gebiet mehrerer Mitgliedstaaten erfassen, unter uneingeschränkter Wahrung der Grundrechte und -freiheiten erleichtert werden soll“ (Europäischer Rat: 2002/187/JI).⁴⁰

Im Speziellen bestehen die Aufgaben von Eurojust in der Erleichterung der sachgerechten Koordinierung der nationalen Strafanwaltschaften, der Unterstützung von strafrechtlichen Ermittlungen bei Fällen im Rahmen der OK sowie die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Justiziellen Netz mit dem Ziel Rechtsangelegenheiten wesentlich zu vereinfachen. Die Arbeitsbereiche umfassen unter anderem die Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogen-, Waffen- und Menschenhandels, der Kinderpornographie und der Geldwäsche.

Die Agentur mit Sitz in Den Haag besteht aus je einem nationalen Vertreter pro Mitgliedstaat und weiteren stellvertretenden Mitgliedern, die von den Mitgliedstaaten entsandt werden. Die Vertreter sind nach Maßgabe ihrer Rechtsordnung Staatsanwälte, hochrangige Richter oder

³⁹ <http://www.eurojust.europa.eu/>

⁴⁰ http://eurojust.europa.eu/official_documents/Eurojust_Decision/2002/1_06320020306de00010013.pdf

Polizeibeamte, die die gleichen Befugnisse inne haben. Zusammen bilden sie das Eurojust-Kollegium – das Leitorgan von Eurojust. Zudem gibt es einen für die Verwaltung von Eurojust zuständigen Verwaltungsdirektor.

Der Beschluss des Rates vom 16. Dezember 2008 (2009/426/JI)⁴¹ zur Stärkung von Eurojust und zur Änderung des Beschlusses 2002/187/JI über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität zeigt den politischen Willen der Union die Kompetenzen und operativen Befugnisse von Eurojust weiter auszudehnen. Ein weiterer Punkt stellt die Forcierung der Beziehungen mit Partnern und Drittstaaten dar.

Seit ihres Bestehens hat Eurojust eine Reihe von Kooperationsabkommen mit Europol, OLAF, der European Police Academy (EPA), dem European Judicial Training Networks, UNODC und den Staaten Island, Rumänien, Norwegen, den USA, Kroatien, der Schweiz und Mazedonien abgeschlossen um ihre Bemühungen auf den internationalen Bereich ausdehnen zu können.

4.4.3 Die Europäische Polizeiakademie CEPOL

„In der Europäischen Polizeiakademie EPA arbeiten hochrangige Führungskräfte der Polizeidienste aus ganz Europa mit dem Ziel zusammen, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Kriminalitätsbekämpfung und Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu fördern.“⁴²

COSPOL mit Sitz in Bramshill hat im Jahr 2005 seine Tätigkeit als EU-Agentur aufgenommen. Die Europäische Polizeiakademie (EPA) veranstaltet jedes Jahr bis zu 100 Kurse, Seminare und Konferenzen. Die Umsetzung der Arbeitsergebnisse in die Praxis erfolgt in den jeweiligen Polizeiakademien der Mitgliedstaaten.

Die Organe der EPA bestehen aus einem Direktor, dem Sekretariat und dem EPA-Verwaltungsrat, der aus Vertretern der Mitgliedstaaten (in der Regel aus den Direktoren der einzelstaatlichen Akademien) besteht.⁴³

⁴¹ http://eurojust.europa.eu/official_documents/Eurojust_Decision/2009/NewEJDecision2009-DE.pdf

⁴² Vgl. http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/pol_agencies/cepol/index_de.htm

⁴³ Vgl. http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/pol_agencies/cepol/index_de.htm

4.4.4 European Police Chiefs Task Force (EPCTF)

Die Einrichtung einer Task Force der europäischen Polizeichefs wurde im Rahmen der Schlussfolgerung von Tampere im Jahr 1999 beschlossen. Aufgabe dieses Gremiums ist der Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen europäischen Strafverfolgungsbehörden.

Die Task Force der europäischen Polizeichefs tritt zweimal im Jahr zusammen. Sinn ist der Austausch bewährter Methoden, Erfahrung und Informationen zu den Trends der grenzüberschreitenden, organisierten Kriminalität zwischen den Verantwortlichen der europäischen Polizeidienste in Zusammenarbeit mit dem europäischen Polizeiamt Europol.

Sie hat bisher bereits zahlreiche Initiativen eingeleitet, jedoch der Erfolg blieb weitgehend aus.⁴⁴

4.4.5 FRONTEX

Frontex ist eine EU-Agentur, deren Auftrag darin besteht die operative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der Grenzsicherung zu koordinieren.

Die Grenzschutzagentur, die ihren Sitz in Warschau hat, hat im Oktober 2003 offiziell ihre Tätigkeit aufgenommen. Zu ihren Hauptaufgaben gehören die Koordinierung der operativen „Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der Außengrenzen“⁴⁵, die Unterstützung der „Mitgliedstaaten bei der Ausbildung von nationalen Grenzschutzbeamten“ (ebd.) und die Festlegung gemeinsamer Ausbildungsnormen, die Erstellung von Risikoanalysen, die Verfolgung der Entwicklungen der für die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen relevanten Forschung, die Unterstützung der „Mitgliedstaaten in Situationen, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung an den Außengrenzen erfordern, und leistet die erforderliche Unterstützung für die Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen der Mitgliedstaaten.“⁴⁶

⁴⁴ Vgl. http://europa.eu/legislation_summaries/customs/116000_de.htm

⁴⁵ http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/frontex/index_de.htm

⁴⁶ http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/frontex/index_de.htm

Frontex ist eine Einrichtung der Union mit eigener Rechtspersönlichkeit und hat ein autonomes Budget, das größtenteils aus Mitteln des EU-Haushalts gespeist wird. Das wichtigste Organ ist der Verwaltungsrat, der sich aus zwei Vertretern der Kommission und je einem Vertreter der EU-Mitgliedstaaten sowie aus Norwegen und Island zusammensetzt. Die Schweiz hat Beobachterstatus (Vgl. Frontex).

Die Verantwortung für die Kontrolle an den EU-Außengrenzen liegt bei den Mitgliedstaaten. Frontex „gewährleistet die Koordinierung der einzelstaatlichen Aktionen zur Durchführung von Gemeinschaftsmaßnahmen im Bereich des Grenzschutzes an den Außengrenzen und stärkt so die Sicherheit an den Grenzen“ (ebd.).⁴⁷ Im Sinne der Kohärenz arbeitet die Grenzschutzagentur eng mit anderen Agenturen der EU, wie Europol, EPA und EMSA bzw. mit für die innere Sicherheit auf EU-Ebene zuständigen Vollzugsbehörden, zusammen. In den letzten Jahren hat sich Frontex zu einem wichtigen Akteur bei der Umsetzung der gemeinsamen EU-Politik für die integrierte Grenzverwaltung sowie die Entwicklung und Förderung des EU „Integrated Border Management Systems“ (Frontex).⁴⁸

Erst kürzlich erhielt Frontex auf Antrieb des Europäischen Parlaments eine Mandatsausweitung. Durch die Ausdehnung der Befugnisse kann die Agentur von nun an selbstständig mit den jeweiligen Herkunftsstaaten von Flüchtlingen über eine Abschiebung verhandeln. Der Wahrung der Menschen- und Grundrechte der Flüchtlinge und innerhalb der Frontex-Operationen kommt hohe Priorität zu, daher wurde die Schaffung einer Funktion eines Grundrechtsbeauftragten beschlossen. Zudem erhält Frontex eine eigene Ausstattung (Vgl. ebd.).

4.4.6 MAOC-N

Das Maritime Analyse- und Operationszentrum – MAOC – mit Sitz in Lissabon wurde von sieben Mitgliedstaaten (Frankreich, Irland, Italien, Niederlande, Portugal und Großbritannien) ins Leben gerufen. Seit April 2006 hat es aktiv seine Arbeit aufgenommen. Die Ziele sind klar abgesteckt: das Sammeln und die Analyse von Daten und Informationen über den Drogenschmuggel und Operationen. „Its objectives are to collect and analyse operational information relating to the movement of non commercial vessels and aircraft suspected of

⁴⁷ http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/frontex/index_de.htm

⁴⁸ http://www.frontex.europa.eu/more_about_frontex/

trafficking large drug shipments from South America across the Atlantic towards the European Union; to assist in determining best interdiction outcomes and to facilitate interdiction operations. The Centre, through its Member States, will closely co-operate with Europol“ (Europol 2007a: 6).

Das Zentrum arbeitet eng mit Europol und anderen europäischen Strafverfolgungsbehörden zusammen um die Gestaltung der Strafverfolgung effektiver und effizienter zu gestalten.

In den letzten drei Jahren wurden neben maritimen Kooperationszentren im Atlantischen Ozean – MAOC-N9 und Mittelmeer – CeCLAD-M, die dem Austausch von Erkenntnissen und der Durchführung gemeinsamer Operationen zur Bekämpfung des Drogenschmuggels verschrieben sind, auch Kooperationsplattformen und –zentren in Westafrika eingerichtet (Vgl. Kommission, SEK(2010) 1321: 7).

Eine weitere Form der Zusammenarbeit ist die Kooperation innerhalb von Joint Investigation Teams (JITs) auf bilateraler und multilateraler Ebene, die sich in den letzten Jahren zunehmend zu einem Trend entwickelt haben. Auf Grundlage des Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen vom Mai 2000, das im August 2005 in Kraft getreten ist, besteht die Möglichkeit für die EU-Mitgliedstaaten gemeinsame Ermittlungsgruppen zu bilden. Die JITs setzen sich aus mindestens zwei Vertretern der Justiz- und Polizeibehörden – in der Praxis sind die Vertreter Beamte und Experten – und Europol. Das Gebiet, Dauer und Zeitraum der Zusammenarbeit sind genau festgelegt (Vgl. Europa.EU)⁴⁹. Ziel der gemeinsamen Ermittlungsgruppen ist die Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit im Bereich der grenzüberschreitenden Kriminalität. (Vgl. Litzka 2010: 156).

4.4.7 Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD)

Die EBDD gilt als Drehscheibe für drogenspezifische Informationen in Europa. Die Aufgabe dieser Stelle besteht in der Sammlung und Aufbereitung von sachlichen, objektiven und zuverlässigen Informationsmaterial über Drogen, Drogensucht und deren Konsequenzen, auf die die Union und ihre Mitgliedstaaten gegebenenfalls zurückgreifen können.

Die EBDD wurde 1993 gegründet und hat ihren Sitz in Lissabon. Die dezentralisiert, organisierte Agentur hat ihre Arbeit im Jahr 1995 tatsächlich aufgenommen.

⁴⁹ http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33172_de.htm

Die Agentur besteht aus einem multidisziplinären Expertenteam von 100 Personen, die auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse, das nötige Input für Erarbeitung von Gesetzen und Strategien im Bereich Drogen einbringen. Dabei soll auch auf bewährte Methoden (“best practice“) und neue Bereiche für die Analyse geachtet werden.

Hauptschwerpunkte der EBDD umfassen die Sammlung von Informationen im Bereich der Nachfrage und Nachfragereduzierung von Drogen, der Überwachung und Berichterstattung des Drogenangebots, Verringerung des Angebots und der illegalen Drogenmärkte.

Die EBDD arbeitet im Bereich der Bekämpfung des Drogenhandels eng mit Europol zusammen. Gemeinsam veröffentlichen

Reitox ist ein Europäisches Informationsnetz für Drogen und Drogensucht, welches aus nationalen Reitox – Knotenpunkten in den EU-Mitgliedstaaten und Norwegen besteht. Diese nationalen Knotenpunkte haben die Aufgabe und fachliche Verantwortung für die Lieferung drogenspezifischer Informationen an die EBDD (Vgl. EBDD 2010: 9).

4.5 Maßnahmen zur Bewältigung der Drogenproblematik im Rahmen des Vertrags von Lissabon

Der Vertrag von Lissabon, der mit 1. Dezember 2009 in Kraft getreten ist, sieht eine wesentliche Vereinfachung der Arbeitsmethoden und Abstimmungsregeln sowie die Entwicklung schlanker und moderner Institutionen in der EU vor. Für den Bereich der Drogenpolitik bedeutet dies eine Erhöhung der Handlungsfähigkeit der Union. In Artikel 83 des Vertrags, in dem der Erlass von Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten, Gesetzesübertretungen sowie Strafmaßnahmen gefordert wird, wird der Handel mit illegalen Drogen im Bezug auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) erwähnt (Vgl. EBDD Jahresbericht 2010: 25). Der Artikel 83, Absatz 1 des AEUV besagt: „Das Europäische Parlament und der Rat können gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Richtlinien Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität festlegen, die aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftaten oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension haben. Derartige Kriminalitätsbereiche sind: Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche,

Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln, Computerkriminalität und organisierte Kriminalität.“

Darüber hinaus sieht der Vertrag die Einrichtung einer europäischen Staatsanwaltschaft vor, der unter anderem auch die Möglichkeit eingeräumt werden soll, deren Zuständigkeitsbereich auf schwere grenzüberschreitende Straftaten zu erweitern. In Zukunft besteht auch die Möglichkeit, dass bestimmte Straftaten im Zusammenhang mit dem illegalen Drogenhandel auch auf EU-Ebene strafrechtlich verfolgt werden. Zusätzlich sieht der Lissaboner Vertrag Maßnahmen und Strategien vor, die auf den Schutz der öffentlichen Gesundheit abzielen. In Artikel 168, Absatz 1 AEUV ist festgelegt: „Die Union ergänzt die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Verringerung drogenkonsumbedingter Gesundheitsschäden einschließlich der Informations- und Vorbeugungsmaßnahmen.“

Durch die Bestimmungen des Artikels zu öffentlichen Gesundheit ist es der Europäischen Kommission möglich, in enger Verbindung mit den Mitgliedstaaten alle Initiativen ergreifen, die zur Festlegung von Leitlinien und Indikatoren, Durchführung des Austauschs bewährter Verfahren und Ausarbeitung der, für eine regelmäßige Überwachung und Evaluierung, erforderlichen Elemente, dienen (Vgl. EBDD Jahresbericht 2010: 25).

Diese Bestimmungen stärken die Zusammenarbeit und die Tätigkeitsbereiche der Kommission, der EBDD und von Europol, sowie der anderen Organisationen und Instrumente, die der Drogenbekämpfung der Union dienlich sind, im wesentlichen Ausmaß (Vgl. ebd.).

4.6 Maßnahmen im Rahmen der Außenhilfe für Drittstaaten

Die Reduzierung des Drogenangebots und der Drogennachfrage sowie die alternative Entwicklung sind fixer Bestandteil im Rahmen der geförderten Projekte der EU-Außenhilfeprogramme. Momentan überwiegen die finanziellen Mittel für die Unterstützung von Projekten der Angebotsreduzierung, insbesondere für den Aufbau von Drogenbekämpfungskapazitäten (Vgl. Kommission, SEK(2010) 1321: 8).

Die Kommission setzt vorrangig auf alternative Entwicklungsprogramme. Diese Programme sollen den Bauern, insbesondere in der Andenregion eine wirtschaftlich rentable sowie legale Alternative zum illegalen Drogenanbau bieten (Vgl. ebd.). Innerhalb der Mitgliedstaaten findet die Form der alternativen Entwicklung noch wenig Anerkennung.

Die Kooperation der EU mit Lateinamerika ist in den letzten Jahren zunehmend forciert worden. Ein Resultat der Verhandlungen zu einer verstärkten Zusammenarbeit ist das Drogen-Kooperationsprogramm, „dessen Schwerpunkte die Konsolidierung des Kooperationsmechanismus zwischen der EU, Lateinamerika und der Karibik im Bereich der Drogenbekämpfung, die Unterstützung der nationalen Drogenbeobachtungsstellen in den lateinamerikanischen Ländern und der Aufbau von Kapazitäten zur Reduzierung von Angebot und Nachfrage sind“ (Kommission, SEK(2010) 1321: 8).

Auch die Kooperation zwischen der EU und der Staaten der Region Westafrika ist ausgebaut worden. Ein Beispiel ist die Unterstützung des Praia-Aktionsplans der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft – ECOWAS (Vgl. ebd.). Die Union ist bestrebt eine Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen (wie beispielsweise ECOWAS) aufzubauen um mit den betroffenen Ländern gemeinsam gegen den Drogenhandel vorzugehen.

Die Kooperation im Bereich der Drogenpolitik mit den Ländern im Rahmen der Nachbarschaftspolitik und den Beitrittskandidaten konzentrierte sich in den letzten Jahren vorwiegend auf die „Bekämpfung des Drogenhandels, den Aufbau von Einrichtungen zur Drogenbekämpfung, die Suchtmittelüberwachung und die Nachfragereduzierung“ (Kommission, SEK(2010) 1321: 8). In Kroatien, der Türkei und den Ländern des westlichen Balkans sind in Zusammenarbeit mit der EBDD der Ausbau von Mechanismen zur Suchtmittelinformation sowie –überwachung geplant. Eine Ausdehnung auf die anderen Länder der Nachbarschaftspolitik durch das Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument ist für die nächste Zukunft vorgesehen (Vgl. Kommission, SEK(2010) 1321: 8).

Zur Reduzierung des Drogenangebots sowie –nachfrage sieht die Union die eine engere Zusammenarbeit mit Drittländern einschließlich der Nachbarländer der EU sowie der wichtigsten Produktions- und Transitregionen für den Drogenhandel vor. Zudem muss die Drogenproblematik mehr in den allgemeinen Dialog der GASP und der Entwicklungspolitik einfließen. Besonders zu berücksichtigen sind die bei der 20. Sondertagung der UN vereinbarten Grundsätze – „ein ausgewogenes integriertes Konzept auf der Grundlage gemeinsamer Verantwortung“ (Rat der Europäischen Union 15074/04: 15).

„Es versteht sich von selbst, dass eine Strategie nur wirksam sein kann, wenn klare Prioritäten festgelegt werden. Die EU-Drogenaktionspläne und die mit anderen Regionen vereinbarten Mechanismen, vor allem der auf hoher Ebene eingerichtete Mechanismus zur Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union, Lateinamerika und der Karibik im Bereich der Drogenbekämpfung, sollten weiterhin einen Grundstein der Zusammenarbeit der Union mit ihnen im Drogenbereich bilden. Die Bemühungen der EU sollten sich darauf

stützen, welche Bedeutung das jeweilige Land oder die jeweilige Region für das Drogenproblem in der Union hat und wie sich das Drogenproblem auf die nachhaltige Entwicklung in diesem Land oder dieser Region auswirkt“ (Rat der Europäischen Union 15074/04: 18).

Die Zusammenarbeit mit den Ländern an den östlichen Grenzen der EU, sowie den Drogenherkunfts- und Transitländern (insbesondere den Balkanstaaten, Afghanistan, den Staaten Lateinamerikas, der Karibik und Marokko) hat für die Union höchste Aufmerksamkeit.

Die Union vertritt die Meinung, dass die Berücksichtigung und Abhandlung des Drogenproblems im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit einen erheblichen Beitrag zur Steigerung der Nachhaltigkeit der Anstrengungen der EU um die Verringerung des Drogenangebots und der Folgen des Drogenkonsums leisten kann (Vgl. Rat der Europäischen Union 15074/04: 19).

Um das Drogenproblem, insbesondere die Drogenherstellung und den Drogenhandel, effektiv bekämpfen zu können sind weitere Schritte notwendig, die eine Erleichterung der internationalen Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden unterstützen. Dazu sieht die Union regionale Kooperationsvereinbarungen mit den Ländern entlang der jeweiligen Drogenrouten sowie auch wichtigen Partnern, die konstruktiv zu einer Lösungsfindung beitragen können, vor (Vgl. ebd.).

4.7 Reaktionen der EU auf die Bedrohung in Westafrika

„In der Erkenntnis, dass die zunehmende direkte Bedrohung, die von der organisierten Kriminalität im Zusammenhang mit Westafrika ausgeht, nicht nur Entwicklung und Sicherheit in der Region beeinträchtigt, sondern auch ein unmittelbares Problem für die EU darstellt, haben die Mitgliedstaaten und die europäischen Institutionen auf einen stärker integrierten Ansatz zur Bekämpfung des Phänomens hingearbeitet und dabei ihre Kräfte im Einklang mit den verschiedenen internen und externen Strategien der EU gebündelt“ (Rat der Europäischen Union 5069/3/10 REV 3: 3).

Der Bericht über die „Umsetzung der Strategie für die externe Dimension im Bereich Justiz und Inneres, Maßnahmenorientiertes Papier: Abgestimmte strategische Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der von Westafrika ausgehenden organisierten Kriminalität, insbesondere des Drogenhandels“ (5069/3/10 REV 3: 3) wurde am 25. März 2010 vom Rat der Europäischen Union herausgebracht.

Darin erwähnt der Rat das Instrument für Stabilität, dass im Jahr 2006 zur Stärkung des außenpolitischen Handelns der Union geschaffen wurde. Dieses strategische Instrument dient der Bewältigung von Bedrohungen der Sicherheit, „die nicht nur eine Quelle der Unsicherheit für die Staaten, sondern auch ein Hindernis für die Entwicklung darstellen“ (ebd.: 4). Für den Zeitraum von 2009-2011 wurde ein Mehrjahresrichtprogramm (MIP) erarbeitet, das der Bekämpfung der organisierten Kriminalität längs der Kokainroute besondere Aufmerksamkeit widmet. Dieses „Kokainroutenprogramm“ verfolgt das Ziel, durch die Stärkung der Kapazitäten der Partnerländer im Bereich der Strafverfolgung sowie der justiziellen Zusammenarbeit, die Drogennetzwerke zu zerschlagen. Die bereitgestellten Mittel für dieses Programm beliefen sich im Jahr 2009 auf 6,5 Millionen Euro.

Zudem wurde auf die Schlussfolgerung des Rates vom 28. November 2008 hingewiesen, die auf grundlegende Aspekte der Drogenbekämpfung eingeht. Diese sind unter anderem die Wahrung „der Kohärenz zwischen allen Maßnahmen der Polizeikräfte der Mitgliedstaaten“ (Rat der Europäischen Union 5069/3/10 REV 3: 4) sowie die „Erstellung eines Verzeichnisses der von den einschlägigen Stellen in der Region zur Bekämpfung des Drogenhandels durchzuführenden Maßnahmen“ (ebd.), der „Vorlage von Vorschlägen zur Bekämpfung von Vorschlägen zur Bekämpfung des Drogenhandels in Westafrika, vor allem im Zusammenhang mit dem Transfer von Kompetenzen und Erfahrung“ (ebd.) und der „Intensivierung des Dialogs mit Ländern der Region – sowohl individuell als auch kollektiv – und mit den relevanten regionalen Organisationen, vor allem mit der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS)“ (ebd.).

Vonseiten der westafrikanischen Staaten wurden Bedenken bezüglich der organisierten Kriminalität für die Entwicklung und Sicherheit der Region geäußert. Die Annahme des Praia-Aktionsplans zur Bekämpfung des Drogenhandels der Staats- und Regierungschefs der ECOWAS ist Beleg für den Willen der Region Westafrika dem Drogenhandel entschieden entgegen zu wirken. Die Union unterstützt den Plan mit der Bereitstellung von 15 Millionen Euro aus dem 10. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF). Weitere 4,3 Millionen Euro Unterstützung wurden aus dem Stabilitätsinstrument bereitgestellt (Vgl. Rat der Europäischen Union 5069/3/10 REV 3: 4).

Der Rat vereinbarte die Weiterverfolgung einer Reihe von Maßnahmen, unter anderem auch die Einrichtung regionaler Plattformen und einer zentralen Koordinationsstruktur, die die Prioritäten für technische Hilfe und Schulung vereinbaren, mögliche Finanzierungsquellen ausfindig machen und Erfahrungen mit den Anwendungsprozessen wie auch mit den Schulungen und technischer Hilfe weitergeben soll (Vgl. ebd.: 6).

Um die Effizienz des Kampfes gegen die organisierte Kriminalität im Zusammenhang mit der Region Westafrika gewährleisten zu können sind bei der Maßnahmensetzung der Union, der westafrikanischen sowie der internationalen Partner Synergien, Kohärenz und eine verbesserte Koordinierung unbedingt erforderlich.

Die strategischen Prioritäten der Union in der Region Westafrika wurden in einem Koordinierungsrahmen dargelegt, wobei die Koordinierung der Tätigkeiten in folgenden Bereichen verbessert werden soll:

- Prävention,
- technische sowie operative Koordinierung,
- „Instrumente zur Entwicklung von Strategien auf der Grundlage einer besseren Kenntnis der Sachlage“ (Rat der Europäischen Union 5069/3/10 REV: 7).

Anwendungsbereich der Maßnahmen erstrecken sich über die westafrikanischen Staaten: Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kap Verde, Liberia, Mali, Mauretanien, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone und Togo (Vgl. ebd.).

Im Bericht des Rates über die Umsetzung der „Strategie für die externe Dimension der JI-Politik: Freiheit, Sicherheit und Recht im globalen Maßstab“ für den Zeitraum vom Juli 2008 bis zum Dezember 2009, wurde der Region Westafrika besondere Bedeutung beigemessen. Es wird darauf hingewiesen, dass die Bemühungen zur Verstärkung sowie zum Ausbau der strategischen Partnerschaft zwischen der EU und Afrika im Bezug auf die Bekämpfung des illegalen Drogenhandels, des Menschenhandels, der Korruption, des Terrorismus und der Migrationssteuerung unbedingt fortgesetzt werden muss. Darüber hinaus ist es erforderlich einen integrierten, ganzheitlichen Ansatz im Hinblick auf Westafrika auszuarbeiten.

In einem weiteren Bericht des Rates für Justiz und Inneres vom 20. Mai 2010 für einen Europäischen Pakt zur Bekämpfung des internationalen Drogenhandels – Unterbrechung der Kokain- und Heroinrouten“ (Rat der Europäischen Union 8821/10: 1) wurden drei Hauptschwerpunkte im Bezug auf Maßnahmen der Unterbrechung der Kokainroute und der Heroinroute sowie dem Vorgehen gegen Erträge aus Straftaten gelegt, wobei zukünftig auch der Einbezug anderer Arten von Drogen (wie Cannabis und synthetische Drogen) vorgesehen ist. Der Report basiert auf den Grundsätzen der Drogenbekämpfungsstrategie der EU von 2005 und dessen Aktionsplans für den Zeitraum 2009-2010 und verfolgt somit einen ausgewogenen, globalen Ansatz, der einer gleichzeitigen Reduzierung von Angebot und Nachfrage zu Grunde liegt (Vgl. Rat der Europäischen Union 8821/10: 2). Der Verstärkung

der Koordinierung zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten sowie den einschlägigen europäischen Agenturen (insbesondere Europol und Eurojust) wird eine wesentliche Bedeutung beigemessen. Ziel ist es „die Kohärenz des inneren und auswärtigen Handelns der Europäischen Union bei der Bekämpfung des Drogenhandels zu gewährleisten“ (ebd.: 3). Mit den Herkunfts- und Transitländern soll eine partnerschaftliche Zusammenarbeit eingegangen werden, wobei Lage und Bedarf dieser Länder besonders berücksichtigt werden sollen. Ebenso muss die Kooperation mit Partnerländern außerhalb der EU, der UNODC und Interpol forciert werden.

Gleichzeitig ist es erforderlich die Kontrollen an den Außengrenzen zu verbessern um so zu verhindern, dass illegal gehandelte Drogen in den EU-Raum gelangen.

Zudem steht die Unterstützung von Projekten vor Ort, technische Hilfe wie auch die Ausbildung und operative Schulung im Vordergrund der praxisorientierten Maßnahmen um gezielt der organisierten Kriminalität in der Region entgegenzuwirken zu können (Vgl. Rat der Europäischen Union 5069/3/10 REV:6).

4.8 Erfolge der Drogenpolitik der EU

Infektionskrankheiten, insbesondere die Zahl der HIV-Fälle unter den Drogenkonsumenten, sind rückläufig. Dies ist sehr wahrscheinlich auf die Initiativen der Mitgliedstaaten zurückzuführen, die in den letzten Jahren besonders auf Maßnahmen zur Schadensbegrenzung, wie auch in den Drogenaktionsplänen, ausgerichtet waren.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Drogenfahndungsbehörden in der EU wurde in den letzten Jahren deutlich intensiviert (Vgl. 4). Es wurden zwei Kooperationsplattformen eingerichtet, eine hat ihren Sitz in Ghana (unter der Leitung Großbritanniens) und eine in Senegal (unter der Leitung von Frankreich). Diese Stellen dienen der Koordination und dem Austausch von Erkenntnissen sowie dem Aufbau von Kapazitäten im Westafrika. Der im Juni 2010 vom Rat verabschiedete Europäische Pakt zur Bekämpfung des internationalen Drogenhandels – Unterbrechung der Kokain- und Heroinrouten unterstützt im bedeutenden Maße eine Verbesserung der Koordinierung zwischen den einzelnen Drogenbekämpfungsprogrammen. Ziel dieses Paktes soll die Vernetzung der Strukturen zur Bekämpfung des Drogenschmuggels entlang der wichtigsten Routen (Vgl. 5).

Im Fortschrittsbericht 2010 zum EU-Drogenaktionsplan (2009-2012) der Kommission ist die Zusammenarbeit zwischen Europol und den Mitgliedstaaten, insbesondere bei drei COSPOL Projekten: im Bereich Kokain – Projekt COLA⁵⁰, im Bereich Heroin – Projekt MUSTARD⁵¹ und synthetischer Drogen – Projekt SYNERGY⁵², als äußerst fortschrittlich entwickelt hat und in den weiteren Jahren weiter verbessert werden soll (Vgl. Kommission, SEK(2010) 1321: 4).

Der Jahresbericht der EBDD vom Jahr 2010 macht deutlich, dass in Europa in einigen Bereichen große Fortschritte zu verzeichnen sind und das Verständnis für eine ergebnisorientierte Lösungsansätze deutlich gestiegen ist. Trotzdem kommt es oftmals vor, dass Maßnahmen, die „über keine solide Grundlage verfügen und somit kein effizientes Funktionieren gewährleisten“ (EBDD Jahresbericht 2010: 5) finanziert werden. Die Europäische Stelle für Drogen und Drogensucht betont, dass es gerade in Zeiten wie diesen, wo es um öffentliche Finanzen eher schlecht bestellt ist, umso wichtiger ist sicherzustellen, dass die öffentlichen Gelder auch sinnvoll ausgegeben werden (Vgl. ebd.).

4.8.1 Probleme innerhalb der EU im Kontext der Drogenpolitik

Die Union hat in den letzten Jahren zahlreiche Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Drogenhandels beschlossen. Trotz fortschrittlicher Entwicklungen ist es der EU bisher noch nicht gelungen eine effektive Strategie zu entwickeln, die in der Lage ist den illegalen Handel mit Drogen gänzlich zu unterbinden. Die Gründe hierfür liegen zum Teil in externen Faktoren (mangelnde internationale Kooperation, Raffiniertheit internationaler, krimineller Netzwerke, etc.), interne Probleme innerhalb der Union dürfen jedoch auch nicht außer Acht gelassen werden. Uneinigkeiten, Divergenzen und unterschiedliche Rechtsgrundlagen zwischen den Mitgliedstaaten stören oftmals die Homogenität der Union.

Innerhalb der Mitgliedstaaten gibt es immer wieder Meinungsverschiedenheiten, die die Verhandlungsposition in internationalen Verhandlungen beträchtlich schwächen können.

⁵⁰ „Networks involved in cocaine trafficking and production: Targeting criminal organisations involved in production, processing or trafficking of cocaine including intelligence relating to pre-cursor chemicals and cutting agents“ (<http://www.statewatch.org/news/2009/nov/europol-awfs-third-parties.pdf>).

⁵¹ „Project MUSTARD similarly investigates heroin trafficking and related crimes of Turkish and associated criminal organizations“ (<http://www.cas.sc.edu/socy/faculty/deflem/zinterdrugagenc.html>)

⁵² „Synthetic Drugs: Targeting organised criminal networks related to synthetic drug production and/or trafficking and/or the diversion or supply of materials, equipment and/or precursors that are used primarily, but not exclusively, in the production of synthetic drugs, as well as other related criminal activities uncovered in the course of investigations“ (<http://www.statewatch.org/news/2009/nov/europol-awfs-third-parties.pdf>).

Innerhalb der UN-Suchtstoffkommission gab es zwischen den EU-Mitgliedstaaten oftmals divergierende Positionen. Im Verhandlungsprozess über einen neuen Drogenaktionsplan der UN sowie über eine neue politische Erklärung im Jahr 2009 konnte die Union zu keinem einheitlichen Standpunkt kommen, da zwei Mitgliedstaaten „bei der Aufnahme des Begriffs „harm reduction“ (Schadensbegrenzung) in die Erklärung einen Rückzieher machten“ (Kommission, SEK(2010) 1321: 8).

Dazu kommt, dass die Drogenpolitik nach wie vor weitgehend Sache der Mitgliedstaaten und daher der Wirkungsbereich der Kommission begrenzt ist. Die Aufgaben der Kommission im Bereich der EU-Drogenpolitik beschränken sich auf die Sicherstellung der Kohärenz aller Mitgliedstaaten, die Kontrolle und die Bereitstellung von Fachwissen und Finanzmitteln sowie Formulierung, Überwachung und Evaluierung der EU-Drogenaktionspläne und -strategie. Etwas mehr Kompetenz sieht das Stockholm Programm für die Kommission vor, das dieser die volle Verantwortung für die Ausarbeitung der neuen EU-Drogenstrategie für den Zeitraum nach 2012 überträgt.

Die Kommission hat großes Interesse daran, dass die EU in internationalen Gremien einen gemeinsamen Standpunkt vertritt (Vgl. Europäische Kommission SEK(2010) 1321: 3).⁵³

Daher strebt sie die Verstärkung ihrer Rolle bei der Koordinierung der Strafverfolgungsbehörden, insbesondere auf den Haupttrouten des Drogenhandels, an.

Auf der einen Seite propagiert die Union eine Verstärkung und Verbesserung der Kooperation der europäischen Einrichtungen im Bereich der Bekämpfung des illegalen Drogenhandels, auf der anderen Seite aber besteht zwischen Europol und Frontex ein Kampf um Macht und Kompetenzen. Die Grenzschutzagentur Frontex hat im derzeitigen Vergleich zu Europol bedeutend mehr operative Befugnisse und hat sich durch zahlreiche, erfolgreiche Operationen – wie beispielsweise den Joint-Operations im Mittelmeerraum im Jahr 2009 – deutlich in Szene setzen können (Vgl. Litzka 2010: 137). Europol hingegen besitzt weitaus weniger Erfahrungen im operationellen Geschehen und ist bestrebt, diese in den nächsten Jahren weiter auszubauen

Im Fortschrittsbericht 2010 zum EU-Drogenaktionsplan (2009-2012) der Kommission vom 5. November 2010 wird Kritik geäußert, dass in den letzten beiden Jahren „die Außendimension der Drogenpolitik bisweilen zu sehr auf den Sicherheitsaspekt ausgerichtet“ (Europäische Kommission SEK(2010) 1321: 5)⁵⁴ war. Zudem sind die zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Drittländern abgeschlossenen, bilateralen Verträge und Abkommen in ihrer

⁵³ http://ec.europa.eu/justice/news/intro/doc/com_2010_630_de.pdf

⁵⁴ http://ec.europa.eu/justice/news/intro/doc/com_2010_630_de.pdf

Zusammenarbeit lediglich auf den Aspekt der Angebotsreduzierung ausgerichtet. Für eine effektive Strategie zur Bekämpfung der Drogenkriminalität ist aber eine Balance zwischen Angebotsreduzierung und Nachfragereduzierung grundlegende Voraussetzung. „Ihrem Grundsatz einer ausgewogenen Drogenpolitik und einer gemeinsamen Verantwortung der Nationen angesichts der Universalität des Problems folgend muss die EU in ihren Beziehungen mit Drittländern erneut stärker auf eine Politik der Nachfragereduzierung setzen. Der Schmuggel von für Europa bestimmten Drogen über Regionen wie Westafrika destabilisiert diese Transitländer und fördert die lokale Nachfrage nach Drogen. Dadurch könnte auch der Drogenkonsum in den Nachbarländern dramatisch ansteigen. Daher sieht die Union die Notwendigkeit einer adäquaten Außenhilfe sowie der Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit gegen illegale Drogenhändler (Vgl. Europäische Kommission SEK(2010) 1321: 10f).⁵⁵

Die Wirtschaftskrise und der damit verbundene Wirtschaftsabschwung zwingen die Mitgliedstaaten zu massiven Einsparungen in der Drogenpolitik. Die Kommission sieht dieser Entwicklung mit Sorge entgegen, da eine Kürzung der einzelstaatlichen Mittel für diesen Bereich sich letztlich auch „negativ auf die Qualität und Nachhaltigkeit der Drogenüberwachung in der EU auswirken könnte“ (Europäische Kommission SEK(2010) 1321: 5).⁵⁶ Einsparungen der Mittel für Leistungen im Drogenbereich bedroht die Sicherheit der Gesellschaft und geht zu Lasten derjenigen, die Unterstützung und Therapien dringend benötigen (Vgl. ebd.: 7).

Gleichzeitig äußert die Union starke Bedenken, dass die Wirtschaftskrise nicht ohne Folgen für die Drogensituation bzw. des Drogenkonsums bleiben wird. Sie befürchtet die Auswirkungen der Krise führen zu einer Verunsicherung innerhalb der Gesellschaft, die Betroffene dazu verleiten könnten, Zuflucht in Drogen suchen. In Zeiten zunehmender Arbeitslosigkeit ist es für organisierte kriminelle Banden wesentlich einfacher Personen für die Herstellung und den Verkauf kleiner Mengen von Drogen zu akquirieren. Zudem könnten die Risikobereitschaft und die Drogenkriminalität unter drogensüchtigen Personen steigen, da diesen das nötige Geld fehlt um Drogen zu kaufen (Vgl. ebd.: 11).

Das Drogenproblem ist von globaler Dimension, das nicht von einem Mitgliedstaat allein in Angriff genommen werden kann. Die Union hat erkannt, dass eine internationale

⁵⁵ http://ec.europa.eu/justice/news/intro/doc/com_2010_630_de.pdf

⁵⁶ http://ec.europa.eu/justice/news/intro/doc/com_2010_630_de.pdf

Zusammenarbeit gemäß dem Grundsatz der gemeinsamen Verantwortung, sowohl bilateral (zwischen der EU und Drittländern) als auch im Rahmen internationaler Organisationen, zwingende Voraussetzung für ein effektives Vorgehen gegen die Drogenkriminalität ist. Diese Art von Kooperation setzt die Ausarbeitung regionaler, internationaler und multilateraler Konzepte voraus (Vgl. Rat der Europäischen Union 15074/04: 15).

Die Drogenstrategie 2005-2012 strebt im Bereich der internationalen Zusammenarbeit folgendes Ergebnis an:

„Messbare Verbesserung im Rahmen einer effektiven und öffentlichkeitswirksamen Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen diesen und der Kommission und der Förderung und Entwicklung eines ausgewogenen Konzepts zur Bewältigung des Drogen- und Grundstoffproblems bei den Kontakten zu internationalen Organisationen, bei der Arbeit in internationalen Gremien und bei den Kontakten zu Drittländern mit dem Ziel, die Drogenherstellung und das Drogenangebot in Europa zu verringern und Drittländer im Rahmen der politischen und Entwicklungszusammenarbeit in vorrangigen Gebieten bei der Reduzierung der Drogennachfrage zu unterstützen“

5 Außenpolitische Dimension der Sicherheit

5.1 Sicherheitspolitik der EU

„Um diese Phänomene in den Griff zu bekommen, verfügen die EU-Mitgliedstaaten über ihre eigenen nationalen Sicherheitspolitiken und -strategien; als Reaktion auf die grenzüberschreitende Mobilität von Straftätern sind ferner bilaterale, multilaterale und regionale Strukturen der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten entwickelt worden. Da die betreffenden Anstrengungen jedoch zur Prävention und zur Bekämpfung der betreffenden kriminellen Gruppierungen und ihrer weit über unsere Grenzen hinausgreifenden Tätigkeiten nicht ausreichen, bedarf es zusehends eines EU-weiten Ansatzes“ (Rat der Europäischen Union 5842/2/10, REV 2: 7).

Wesentliche Grundlage der Sicherheitspolitik der EU stellt die im Jahre 2003 verabschiedete Sicherheitsstrategie dar. Dazu Six im Journal für Entwicklungspolitik: „Eine erste Station auf dem Weg zu einer globalpolitisch relevanten EU-Außen- und Sicherheitspolitik war die Europäische Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2003“ (Six 2007: 69).

5.1.1 Europäische Sicherheitsstrategie – ein sicheres Europa in einer besseren Welt

Am 12. Dezember 2003 hat der Europäische Rat das Dokument zur Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS), die auf Vorschlag des damaligen Hohen Vertreters der EU für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Javier Solana, zurückgeht, angenommen. Die ESS soll als Beitrag zur Entwicklung einer gemeinsamen Sicherheitsidentität der Europäischen Union dienen, wobei die EU die zukünftigen Herausforderungen und Hauptbedrohungen

Mit der Kontinuität der EU-Erweiterung und dem Anwachsen der Mitgliedstaaten auf damals 25 Staaten sowie einer damit verbundenen Bündelung der Interessen dieser, wuchs die EU zwangsläufig zu einem ernstzunehmenden und handlungsstarken Akteur auf globaler Ebene heran. Dieser neuen Aufgabe will sich die EU mit einem globalen Ansatz innerhalb der ESS stellen.

Aufgrund der zunehmenden Öffnung der Grenzen ist es mehr und mehr zu einem Ineinanderverschmelzen von internen und externen Sicherheitsaspekten gekommen (Vgl. ESS: 2).

Die Union sieht in der Verbreitung von Demokratie, der technologischen Entwicklung und Handels- und Investitionsströme als Ursachen für Wohlstand und Freiheit. Die Globalisierung hat aber auch ihre Schattenseiten, die sich in einer erhöhten Abhängigkeit Europas von vernetzten Infrastrukturen, wie in den Bereichen Energie, Verkehr und Information, widerspiegeln (Vgl. ebd.: 2).

- Terrorismus stellt „eine zunehmende strategische Bedrohung für Gesamteuropa dar“. Terroristische Bewegungen sind im zunehmenden Maße gut ausgestattet und vernetzt sowie größere Gewalt anzuwenden. Europa ist sowohl Ziel als auch Stützpunkt des Terrorismus.
- Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (MVW): die EU sieht in der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen die größte potenzielle Bedrohung für Europa. Internationale Verträge und Ausfuhrkontrollregelungen sollen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen eindämmen. Es muss unbedingt verhindert werden, dass Massenvernichtungswaffen in die Hände terroristischer Gruppen gelangen.
- Regionale Konflikte: regionale Konflikte können europäische Interessen unmittelbar, aber auch mittelbar berühren und Extremismus, Terrorismus und den Zusammenbruch von Staaten hervorrufen.
- Zusammenbruch von Staaten: der Zusammenbruch von Staaten, verursacht durch schlechte Staatsführung, Korruption, schwache Institutionen und mangelnde Rechenschaftspflicht, ist ein ernstzunehmendes, alarmierendes Phänomen, welches die Weltordnungspolitik negativ beeinflusst und die regionale Instabilität vergrößert.
- Organisierte Kriminalität: die Europäische Union ist immer stärker von der organisierten Kriminalität betroffen. Daher ist die Bekämpfung dieser ein erklärtes und primäres Ziel der EU.

Im Rahmen der Europäischen Sicherheitsstrategie wurden drei strategische Ziele entwickelt,

die die Abwehr von Bedrohungen; die Stärkung der Sicherheit in unserer Nachbarschaft und eine Weltordnung auf Grundlage eines wirksamen Multilateralismus umfassen.

Die Umsetzung der Sicherheitsstrategie hat maßgeblich dazu beigetragen, dass grenzüberschreitende Ermittlungen sowie die Koordinierung der Strafverfolgung zwischen den MS der EU wesentlich erleichtert worden sind.

Seit der Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie im Jahr 2003 hat die Union durch eine Reihe von Maßnahmen sowohl für die interne und externe Sicherheit, mit der neuen Strategie für die externe Dimension im Bereich Justiz und Inneres aus dem Jahr 2005 ernstzunehmende Fortschritte erzielen können. Dadurch sind grenzüberschreitende Ermittlungen sowie die Koordinierung der Strafverfolgung wesentlich erleichtert worden (Vgl. Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie, S407/08: 4).

5.1.2 Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union

Das Haager Programm wurde am 4./5. November 2004 als Nachfolger des Tampere Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union als weiteres zentrales Dokument vom Europäischen Rat angenommen. Hauptziel des Programms ist „die Verbesserung der gemeinsamen Fähigkeit der Union und ihrer Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Grundrechte, der Mindestnormen für Verfahrensgarantien und des Zugangs zur Justiz im Hinblick auf den Schutz von schutzbedürftigen Menschen in Übereinstimmung mit der Genfer Flüchtlingskonvention und anderen internationalen Verträgen, zur Regulierung von Wanderungsbewegungen und zur Kontrolle der Außengrenzen der Union, zum Kampf gegen organisierte grenzüberschreitende Kriminalität und zur Bekämpfung der Bedrohung durch den Terrorismus, zur Realisierung des Potenzials von Europol und Eurojust, zur Weiterentwicklung der gegenseitigen Anerkennung von Gerichtsentscheidungen und Urkunden sowohl in Zivil- als auch in Strafsachen sowie zur Beseitigung rechtlicher und gerichtlicher Hindernisse bei Rechtsstreitigkeiten in Zivil- und Familiensachen mit grenzüberschreitenden Bezügen“ (2005/C 53/1, 1).⁵⁷

Für ein Erreichen dieser Ziele ist eine Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit von Polizei- und Justizbehörden, die Rechtsangleichung und die Ausarbeitung einer gemeinsamen

⁵⁷ http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/doc/hague_programme_de.pdf

Politik in verschiedenen Bereichen unbedingt notwendig.

Das Haager Programm bestimmt zehn Prioritäten zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht der Union in den kommenden fünf Jahren auf:

1. „Stärkung der Grundrechte und der Unionsbürgerschaft
2. Bekämpfung des Terrorismus
3. Ausgewogenes Konzept zur Steuerung der Migrationsströme
4. Gemeinsames Asylverfahren
5. Maximierung der positiven Auswirkungen der Einwanderung
6. Integrierter Schutz an den Außengrenzen der Union
7. Datenschutz und Informationsaustausch im richtigen Verhältnis
8. Organisierte Kriminalität: Ausarbeitung eines strategischen Konzepts.
9. Ein leistungsfähiger europäischer Rechtsraum für alle
10. Verantwortung und Solidarität gemeinsam ausüben.“⁵⁸

In der Mitteilung des Europäischen Rats vom 13. Dezember 2004 (16054/04) steht in Bezug auf die polizeiliche Zusammenarbeit folgendes geschrieben: „Für die wirksame Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität und anderer Formen der Schwermriminalität sowie des Terrorismus ist es erforderlich, die praktische Zusammenarbeit zwischen den Polizei- und den Zollbehörden der Mitgliedstaaten und mit Europol zu intensivieren und die auf diesem Gebiet vorhandenen Instrumente besser zu nutzen“ (Europäische Kommission).⁵⁹ Dabei werden Europol und Eurojust eine entscheidende Rolle eingerichtet.

5.1.3 Stockholm Programm

Ein grundlegendes Papier für die Weiterentwicklung und Vertiefung der Sicherheitspolitik der EU ist das Stockholm Programm für „an open and secure Europe serving and protecting the citizens“.

Das Stockholm Programm wurde am 10. und 11. Dezember unter der schwedischen EU-Ratspräsidentschaft beschlossen und gilt als Nachfolgerprogramm in dritter Generation nach

⁵⁸ http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/116002_de.htm

⁵⁹ http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/doc/hague_programme_de.pdf

Tampere (2000 – 2004) und Den Haag (2005 – 2009) für den Bereich Justiz und Inneres. Es bildet ein Gerüst für Maßnahmen in den Bereichen der Unionsbürgerschaft, der Justiz, der Sicherheit, des Asyls und der Einwanderung für die nächsten fünf Jahre (Vgl. Europäische Kommission).⁶⁰

Vor allem die Konfrontation der EU mit neuen Herausforderungen und dem dadurch entstandenen Druck nach einer Neuausrichtung der Sicherheitspolitik der Union um auf Bedrohungen schneller reagieren zu können, war der Beschluss eines neuen Arbeitsprogramms nur eine Frage der Zeit. Ebenso ausschlaggebend war das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon

Waren die sicherheitspolitischen Interessen in den vorherigen Papieren noch eher allgemein formuliert, so geht das Stockholm Programm bereits mehr ins Detail und wirkt dadurch verbindlicher.

Aufbauend auf den politischen Prioritäten des Vertrags von Lissabon enthält das Programm eine Reihe von Maßnahmen und Prioritäten für die (Weiter-)Entwicklung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

Wie bereits im Titel des Programms enthalten steht die Sicherheit der Bürger und Bürgerinnen der Europäischen Union als erste Priorität.

Inhaltlich konzentriert sich das Arbeitsprogramm auf sechs Schwerpunktthemen bzw. politische Prioritäten für die nächsten Jahre:

1. Förderung der Rechte der Bürger: ein Europa der Rechte;
2. Europa als Raum des Rechts und der Justiz;
3. Ein Europa, das schützt;
4. Zugang zu Europa in einer globalisierten Welt;
5. Ein Europa der Verantwortung, der Solidarität und der Partnerschaft in Migrations- und Asylfragen;
6. Die Rolle Europas in der globalisierten Welt — die externe Dimension (Vgl. 2010/C 115/01).⁶¹

○ **Förderung der Rechte der Bürger: ein Europa der Rechte**

Die EU steht für gemeinsame Werte und die Achtung der Grundrechte, daher wird dem Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention höchste Priorität beigemessen. Im Vordergrund steht die Schaffung eines einheitlichen europäischen Systems der Grund- und

⁶⁰ http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/intro/fsj_intro_de.htm

⁶¹ Amtsblatt der Europäischen Union (2010/C 115/01)

Menschenrechte auf der Grundlage der Europäischen Konvention und der Charta der Grundrechte (2009/17024/09).⁶²

Im Bereich der Grund- und Freiheitsrechte werden neben der Weiterentwicklung der Kinderrechte, Rechte des Einzelnen im Strafverfahren sowie der Rechte der BürgerInnen im Allgemeinen in den Vordergrund gerückt (Vgl. Baumgartner 2010: 42).⁶³ Insbesondere das Recht auf Freizügigkeit und dessen uneingeschränkte Ausübung ist von besonderer Bedeutung und soll durch die effektive Umsetzung der Europäischen Rechtsvorschriften gewährleistet werden. Dazu gilt es vor allem rechtliche und administrative Hürden wie auch Möglichkeiten des Missbrauchs dieses Rechts zu beseitigen (Vgl. ebd.).

○ **Ein Europa des Rechts und der Justiz**

Bereits im Jahr 1999 sind hinsichtlich der Verbesserung der gegenseitigen Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen und Urteilen sowie der Erleichterung der Zusammenarbeit der Behörden erste Ansätze entwickelt worden, die zu einer schrittweisen Harmonisierung bzw. Annäherung der Rechtsvorschriften führen sollten. Ebenso das Haager Programm legt eine kohärente und effiziente Interaktion der Justizsysteme der MS unter Wahrung der nationalen Rechtstraditionen als Bestandteil fest. Das Stockholm Programm sieht daher eine Weiterentwicklung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung durch die Schaffung von Mindestrechten und Festlegung von Mindestvorschriften vor. Damit soll das Vertrauen der MS in die Rechtssysteme erheblich gestärkt werden. Mitberücksichtigt sollen auch die Bürger werden, die durch eine Erleichterung des Zugangs zur Justiz profitieren sollen (Vgl. ebd.: 43).⁶⁴

○ **Ein Europa, das schützt**

Die Aufgabe der EU ist es die Sicherheitslage in Europa zu verbessern und damit die drohenden Gefahren rechtzeitig zu erkennen und abzuwenden. Zur Verwirklichung des Ziels eines sicheren Europas soll noch im Jahr 2010 eine gemeinsame Strategie der inneren Sicherheit verabschiedet werden, die auf die oben genannten Kriminalitätsformen und Bedrohungen reagieren kann. Dazu ist vor allem auch eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung, des Bordermanagements (Grenzmanagement), des

⁶² Öffentliches Register des Rates: Ratsdokument zum Stockholm Programm vom 2. Dezember 2009: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st17/st17024.de09.pdf>

⁶³ http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/03_04/files/EUROPAEISCHE_UNION.pdf

⁶⁴ http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/03_04/files/EUROPAEISCHE_UNION.pdf

Katastrophenmanagements und –schutzes wie auch der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Vgl. Baumgartner 2010: 43).⁶⁵

Innerhalb der Verbrechensbekämpfungspolitik ist die Schwerpunktsetzung und die Benennung bestimmter Arten von Straftaten der inneren Sicherheit als vorrangiges Anliegen beschlossen worden (Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union: C 115/24: 21). Der Europäische Rat sieht besonderen Anlass, sich in den kommenden Jahren auf die folgenden Straftaten zu konzentrieren: der Schutz vor schwerer und organisierter Kriminalität – innerhalb dieses Punktes werden die Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität, Menschenhandel, sexuelle Ausbeutung von Kindern und Kinderpornographie, Cyberkriminalität, Wirtschaftskriminalität und Korruption sowie Drogen – angeführt Terrorismus und ein umfassendes und effizientes Katastrophenmanagement der Union.

Wie bereits in der vorherigen Auflistung der Straftaten zu entnehmen ist, kommt der Drogenbekämpfung im Bereich der Bekämpfung schwerer und OK eine prioritäre Bedeutung zu.

Hier verfolgt die Union im Rahmen der Strategie zur Drogenbekämpfung (2005-2012) „einen globalen, ausgewogenen Ansatz, der auf einer gleichzeitigen Reduzierung von Angebot und Nachfrage basiert“ (Amtsblatt der Europäischen Union: C 115/24: 24).

○ **Zugang zu Europa in einer globalisierten Welt**

Die Union wird auch weiterhin die Erleichterung des rechtmäßigen Zugangs zum Hoheitsgebiet der MS forcieren, parallel dazu müssen aber Maßnahmen ergriffen werden, die illegaler Migration und grenzüberschreitender Kriminalität unter Wahrung eines hohen Maßes an Sicherheit entgegenwirken. Maßnahmen zur Verstärkung des Grenzschutzes durch Grenzkontrollen sollten jedoch nicht den Zugang zu Schutzsystemen von insbesondere schutzbedürftigen Personen und Gruppen verhindern. (Vgl. ebd.:26).

Besondere Bedeutung erlangt die Weiterentwicklung eines integrierten Grenzmanagements und damit die Stärkung der Rolle der EU-Grenzschutzagentur Frontex, die ihre Fähigkeit verbessern soll um auf verändernde Migrationsströme reagieren zu können.

Der Ausbau des European Border Surveillance System – Eurosur – soll der schrittweisen Entwicklung eines Grenzmanagements an den südlichen und östlichen Grenzen dienen. Die Förderung der Interoperabilität und die Schaffung einheitlicher Standards der Grenzüberwachung sind grundlegende Pfeiler eines wirksamen Bordermanagements.

⁶⁵ http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/03_04/files/EUROPAEISCHE_UNION.pdf

Mittelfristig soll auch die Zusammenarbeit mit Drittländern verbessert und ausgebaut werden (Vgl. 2009/17024/09).⁶⁶

Die Verbesserung an den Außengrenzen im Hinblick auf die Erreichung des doppelten Ziels der Erleichterung des Zugangs und der Verbesserung und Gewährleistung der Sicherheit steht im Mittelpunkt der Migrationspolitik der EU. Mit dem „best practice“-Ansatz, mit dem die effektivsten Techniken herausgefunden und –gefiltert werden sollen, dient der Erreichung dieses Ziels. „Darüber hinaus sollten die Möglichkeiten eines umfangreicheren Informationsaustauschs und einer engeren Zusammenarbeit zwischen Grenzschutzbehörden und anderen Strafverfolgungsbehörden, die im Inneren des Gebiets arbeiten, untersucht werden, damit die Effizienz für alle Beteiligten verstärkt und die grenzüberschreitende Kriminalität wirksamer bekämpft werden kann“ (Rat der Europäischen Union 17024/09: 56).

- **Ein Europa der Verantwortung, der Solidarität und Partnerschaft in den Bereichen Migration und Asyl**

Kernthema des Mehrjahresprogramms ist ohne Zweifel die Migrationspolitik, die auch in Zukunft fester Bestandteil der EU-Außenpolitik sein wird. Im Ratsdokument zum Stockholm Programm vom 2. Dezember 2009 steht dazu: „Der Europäische Rat ist sich der Chancen und Herausforderungen bewusst, die sich aus der größeren Mobilität der Menschen ergeben, und er betont, dass eine gut gesteuerte Migration für alle Beteiligten nutzbringend sein kann“ (Rat der Europäischen Union 17024/09: 59).

Die Zusammenarbeit mit Drittstaaten in Form von Mobilitätspartnerschaften stellen den wichtigsten strategischen und langfristigen Kooperationsrahmen im Hinblick auf die Steuerung der Migration dar. Hierbei kann auch auf bereits vorhandene bilaterale Kooperationsabkommen zurück gegriffen werden. Eine erfolgreiche Umsetzung und effektive Nutzung dieser Partnerschaften erfordert eine verbesserte Koordinierung und darüber hinaus erhebliche Anstrengungen für den Aufbau von Kapazitäten in den Herkunfts-, Transit- und Zielländern. Derzeitige Hauptschwerpunktländer in der Zusammenarbeit sind Länder in Afrika und Ost- und Südeuropa, jedoch stehen auch Dialoge und Formen der Kooperation mit

⁶⁶ http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.26419!menu/standard/file/Klar_Stockholmsprogram.pdf

anderen Ländern und Regionen (wie etwa Asien und Lateinamerika) in Planung (Vgl. Rat der Europäischen Union 17024/09: 59).⁶⁷

Der Rat fordert im Hinblick auf die Verwirklichung eines Gesamtansatzes die Weiterentwicklung und Konsolidierung des integrierten Ansatzes, der durch die strategische Anwendung der vorhandenen Instrumente beschleunigt sowie durch die stärkere Koordinierung verbessert werden soll. Dazu betont er die Signifikanz der Erhaltung des Gleichgewichts zwischen drei Bereichen: der Förderung von Mobilität und der legalen Migration, der Optimierung der Verknüpfung zwischen Migration und Entwicklung sowie der Prävention und Bekämpfung der illegalen Einwanderung (Vgl. ebd.).

Im Hinblick der legalen Einwanderung (betreffend der Drittstaatenangehörigen die sich rechtmäßig in der EU aufhalten) ist die erfolgreiche Integration ein zentraler Faktor. Die Erarbeitung wirksamer Integrationsmaßnahmen auf europäischer Ebene soll dazu beitragen, einen optimalen Nutzen aus der Einwanderung ziehen zu können (Vgl. ebd.).

- **Die Rolle Europas in einer globalisierten Welt – die externe Dimension von Freiheit, Sicherheit und Recht**

Der Europäische Rat betont die herausragende Bedeutung der externen Dimension im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele des Stockholm Programms. Die interne Sicherheit und externe Sicherheit sind untrennbar miteinander verbunden, daher ist es auch notwendig, in beiden Bereichen bzw. für beide Bereiche Maßnahmen zu erarbeiten. Für ein effektives gemeinsames Handeln auf dem Gebiet der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sollen diesbezügliche politische Maßnahmen in die allgemeinen Politikbereiche der Union integriert werden. Dazu wird auch auf die im Vertrag von Lissabon enthaltenen neuen Möglichkeiten für ein effizienteres außenpolitisches Handeln verwiesen.

Die Gewährleistung eines hohen Maßes an Schutz erfordert eine verstärkte Zusammenarbeit der Union mit den Mitgliedstaaten sowie auch mit Drittstaaten. Gemeint sind jene Drittstaaten, die in den Bereich der strategischen oder geografischen Prioritäten der EU fallen

⁶⁷ Ratsdokument zum Stockholm Programm vom 2. Dezember 2009:
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st17/st17024.de09.pdf>

(wie etwa Bewerberländer, EWR- und Schengenstaaten oder Vereinigten Staaten von Amerika und die Russische Föderation sowie auch internationale Organisationen).

Der Rat sieht überdies eine Verstärkung der operativen Vereinbarungen von Europol und Eurojust sowie der Arbeitsvereinbarungen mit Frontex vor. Dazu werden die Verbindungsbeamten der EU-Mitgliedstaaten angehalten „in verstärktem Maße zusammenzuarbeiten sowie Informationen und bewährte Verfahren auszutauschen“ (Rat der Europäischen Union).⁶⁸ Die Prioritätensetzung soll sich maßgeblich nach den außenpolitischen Prioritäten orientieren.

5.1.4 Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholm Programms

Die Kommission hat am 20. April 2010 einen umfangreichen Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholm Programms vorgelegt. Unter dem Titel „Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas“ (KOM(2010) 171: 1f). fast die Kommission ihre Ziele für die nächsten Jahre in einem maßnahmenorientierten Papier zusammen.

„Europa ist in zunehmendem Maße mit einer Kriminalität konfrontiert, die nicht an Landesgrenzen haltmacht. Wir haben die Pflicht, eng mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament, wichtigen Drittstaaten sowie gegebenenfalls mit der Wirtschaft zusammenzuarbeiten und alles zu tun, damit die Unionsbürger in Sicherheit leben können“ (ebd.: 6).

Ebenso die EU-Kommissarin für innere Angelegenheiten, Cecilia Malmström, sprach sich klar zu einer noch wirkungsvolleren Bekämpfung der organisierten Kriminalität sowie der Erhöhung des Strafausmaßes für Cyber-Angriffe und Internetdiebstahl aus. In der Presseaussendung der Kommission erklärte sie: „Das in Stockholm festgelegte Programm ist ein Wegweiser für ein freies und sicheres Europa. ... Wir werden Instrumente einführen, mit denen wir die organisierte Kriminalität wirkungsvoller bekämpfen können, und wir werden die neuen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon nutzen, um Cyber-Angriffe und Identitätsdiebstahl im Internet unter Strafe zu stellen. Eines meiner Ziele ist außerdem die Schaffung eines gemeinsamen, auf Solidarität beruhenden Asyl- und Zuwanderungssystems“ (Europa.EU).⁶⁹

Der Umfang des Aktionsplans umfasst insgesamt 170 Initiativen, die zielführend für die Schaffung eines einheitlichen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bis zum Jahr

⁶⁸ Öffentliches Register des Rates: Ratsdokument zum Stockholm Programm vom 2. Dezember 2009: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st14/st14449.de09.pdf>

⁶⁹<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/447&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=de>

2014 beitragen sollen. Dabei kommt der Bekämpfung des Drogenschmuggels eine wesentliche Bedeutung zu. Als eine mögliche Variante zur Unterbindung des Drogenhandels wurde die „Bündelung der Strafverfolgungskapazitäten der Mitgliedstaaten für bestimmte Drogen und Routen“ (KOM(2010) 171: 8)⁷⁰ genannt. Insbesondere strebt die Kommission die Verbesserung der Zusammenarbeit der EU-Agenturen und Einrichtungen, wie etwa der Außengrenzagentur Frontex, Europol, Eurojust und des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) an, die für ein effizientes Vorgehen mit den notwendigen Befugnissen und Mittel ausgestattet werden sollen um die vorgesehenen Ziele zu erreichen.

Im Allgemeinen enthält der Aktionsplan der Kommission folgenden Vorschläge:

Hinsichtlich des Datenschutzes für BürgerInnen der Union wird eine wesentliche Verbesserung in allen Politikbereichen der Union, aber auch im Rahmen der Außenbeziehungen der EU mit internationalen Kooperationspartnern angestrebt. Die seit 1995 bestehende EU-Datenschutzrechtlinie muss hierfür neu überarbeitet werden und an die neuen Gegebenheiten angepasst werden.

Die EU sieht es für erforderlich, sich auf eine umfassende Sicherheitsstrategie der Union festzulegen, die insbesondere auf die Stärkung der Zusammenarbeit in den Bereichen Strafverfolgung, Katastrophenschutz und –bewältigung sowie des Grenzschutzes ausgerichtet ist.

Die Vereinigten Staaten von Amerika stellen einen wichtigen Partner im Bereich der Terrorismusbekämpfung dar. Die Aushandlung eines langfristigen Abkommens über die Verarbeitung und Übermittlung von Finanztransaktionen ist daher unbedingt erforderlich. Um den Terrorismus gezielt bekämpfen zu können, ist es notwendig, deren Finanzquellen lahmzulegen. Dafür soll ein spezielles Programm zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus (TFTP) dienen.

Darüber hinaus ist die vorgesehene EU-Strategie für die Verwendung von Fluggastsätzen (Passenger Name Record – PNR) zwecks der Strafverfolgung, der Verhütung und der Bekämpfung des Terrorismus und der OK. Auch sieht die Kommission es für notwendig, europäische Rahmenbedingungen für die Übermittlung von PNR-Daten an Drittstaaten festzulegen. Die Grenzsicherheit für die Einreise und Ausreise von Personen soll durch ein Erfassungssystem maßgeblich erhöht werden.

⁷⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms.

Im Bereich der EU-Migrationspolitik steht die Schaffung eines gemeinsamen und einheitlichen EU-Asylsystems im Vordergrund.

Abschließend beinhaltet der Aktionsplan sämtliche Teilbereiche des Stockholm Programms (siehe Stockholm Programm oben), wobei geplante Aktionen in einen bestimmten Zeitrahmen gesetzt werden. Der Maßnahmenkatalog für den Teilbereich Drogen umfasst u.a. die „Bewertung der aktuellen EU-Drogenstrategie, des EU-Drogenaktionsplans und der Kohärenz zwischen interner und externer EU-Drogenpolitik sowie Verlängerung der Laufzeit der Strategie und des Aktionsplans Kommission“ im Zeitraum von 2010-2012 sowie die „Mitteilung zur dauerhaften Einrichtung einer operativen EU-Koordinationsstelle für Maßnahmen zur Drogenprävention außerhalb der EU, insbesondere in Westafrika“ (ebd.:41) bis zum Jahr 2012.

Die Kommission sieht überdies eine finanzielle wie auch politische Unterstützung internationaler Organisationen und Sicherheitsplattformen zur Bekämpfung des Handels mit Drogen und Drogenausgangsstoffen vor.

5.2 Maßnahmen im Bereich der Sicherheitspolitik

Zur Erleichterung der Zusammenarbeit wurde eine Reihe von Instrumenten entwickelt. Zu den wichtigsten Maßnahmen gehören folgende:

- „Lageanalysen und Zukunftsszenarien: Antizipation von Bedrohungen. Europol und andere EU-Einrichtungen erstellen regelmäßige Bewertungen der Bedrohungslage“ (Rat der Europäischen Union 5842/2/10, REV 2: 8). Dazu zählen auch die Einrichtung von gemeinsamen Polizei- und Zollzentren (wie beispielsweise das Centre de Coopération Policière et Douanière in Luxemburg oder auch das Forum Salzburg);
- „Angemessene Reaktion: Planung, Programmaufstellung und Folgenmanagement“ (Vgl. ebd.). Durch speziell abgestimmte Arbeitsprogramme, Strategien und Arbeitspläne soll der Bedrohung des Terrorismus, dem Drogenhandel und Menschenhandel, der organisierten Kriminalität sowie dem Katastrophenschutz entschieden entgegengewirkt werden.
- „Wirksamkeit vor Ort: die Arbeit der Einrichtungen und Stellen“ (Vgl. ebd.). In den letzten Jahren wurden zahlreiche EU-spezifische Einrichtungen, wie unter anderem

Europol, Eurojust und Frontex, geschaffen, die dem Zwecke der Kriminalitätsbekämpfung dienlich sind.

- „Auf gegenseitiger Anerkennung beruhende Instrumente, Instrumente für den Informationsaustausch und Instrumente zur Erleichterung gemeinsamer Ermittlungen und Einsätze“ (Vgl. ebd.: 7f). Diese Instrumente umfassen den Europäischen Haftbefehl, Datenbanken, wie etwa das SIS, und der Einsatz gemeinsamer Ermittlungsgruppen, die die operative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten wesentliche erleichtern.
- „Zur Bewertung der Wirksamkeit unserer Maßnahmen entwickelte Evaluierungsmechanismen“ (Vgl. ebd.: 8).

5.3 Vertrag von Lissabon – Veränderungen in der Sicherheitspolitik

Seit Bestehen des Vertrags von Lissabon gab es einige Veränderungen im Bereich der Justiz und Innenpolitik der Union.

Insbesondere ist eine schrittweise Stärkung von Europol als Zentrum des Informationsaustausches zu erkennen.

Der Vertrag von Lissabon sieht für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) eine deutliche Aufwertung vor. Neu ist unter anderem die Funktion eines vom Rat zu ernennenden Vize-Präsidenten der Kommission, dem „Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“, der als Scharnier zwischen der GASP und anderen Außenbeziehungen, wie beispielsweise der Entwicklungspolitik fungieren soll und gleichzeitig auch das Amt des Vizepräsidenten der Kommission und den Vorsitz im Außenministerrat inne hat – so genannter „kleiner Doppelhut“ (dies ist die Bezeichnung für eine rechtliche Verbindung zweier Ämter oder auch Funktionen in unterschiedlichen Institutionen).⁷¹

Seit 2009 bekleidet Catherine Ashton das Amt zur Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Sie führt den Vorsitz im Rat "Auswärtige Angelegenheiten" und leitet die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.⁷²

⁷¹ Vgl. <http://de.wikipedia.org/wiki/Doppelhut>

⁷² <http://consilium.europa.eu/policies/council-configurations/foreign-affairs/high-representative-of-the-union-for-foreign-affairs-and-security-policy.aspx?lang=de>

Administrative Unterstützung erhält die Hohe Vertreterin für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik vom Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD), einem diplomatischen Dienst mit dem Ziel der Entwicklung einer europäischen Außenpolitik. Der EAD ist der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik unterstellt und unterstützt diese in folgenden Bereichen:

- „Durchführung und Ausarbeitung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP);
- in seiner Eigenschaft als Präsident des Europäischen Rates für Auswärtige Angelegenheiten;
- in seiner Eigenschaft als Vizepräsident der Kommission im Bereich der Außenbeziehungen“ (Europa.EU).⁷³

5.3.1 Die polizeiliche Zusammenarbeit im Vertrag von Lissabon

Die polizeiliche Zusammenarbeit ist im VvL, gemäß Kapitel 5, Artikel 69f, Punkt 1 wie folgt definiert: „Die Union entwickelt eine polizeiliche Zusammenarbeit zwischen allen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich der Polizei, des Zolls und anderer auf die Verhütung oder die Aufdeckung von Straftaten sowie entsprechende Ermittlungen spezialisierter Strafverfolgungsbehörden“ (Amtsblatt der Europäischen Union/2007/C 306/01).⁷⁴

Europol wurde seit dessen Bestehen immer wieder wegen seiner fehlenden Kontrollmechanismen kritisiert. Das interne Kontrollsystem – die GKI – wie auch die externen Überprüfungsmechanismen durch Parlamente oder unabhängige Gerichte waren äußerst beschränkt und nicht in der Lage „wirksamen Rechtsschutz gegen die Amtshandlungen von Europol zu gewähren“ (Degenhardt 2003: 304).

Bisher war Europol Teil der intergouvernementalen dritten Säule des EUV – der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJSZ) und unterlag der Entscheidungsgewalt des Rats der Justiz- und Innenminister. Für die Beschlussfassung galt das Prinzip der Einstimmigkeit, d.h. Entscheidungen, Anordnungen und Beschlüsse mussten von allen 27 Mitgliedstaaten eingewilligt werden. Bereits ein Veto eines Mitgliedstaates konnte Beschlüsse

⁷³http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/rx0013_de.htm

⁷⁴ <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:DE:HTML>

verhindern oder unnötigerweise in die Länge ziehen, so führte die erforderliche Einstimmigkeit oft zu langwierigen Verhandlungen und „faulen Kompromissen“ (Fehérváry 2009: 4). Aufgrund des Mangels an Sanktionen wurde der Prozess der Umsetzung von Vereinbarungen über gemeinsame Maßnahmen von einigen Mitgliedstaaten in vielen Fällen verzögert.

Das Europäische Parlament war bisher mit äußerst geringen Kompetenzen und Kontrollmöglichkeiten ausgestattet. Nur im Fall von ernsthaften Veränderungen wurde das Parlament darüber unterrichtet. Überlegungen den Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit in Strafsachen einer umfassenden Neuregelung zu unterwerfen, gab es bereits vor Beginn des Verhandlungsprozesses im Rahmen des Vertrags von Lissabon und fanden schlussendlich Berücksichtigung im endgültigen Vertragswerk. Durch den Reformvertrag erhält das Parlament neue Befugnisse und Kontrollrechte über das Polizeiamt. Auch die nationalen Parlamente erhalten durch die Übertragung von Kontrollbefugnissen eine wesentliche Aufwertung.

In Bezug auf die Kompetenzverteilung gab es wesentliche Veränderungen. Bisher war der Politikbereich Justiz und Inneres in der Entscheidungsfindung durch den Europäischen Rat dominiert. Der Vertrag von Lissabon sieht im Europäischen Parlament einen gleichberechtigten Partner gegenüber dem Europäischen Rat. Das Parlament ist künftig bei der Prüfung der Aktivitäten sowie der Festlegung des jährlichen Haushaltsplans von Europol maßgeblich beteiligt. Anstelle des Prinzips der Einstimmigkeit tritt ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren.

Durch die Schaffung der Stelle eines Datenschutzbeauftragten, der auf Vorschlag des Europol-Direktors vom Verwaltungsrat ernannt wird (Vgl. Andre 2010: 91), sollen hinsichtlich der Datenschutzstandards wesentliche Verbesserungen und Kontrollmöglichkeiten erreicht werden.

Auch die europäische Strafverfolgungsbehörde Eurojust erhält durch den Reformvertrag erweiterte Befugnisse, so erhält es die Kompetenz grenzüberschreitende Ermittlungen und Strafverfolgungen einzuleiten. Einer besseren Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten dienlich sind nationale Eurojust-Koordinationsysteme, die in speziellen Fällen eng mit den bereits existierenden, nationalen Eurojust-Anlaufstellen zusammen arbeiten sollen. Zudem erhält Eurojust eine uneingeschränkte Befugnis bei der Verarbeitung von personenbezogenen Daten (Vgl. Telepolis).⁷⁵

⁷⁵ <http://www.heise.de/tp/r4/artikel/31/31792/1.html>

5.3.2 Europol soll stärker werden

„Mit dem Vertrag von Lissabon ist eine deutliche politische Willenserklärung gesetzt worden, die Europol in seiner Strategie umsetzen wird“ (Email Habitzl 2010).

Durch die im Vertrag von Lissabon erteilte Mandatserweiterung ist Europol handlungsfähiger geworden. Durch die Reform und neuen Rahmenbedingungen des Vertrags von Lissabon hat Europol den formellen Status einer EU-Agentur und gleichzeitig (gemäß Art. 88) bedeutend mehr Kapazitäten und Fähigkeiten im Kampf gegen die schwere internationale Kriminalität und Terrorismus erhalten. In der Praxis bedeutet das, dass das Polizeiamt an innerhalb des neuen Rechtsrahmens schneller Änderungen einleiten kann, da Entscheidungen von nun an nach der Zwei-Drittel Mehrheit abgestimmt werden (Vgl. ebd.).

Der Direktor des europäischen Polizeiamtes Robert Wainright ist hinsichtlich der neu gewonnen Kompetenzen äußerst zuversichtlich und sieht dadurch für Europol sowie generell für die polizeiliche Zusammenarbeit in der EU große Chancen. Der Reformvertrag von Lissabon und die durch ihn vorgesehene Ausweitung des Mandatsbereiches eröffnen der Arbeit von Europol ganz neue Perspektiven. Europol-Direktor möchte das Polizeiamt in naher Zukunft zu einer kriminellen Informationsdrehscheibe sowie operativen Institution in Form eines „Support-Centers“ in der EU aufbauen. Künftig will Europol mit den Mitgliedstaaten gemeinsam eine gewichtige Rolle in der Gestaltung eines Europas für mehr Sicherheit einnehmen.

„As a symbol of its new status and the successful future it anticipates Europol has taken the opportunity to refresh its image with a new corporate identity“ (Europol).⁷⁶

5.4 Drogenpolitik in den EU-Außenbeziehungen

Die Prioritäten der EU-Außenbeziehungen wurden in der Drogenstrategie 2005-2012 festgelegt. Sie sieht eine Ausweitung des Einflusses und bessere Positionierung der Union auf internationaler Ebene im Bereich der Drogenbekämpfung vor. Dafür ist es notwendig, dass die EU stärker in internationalen Organisationen und Gremien, „wie dem Europarat

⁷⁶ <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=news&news=pr100105.htm>

(Pompidou-Gruppe), dem UNODC, der Dublin-Gruppe, der WHO und UNAIDS als auch auf die Beziehungen der Union zu Drittländern“ (Europäischer Rat, 15074/04: 17)⁷⁷, vertreten ist. Daneben steht die „Förderung eines aufgewogenen Konzepts zur Bewältigung des Drogenproblems“ sowie für die Bekämpfung der (illegalen) Drogenherstellung und des Drogenhandels durch Maßnahmen der Reduzierung der Drogennachfrage im Mittelpunkt der Zusammenarbeit.

Im Dezember 2003 wurde von der EU und den Vereinigten Nationen eine Schlussfolgerung über dessen Beziehungen angenommen. Ziel des Rates ist es zudem „der Stimme der EU bei den VN durch eine entsprechende Steuerung ihrer Erklärungen und eine bessere Koordinierung des Unterstützungsverhaltens mehr Kohärenz zu verleihen“ (ebd.: 17).⁷⁸

Das internationale Übereinkommen gegen Korruption vom Dezember 2005 ist eine weitere gemeinsame Maßnahme im Kampf gegen die organisierte Kriminalität (Vgl. Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen für Westeuropa (UNRIC) Verbindungsbüro in Deutschland).⁷⁹

5.4.1 Die Partnerschaft EU-Afrika

Die erste Ministertagung im Rahmen der EU-Afrika Partnerschaft fand am 11. Oktober 2001 in Brüssel, das erste Gipfeltreffen fand im April 2000 in Kairo statt. Dies bildete den „Auftritt zu einem klarer strukturierten politischen Dialog zwischen der EU und Afrika.“⁸⁰ Mit der Errichtung der Neuen Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas (NEPAD) im Jahr 2001 sowie der Afrikanischen Union (AU) im Jahr 2002 wurden die ersten bedeutenden Grundsteine für eine verbesserte Zusammenarbeit geschaffen (ebd.).

In den vergangenen Jahren wurde die Kooperation zwischen EU und Afrika verstärkt und wesentlich ausgebaut. Neben einer deutlichen Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe der EU wurde im Oktober 2005 eine neue Strategie für Afrika angenommen, mit welcher die Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen maßgeblich unterstützt werden soll.

⁷⁷ Siehe auch:

http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_10375_DE_EU%20Drugs%20Strategy_DE.PDF

⁷⁸ Siehe auch: http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_37249_DE_TDAC05001DE1.pdf

⁷⁹ http://www.unric.org/html/german/pdf/Leporello_EU-VN_d.pdf

⁸⁰ http://europa.eu/legislation_summaries/development/african_caribbean_pacific_states/r13009_de.htm

Die im Dezember 2007 in Lissabon angenommene Gemeinsame EU-Afrika Strategie ist zur Verstärkung der globalen Zusammenarbeit in der Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität, des Terrorismus und des Drogenhandels der beiden Partnerregionen festgelegt worden. Der Rat der Europäischen Union betont in der Strategie, „dass grenzüberschreitende Kriminalität und Drogenhandel die staatlichen Strukturen schwächen und besonderen Anlass zur Besorgnis geben“ (Rat der Europäischen Union 5069/3/10 REV 3: 2). Sie legt „die Grundlage für eine neue strategische Partnerschaft auf Augenhöhe zwischen Afrika und der EU“ (ebd.).

Die Gemeinsame EU-Afrika Strategie verfolgt vier politische Ziele:

- die Stärkung der Partnerschaft als gleichberechtigte Partner;
- die Förderung und Forcierung entwicklungspolitischer Fragen (wie Frieden und Sicherheit, Governance, Menschenrechte, Handel und Integration, etc.);
- das gemeinsame Vorgehen um globale Herausforderungen zu bewältigen;
- die Forcierung einer umfassenden Partnerschaft, bei der der Mensch der Mittelpunkt ist.⁸¹

Im Rahmen der EU-Afrika Strategie wurde ein dreijähriger Aktionsplan für den Zeitraum 2008-2010 angenommen. Neben den partnerschaftlichen Verpflichtungen und strategischen Prioritäten enthält die Strategie folgende Schwerpunkte der partnerschaftlichen Zusammenarbeit: Frieden und Sicherheit, Governance (demokratische Staatsführung) und Menschenrechte, Handel und regionale Integration, Erreichung der Millennium Entwicklungsziele (MDG); Verkehr und Energie; Forschung und Innovation; sowie Kommunikation und Informationsgesellschaft.⁸²

Hinsichtlich der Bedrohung des Friedens und der Sicherheit wurde Folgendes festgestellt:

„While today's global environment has opened up new opportunities to enhance international peace and security, it has also come with new security challenges, which in a world of increasing interdependence and close links between the internal and external aspects of security, only can be addressed through concerted international action, including in a UN context. Issues relating to transnational organised crime, international terrorism, mercenary activities, and human and drugs trafficking, as well as the illicit trade in natural resources,

⁸¹ http://europa.eu/legislation_summaries/development/african_caribbean_pacific_states/r13009_de.htm

⁸² Vgl. http://europa.eu/legislation_summaries/development/african_caribbean_pacific_states/r13009_de.htm

which are a major factor in triggering and spreading conflicts and undermining state structures, are of particular concern“ (Rat der Europäischen Union 16344/07: 7).⁸³

Die Art und Weise der „Hilfeleistung“ keine unbekannte, eine wie bereits durch den Währungsfonds angewandte Strategie: die notwendigen Mittel und Ressourcen für die jeweilige Region bzw. das jeweilige Land werden von einem Land, einer Organisation– in diesem Fall des Geberstaatenverbundes EU– bereitgestellt, wobei im Gegenzug ein Abkommen ausverhandelt wird, das in der Regel den Interessen des Gebers entspricht. Auch der Transfer von Kompetenzen und „Know How“ bzw. Erfahrungen soll in den Ländern der Region schrittweise forciert werden.

Um die Sicherheit der EU zu gewährleisten und neuen Herausforderungen gerecht zu werden, werden kontinuierlich die Auszahlungsbeträge erhöht und da die Union Bedrohungen im Sinne von instabilen Staaten und Regierungen in der Welt als „eine Quelle der Unsicherheit“ (Rat der Europäischen Union 5069/3/10 REV 3: 4) und damit auch als „Hindernis für die Entwicklung“ (ebd.) einstuft, kann ebenso auf Gelder des Entwicklungsfonds (EEF) zurückgegriffen werden.

Die Kooperation in der Region Westafrika findet insbesondere über relevante regionale Organisationen, wie der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS) und der EU statt.

Seit 2009 ist auch das Europäische Polizeiamt Europol in die Aktivitäten der Union in der Region Westafrikas eingebunden. Europol verfasst regelmäßige Analyseberichte auf Grundlage des von Europol jährlich veröffentlichten Organised Crime Reports (OCTA) um Aufschluss über die Sicherheitslage und der wichtigsten kriminellen Gruppen in Westafrika zu geben und um Prioritäten für die Drogenbekämpfung zu setzen.

5.5 Interessen der Europäischen Union

Die sicherheitspolitischen Interessen der EU wurden bereits im Basisdokument der europäischen Sicherheitspolitik– der Europäischen Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2003 – formuliert.

Im Rahmen ESS wurden drei strategische Ziele entwickelt, die grob umrissen die Abwehr von Bedrohungen; die Stärkung der Sicherheit in unserer Nachbarschaft und eine Weltordnung auf

⁸³Vgl. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st16/st16344.en07.pdf>

Grundlage eines wirksamen Multilateralismus umfassen.

Auf die Grundsätze und Ziele der ESS aufbauend entstanden eine Reihe von Dokumenten, die ihre Interessen im Großen und Ganzen sehr ähnlich ausgerichtet bzw. formuliert haben. In der ENP ist die Anlehnung an die ESS sehr deutlich zu erkennen. Sie bestimmt in ihren Dokumenten die Leitlinien der Stärkung von Wohlstand, der Stabilität und der Sicherheit auch über die Unionsgrenzen hinaus.

Die Union ist bestrebt das Vertrauen der BürgerInnen schrittweise zu vertiefen, in dem sie ein Konzept der Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität in Europa verfolgt (Vgl. Rat der Europäischen Union 5842/2/10 REV 2: 3).

„Im Gegensatz zu diesen „echten“ Sicherheitsinteressen sind Sicherheit und Unsicherheit in ihrer Eigenschaft als „soziale Konstrukte“ jedoch anfällig für politische Instrumentalisierung, die anders gelagerte Interessen etwa aus dem militärischen oder wirtschaftlichen Bereich verschleiert. Die Sicherheitsrhetorik dient in diesen Fällen als Vorwand, um hegemoniale Interessen durchzusetzen und die Mittel für diesen Zweck zu legitimieren. Gerade jene Interessenlagen des Nordens, wie der Ressourcenzugang, die Sicherung geostrategischer Einflussphären oder wirtschaftliche Privilegien, die in der gegenwärtigen Neuordnung des internationalen Kräftespiels durch den Aufstieg neuer Regionalmächte wie China, Indien oder Brasilien wieder an Bedeutung gewinnen, spielen dabei eine herausragende Rolle und fungieren als Kontext der Sicherheitsdiskurse, der die dabei relevanten Motive mit definiert.“ (Six 2007: 12).

Clemens Six verwendet den Ausdruck „aufgeklärtes Eigeninteresse (enlightened self-interest), das in der Einsicht besteht, dass EuropäerInnen selbst nicht länger in Sicherheit leben können, während andere Menschen weltweit mit gravierenden Unsicherheiten konfrontiert sind. In diesem Punkt kommt die Kompetenz der Entwicklungspolitik im Rahmen sicherheitspolitischer Eigeninteressen zum Zug. Sie soll dafür sorgen, dass Außenpolitik dem „aufgeklärten Eigeninteresse“ der EuropäerInnen entsprechend dienlich umgesetzt wird“ (Six 2007: 68).

Zentrales Interesse der Union ist die „Absicherung als politisch stabile Wohlstandszone. Dieses dominante Interesse führt dazu, dass der Kern seine Peripherie auf zweierlei Weise wahrnimmt: einerseits als Quelle diverser ökonomischer und politischer Probleme, die ihre umfassenden Stabilitätsinteressen beeinträchtigen, andererseits als vorgelagerte Schutzzone, um Probleme aus der ferneren Peripherie abzuhalten. Diese ambivalente Wahrnehmung der Peripherie als Problemquelle und Problemlösung führt zu der charakteristischen Kombination

aus Exklusionspolitik und Inklusionspolitik der EU gegenüber ihrer Peripherie“ (Vobruba 2007: 2).

Die Exklusionspolitik hat das erklärte Ziel die grenzüberschreitenden Probleme durch Grenzschießungen fernzuhalten. Die Erfolgsaussichten dieser sind wahrlich nicht sehr gut, da Grenzschießungen im Vergleich zu zahlreichen Formen grenzüberschreitender Prozesse schon aus technischen Gründen nicht unbedingt wirksam sind – man denke an grenzüberschreitende Umweltbelastungen über Luft und Wasser (Vgl. ebd.).

Zudem sind die Kosten für wirksame Grenzschießungen, insbesondere für Immigrationskontrollen rechtsstaatlicher Zielländer, äußerst hoch.

Vobruba sieht in der „Politik der Exklusion zur Absicherung des Wohlstandskern der EU nur bedingt Erfolgsaussichten“ (2007: 2f).

Als Gegenstück der Exklusionspolitik wurde die Politik der kalkulierten Inklusion, die der Logik eigennütziger Hilfe folgt, eingeführt. Eigennützige Hilfe entsteht aus der Motivation und dem Interesse eines helfenden Landes heraus, das damit versucht Probleme, „die sich grenzüberschreitend ausbreiten, an ihrem ausländischen Entstehungsort zu lösen“ (Vobruba 2007: 3). Dies kann sich in Form von ökonomischer Aufbauhilfe oder politischer Stabilisierung des jeweiligen (zu unterstützenden) Landes äußern. Im Hintergrund der eigennützigen Hilfe steht meist auch das Interesse der Migrationskontrolle – der Senkung der Migration. „Insgesamt läuft die von der Logik eigennütziger Hilfe bestimmte Politik der kalkulierten Inklusion darauf hinaus, die ärmere Peripherie in einem bestimmten Maße am Wohlstand des EU-Kerns zu beteiligen“ (ebd.).

Aber auch die Politik der kalkulierten Inklusion stößt an ihre Grenzen. Sie ist einerseits mit einem hohen finanziellen Aufwand verbunden und andererseits auf die Bereitschaft der Länder der Peripherie angewiesen, da sie nur als Kooperation zwischen dem Wohlstandskern und der Peripherie funktioniert (Vgl. Vobruba 2007: 3).

5.6 Sicherheit und Entwicklung in der EU-Außenpolitik

„Grundsätzlich handelt es sich bei Entwicklung und Sicherheit um zwei völlig unterschiedliche Zuständigkeiten innerhalb der EU“ (Six 2007: 68). In den letzten Jahren ist jedoch ein deutlicher Trend zur Verknüpfung von Sicherheits- und Entwicklungspolitik in der EU zu erkennen. Die Union rechtfertigt ihre Vorgehensweise in dem sie behauptet, dass

Sicherheit und Entwicklung „wichtige und einander ergänzende Aspekte der Beziehungen der EU zu Drittländern“ (ebd.) sind. Die globale Sicherheit ist zu einem komplementären Ziel sowohl in der EU-Außenpolitik als auch in der Entwicklungspolitik geworden (Vgl. Grimm 2009: 1).

Hinter dem entwicklungspolitischen Ziel der Beseitigung der Armut steckt auch ein sicherheitspolitisches Interesse der Union, nämlich das zentrale Konzept der menschlichen Sicherheit (Vgl. Rat der Europäischen Union 14820/05, DEVGEN 229, RELEX 678, ACP 155: 6). Die Union sieht in Faktoren der Unsicherheit und gewaltsamen Konflikten eines der größten Hindernisse für die Umsetzung und Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele (Vgl. ebd.: 13). Sicherheit und Entwicklung sind daher notwendig um „ein sicheres Umfeld zu schaffen und den Teufelskreis von Armut, Krieg, Schädigung der Umwelt und versagenden Strukturen in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik zu durchbrechen“ (ebd.).

Die EU sieht in der Förderung des weltweiten Friedens und Sicherheit eine ihrer wesentlichen Aufgaben in der Außendimension. Dazu ist sie bestrebt den regionalen und subregionalen Organisationen eine stärkere Rolle einzuräumen und diese in der Koordination der Geberhilfe im Bereich der Konfliktprävention zu unterstützen (Vgl. ebd.).

Die Union vertritt den Ansatz, dass Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele „auch im Interesse langfristigen Friedens und langfristiger Sicherheit, auf kollektiver wie auf individueller Ebene“ (Rat der Europäischen Union 14820/05: 14)⁸⁴ liegen.

Im Europäischen Konsens sind sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission einig, dass ohne Frieden und Sicherheit die Entwicklung sowie Beseitigung der Armut nicht möglich sind, „und ohne Entwicklung und Beseitigung der Armut wird es keinen dauerhaften Frieden geben“ (ebd.). Entwicklung stellt auch im Bereich der illegalen Migration und des Menschenhandels eine effiziente, langfristige Antwort bzw. Lösung dar (Vgl. ebd.).

Six weist darauf hin, dass die konkrete politische Gestaltung dieser Wechselbeziehung sich dahingehend als schwierig erweist, das „geberdefinierte Sicherheitsinteressen in die Entwicklungspolitik wesentlich stärker hineinspielen und in vielen Fällen sogar dominieren“ (2007: 67).

Die EU verfolgt hinsichtlich der Wechselbeziehung von Sicherheit und Entwicklung ein zentrales Konzept, nämlich das der menschlichen Sicherheit. In den letzten Jahren bewegt man sich von dem staatszentrierten Sicherheitsdenken weg und hin zu einem auf globale Risiken ausgerichteten Sicherheitsdiskurs, der Aspekte der Umwelt, Menschenrechte und

⁸⁴ <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/05/st14/st14820.de05.pdf>

Existenzsicherungen mit einschließt. Im Mittelpunkt dieses Ansatzes steht der Mensch als Individuum, in der EU ist das die Sicherheit der Bürger und Bürgerinnen. Dadurch hat der Sicherheitsdiskurs eine globale Dimension angenommen, der zunehmend internationale Organisationen und Akteure mit einbezieht. Six schreibt in diesem Zusammenhang: „Menschliche Sicherheit kann daher als eine „Technologie“ der Entwicklungspolitik verstanden werden, die es internationalen Institutionen, staatlichen Gebern und Einzelorganisationen ermöglicht, umfassend und auch unter Einbeziehung klassischer sicherheitspolitischer Instrumente auf die Konstitution südlicher Gesellschaften und Individuen Einfluss nehmen (2007: 67).

Grimm warnt vor der Gefahr der Unterdeterminierung der Entwicklungspolitik durch die strukturelle Vernachlässigung entwicklungspolitischer Ziele und Dominanz außenpolitischer Interessen. Hier müsste zukünftig auf eine Balance geachtet werden, die möglicherweise in der Ausgestaltung des Europäischen Außendienstes Berücksichtigung finden kann (Vgl. 2009:1).

6 EUROPOL

6.1 Die Gründungsphase polizeilicher Kooperation - TREVI

Der Gedanke der Schaffung einer Kooperationsform bzw. –art zwischen den europäischen Polizeibehörden zur Bekämpfung transnationaler Kriminalität und Erleichterung der Zusammenarbeit über die jeweiligen Grenzen hinweg wurde bereits während der Errichtung der Europäischen Gemeinschaften (EG) laut. Ein erster, wie ebenso erfolgreicher, Versuch stellte die im Jahr 1975 von den damals neun EG-Mitgliedstaaten hervorgegangene informelle Kooperation der Trevi (Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale) Gruppe dar. Die Operation Trevi bestand aus einem Gremium in Form einer ministeriellen Arbeitsgruppe für Fragen der inneren Sicherheit und öffentlichen Ordnung für eine verstärkte Kooperation im Kampf gegen die wachsende Bedrohung terroristischer Anschläge und internationaler, organisierter Kriminalität (OK) (Vgl. Litzka 2010: 35). „Entstanden ist diese Initiative vor allem unter dem Eindruck der Bedrohung der Mitgliedstaaten durch den internationalen Terrorismus wie dem Anschlag der Baader-Meinhof-Gruppe auf die bundesdeutsche Botschaft in Stockholm oder auch der Verschärfung des Nordirland-Konflikts“ (Brüchbach 1997: 6).

6.2 European Drug Unit

Die auf den Europäischen Rat zurückgehende Einrichtung einer European Drug Unit (EDU), eine zentrale Analyseeinheit gegen Rauschgiftkriminalität, kann auch als Anfangspunkt einer Polizeikooperation auf Unionsebene und als Vorläufer von Europol betrachtet werden.

Von der Einigung über die Einrichtung einer solchen Organisation im Rahmen des Vertrags von Maastricht bis zum offiziellen Arbeitsbeginn der EDU im März 1995 sind über vier Jahre verstrichen. Diese Verzögerung war vermutlich auf interne Spannungen und mangelnde Kompromissfindung aufgrund gegenteiliger Interessenslagen innerhalb der Mitgliedstaaten zurück zu führen.

„Die EDU wurde (vorerst) ohne exekutive Kompetenz ausgestattet, aber sie erhielt ein klares Mandat hinsichtlich der Assistenz der nationalen Polizeibehörden“ (Litzka 2010: 79) sowie anderen zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten im Rahmen der strafrechtlichen Ermittlung,

die sich insbesondere auf den Austausch und die Analyse von Informationen und Erkenntnissen (im Fall, dass mindestens zwei Mitgliedstaaten betroffen sind) bezieht

Der anfänglich kleine Mitarbeiterstab von lediglich ein bis zwei Verbindungsbeamten je Mitgliedstaat unterstützte eine Reihe von Operationen der Mitgliedstaaten. Der fortlaufende Anstieg der zu betreuenden Fälle, resultierend aus der wachsenden Vielseitigkeit der Formen der Kriminalität, führte über die Jahre hinweg zu einer oftmaligen Mandatsausweitung. Zuletzt zählten folgende Formen der kriminellen Aktivitäten zu dem Mandatsbereich der EDU:

- Illegaler Drogenhandel,
- Illegaler Handel mit radioaktiven und nuklearen Substanzen,
- Schleusenkriminalität und Menschenhandel,
- Verschiebung bzw. Schmuggel von Kraftfahrzeugen,
- Geldwäscheaktivitäten

Die Ausweitung auf „die Bereiche transnationale Kriminalität, Terrorismus, KFZ- und organisierte Kriminalität sowie auf der anderen Seite zur Ebnung für den Weg für die Schaffung eines vollwertigen Europäischen Polizeiamts“ (Litzka 2010: 79). Fachleute bezeichnen die EDU als eine Vorstufe zu Europol, die auf Grund dieser Tatsache mit weitaus weniger Befugnissen ausgestattet wurde (Vgl. Litzka 2010: 79).

6.3 Das Europäische Polizeiamt Europol

6.3.1 Der formale Status von Europol – die Europol-Konvention

Das vom Rat der EU ausgearbeitete Europol-Übereinkommen (EPol-Übk) bildet das juristische Fundament und die Grundlage für das Zustandekommen des Europäischen Polizeiamts (Vgl. Litzka 2010: 80). Der Bereich der polizeilichen Kooperation wurde im Rahmen des Vertrags von Maastricht aus dem Jahr 1992 (unter Art. K.3 Abs. 2 lit c) in die Dritte Säule der Justiz und Innenpolitik eingegliedert.

Nach einem langwierigen Prozess der Finalisierung einer Reihe von Rechtsakten und Statuten und der endgültigen Ratifizierung aller Mitgliedstaaten ist das EPol-Übk am 1. Oktober 1998 offiziell in Kraft getreten (Vgl. Europol 2009: 21).⁸⁵

⁸⁵ http://www.europol.europa.eu/anniversary/anniversary_publication.pdf

Mit der Eingliederung des Europäischen Polizeiamts Europol in den Rechtsrahmen des Vertrags von Maastricht (Artikel K1, Nr. 9) wurde die Grundlage für das Aktivwerden einer Datenzentrale und das koordinative Zusammenwirken der EU-Polizeien gelegt (Vgl. Litzka 2010: 80).

Die Rolle und Aufgabe des Polizeiamts wurde anfänglich als die eines Informationsmaklers festgelegt, der vorerst nur Informationen sammeln und verwalten, aber nicht selbstständig ermitteln darf. Es besteht lediglich die Inanspruchnahme des Initiativrechts, wobei Europolbeamte nationale Fahnder zur Ermittlung auffordern können.

In der Konvention ist das erklärte Ziel von Europol gemäß Artikel 2, I, wie folgt festgelegt: „To make a significant contribution to the European Union’s law enforcement action in preventing and combating terrorism, unlawful drug trafficking and other serious forms of international crime within its competencies, with a particular emphasis on the criminal organizations involved“ (Europol-Bericht 2009: 14).⁸⁶ Europol besitzt Rechenschaftspflicht gegenüber dem Rat „Justiz und Inneres“.

6.3.2 Aufbau und Struktur von Europol

Als eine Strafverfolgungsbehörde der Europäischen Union hat Europol die Mission die MS bei der Verhütung und Bekämpfung aller Formen schwerer, internationaler Kriminalität und Terrorismus zu unterstützen.

Europol hat die Mitverantwortung ein sichereres Europa für alle BürgerInnen zu schaffen, indem es intensiv mit den europäischen Strafverfolgungsbehörden zusammen arbeitet. Dies geschieht durch den Austausch von Daten und „intelligence“.

Kriminelle und terroristische Netzwerke stellen eine erhebliche Bedrohung für die innere und äußere Sicherheit der EU dar, die größten Bedrohungen sieht Europol im Terrorismus, internationalen Drogenhandel, Menschenhandel, in Euro-Währungsfälschungen und Fälschungen von Zahlungskarten, Betrug, Korruption und Geldwäsche sowie anderen Aktivitäten im Zusammenhang mit der Wirtschaftskriminalität. Neue Gefahren hat Europol in der Computerkriminalität, Mehrwertsteuerbetrug und anderen Formen der Kriminalität im Bereich des Technologiemißbrauchs. Die genannten Formen der Kriminalität wurden vom EU-Ministerrat als prioritäre Zielbereiche deklariert (Vgl. Europol).⁸⁷

⁸⁶ http://www.europol.europa.eu/anniversary/anniversary_publication.pdf

⁸⁷ <https://www.europol.europa.eu/content/page/mission-vision-values-145>

Europol's Vision und Ziel ist es zur Sicherheit der Union beizutragen, in dem es eng mit den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten zusammenarbeitet. Dies wird durch eine gezielte Kombination von operativen Services gewährleistet: einem "Support"- Zentrum für Operationen von Strafverfolgungsbehörden, einer Drehscheibe für kriminaltechnische Informationen und einem Zentrum für Expertise im Bereich der Strafverfolgung (Vgl. Europol 2009:). Europol setzt sich den Standard immer auf dem neuesten Stand der Entwicklungen zu sein, da nur so mit den Aktivitäten der organisierten, kriminellen Banden Schritt gehalten werden kann.

6.3.3 Mandatsbereich von Europol

„Das europäische Polizeiamt – EUROPOL ist eine EU-weit operierende Polizeiorganisation mit dem erklärten Ziel, die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung sowie bei der Prävention gravierender Formen internationaler Kriminalität zu unterstützen“ (Litzka 2010: 81).

Im Unterschied zu den Schengener Abkommen liegt der Schwerpunkt von Europol auf der internationalen organisierten Kriminalität (Vgl. Heise.online).⁸⁸

Europol „soll eine engere und effizientere Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten bei der Verhütung und Bekämpfung der internationalen Kriminalität ermöglichen. Dies gilt insbesondere für die Bekämpfung folgender Kriminalitätsphänomene: illegaler Drogenhandel, Schleusenkriminalität, illegaler Kraftzeughandel, Menschenhandel (einschließlich Kinderpornografie), Geldfälscherei und Fälschung anderer Zahlungsmittel, illegaler Handel mit radioaktiven und nuklearen Substanzen, sowie Terrorismus“ (Europa. EU).⁸⁹ Die Voraussetzung für ein Eingreifen bzw. Einschalten von Europol ist, dass zwei oder mehrere Mitgliedstaaten betroffen sind (Vgl. Sule 1999: 37).

Durch Beschluss des Rates im Jahr 2003 wurde der Mandatsbereich von Europol ausgeweitet. Der Annex zu Artikel 2 der Europol Konvention legt die Zuständigkeit von Europol auf folgende Formen der Kriminalität fest:

- „Straftaten gegen Leben, Freiheit und körperliche Unversehrtheit. Dazu zählen Taten, wie vorsätzliche Tötung; der illegale Handel mit Organen; schwere Körperverletzung; Entführung; Geiselnahme und Freiheitsberaubung; Rassismus sowie Fremdenfeindlichkeit.

⁸⁸ <http://www.heise.de/tp/r4/artikel/6/6861/1.html>

⁸⁹ http://europa.eu/agencies/pol_agencies/europol/index_de.htm

- Straftaten gegen staatliches Eigentum und fremdes Vermögen, wie auch Betrug. Eingeschlossen sind Taten, wie der illegale Handel mit Kulturgütern; Betrugsdelikte; Erpressung; die Nachahmung und Fälschung von amtlichen Dokumenten sowie der Handel mit diesen Papieren; die Fälschung von Zahlungsmitteln; Computerkriminalität und Korruption.
- Straftaten gegen die Umwelt. Hierzu zählen Taten, wie der illegale Handel mit Waffen, wie auch Munition und Sprengstoffen; der illegale Handel mit bedrohten Tierarten, Pflanzen und Baumarten; Umweltkriminalität sowie der illegale Handel mit Hormonen, sowie Wachstumsförderern“ (Litzka 2010: 82).

6.3.4 Aufgabenbereich des Polizeiamts

Europol wurde, wie bereits im Vorfeld erwähnt, im Jahr 1992 gegründet und fand erstmals im Rahmen der intergouvernementalen „dritten Säule“ des Gründungsvertrags von Maastricht Berücksichtigung. Offiziell seine Arbeit aufgenommen hat das Polizeiamt aber erst im Jahr 1999. Sitz des Amtes ist in Den Haag (Niederlande).

Im Gegensatz zu den nationalen Polizeibehörden der Mitgliedstaaten hat Europol keine Vollstreckungsbefugnisse im eigentlichen Sinn, d.h. das Polizeiamt hat keine Berechtigung Hausdurchsuchungen und Festnahmen von Personen vorzunehmen. „Das „keyword“ heißt Information“ (Litzka 2010: 83).

Die Kernaufgabe Europols besteht in der Erleichterung des Informationsaustausches von Daten im Zusammenhang mit Straftaten auf europäischer sowie internationaler Ebene, insbesondere die Erhebung, das Speichern und Abgleichen, sowie die Analyse und Koordination der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten.

Hauptaugenmerk des Polizeiamts liegt in der Gewährleistung einer engeren und effizienteren Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Prävention und Bekämpfung jeglicher Form der internationalen Kriminalität (Vgl. Europa. Einrichtungen der Europäischen Union).⁹⁰

Die Leistungen des Polizeiamts umfassen folgende Tätigkeitsbereiche:

⁹⁰ http://europa.eu/agencies/pol_agencies/europol/index_de.htm

- „die Erleichterung des Informationsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten;
- die Beschaffung und Zusammenstellung und Analyse von Informationen und Erkenntnissen (intelligence) in Form von strategischen Berichten (wie etwa die Beurteilung von Bedrohungslagen und Kriminalitätsanalysen, auf Basis von Informationen und Erkenntnissen der EU-Mitgliedstaaten, aber auch anderer Quellen);
- die unverzügliche Unterrichtung der nationalen Stellen und der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten über die sie betreffenden Informationen sowie aller der mit der Straftat im Zusammenhang stehenden ermittelten Verbindungen;
- die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei den Ermittlungen durch die Übermittlung aller sachdienlichen Informationen an die NSE;
- die Führung und Erhaltung von automatisierten Informationssammlungen;
- die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Fortbildung der Bediensteten der zuständigen Behörden; und
- die Erleichterung der technischen Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten, sowie die Bekämpfung der Euro-Fälschungen sowie anderen Zahlungsmitteln“ (Litzka 2010: 83f).

Voraussetzung für das Tätigwerden von Europol ist gemäß Art. 2, Abs. 1 des Europolübereinkommens (EÜK) das Vorliegen „tatsächlicher Anhaltspunkte für eine kriminelle Organisationsstruktur“ und die Betroffenheit von ein oder mehreren Mitgliedstaaten einer schwerwiegenden Form (international) organisierter Kriminalität, die ein Mitgliedstaat auf nationaler Ebene nicht lösen kann sowie eine Gefahr bzw. Bedrohung für den europäischen Raum darstellt.

Die für Europol festgelegten Gefahrenbereiche sind im EÜK wie folgt angeführt: die Prävention und Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels, des Menschenhandels und –schmuggels, des illegalen Handels mit radioaktiven und nuklearen Substanzen, der Fahrzeugkriminalität, der Fälschungen von Geld- und Zahlungsmitteln sowie der Bekämpfung von Geldwäscheaktivitäten. Zudem ist Europol ebenso für die, mit diesen Formen der Kriminalität in Zusammenhang stehenden Strafdaten zuständig (Vgl. ebd.).

6.3.5 Repräsentation bei Europol - Verbindungsbeamtenetzwerk (Liason officers network)

Europol besteht aus einem Netzwerk von Verbindungsbeamten. Jeder EU-Mitgliedstaat entsendet zumindest einen Verbindungsbeamten in die Europol Zentrale nach Den Haag. In

der Regel sind diese Beamten den nationalen Strafverfolgungsbehörden (den Polizei-, Zollbehörden, etc.) der entsendenden Mitgliedstaaten zuzuordnen (Vgl. Litzka 2010: 85).

Die entsendeten Verbindungsbeamten sind ihrem jeweiligen MS verantwortlich. Ihre Hauptaufgaben bestehen in der Repräsentation und Vertretung der Interessen ihres Landes bei Europol. Sie sind einziges Verbindungsglied zwischen den Mitgliedstaaten und Europol.

Europol ist befugt mit dritten Parteien⁹¹ Kooperationsabkommen anzuschließen. Jene Drittstaaten, die ein solches Abkommen mit Europol eingegangen sind, können unter der Voraussetzung, dass dies Gegenstand der Vereinbarung ist, ebenfalls einen Verbindungsbeamten zu Europol zu entsenden. Derzeit hat Europol ein eigenes Verbindungsbüro in Washington und im Interpol-Hauptsitz in Lyon eingerichtet. Die von Europol eingegangen strategischen und operativen Partnerschaften bzw. Vereinbarungen sind auf der nachfolgenden Skizze ersichtlich.

Operational agreements	Signature / Ratification	Entry into force
Iceland	28.06.01 / 06.09.2001	06.09.2001
Interpol	05.11.01 / 05.11.2001	05.12.2001
Norway	28.06.01 / 24.12.2001	24.12.2001
USA	20.12.02 / 20.12.2002	21.12.2002
Bulgaria	17.06.03 / 12.08.2003	25.08.2003
Eurojust	09.06.04 / 09.06.2004	09.06.2004
Romania	26.11.03 / 16.07.2004	08.07.2004

Strategic agreements	Signature / Ratification	Entry into force
EMCDDA*	19.11.2001	20.11.2001
USA	06.12.20.2001	07.12.2001
ECB*	13.12.2001	14.12.2001
WCO*	23.09.2002	23.09.2002
European Commission	18.02.2003	19.02.2003
Russia	06.11.2003	06.11.2003
UNODC*	16.03.2004	16.03.2004
OLAF*	08.04.2004	08.04.2004
Turkey	18.05.2004 / 28.07.2004	28.07.2004
Colombia	09.02.2004 / 10.02.2004	10.12.2004

Abbildung 2: Europol Anniversary Publication 1999-2009: 36

Die Verbindungsbeamten haben die Autorität für den Austausch von Informationen zwischen ihrer nationalen Stelle (NSE), Europol und anderen Mitgliedstaaten, sie dienen als Art

⁹¹ So genannte „third parties“ - das sind Nicht-EU Staaten oder auch internationale Organisationen wie beispielsweise Interpol

Informationsdienstleister bzw. –transmitter. Sie besitzen den Zugang und die Befugnis Daten aus den Computersystemen von Europol zum Zwecke der Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung schwerwiegender Formen der Kriminalität abzurufen und einzugeben.

Innerhalb der Analysearbeitsprojekte wirken die Verbindungsbeamten (des jeweiligen Mitgliedstaates) als Informationsermittler mit. Der Artikel 7 im Beschluss des Verwaltungsrates regelt die Informationspflicht gegenüber Europol.⁹²

Die Ratsentscheidung vom 6. April 2009⁹³ regelt gemäß Artikel 9 (Liaison officers) unter Absatz 3, die vorgegebenen Arbeits- und Wirkungsbereiche der Verbindungsbeamten. Die Beamten haben die Aufgabe:

- Informationen für Europol von der entsendeten nationalen Stelle bereitzustellen und zu gewährleisten;
- Informationen von Europol an die entsendete nationale Stelle weiterzuleiten,
- die Kooperation mit Europol-Bediensteten durch die Bereitstellung von Informationen und Beratung zu gewährleisten, und
- darauf zu achten, dass der Informationsaustausch zwischen ihrer nationalen Stelle mit anderen Verbindungsbeamten aus anderen Mitgliedstaaten auf Grundlage und im Einklang mit den (jeweiligen) nationalen Rechtsvorschriften geschieht (Vgl. Official Journal of the European Union: L 121/42).

6.3.5.1 Europol-Informationssystem (EIS)

Vorausgesetzt es ist für die Erreichung des Ziels der Verarbeitung von Informationen und Erkenntnissen („intelligence“) erforderlich ist, kann auf personenbezogene Daten zurückgegriffen werden bzw. dürfen personenbezogene Daten eingeholt werden.

Das Informationssystem (IS) ist das Zentrum aller zur Verfügung stehenden Daten. In diesem System werden alle Ermittlungsergebnisse zu „führenden, in der EU aktiven kriminellen Organisationen und deren Mitglieder“ (Wandl 2008: 99) elektronisch gespeichert. Die

⁹² Beschluss des Verwaltungsrats von Europol vom 15. Oktober 1998 veröffentlicht im C 26/88 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 30.1.1999:

http://www.europol.europa.eu/legal/other/files/OJEC_1999C26_09_MB_RightsLiaisOfficers_de.pdf

⁹³ (2009/371/JHA) veröffentlicht in L121/42 Official Journal of the European Union vom 15.5.2009: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:121:0037:0066:EN:PDF>

Verarbeitung und Auswertung von Daten des IS darf von Europol ausschließlich für Ausführung seiner Aufgabe genutzt werden. Das System erfasst „Daten über Personen, die nach Maßgabe des nationalen Rechts des betreffenden Mitgliedstaats einer Straftat oder der Beteiligung an einer Straftat, für die Europol zuständig ist, verdächtigt werden oder die wegen einer solchen Straftat verurteilt worden sind“ (Europa.EU)⁹⁴, und über „Personen, bei denen bestimmte schwerwiegende Tatsachen nach Maßgabe des nationalen Rechts die Annahme rechtfertigen, dass sie Straftaten begehen werden, für die Europol nach Artikel 2 zuständig ist“ (Wandl 2008: 99).

Daten über Personen dürfen gemäß Art. 8 Abs. 2 nur folgende Angaben umfassen:

- den Namen, Vornamen, Geburtsnamen sowie gegebenenfalls einen Aliasnamen;
- das Geburtsdatum und den Geburtsort;
- die Staatsangehörigkeit;
- das Geschlecht;
- falls erforderlich, andere zur Identitätsfeststellung geeigneten Merkmale, wie objektive und unveränderliche körperliche Merkmale (Vgl. Wandl 2008: 1; wie auch Europa.EU).⁹⁵

Ferner dürfen gemäß Artikel 8, Absatz 1, Daten über Personen in das Informationssystem eingetragen, gespeichert und genutzt werden, die Straftaten, Tatvorwürfe, Tatzeiten und Tatorte; Tatmittel, die verwendet werden bzw./oder verwendet werden könnten; Akten führenden Dienststellen und deren Aktenzeichen; der Verdacht der Zugehörigkeit zu einer kriminellen Vereinigung; Verurteilungen, insofern sie Straftaten betreffen, die in den Zuständigkeitsbereich von Europol fallen (Vgl. Wandl 2008: 101); Angabe von der nationalen Stelle, die die Daten eingegeben hat oder Europol, enthalten.

Der Zugriff auf die im Informationssystem gespeicherten Daten ist nur der NSE, den Verbindungsbeamten, dem Direktor und den stellvertretenden Direktoren sowie dazu eigens ermächtigte Europol-Bedienstete vorbehalten. Diese Personen haben ebenso die Befugnis unmittelbar in das System Daten einzugeben und abzurufen. Das „Dänische Protokoll“ bietet jedoch eine Möglichkeit der Abfrage, die „Nichtbefugten“ zumindest Auskunft über die

⁹⁴ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/institutions_bodies_and_agencies/114005b_de.htm

⁹⁵ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/institutions_bodies_and_agencies/114005b_de.htm

Verfügbarkeit von Daten geben (Vgl. Wandl 2008: 102). Änderungen und Löschung von Daten kann nur durch die Stelle erfolgen, die die Daten eingeben hat (Vgl. Europa.EU).⁹⁶ Europol bezieht auch Daten von Drittstaaten und internationalen Organisationen, wie beispielsweise von Interpol, die in das System eingespeist werden.

6.3.5.2 Arbeitsdateien für Analysezwecke (analytic working files – AWFs)

Neben dem IS sieht das EÜK, gemäß Artikel 10, die Unterhaltung einer weiteren automatisierten Datensammlung vor. Dies geschieht durch die Erstellung von Arbeitsdateien zu Analysezwecken – sogenannte „analytic working files“ (AWFs). Zweck dieser Arbeitsdateien besteht in der gemeinsamen Kriminalanalyse, wie der Zusammenstellung, Verarbeitung und Nutzung von Daten, die für eine kriminalpolizeiliche Ermittlung notwendig sind (Vgl. Litzka 2010: 94). Sie stellen „eine operative Analyse von bestimmten kriminellen Aktivitäten bestimmter organisierter Gruppen dar, die mindestens zwei Mitgliedstaaten betreffen“ (Informationsbroschüre 2009 BK: 46).

Eine Arbeitsdatei – „AWF“ – wird auf Initiative eines oder mehrerer Mitgliedstaaten geöffnet, wenn dieses oder diese in einem speziellen Fall Bedarf an einer Zusammenarbeit mit Europol feststellen (Vgl. Wandl 2008: 107). Die Errichtung eines AWF unterliegt strengen Auflagen sowie einer speziellen Anordnung, die von Europol kategorisch befolgt werden muss. Zudem erhalten die AWF-Datenbanken exakte Angaben und Kategorien der in den jeweiligen Kriminalfall involvierten Personen, wie Straftäter, Verdächtige, Kontakte, Zeugen und Opfer, etc. und andere relevante Daten (Vgl. Europol-Bericht 2009: 30).⁹⁷ Es besteht die Möglichkeit, dass andere Mitgliedstaaten sich an den jeweiligen AWF beteiligen.

In Expertenkreisen wird die AWF als das „Herz Europol“ bezeichnet. Sie stellen den eigentlichen operativen Teil des Polizeiamts dar, da Europol im Rahmen einer AWF die Möglichkeit eingeräumt wird operativ an einem Fall mitzuwirken. „Diese AWF sind der eigentliche Mehrwert von Europol. Deren Errichtung und Betrieb stellen das spürbare Plus der internationalen Polizeikooperation im Rahmen von Europol dar“ (Wandl 2008: 104).

⁹⁶http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/institutions_bodies_and_agencies/114005b_de.htm

⁹⁷http://www.europol.europa.eu/anniversary/anniversary_publication.pdf

6.3.6 Indexsystem

Das Indexsystem speichert Daten aus den Analysearbeitsdateien (AWF). Die Speicherung der Einträge ermöglicht es den Verbindungsbeamten festzustellen, ob die in den AWF enthaltenen Dateien wichtige Informationen für den Entsendestaat enthalten (Vgl. Wegscheider 2008: 115). Die Eintragung und Abfrage der vorliegenden Daten in den Europol-Systemtreiber erfolgt durch einen Mitgliedstaat (Vgl. Europa: Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung).⁹⁸ Die alleinige Verantwortung für den reibungslosen technischen wie auch operativen Ablauf des Informationssystems obliegt dem europäischen Polizeiamt.

6.4 Auftretende Probleme in der Praxis

Bereits von Anfang an war klar, dass der Prozess des Zusammenwachsens eines einheitlichen Europas bzw. das Ziel einer homogen funktionierenden Union mit etlichen Schwierigkeiten und Barrieren verbunden ist. In der EU existieren mittlerweile 27 verschiedene Kulturen und Traditionen sowie 23 Amtssprachen. Diese alle unter einem Dach der Union zu vereinen war von Anfang an und ist kein leichtes Unterfangen.

Auch das Polizeiamt Europol sieht sich immer wieder mit Problemen, die auf die unterschiedlichen Traditionen, Politikstile und Rechtsgrundlagen, Bürokratien und Arbeitsweisen der Behörden zurückzuführen sind, konfrontiert.

Komplikationen treten beispielsweise im technischen Bereich sowie in der Bereitstellung und Nutzung von Daten auf. Bei der Installation neuer Techniken und Datenbanken ergaben sich aufgrund des mangelnden Vorhandenseins von Vorrichtungen und EDV-Mindeststandards, vor allem in den ehemaligen Oststaaten, oftmals Schwierigkeiten. Neben technischen Schwierigkeiten gab es häufig erhebliche Unterschiede in der Übermittlung, dem Austausch und der Qualität von Daten innerhalb der Mitgliedstaaten. Einige Mitgliedstaaten versuchen den Datenaustausch mit und über Europol weitgehend zu meiden. Auch der Prozess der Datenübermittlung erweist sich in vielen Fällen als eher langwierig.

Die zu Beginn äußerst eingeschränkten Kompetenzen des Polizeiamts stießen in der praktischen Zusammenarbeit auf erhebliche Schwierigkeiten. So musste in konkreten Fällen

⁹⁸http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/police_customs_cooperation/114005b_de.htm

vorerst einmal von den Mitgliedstaaten geprüft werden, ob ein Tätigwerden von Europol gewährleistet werden kann (Vgl. Interview Lang 2010). Oftmals waren auch die fehlenden Rechtsgrundlagen und –angleichungen Grund für Probleme in der Zusammenarbeit mit Europol (Vgl. Litzka 2010: 98).

„Steigendes Bewusstsein und Einigkeit innerhalb der MS gegenüber der Notwendigkeit einer polizeilichen Kooperation auf europäischer Ebene brachten die Hoffnung mit sich, Barrieren in diesem Sektor beseitigen zu können. Insbesondere die Zusammenarbeit mit der Justiz gestaltete sich als äußerst schwierig. Hier erwartete man sich deutliche Fortschritte und Erleichterungen. Auch etwa das Rechtshilfeübereinkommen und der europäische Haftbefehl brachten nicht die gewünschten Erfolge in der Praxis, wobei die Ursachen sicherlich nicht in den inhaltlichen Komponenten der Vereinbarungen zu suchen sind. Vielmehr liegen die Gründe in der Justizarbeit und in der mangelnden Bereitschaft der Staatsanwaltschaften der MS sich an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Struktur und Arbeitsweise der Justizbehörden wurden nicht der gewünschten juristischen Erleichterung unterzogen und stellen und stellen immer noch eine Behinderung in der polizeilichen Zusammenarbeit dar“ (Litzka 2010: 99).

6.5 OCTA – Organised Crime Threat Assessment

Im Bereich der strategischen Kriminalanalyse leistet Europol einen sehr wichtigen Beitrag. Nach dem Konzept der erkenntnisgestützten Strafverfolgung, das auf die Verbesserung der Kenntnisse über die Gefährdung abzielt (Vgl. Europäisches Parlament)⁹⁹ erstellt Europol Bewertungen der Bedrohungslage in den Bereichen organisierter Kriminalität und des Terrorismus. Dies geschieht jährlich durch die Erstellung von Lageberichten - OCTA und TE-SAT - für internationale Trends und aktuelle Entwicklungen.

Das Organised Crime Threat Assessment, kurz OCTA und von Experten auch als Bedrohungsdokument bezeichnet, ist ein Lagebericht, in dem Erkenntnisse der Kriminalitätsentwicklung gesammelt und veröffentlicht werden. Neben dem OCTA existiert ein weiterer von Europol veröffentlichter Bericht namens TE-SAT (Terrorism Situation and Trend Report). Dieser enthält – wie die Betitelung bereits annehmen lässt - Informationen über die aktuellen Entwicklungen des Terrorismus.

⁹⁹ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/oj/643/643527/643527de.pdf

„Europol erstellt regelmäßig Bewertungen mit umfassenden und vorausschauenden Analysen über Kriminalität und Terrorismus in der Europäischen Union und bietet so unseren Partnern eine gründlichere Einsicht in Kriminalitätsformen, mit denen sie befasst sind“ (Europol).¹⁰⁰ Die europäische Bedrohungsbewertung der organisierten Kriminalität beinhaltet die Auflistung und Beschreibung organisierter krimineller Gruppen, ihre Vorgehensweisen sowie Formen der Kriminalität, von welchen die EU betroffen ist (Vgl. ebd.).¹⁰¹

Es ist das zentrale Dokument, auf dem der Rat seine Prioritäten und Empfehlungen für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität in Europa, aufbaut (Vgl. Europäischer Rat 10099/10: 17).

Die Nationalstaaten (MS) richten ihre Strategien und Methoden für die Kriminalitätsbekämpfung wie –prävention maßgeblich nach den Erkenntnissen und Ergebnissen des Berichts. OCTA wurde in den letzten Jahren nachweislich Teil der nationalen Strategie und der „national actionplans“. Auch die europäische Strategie wird durch den Lagebericht maßgeblich bestimmt. „Die analytische Aufbereitung kriminalstrategischer Statistiken und Strategien unter Einbezug einerseits nationaler Bedürfnisse, andererseits wichtiger EU-bezogener Themen macht OCTA zu einem multidisziplinären Ansatz im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung“ (Litzka 2010: 155).

„Wir verlassen uns mittlerweile auf Europol, dass Europol erkennt, welche Phänomene wo entstehen; dass Europol so zu sagen die Analysen der Nationalstaaten, wo diese Phänomene entstehen in eine europäische Gefahrenanalyse umwandelt und wir die Informationen über diese Analyse bekommen; und wir selbst auch diese auch unsere Beiträge auf die europäische Ebene deponieren können, in diesen AWFs zum Beispiel, und wir dann auf europäischer Ebene gemeinsame wirklich Instrumente und Methoden entwickeln um Kriminalitätsphänomene zu bekämpfen“ (Interview Lang 2010).

Einen Überblick über die Arbeitsweise und Entstehung des OCTA ist aus der nachstehenden Grafik zu entnehmen:

¹⁰⁰ http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts_de&language=de

¹⁰¹ http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts_de&language=de

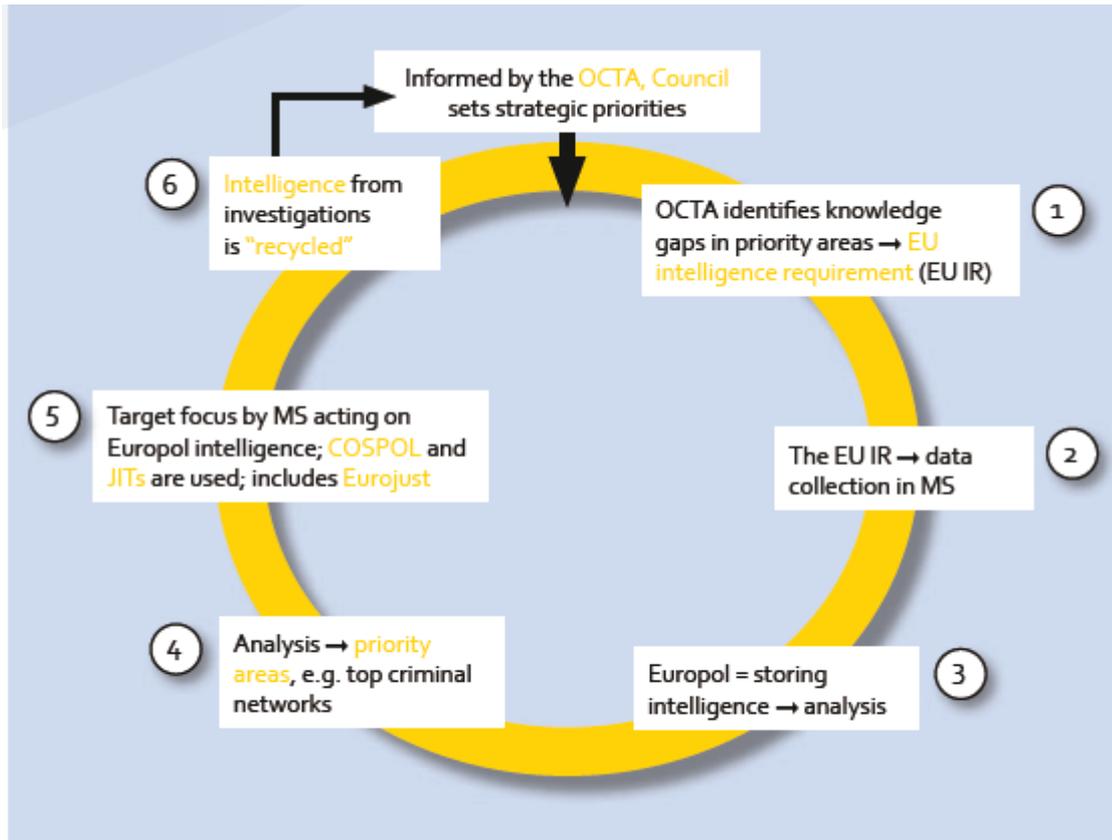


Abbildung 3: Prozess OCTA: Europol Review 2010: 10

6.6 Europol und Drogenbekämpfung

Im Bereich der Drogenpolitik hat Europol bereits langjährige Erfahrungen. Bereits im Jahr 1998 konnte die Gemeinschaft auf die bereitgestellten Daten über den Drogenkonsum und Drogenhandel von der Europol-Drogenstelle sowie der EBDD, die bereits damals eng miteinander zusammenarbeiteten, zurückgreifen.¹⁰² Auch im Drogenaktionsplan von 2000-2004 wurde immer wieder auf die Tätigkeit beider Stellen und dessen Beitrag für die Drogenproblematik hingewiesen.

Das Polizeiamt bzw. dessen Berichte, Analysen und Erkenntnisse dienen heute ebenso als verlässliche Datenquelle für die Union als auch andere internationale Organisationen. Im World Drug Report 2010 verfasst von der UNODC wurde immer wieder auf Quellen von Europol zurückgegriffen bzw. verwiesen.

¹⁰² Vgl. http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_drugs/133092_de.htm

Das Drogenphänomen stellt eine große Gefahr für die BürgerInnen Europas dar, da sowohl auf die kollektive als auch auf die individuelle Gesundheit und Sicherheit Einfluss nimmt (Vgl. Europol Review 2010: 19).

Europol hat in den letzten Jahren seine Unterstützung im operativen Bereich durch den erhöhten Bedarf der Mitgliedstaaten deutlich ausgeweitet. Der Sektor Drogenbekämpfung umfasst eine Reihe von Tätigkeitsbereichen, die die Mitgliedstaaten bei Bedarf bzw. unter bestimmten Voraussetzungen in Anspruch nehmen können. Diese Unterstützung reicht von der Koordinierung, Initiierung von Kriminalforschungen sowie „on the spot“ Assistenzdienste für Strafverfolgungsbehörden in den Mitgliedstaaten. In den letzten Jahren hat sich sowohl die Qualität und Quantität als auch der Austausch von Informationen deutlich verbessert (Vgl. Europol Review 2010: 10).

Europol sammelt die Daten über die in Zusammenhang mit dem Drogenhandel agierenden Netzwerke der organisierten Kriminalität und erstellt im Falle laufender Ermittlungen und Projekte auf Grundlage der eingeholten und alle zur Verfügung stehenden Informationen eine Analysearbeitsdatei. Neben den operativen „Supportmaßnahmen“ stellt das Polizeiamt auch dessen strategische Unterstützung, in Form von Informationen über die kriminellen Gruppen, deren Aktivitäten, etc. sowie die Bereitstellung von Fachwissen und Kenntnissen in diesem Bereich zur Verfügung (Vgl. Rat der Europäischen Union 10099/10, EUROPOL 20: 30).¹⁰³

In der Aushebung von illegalen Laboratorien, die der Herstellung und Veredelung von Drogen dienen, hat Europol eine wesentliche Rolle eingenommen. Insbesondere die Initiierung und Aufstellung von Ermittlungsgruppen vor Ort („on the spot“) liefern einen wesentlichen Beitrag in der Bekämpfung der organisierten Kriminalität (Vgl. ebd.: 34). Ein praktisches Beispiel ist die Operation Andromeda, die im Dezember Jahr 2008 mit der Unterstützung von Europol und Eurojust in Italien durchgeführt wurde. In dieser Operation handelte sich um eine Gruppe organisierter Krimineller albanischer Herkunft, die von deren in Antwerpen (Belgien) vermuteten Standort aus Drogen (Kokain) in mehrere EU-Länder (insbesondere Italien und Großbritannien) vertrieben. Im Jahr 2009 wurden von Eurojust in diesem Zusammenhang drei Koordinationstreffen, die den Weg zu einer gemeinsamen Initiative geebnet haben.

¹⁰³ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st10/st10099.en10.pdf>

Polizeiaktionen wurden in zahlreichen europäischen Staaten durchgeführt, wobei teilweise große Erfolge in der Sicherstellung von Drogen und Festnahme von tatverdächtigen Personen erzielt werden konnten (Vgl. Rat der Europäischen Union 10099/10: 31).

Seit 1999 hält Europol in regelmäßigen Abständen Seminare und Schulungen zur Bekämpfung der illegalen Herstellung von synthetischen Drogen für die EU-Mitgliedstaaten und globalen Partnern. Die Ausbildung wurde von den Teilnehmern sehr gut angenommen, sodass in den letzten Jahren die Anträge dafür deutlich gestiegen sind. Unter den Teilnehmerstaaten sind auch Drittstaaten und internationale Organisationen, wie die US Drug Enforcement Agency, Australian Federal Police, Serbien, die Russische Föderation, südamerikanische und karibische Staaten, etc.

„Europols jährliche Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der organisierten Kriminalität wird zunehmend dazu benutzt, um Prioritäten für die Drogenbekämpfung zu setzen“ (Kommission SEK(2010) 1321: 6).

Die Kommission lobt die Zusammenarbeit zwischen Europol und den Mitgliedstaaten in den letzten Jahren, insbesondere bei den drei COSPOL-Projekten: im Bereich Kokain „Projekt COLA“, im Bereich Heroin „Projekt MUSTARD“ und im Bereich synthetische Drogen „Projekt SYNERGY“.

7 Europol – Westafrika

7.1 Die Rolle von Europol in der internationalen Bekämpfung der Kriminalität

„Internationale Zusammenarbeit ist oberstes Gebot, um polizeiliche Aufgaben mit grenzüberschreitender und internationaler Dimension erfolgreich lösen zu können, deren stark zunehmende Tendenz Tatsache ist“ (Fehérvary 2009: 2).

Die Union erkannte sehr bald, dass eine unionsweite Strategie sowie die Schaffung von Einrichtung zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität alleine nicht ausreichen um effektiv gegen internationale, schwerwiegende Formen der Kriminalität ankämpfen zu können. Der Vertrag von Lissabon schafft einen neuen Kompetenzrahmen für Europol, und legt damit auch eine Grundlage für eine verbesserte Zusammenarbeit auf internationaler Ebene. Europol ist bestrebt die Kooperationen mit Drittstaaten und ihren Partnern weiter zu verstärken und auszubauen. Dies geschieht in der Regel durch den Abschluss von Kooperationsabkommen.

Trotz erweiterter Kompetenzen und verstärkter Bemühungen sich auf dem internationalen Sektor zu positionieren ist das Ergebnis nicht entsprechend den Erwartungen. Dafür gibt es zwei Gründe: Auf der einen Seite fällt es den Ländern außerhalb Europas sichtlich schwer Europol einzuordnen. Darüber hinaus fehlt es noch an Vertrauen und Akzeptanz in das Polizeiamt. Vielmehr ziehen Staaten, wie USA und Russland vor, mit anderen Staaten und Organisationen auf bilateraler Ebene – so auch mit den EU-Mitgliedstaaten – zu kooperieren (Vgl. Interview Lang 2010). Auf der anderen Seite existiert mit Interpol eine bereits deutlich ältere und routiniertere Organisation, die auf dem Sektor der internationalen Verbrechensbekämpfung noch immer eine Monopolstellung inne hat.

In den Bereichen der Technik und des Technologietransfers ist Europa durch seine Expertise und sein „Know-How“ weltweit federführend. Europol hat die neuesten Technologien zur Verfügung, die es ermöglichen effektiv und gleichermaßen flexibel auf Bedrohungen reagieren zu können. „State-of-the-art-Datenbanken“ und hoch technologisierte Kommunikationssysteme gewährleisten einen sicheren Zugriff auf Informationen (Vgl.

Europol).¹⁰⁴ Im Vergleich zu anderen Strafverfolgungsbehörden hat Europol die besten analytischen Unterstützungsmöglichkeiten (Vgl. Email Habitzl 2010).

Kritik hinsichtlich Europols Rolle in der internationalen Verbrechensbekämpfung kommt auch aus den eigenen Reihen, nämlich von den Mitgliedstaaten: „Europol’s role in the (EU) international law enforcement cooperation is marginal, actual meaningful successes are limited, the majority of EU member States are not (sufficiently) contributing to Europol’s „information position“ and Europol is unknown or – at the best – perceived as a political bureaucracy on the investigating field“ (Statewatch.org).¹⁰⁵

7.2 Europols Engagement bzw. Aktivitäten in Westafrika

7.2.1 Organised Crime Threat Assessment on West Africa (OCTA-WA)

Im Oktober 2009 wurde das Europol Organised Crime Threat Assessment on West Africa (OCTA-WA) veröffentlicht. In diesem Bericht wird die wachsende Bedrohung durch die OK aus Westafrika und deren Auswirkung auf die innere Sicherheit der EU identifiziert und die Möglichkeiten einer wirksamen Bekämpfung erläutert. Dabei werden die wichtigsten Aktivitäten der OK ausgehend von Westafrika insbesondere für die Bereiche Drogenhandel, Menschenhandel, illegale Einwanderung und Betrug beurteilt. Darüber hinaus werden die verschiedenen Gruppierungen der OK in Westafrika und ihre Verbindungen zur OK in der EU beschrieben.

7.2.2 Aufgabe von Europol in Westafrika

Um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Drogenfahndungsbehörden im Bereich Westafrika zu forcieren wurden zwei „Kooperationsplattformen“ in Ghana und in Senegal eingerichtet. Ihre Aufgabe besteht hauptsächlich im Austausch von Erkenntnissen und dem Kapazitätsaufbau in Westafrika. Es ist vorgesehen, dass Europol in der Region, sozusagen vor Ort, Probleme erkennt und analysiert sowie eng mit den westafrikanischen Behörden zusammenarbeitet (Vgl. Rat der Europäischen Union 5069/3/10 REV 3: 5).

¹⁰⁴ <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts>

¹⁰⁵ <http://www.statewatch.org/news/2007/sep/europol-strategy-12530-07.pdf>

Die EU und ECOWAS haben die herausragende Bedeutung der Bekämpfung von illegalen Drogen und organisierter Kriminalität erkannt und die Vereinbarung getroffen durch den gemeinsamen Dialog und Gedankenaustausch Wege zur Problemlösung zu finden.

Im Europol Jahresbericht 2009 (Europol Review) wurden die wichtigsten organisierten, kriminellen Gruppen in Westafrika sowie deren kriminelle Aktivitäten, die eine wesentliche Bedrohung für Europa darstellen, analysiert.

Die Union betont die Notwendigkeit der gemeinsamen Nutzung der technischen Mittel und der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden der betroffenen Mitgliedstaaten und deren in Afrika stationierten Verbindungsbeamten unter der Verwendung eines „koordinierten horizontalen Konzepts“ (Vgl. ebd.).

Sie fordert die Konzeption eines mehrdimensionalen Ansatzes, der die Region Westafrika bei der Bekämpfung internationaler Drogenkartelle, die diese Region als Transitraum für ihre Drogen nutzen, unterstützen soll. Weiters erkennt der Rat an, „dass eine Koordinierung der internationalen Zusammenarbeit der Schlüssel zu einem erfolgreichen Vorgehen gegen die organisierte Kriminalität ist und dass eine besser koordinierte Aktion auf EU wie auch auf nationaler Ebene sowie die Zusammenarbeit mit Drittländern und internationalen Organisationen in einem ausgewogenen Ansatz Grundvoraussetzungen für eine größtmögliche Wirksamkeit der Bekämpfung des Drogenhandels sind“ (Rat der Europäischen Union 5069/3/10 REV 3: 5).

Europol arbeitet „eng mit den Ermittlungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten zusammen“, indem es vor Ort bei Ermittlungen, Aushebungen von Kokainlabors sowie bei der operativen Analyse unterstützt.

Innerhalb des europäischen Pakts zur Bekämpfung des internationalen Drogenhandels Unterbrechung der Kokain- und Heroinrouten hat sich die Union auf drei wesentliche Verpflichtungen festgelegt: die Unterbrechung der Kokainrouten; die Unterbrechung der Heroinrouten und das Vorgehen gegen Erträge aus Straftaten.

Der erste Teil – der Unterbrechung der Kokainrouten bezieht sich explizit auf die Region Westafrika.

In Accra (Ghana) und Dakar (Senegal) wurden regionale Zentren für den Informationsaustausch eingerichtet, die mit speziellen auf die Bekämpfung des Kokainhandels angepassten Instrumenten ausgebaut werden sollen. Die Aufgabe dieser Zentren besteht in der Weiterleitung von Erkenntnissen zwischen den Partnern, Verbesserung

der fachlichen Beratung bei örtlichen Ermittlungen sowie die Förderung von Unterstützungs- und Kooperationsmaßnahmen mit westafrikanischen Transitstaaten. Diese Stellen sind mit einem von Europol eingerichteten sicheren internen Kommunikationsnetz (IKT-Netz) miteinander vernetzt sowie auch mit MAOC-N und CELAD-M verbunden. Die regionalen Zentren soll auch der Zugang zu Europols SIENA eingerichtet werden.

Europols Aufgabe besteht darin, eng mit den regionalen Zentren zusammenzuarbeiten um dadurch den Informationsfluss wesentlich zu verbessern (Vgl. Rat der Europäischen Union 8821/10: 5).

Im Bereich der Analyse ist Europol damit beauftragt die Bewertung der Bedrohungslage auf Grundlage des OCTA-WA gegebenenfalls zu aktualisieren und durch speziell zugeschnittene „Bedrohungsmeldungen“ (OC-SCAN) zu ergänzen (Vgl. ebd.:6). Darüber hinaus erstellt Europol operative Analysen in Form von AWFs, wie beispielsweise das Projekt AWF COLA. Ziel ist es den Informationsaustausch „zwischen Europol und den GSVP-Missionen in Westafrika (insbesondere der EU SSR Guinea-Bissau)“ (ebd.) zu fördern um Kapazitäten auf der Ebene lokaler Gebietskörperschaften aufzubauen.

Zudem ist sicherzustellen, „dass Europol die Plattformen der Verbindungsbeamten sowie das Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics (MAOC-N) (Operations- und Analysezentrum zur Drogenbekämpfung im Atlantik) und das Anti Drug Coordination Centre for the Mediterranean (CECLAD) (Koordinationszentrum zur Drogenbekämpfung im Mittelmeer) mit Analysearbeit unterstützt“ (ebd.: 10). Dazu sind die Nutzung des Informationssystems sowie die Einrichtung von AWF vorgesehen. Zudem wird überlegt einen Europol-Verbindungsbeamten für einen bestimmten Zeitraum einzusetzen, der als Verbindungsglied für den Informationsaustausch zwischen den jeweiligen Plattformen fungieren soll (Vgl. ebd.). Zukünftig sollen auch Daten zwischen Europol und ESVP-Polizeimissionen in Westafrika ausgetauscht werden können (Vgl. ebd.)

Der Rat fordert „Entsprechend der Philosophie der regionalen Partnerschaften und der Arbeitsteilung ist die technische Unterstützung für die Herkunftsländer (Lateinamerika und Karibik) und Transitländer (Westafrika) auszubauen und zu koordinieren“ (ebd.: 6). Für die Koordinierung der Maßnahmen zur technischen Unterstützung in der Region Westafrika wurde die Stelle eines Ad-Hoc-Konsultationsmechanismuses eingerichtet.

Probleme können sich hinsichtlich der Qualität und Quantität der Informationen ergeben, hierzu äußert sich der Rat folgendermaßen: „Die Erfüllung der Aufgabe, die Europol bei der Koordinierung der Erfassung und Verbreitung von Daten und Erkenntnissen wahrzunehmen

hat, hängt in entscheidendem Maße von den Informationen ab, die Europol von den Mitgliedstaaten erhält. Es muss untersucht werden, wie die systematische Übermittlung dieses Informationsmaterials durch die Mitgliedstaaten intensiviert werden kann“ (Rat der Europäischen Union 15074/04 Drogenstrategie 2005-2012: 14).

7.2.3 Migration und Ressourcen: die wahren Gründe der Zusammenarbeit?

Übergeordnetes Ziel der Union ist die Sicherheit der Bürger - der Zivilgesellschaft – in Europa und weltweit. Dies ist zumindest aus den Dokumenten und Erklärungen so zu entnehmen. Auf den zweiten Blick wird jedoch deutlich, dass dieses Ziel äußerst vielseitig interpretierbar ist. Es obliegt im Auge des Betrachters was und welche Bereiche und Maßnahmen darunter zu verstehen sind. Wie in so vielen Bereichen lässt die Union es sich offen und trifft bei Bedarf willkürlich ihren Interessen entsprechende Entscheidungen und Maßnahmen unter dem vorgegebenen Ziel der Sicherheit des Bürgers.

Nimmt man den in der ENP häufig verwendeten Begriff der Peripherie und der damit verbundenen Forderung zur Schaffung von „Pufferzonen“ um die Union herum, lässt sich deutlich das dahinterstehende Ziel der Eindämmung und Kontrolle der Migration erkennen. Das bereitwillige Engagement der EU in der Region Westafrika ist mit Sicherheit kein Zufall und ohne eigennützige Absichten. Unter dem Aspekt der Friedenssicherung und Stabilität ist die Union bestrebt, Gefahren von der Peripherie ausgehend zu erkennen und abzuwenden. In einem krisengebeutelten Gebiet, wie es Westafrika eines ist, ist die Gefahr sehr groß, dass Flüchtlinge in das vermeinte Wohlstandsgebiet Europa strömen. Dazu kommt, dass das Gebiet Westafrika in ehemalige Kolonien unter der Führung Frankreichs und Großbritanniens aufgeteilt war. Es ist also nicht ganz unwahrscheinlich, wenn nicht sogar eine logische Konsequenz, dass BürgerInnen sich aus dieser Region sich aus ihrer misslichen Lage befreien und in Erwartung auf ein besseres Leben nach Europa emigrieren wollen.

Dies versucht die Europäische Union vehement und mit allen Mitteln zu verhindern. Auch die zunehmende Forcierung der Kooperation von Europol mit, zur Migrationssteuerung und –kontrolle beauftragten, Institutionen, insbesondere FRONTEX, geht in diese Richtung. Diesbezüglich äußerte sich der Rat im Rahmen des Europäischen Pakts zur Bekämpfung des internationalen Drogenhandels – Unterbrechung der Kokain- und Heroinrouten folgendermaßen: „Die Tätigkeit von EUROPOL und von FRONTEX in der Region muss koordiniert werden, wenn es um die Prävention und Bekämpfung von Netzen der

organisierten Kriminalität geht, die sich auf illegale Einwanderung und/oder Menschenhandel spezialisiert haben“ (Rat der Europäischen Union 8821/10 DG H 3A: 11). Die Forderung der verstärkten Zusammenarbeit Europol's mit der Grenzschutzagentur FRONTEX könnte eine Tendenz zur Verschmelzung von den Bereichen der Migration und Organisierten Kriminalität, mit dem eindeutigen Fokus auf Migration. Die Einrichtung einer Kooperationsplattform in Senegal ist ebenso kein Zufall. So macht die illegale Migration von Senegal nach Europa, insbesondere aufgrund der Nähe des Landes auf die Kanarischen Inseln, der EU in den letzten Jahren erheblich zu schaffen.

Grundsätzlich haben die Drogenpolitik und Migrationspolitik komplementäre Ziele und Interessen. Sie streben nicht nur eine Eindämmung des Problems, sondern auch eine Auslagerung – Externalisierung der Bedrohung an. Beide sind maßgeblich daran interessiert die von anderen Ländern ausgehenden Gefahren möglichst vom EU-Raum fernzuhalten. Dies geschieht in beiden Fällen durch die Verstärkung von Kontrollen und der Sicherung an den EU-Außengrenzen, aber auch in der Abhilfe vor Ort. Gefahrenpotenziale sollen im besten Fall gleich an Ort und Stelle des Geschehens erkannt und mit Hilfe von Maßnahmen abgewandt werden, damit diese erst gar nicht in die Nähe des EU-Raums gelangen. Illegale Waren, Drogen, Menschen da wird kein Unterschied gemacht. Die Methoden der kriminellen Gruppen im Bereich des Drogenhandels und des Menschenhandels, der als Teilaspekt der Migration gesehen werden kann, sind dieselben. Warum soll man diese dann nicht mit den gleichen Methoden und Maßnahmen bekämpfen und damit zwei Fliegen auf einen Schlag erwischen?

Auch der ewige Kampf um Ressourcen könnte ein Grund für das beherzte Engagement der Europäer im Raum Westafrika sein. Die EU stellt für Westafrika einen guten und wichtigen Handelspartner dar. 80 % der Exporte von Fisch und Holz aus der Gemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS) gehen in den EU-Raum. Erwähnt wird jedoch nicht, dass diese Ressourcen der Bevölkerung vor Ort fehlen. Darüber hinaus wird in letzter Zeit eine zunehmende Präsenz europäischer Unternehmen zu verzeichnen, die sich „an den in Westafrika weit verbreiteten illegalen und destruktiven Methoden zum Fischfang und Holzabbau“ (E + Z)¹⁰⁶ zu ihren Zwecken beteiligen.

„Die EU ist in großem Umfang an der Ausbeutung natürlicher Ressourcen in Afrika beteiligt. Sie trägt damit zur Gefährdung der Artenvielfalt und Bedrohung der Lebensgrundlagen von

¹⁰⁶ <http://www.inwent.org/ez/articles/070133/index.de.shtml>

Teilen der Bevölkerung bei. Zudem setzt die EU die Ziele ihrer eigenen Entwicklungspolitik aufs Spiel und erhöht indirekt den Migrationsdruck nach Europa“ (E + Z).¹⁰⁷

7.3 Die Situation aus westafrikanischer Sicht

7.3.1 Interessen und Positionen der Region Westafrika

Die Region Westafrika hat in den letzten Jahren immer wieder durch Bürgerkriege und Krisensituationen in der Öffentlichkeit auf sich aufmerksam gemacht. Die sozialen Bedingungen vor Ort sind demnach prekär, ganz zu schweigen von einem geregelten Arbeitsmarkt und Lohnniveau. Das Fehlen von „good governance“ Strukturen und die ökonomische Flaute im Land sind die schwerwiegendsten Gründe, die den Weg in die Illegalität ebnen. Die Krise ist ein optimaler Nährboden für das Wachstum der Kriminalität und dessen Geschäfte. Man könnte sogar behaupten, dass Armut Teile der Bevölkerung in die Illegalität zwingt, da sich kein anderer Ausweg anbietet. Zudem ist der Drogenhandel ein lukratives Geschäft, mit welchem ein schneller Verdienst eingehandelt werden kann. Solange der Handel mit Drogen ein solch lukratives Geschäft ist und bleibt, wird der Vertrieb von illegalen Substanzen auch weiterhin florieren – das ist eine einfache Milchmädchenrechnung. Die ökonomische Bezeichnung ist das Schema des Angebots und der Nachfrage. Ist die Nachfrage hoch wird auch das Angebot angepasst, fällt die Nachfrage wird das Angebot ebenfalls sinken. Außerdem bieten sich im Land wenig andere Alternativen, die dieselben finanziellen Mittel einbringen, das bedeutet die finanziellen Aspekte des Drogenhandels spielen eine absolut wesentliche Rolle. Der Handel mit Drogen ist in diesem Fall mit Existenzsicherung gleichzusetzen. Kriminelle Gruppen und Drogendealer sind daher wenig daran interessiert, Maßnahmen gegen die Drogenkriminalität zu unterstützen. Sie würden damit ihre Einnahmequellen bzw. ihren Job aufs Spiel setzen. Eine wesentliche Rolle im Kampf gegen die Drogenkriminalität im negativen Sinne haben die Rebellengruppen in den Krisengebieten eingenommen, die ihre Aktivitäten in den letzten Jahren im zunehmenden Maße durch den Drogenhandel finanzieren. Sie widersetzen sich jeglichen staatlichen Strukturen und Gesetzen bzw. sie kämpfen gegen vorherrschende Regime und Regierungen.

¹⁰⁷ <http://www.inwent.org/ez/articles/070133/index.de.shtml>

Ein Kampf gegen diese Rebellengruppen und ihre kriminellen Machenschaften scheint aus derzeitiger Sicht eher erfolglos, denn neben deren kriminellen Netzwerken und Kontakten stellt die Korruption auf Regierungs- und Verwaltungsebene ein momentan unlösbares Problem dar. Einige Regierungen haben gar kein Interesse an der Eindämmung des Drogenhandels, sondern im Gegenteil sie verfolgen selbst materielle Interessen (Vgl. Lennkh 2008: 223). Es gibt erkennbare Tendenzen, dass korrupte Beamte und Politiker in Verbindung mit den Rebellengruppen sind und teilweise auch mit diesen zusammen arbeiten. Diese Tatsache sowie „bad governance“ würden die eher geringen Erfolge in der Zusammenarbeit mit westafrikanischen Regierungen im Bereich der Reduzierung des Drogenhandels erklären. Dies betrifft insbesondere die Umsetzung der Maßnahmen im Bereich der Drogenbekämpfung, die durch das Vorhandensein schwacher Regierungen, die demnach auch keine Durchsetzungskapazitäten und –mechanismen besitzen, massiv erschwert wird. Im Falle eines bürgerkriegsähnlichen Zustandes bzw. eines Bürgerkriegs muss man von einem Ausnahmezustand ausgehen, der ein Land durch eine Regierung kaum regierbar macht. Prävention und präventive Maßnahmen, wie sie von der Union gefordert werden, machen hier wenig Sinn. Die Herstellung von Frieden und Ordnung in demjenigen Land stehen im Vordergrund, die Bekämpfung der organisierten Kriminalität obwohl als Ursache für die Destabilität eines Landes identifiziert, ist eher nebensächlich.

In einigen Regierungen Westafrikas lässt sich eine okzidentalistische Sichtweise, d.h. ein Hass gegenüber westlichen Gesellschaftsstrukturen und Werten, erkennen. Dies ist in den meisten Fällen auch auf religiöse Traditionen und Werte zurückzuführen. Ein Großteil der westafrikanischen Gesellschaft gehört dem Islam an. Viele Muslime in Westafrika fühlen sich zu Terroristen, wie der Al Qaida in Maghreb und dessen Anhängern hingezogen und unterstützen dessen Philosophie (Vgl. Spiegel Online).¹⁰⁸ Innerhalb Côte d'Ivoires gab es in den letzten Jahren massive „gewaltsame, von der Regierung angestachelte anti-französische Proteste“ (Lambach, Daniel 2009: 28), die ihren Hintergrund in der Wirtschafts- und Verschuldungskrise des Landes liegen. Für die vorherrschenden krisenhaften Bedingungen im Land werden die französischen Kolonialmächte verantwortlich gemacht, sodass sich sogar eine radikale Fremdenfeindlichkeit entwickelt hat, die Unruhen und gewaltsame Auseinandersetzungen sowie Vertreibungen zur Folge hatte (Vgl. ebd.: 27). Eine besondere Rolle im Kampf um die Vormachstellung und für die Unabhängigkeit in Westafrika hat Nigeria eingenommen, die im liberianischen Bürgerkrieg deutlich zum Ausdruck kam. Die

¹⁰⁸ <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,679840,00.html>

latent instabile Situation durch verschiedene lokaler Konflikte im Land schwächt Nigerias Position nach außen (Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung).¹⁰⁹

Durch die vorher genannten Gründe entstehen bei der Durchführung von Projekten vor Ort, die von westlichen Staaten und Organisationen initiiert werden, erschwerte Bedingungen zur Kooperation. Die fehlende Vertrauensbasis sowie der Misswillen zur Kooperation gefährden die Projekte und Vorhaben vor Ort.

Die Interessen der westafrikanischen Gemeinschaft ECOWAS, die sich hauptsächlich aus den Eliten des Landes zusammensetzt, entsprechen, trotz ihrer ursprünglich gewollten Abgrenzung und angestrebten Unabhängigkeit von ihren ehemaligen Kolonialmächten Frankreich und Großbritannien und dem bisher maßgeblichen Einfluss Nigerias, fast ausschließlich jenen der EU. Dies ist aus den verschiedenen Dokumenten der Union, die die gemeinsame Basis und Kooperation mit ECOWAS in der Region Westafrika besonders hervorhebt, deutlich zu erkennen. Aufgrund der Inhalte und Prioritätenfestlegung lassen eine starke, dominierende Rolle in der Ausverhandlung der „gemeinsam, erarbeiteten Ziele“ vermuten. Einer der Gründe liegt mit Sicherheit in den wirtschaftlichen Handelsbeziehungen der EU mit Westafrika. Die Union zählt zu den Förderern der Liberalisierung des Handels und damit der Eingliederung von so genannten Entwicklungsländern in den Weltmarkt. Für die Region Westafrika bietet sie mit den gemeinsamen Handelsbeziehungen eine Möglichkeit ihre Waren auch auf dem globalen Markt bzw. den europäischen Markt absetzen zu können. Eine solche Beziehung würde eine Organisation wie ECOWAS, auf keinen Fall gefährden. Hinsichtlich dieser Annahme, könnte man behaupten, die Region Westafrika steht in einem Abhängigkeitsverhältnis zu seinem Handelspartner und ist daher eher bereit auch auf anderen Ebenen, beispielsweise im sicherheitspolitischen Bereich, einzugehen. Das führt wiederum zu einer einseitigen Partnerschaft, die an Kolonialzeiten erinnert. Durch die Einrichtung von Stellen vor Ort für den „gemeinsamen Kampf gegen die Drogenkriminalität“ könnte die Union noch mehr an Einfluss in der Region gewinnen.

Zudem ist die Beziehung zu den ehemaligen Kolonialmächten relevant. Beispielsweise hat die Demokratie Senegal nach wie vor eine sehr gute Beziehung mit ihrer ehemaligen Kolonialmacht Frankreich. Frankreich hat einen starken politischen und wirtschaftlichen Einfluss auf das Land, sodass davon auszugehen ist, dass bei politischen Entscheidungen der

¹⁰⁹ <http://www.bpb.de/files/H51ZJL.pdf>

EU Senegal zu den Befürwortern zählt. Aufgrund dieser Tatsache, ist die Einrichtung einer der zwei Kooperationsplattformen in Senegal sehr gut nachvollziehbar.

Die politischen Eliten der Region Westafrikas haben ebenfalls eine sehr zweifelhafte Position. Nach der Entkolonialisierung, die nach Kritikern niemals stattgefunden hat, haben sich Gruppen von gut gebildeten und bemittelten Eliten gebildet, die die politische Führung in den jeweiligen Staaten übernommen haben. Jenen geht es jedoch mehr um Machtmaximierung und Bereicherung an finanziellen Mitteln und Ressourcen. In Westafrika ist das Kapital ungleich verteilt, die kleine Gruppe der politischen Elite besitzt den größten Teil der Ressourcen und finanziellen Mittel, der sich in der Mehrheit befindliche Rest der Bevölkerung besitzt das Minimum. Durch die jahrelange Misswirtschaft der Elite hat sich die Situation im Landesinneren in den meisten Fällen drastisch verschlechtert, sodass Hilfe und Unterstützung von außen notwendig geworden ist. Die Internationale Gemeinschaft UN und die EU zählen zu den Hauptgeldgebern bzw. Hauptförderern der Region. Jedoch wurde bald erkannt, dass Mittel und Ressourcen, die als Hilfsgelder deklariert sind, oftmals gar nicht beim eigentlichen, vermeintlichen Empfänger – der Zivilgesellschaft – bzw. oftmals nur ein Teil davon, ankommen. Dies ist auf die vorherrschende Korruption und korrupte Politiker zurückzuführen, die ihre eigenen Interessen verfolgen. Grundsätzlich sind die politischen Eliten an ihrer Autonomie interessiert, doch die von ihnen hauptsächlich mitverschuldete prekäre Situation im Land zwingt sie von Außen Hilfe anzufordern und anzunehmen. Die hohe Verschuldung und der eingegangene Pakt mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) verschärfen das Abhängigkeitsverhältnis der westafrikanischen Staaten vom Westen, sodass die Chance für einen unabhängigen, autonomen Kontinent Afrika in Zukunft gleich Null steht.

7.3.2 Traditionen versus Gesetze

Es ist allgemein bekannt, dass in Afrika in Bezug auf die Beachtung und Interpretation der Gesetze nicht allzu sehr geachtet wird. Beispielweise weiß man in Ghana von der Existenz eines inoffiziellen aber ausgeprägten Dualismus im Rechtssystem (Vgl. Afrikapost.de) – „die eine Seite ist offiziell, modern und beruht auf Gesetzen, die andere hingegen ist inoffiziell und beruht auf Traditionen und kulturellen Hintergründen. Legal existiert nur die erste offizielle Variante, die zweite ist kaum anerkannt. Realistisch gesehen ist jedoch das offizielle Recht in das traditionelle eingebettet und beide sind voneinander abhängig“ (ebd.).

Das kann oft zu Verwirrungen und Problemen führen, da einerseits der Zwang die modernen Gesetze zu befolgen und andererseits die moralische Verpflichtung der Wahrung der Traditionen besteht. Als Beispiel ist hier die Waffenproduktion zu nennen. In Ghana besteht eine Jahrhundert alte Tradition bei der Herstellung von Waffen. Waffen wurden und werden hergesellt um der Gesellschaft, der sie angehören, zu dienen. So stoßen die Unterbindung und das Verbot der Herstellung von Waffen vonseiten der westlichen Gesellschaft in der Bevölkerung Ghanas verständlicherweise auf Unverständnis und Widerstand, da es gegen ihre Werte und Traditionen entspricht. Die Auferlegung und Umsetzung von Gesetzen gegen den Waffenhandel aus westlicher Sicht wäre demnach in Ghana undenkbar. Somit stehen die Kriminalisierung des Waffenhandels auf der einen Seite der Tradition sowie die kulturelle Wertschätzung auf der anderen Seite gegenüber (Vgl. ebd.).

7.3.3 Das schwere koloniale Erbe der Region Westafrika

„Rückblickend ist die Dekolonisation Afrikas geradezu rasant verlaufen. Nach 1945 resignierten die Kolonialmächte in Asien angesichts der massiven nationalen Bewegungen zwar recht schnell. Doch in London und Paris dachte zunächst niemand an eine Aufgabe der afrikanischen Kolonien – im Gegenteil! Dort fand so etwas wie eine „zweite koloniale Besetzung“ statt. Frankreich wie Großbritannien favorisierten südlich der Sahara einen mit größeren Investitionen verbundenen „Entwicklungskolonialismus“, der den Metropolen direkten Nutzen und den Afrikanern die für die Unabhängigkeit vermeintlich nötige „Reife“ bescheren sollte. Wellen von Experten wurden nach Afrika entsandt, um den Bauern neue Wege des Anbaus zu weisen und den Arbeitern neue Formen der Arbeit nahelegen. Ein bisschen Demokratie einzuüben war Teil des Programms“ (Bundeszentrale für politische Bildung: 21).¹¹⁰

„Der afrikanische Staat ist ein koloniales Erzeugnis“ (Schicho 2003: 236), der nach seiner Unabhängigkeit von autoritären Verfassungen und einer ungerechten Verteilung des Nationalproduktes (Vgl. ebd.) gekennzeichnet ist. Zudem wird darauf verwiesen, dass die globalen und wirtschaftlichen Strukturen „kein Aussteigen aus der bestehenden Abhängigkeit, sondern nur eine oberflächliche Veränderung“ (ebd.) ermöglicht. Die Politik, die seit 1945 vorherrschend geht nach dem Motto: „Entkolonialisierung ja, Freiheit nein“ (ebd.).

¹¹⁰ <http://www.bpb.de/files/H51ZJL.pdf>

Die Dekolonialisierung hat zu der bereits bestehenden strikten Trennung Westafrikas in Nord und Süd eine weitere Konfliktlinie hervorgebracht, nämlich die Spaltung der Region Westafrika in frankophone und anglophone Länder. Vor allem Frankreich hat nach der Dekolonialisierung die politischen und wirtschaftlichen Verbindungen zu seinen ehemaligen Kolonien weiter aufrecht erhalten. Auch Großbritannien pflegt zum Teil engen Kontakt mit seinen ehemaligen Kolonialgebieten (Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung: 23).¹¹¹ Beide Staaten sind mitverantwortlich an der derzeitigen Situation in Westafrika. Die Phase nach der Dekolonialisierung war geprägt durch eine herrschende Klasse, die den Staat durch ihre teilweise kriminellen Machenschaften und der Gier nach Macht in den Ruin wirtschafteten. Frankreich und Großbritannien sahen keinen Anlass einzuschreiten, solange es ihren Interessen nicht widerlief (Vgl. Schicho 2003: 237). „Die Folge daraus war eine Pervertierung des Staates zum Instrument der Bereicherung einer kleinen Minderheit, die wir Freibeuterklasse nennen“ (ebd.). Lennkh meint im Zusammenhang der Kolonialierung und Dekolonialisierung Afrikas: „Das größte Hindernis aber ist ein koloniales Erbe, das sich als Mangel an staatlichen Institutionen und Fehlen verantwortungsvoller Eliten darstellt“ (2008: 219).

Das Ergebnis sind afrikanische Staaten, die sich durch fehlende Demokratie, Ineffizienz der Regierungen und eine unterdrückte Zivilgesellschaft charakterisieren. Die westlichen Staaten warnen vor einem Absterben des Staates und der Notwendigkeit der Demokratisierung. Die Folge waren aufwendige Demokratisierungsinitiativen, die in einem Ende der Einparteiensysteme und Regimewechsel mündeten.

Der Einfluss der ehemaligen Kolonialmächte ist nicht zu übersehen, beispielweise intervenierte Frankreich bei Präsidentschaftswahlen in Benin zu seinen Gunsten (Vgl. ebd.: 238).

Darüber hinaus „leidet die gesamte Region unter massiven Entwicklungsproblemen, die noch für Jahrzehnte eine nachhaltige Stabilisierung der politischen Lage erschweren werden“ (Bundeszentrale für politische Bildung).¹¹²

„Wir befinden uns am Anfang eines neuen Zyklus; offen ist nur, ist es ein zweiter »scramble for Africa« oder die »postkoloniale dritte Kolonisierung«“ (Schicho 2003: 238).

¹¹¹ <http://www.bpb.de/files/H51ZJL.pdf>

¹¹² <http://www.bpb.de/files/H51ZJL.pdf>

7.3.4 Fehlende Einbindung der Zivilgesellschaft und regionaler Akteure

Einzig und allein der europäische Pakt zur Bekämpfung des internationalen Drogenhandels Unterbrechung der Kokain- und Heroinrouten enthält einen Absatz: „Die technischen Unterstützungsmaßnahmen entsprechen den Bedürfnissen und Prioritäten, wie sie von den Ländern der Region im Rahmen des von der ECOWAS verabschiedeten regionalen Aktionsplans, der von der Kommission unterstützt und auch vom UNODC umgesetzt wird, angegeben werden“ (Rat der Europäischen Union 8821/10: 7), der allgemein auf regionale Interessen Rücksicht nimmt. Als einschlägige Akteure in der Region werden Interpol, UNODC, UNDC, WZO und den Vereinigten Staaten, jedoch keine örtlich ansässigen Organisationen genannt. Auf der einen Seite lässt dies auf die Internationalität dieses Problems rückschließen, auf der anderen Seite fehlt der immer wieder betonte Einbezug regionaler Akteure bzw. sind keine dieser namentlich genannt.

In Bezug auf Westafrika gibt es zwar länderspezifische Auswertungen und Problemlagen, auf die einzelnen Länder der Region extra zugeschnittene Initiativen sind im Dschungel der Dokumente nicht auffindbar.

Es gilt zu überprüfen, wie die Zusammenarbeit vor Ort, also in den Staaten Westafrikas und Europol in der Praxis verläuft. Aus den Berichten des Rates und der Kommission macht es den Anschein, dass speziell auf die Interessen der Union eingegangen wird. Sie wirken fast wie eine schemenhafte und einseitige Darstellung über die Präferenzen und Prioritäten der Union in der Drogenbekämpfung. In keinem der Papiere ist ein Verweis auf die Bevölkerung vor Ort – die „Zivilbevölkerung“ - bzw. die praktische Zusammenarbeit mit den regionalen Organisationen vor Ort.

Man könnte also darauf schließen, dass die Zusammenarbeit der Union auf die der ECOWAS beschränkt ist und davon ausgegangen wird, die Organisation ist in bester Kenntnis der Probleme der Bevölkerung in der Region und ist an einer Verbesserung der Lage interessiert. Zudem gilt es zu hinterfragen, ob die Maßnahmen für die Region angemessen bzw. geeignet sind. Das von der Union so propagierte Konzept der Alternativen Entwicklung (AE) ist diesbezüglich zu hinterfragen, welche konkreten Alternativen, die ebenso lukrativ der Anbau von und Vertrieb von Drogen sind, können den Betroffenen angeboten werden? Vor allem wie verläuft die Phase der Umorientierung bzw. Umgewöhnung auf andere Methoden und wer gleicht Einnahmeneinbußen auf Dauer aus? Die Methode der AE hat auf diese Fragen

keine Antwort, man könnte behaupten die Union hat einmal mehr eine „Lari Fari“-Maßnahme entwickelt, ohne zu hinterfragen, ob eine solche Maßnahme für die Region überhaupt attraktiv erscheint.

7.4 Exkurs: Senegal

Senegal ist eine afrikanische Demokratie, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Lage zu den am wenigsten entwickelten Ländern (Least Development Countries) der Welt zählen. Aus politischer Sicht ist Senegal „als ununterbrochen zivil regiertes Land“ (Grimm 2009: 28) und daher die „positive Ausnahme“ (ebd.) in Afrika. Die Achtung der Menschenrechte sowie auch Frauenrechte und die Trennung von Staat und Religion sind anerkannte Grundprinzipien, die gesetzlich verankert sind. Religiöse und ethnische Konflikte spielen in Senegal keine Rolle, die „soziale Sprengkraft liegt in der Arbeitslosigkeit“ (ebd.). Es gibt keine Ressourcen im Land, einzig und allein der Fischfang ist eine Einnahmequelle.

Die Bevölkerung ist verarmt und ohne Perspektiven, ihr Hoffnungsträger ist daher Europa. In den letzten Jahren sind eine Vielzahl von Flüchtlingen aus Senegal an den Küsten der Kanarischen Inseln verzeichnet worden. Dieser zum Teil unüberschaubare Flüchtlingsstrom ist für die EU zu einem massiven Problem geworden. „Senegal kann bei diesen Entwicklungen stellvertretend für andere (west-) afrikanische Länder stehen. Aufgrund seiner exponierten Lage im äußersten Südwesten des afrikanischen Kontinents dient das Land außerdem als Durchgangsstation für Migranten aus anderen Staaten in der Region. Senegal kommt somit als „Pfortner“ der Europäischen Union eine wichtige Rolle bei der Steuerung der Migrationsströme zu.“¹¹³

Auf Druck der EU hat Senegals Präsident Wade die „Repatriierung“ von illegalen Migranten in die Heimat akzeptiert, was im Land zu heftiger Kritik führte. Trotzdem fördert Senegals Regierung das politische Engagement mit internationalen Organisationen, wie den Vereinten Nationen und der Europäischen Union. Ihre Mitgliedschaft in den Gremien der Afrikanischen Union (AU), der Neuen Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (NEPAD) und die Teilnahme an diversen friedensstiftenden Projekten in der Region (wie beispielsweise der Aufbau einer Brigade der AU-stand-by forces zur Friedenssicherung in Afrika) macht Senegal zu einem wichtigen Partner in den europäisch-afrikanischen Beziehungen.

¹¹³ http://www.kas.de/wf/doc/kas_22801-544-1-30.pdf?110515172337

„Senegal spielt traditionell eine bedeutende Rolle bei der Gestaltung der regionalen Integration. Sowohl in der AU und der NEPAD als auch in den beiden wichtigsten Organisationen in Westafrika ECOWAS und UEMOA verfügt Senegal über großen Einfluss.“¹¹⁴

Der westafrikanische Staat pflegt bis heute ein gutes Verhältnis zu seiner ehemaligen Kolonialmacht Frankreich, die (nach wie vor) einen bedeutenden Einfluss in Senegal hat. „Senegal und Frankreich unterhalten enge und vielseitige Beziehungen. Es finden häufige Treffen zwischen den politischen Verantwortlichen beider Länder statt.“¹¹⁵ Eine Vielzahl der einheimischen Bevölkerung kritisiert die Unabhängigkeit Senegals, die in ihren Augen niemals stattgefunden hat. Die neokolonialen Strukturen im Land und das gute Verhältnis Frankreichs zu Senegal wirken sich dementsprechend positiv in den Verhandlungen und Beziehungen mit der EU aus. Die guten Beziehungen zwischen der EU und Senegal sind durch eine Reihe von partnerschaftlichen Abkommen (wie beispielsweise das Country Strategy Paper for Senegal (2008-2013) und das Economic Partnership Agreement - EPA) besiegelt worden.

Auch die Tatsache, dass Senegal eine Demokratie und im Gegensatz zu anderen westafrikanischen Staaten als stabile Region gilt, ist nicht unwesentlich im Zusammenhang mit dem Aufbau von Kooperationsplattformen bzw. Stützpunkten vor Ort mit dem Ziel der Bekämpfung der Drogenkriminalität.

Der Standort Senegal – Dakar - ist für die Umsetzung der Prioritäten der EU aus mehreren Gründen geeignet:

- Durch die gute Regierungsführung sowie geringe Konflikt- und Krisenanfälligkeit des Landes, gibt es keinen Anlass zur Besorgnis, dass von der EU entsandte Beamte sowie Einrichtungen und Kapazitäten einer Gefahr ausgesetzt würden;
- Die EU erwischt zwei Fliegen auf einen Schlag: Sie kann auf der einen Seite die Bekämpfung des Drogenhandels und auf der anderen Seite das Migrationsproblem vor Ort in Angriff nehmen, steuern und kontrollieren;

¹¹⁴ <http://www.fes-sn.org/Regionale-Integration.html>

¹¹⁵ http://www.diplomatie.gouv.fr/de/landerinformationen_1/senegal_99/frankreich-und-senegal_1186/index.html

- Das gute Verhältnis zwischen Senegal und der EU erleichtert die Durchsetzung von Maßnahmen und Interessen der EU maßgeblich, da Senegal aufgrund seiner internationalen Ausrichtung seine Beziehungen nicht in irgendeiner Weise gefährden will,
- Die EU kann aufgrund eines permanenten Sitzes in Dakar sein langfristiges Ziel des Ownership (Verantwortungsübernahme) verfolgen.

Im Sektor der Infrastruktur hat Senegal in der Region Westafrika eine Art „Leaderfunktion“ eingenommen. Der Freihandelshafen Dakar wurde in den letzten Jahren zu einem bedeutenden Umschlagplatz im westafrikanischen Seehandel. Neben der modernen Ausstattung sind die internationalen Verbindungsrouten des Hafens (wie beispielsweise nach West- und Nordeuropa sowie New York, Houston, Bangkok und Honk Kong etc.) von wesentlicher Bedeutung. Darüber hinaus verfügt Senegal über drei internationale Flughäfen: Dem L.S. Senghor Airport in Dakar, sowie den Flughäfen in Cap Skirring und Saint-Louis.¹¹⁶ Insbesondere im Telekommunikationsbereich ist Senegal Markt führend in Afrika. Das senegalesische Telefonnetz zählt zu den best entwickeltsten des Kontinents und wird fortlaufend modernisiert. Internetanschlüsse sind von hoher Qualität vorhanden und auch der „Mobilfunkmarkt unterliegt einem stetigen Wachstum.“¹¹⁷

Gerade aus diesen genannten Gründen bietet sich Dakar als geeignete Kommunikations- und Kooperationsplattform für Europol an. Das Europäische Polizeiamt erhebt den Anspruch der Entwicklung und Nutzung der modernsten Technologie weltweit. Somit ist eine gute Infrastruktur für die Arbeits- und Prozessabwicklung sowie die Nutzung der eigenen Kapazitäten vor Ort dringend erforderlich. Die Berichterstattung, Kommunikation und Verbindung mit den Mitgliedstaaten und der Europolzentrale in Den Haag ist für die Arbeit Europols zwingende Voraussetzung. Daher ist ein dementsprechend gutes Niveau der Infrastruktur vor Ort dringend erforderlich.

Die Stationierung einer Kooperationsplattform in Senegal kann, neben den anderen bereits genannten Gründen, auch zum Zweck der Stabilisierung der Region dienen. Die Union hat in ihren Maßnahmenpapieren und Dokumenten bereits mehrmals auf die Notwendigkeit von Stabilität und Sicherheit in den Nachbarstaaten und Drittstaaten hingewiesen. Nachdem in der

¹¹⁶ Vgl. http://www.botschaft-senegal.de/infrastruktur_de.html

¹¹⁷ http://www.botschaft-senegal.de/infrastruktur_de.html

Region Westafrikas einige der instabilsten Länder der Welt situiert sind, gehen von dort aus auch mögliche Gefahren und Bedrohungen aus, die die Union unmittelbar betreffen (könnten). Die Positionierung einer Koordinationsstelle vor Ort könnte somit der Versuch sein vom Standort Sengal (Dakar) aus eine gesamte Region zu stabilisieren.

8 Schlussbetrachtung

„Westafrika ist eine Region, in der die meisten der Kernthemen, die im Bereich der externen JL-Politik der EU behandelt werden, zunehmend Anlass zu Besorgnis geben. Als zentrales "Drehkreuz" auf der Kokainschmuggelroute von Kolumbien nach Europa ist sie Ausgangsregion von Drogenhandel, aber auch Terrorismus, speziell in Mauretanien, und illegaler Einwanderung. In den Verhandlungen mit westafrikanischen Ländern geht es daher außer um die politische Stabilität Afrikas auch um die interne Sicherheit der EU-Staatsbürger. Bislang stand die Bekämpfung des Drogenhandels im Mittelpunkt der Zusammenarbeit zwischen der EU und Westafrika. Es ist jedoch eine Zusammenarbeit auf breiterer Ebene erforderlich, um die genannten Themen anzugehen und die Rechtsstaatlichkeit in dieser Region voranzubringen“ (Rat der Europäischen Union 9391/08: 12).

Die Union versucht den Entwicklungen in der illegalen Drogenkriminalität gegenzusteuern, indem die Kapazitäten der Regionalstaaten im Sicherheitssektor gestärkt werden (Vgl. Lacher 2011: 1). Die spezifischen Maßnahmen der EU im Bereich der Bekämpfung des Drogenhandels haben einen deutlichen Fokus auf der Reduzierung von Angebot und Nachfrage. Lacher kritisiert, dass sich durch die Einrichtung von Kapazitäten im Sicherheitssektor die eigentlichen Probleme nicht lösen lassen. Vielmehr bestehen die größten Hindernisse für die Bekämpfung von Schmuggelnetzwerken in einer schwachen regionalen Kooperation und mangelnden Bereitschaft gegen die organisierte Kriminalität vorzugehen (Vgl. Lacher 2011: 4).

Die neuen Formen der organisierten Kriminalität zeigen deutlich eine destabilisierende Wirkung in der Region. Durch die neue Dimension der Flexibilisierung der Strukturen des Terrorismus und der organisierten Kriminalität steht der von der EU propagierte Ansatz der „Comprehensive Security“ vor neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen, die die Grenzen der EU weit überschreiten. Die Union ist daher zur Erkenntnis gekommen, dass kein Land in der Lage ist die komplexen Probleme des internationalen Drogenhandels der heutigen Zeit im Alleingang zu lösen. Das Schlüsselwort heißt Internationale Kooperation. Daher ist die EU bestrebt ihre Zusammenarbeit mit Drittstaaten und internationalen Organisationen (wie den Vereinten Nationen und Interpol) weiter auszubauen.

Zudem möchte die Union ihrem Anspruch eines ernstzunehmenden „global players“ im internationalen Geschehen gerecht werden. Hier steht die EU unter gehörigem Druck, da die

Glaubwürdigkeit der Außenpolitik der EU maßgeblich von der Konsolidierung der in der Region erzielten Erfolge abhängt.

Grundlegendes Ziel der Europäischen Union ist – wie im Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie festgelegt – die Schaffung von Stabilität innerhalb und außerhalb von Europa. Dementsprechend sind auch die EU-Außenbeziehungen auf diesen Fokus ausgelegt. Die Kooperationsabkommen der ENP sind auf Grundprinzipien des Wohlstands, der Sicherheit und Stabilität durch den Aufbau eines „ring of friends“ rund um den EU-Raum. Die Integration von Staaten erhöht zwar auf der einen Seite die Sicherheit, auf der anderen Seite bringt sie die EU aber auch in größere Nähe zu Krisengebieten. Der in der ENP verwendete Begriff „Pufferzone“, die als stabile Sicherheitszone zwischen der EU und den Krisengebieten aufgebaut werden soll, entspricht der Forderung der EU nach mehr „ownership“ ihrer Kooperationspartner. In der Realität ringt die Union jedoch mit der Umsetzung des Konzepts der Verantwortungsübergabe. Auf der einen Seite ist sie bestrebt den Ansatz der Externalisierung von Sicherheit weiter zu verfolgen um Probleme und Konfliktpotenzial vom EU-Raum fernzuhalten. Dazu ist notwendig die Verantwortung abzugeben. Auf der anderen Seite besteht starkes Misstrauen gegenüber den Kooperationspartnern, sodass der EU eine Abgabe bzw. Übergabe der gesamten Verantwortung in einem spezifischen Bereich äußerst schwer fällt. Die vorübergehende bzw. womöglich auch dauerhafte Lösung des Problems liegt in der Einrichtung von Kooperationsplattformen in der Region vor Ort, die von der Union mit sogenannten „Verbindungsbeamten“ besetzt werden, um die Funktion der Kontrolle und Überwachung auszuführen. Im Fall Westafrika bestehen diese Zentren in Senegal und Ghana. Die Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen vor Ort verleiht der Kooperation den Charakter des „capacity building“ und „ownership“ mit der Ausnahme der Möglichkeit der Kontrolle und des sofortigen Eingreifens der EU-Verbindungsbeamten vor Ort, falls die Dinge nicht EU-konform ablaufen. Zudem erleichtert die Einrichtung solcher Stützpunkte die Erkennung von Gefahrenpotenzial direkt an Ort und Stelle. Viele Probleme und Konflikte können so bereits im Vorfeld und vor den EU-Grenzen abgefangen werden – ohne dass sie den EU-Raum jemals erreichen. Für die Beilegung regionaler Konflikte setzt die Union im Allgemeinen drei Schwerpunkte: politische Lösungen, militärische Mittel und eine wirksame Polizeiarbeit.

Ein weiterer guter Grund der regionalen Aktivitäten der Union in Westafrika ist die Migrationskontrolle. Gerade aus Senegal, welches zu den ärmsten Ländern (Least Development Country) weltweit zählt, strömen jährlich tausende Migranten in Richtung

Europa, bevorzugtes Endziel ihrer langen Reise sind die Küstengebiet der Kanarischen Inseln (Spanien). Zudem dient das Land als Durchzugsgebiet für Flüchtlinge und Migranten aus anderen Ländern Westafrikas.

Das Polizeiamt Europol hat die bedeutende Funktion des Informationsmaklers „on the spot“ und ist beauftragt beim Aufbau von Kapazitäten im Bereich der Drogenbekämpfung in der Region Westafrika unterstützend beizutragen. Europol kann bereits auf eine sehr lange Vorgeschichte und umfassende Erfahrungen in der Drogenpolitik zurückgreifen, daher ist es nicht allzu überraschend, dass es für dieses Projekt im Rahmen der Bekämpfung des illegalen Drogenhandels zum Einsatz kommt.

Ziel und eigentliche Aufgabe des Einsatzes von Europol in der Region ist die operative Umsetzung des Konzepts der Externalisierung. Europol unterstützt die regionalen Organisationen und Institutionen beim Aufbau von Kapazitäten, die (im dann Endeffekt) der EU als Kontroll- und Überwachungsmechanismen sowie als „Frühwarnsystem“ für externe Bedrohungen dienen sollen. Die Kooperationsplattform könnte überspitzt als „Drehscheibe der Kontrolle und Überwachung“ bezeichnet werden. Europol-Verbindungsbeamte sitzen in den vor Ort aufgebauten Zentren und dienen als Zugang, Verbindung und Vermittler zwischen den jeweiligen Institutionen der EU, dem Europol Sitz in Den Haag, den Mitgliedstaaten und den regionalen Organisationen. Dies geschieht durch insbesondere durch die Verarbeitung und Übermittlung relevanter Informationen in Bezug auf die Situation bzw. Sicherheitslage vor Ort und daraus ergebenden möglichen Bedrohungen. Durch die Funktion des Frühwarnsystems kann die Reaktionszeit der Union deutlich verlängert werden, da sich die Gefahr bzw. das Gefahrenpotenzial zum Zeitpunkt der Meldung für gewöhnlich erst außerhalb des EU-Raumes befindet. Zudem ist es vorgesehen, dass die (europäische) Einrichtung vor Ort, gemeinsam mit den regionalen Plattformen, Maßnahmen ergreift um der Bedrohung entgegenzuwirken, sodass diese den EU-Raum erst gar nicht passieren kann. Das heißt das Problem könnte, wenn es real auch in der Form umsetzbar ist, von einer externen Stelle außerhalb der EU-Außengrenzen gelöst werden. Wir sprechen dann von einer Krisen- bzw. Gefahrenprävention im Rahmen des Externalisierungskonzepts.

Die EU hebt immer wieder die Notwendigkeit zur Verstärkung der Zusammenarbeit Europols mit der Grenzschutzagentur Frontex hervor. Dies weist auf Absichten der Union die Steuerung und Kontrolle der Migration in ihr Projekt miteinzubeziehen. Es geht also nicht nur um die Bekämpfung des illegalen Drogenhandels allein, sondern sehr wohl auch um Interessen und Interessensumsetzungen in der Migrationspolitik.

Die angestrebte Zusammenarbeit von Europol mit Frontex könnte sich jedoch unter Umständen als problematisch erweisen, da in den letzten Jahren zwischen diesen beiden Einrichtungen ein Kampf um Machtausübung und Kompetenzbereiche stattgefunden hat. Die Grenzschutzagentur Frontex hat derzeit im Vergleich zu Europol bedeutend mehr operationelle Befugnisse. Es bleibt abzuwarten, ob sich diese Differenzen legen und wie sich diese Zusammenarbeit tatsächlich bewährt.

Die sicherheitspolitischen Interessen der EU sind eng verknüpft mit entwicklungspolitischen Prioritäten. Die EU sieht in der „Dritten Welt“ dringende Sicherheitsprobleme, wie wirtschaftliches Versagen, politische Probleme und Gewaltkonflikte, die sich zu einer globalen Bedrohung entwickeln können. Konflikte zerstören nicht nur die Infrastruktur, sondern sie fördern auch die Kriminalität. Sicherheit ist demnach eine Vorbedingung für Entwicklung (Vgl. Europäische Sicherheitsstrategie: 2). Tendenziell kann von einer Verschmelzung von Sicherheitspolitik und Entwicklungspolitik gesprochen werden. So werden Projekte und Maßnahmen zur Förderung von mehr Sicherheit in Drittstaaten von Geldern aus dem Topf der Europäischen Entwicklungshilfefonds (EEF) bezahlt. Der Interpretationsspielraum für die Verwendung von Entwicklungshilfegeldern ist dementsprechend groß.

Das Verhältnis zwischen EU und den regionalen Regierungen und Organisationen scheint im Hinblick auf die Zusammenarbeit in der Bekämpfung der Drogenkriminalität eher einseitig zu sein. Das Klischee einer typischen bzw. klassischen Geber – Nehmer Struktur dürfte sich auch hier durchsetzen. Die Gründe hierfür liegen in der wirtschaftlichen Abhängigkeit der Region von Geldern und Förderungen wie auch in den bestehenden Handelsbeziehungen mit der EU, die den Staaten Westafrikas erst Zugang zum Weltmarkt verschaffen.

Nicht zuletzt ist aufgrund des bestehenden Einflusses der ehemaligen Kolonialmächte Frankreich und Großbritannien das partnerschaftliche Verhältnis zwischen der Union und der Region Westafrika ist von „Vormundschaft“ und „Paternalismus“ (Vgl. Schicho/ Nöst 2006: 50) gekennzeichnet. Das Beispiel Senegal weist auf das Vorhandensein deutlicher, neokolonialer Strukturen hin. Der politische wie auch wirtschaftliche Einfluss Frankreichs ist kaum zu übersehen. Diese Tatsache erleichtert es der EU ihre partnerschaftlichen Abkommen nach ihren Interessen zu gestalten. Die (Verhandlungs-)Methodik ist immer dieselbe: Die EU verspricht große Summen aus dem Europäischen Entwicklungsfonds und erwartet sich im Gegenzug von ihren Partnern die Übernahme und Umsetzung ihrer Konzepte und Strukturen.

Zu hinterfragen ist in diesem Zusammenhang auch die von der EU verwendete Bezeichnung der Partnerschaft. Grundsätzlich bedeutet Partnerschaft das Vorhandensein einer gleichberechtigten Beziehung mit gleichen Partnern (Vgl. ebd.: 52) sowie eines gleichberechtigten Austauschs und Dialogs innerhalb dieser Partner und Beziehung. Im Falle der Zusammenarbeit zwischen EU und Westafrika kann von einer solchen Partnerschaft und partnerschaftlichen Abkommen nicht die Rede sein. Hier dominieren die Interessen der Geber, also die der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Nach dem Muster und Methoden der Entwicklungspolitik der EU wird auch im Rahmen der Drogenpolitik vorgegangen. Eigeninteressen haben Vorrang, werden aber als gemeinsam, erarbeitete Maßnahmen und Prioritäten in den jeweiligen veröffentlichten Papieren und Dokumenten der „Partnerschaft“ ausgewiesen. Darüber hinaus sind in den „gemeinsamen“ Vereinbarungen zusätzliche Klauseln versteckt (die ich gerne als „Nebengeräusche“ zu bezeichnen pflege), die sich auf die Verpflichtung der Übernahme von Konditionalitäten und Richtlinien von EU-Normen der Geberstaaten beziehen.

„Trotz der Teilnahme der Empfänger an Policy Dialogs sowie bei der Identifizierung von Interventionsbereichen wird die Finanzierung und Durchführung von Vorhaben durch die Richtlinien und Konditionalitäten der jeweiligen Geberländer bzw. Gebergruppen geprägt“ (De Abreu Fialho Gomes 2006: 18).

Wie und ob das Konzept der Externalisierung in der Region Westafrika im Bereich der Drogenbekämpfung umsetzbar ist und auch die erwünschten Erfolge erzielen kann, wird sich erst in den nächsten Jahren bzw. nach einer umfassenden Evaluierung weisen. Bis dato liegen lediglich Informationen über den Aufbau von Kapazitäten (capacity building) in den Knotenpunkten Senegal und Ghana sowie dessen Funktionen und Aufgabengebiete vor, die im Hinblick auf meinen Forschungsschwerpunkt der Externalisierung nur wenig Aussage geben können.

9 Literatur

Andre, Peter (2010): Europaweite Polizeikooperation. In: Öffentliche Sicherheit. Das Magazin des Innenministeriums. Nr. 3-4/2010. S. 90-93.

Baumgartner, Bettina (2010): Das Stockholm Programm. In: Öffentliche Sicherheit. Das Magazin des Innenministeriums. Nr. 3-4/2010. S. 42-44.

Beck, Ulrich/Grande, Edgar (2004): Das kosmopolische Europa. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag. 1. Auflage.

Brombacher, Daniel/ Maihold, Günther (2009): Kokainhandel nach Europa. Optionen der Angebotskontrolle. SWP – Studie. Stiftung Wissenschaft und Politik. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. S. 1-36.

Bundesministerium für Inneres/Bundeskriminalamt (2009): Zentraler Fahndungsdienst für Schengen und Interpolfahndungen. Informationsbroschüre.

Bürgerrechte & Polizei/CILIP (2006): Grenzenlose Sicherheit: Das Europa der Polizeien. Cilip 84/ Nr. 2/2006. Berlin: Verlag CILIP/ FU Berlin.

Brübach, Thomas (1997): Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf dem Gebiet Inneres und Justiz, unter besonderer Berücksichtigung der Asyl- und Einwanderungspolitik sowie der polizeilichen Zusammenarbeit: Zugleich ein Beitrag zur Regierungskonferenz 1996 zur Revision des Maastricht-Vertrags, Aachen.

Conzelmann, Thomas (2003): Neofunktionalismus. In: Schieder, Siegfried/ Spindler, Manuela: Theorien der Internationalen Beziehungen. Opladen: UTB Leske + Budrich. S. 141-168.

Council of the European Union (2007): THE AFRICA-EU STRATEGIC PARTNERSHIP. A Joint Africa-EU Strategy. 16344/07. Brüssel, 9.12.2007.

Dachs, Herbert (2006) (Hrsg.): Politik in Österreich. Das Handbuch.

Degenhardt Kerstin (2003): Europol und Strafprozess: die Europäisierung des Ermittlungsverfahrens. Frankfurt am Main; Wien: Lang - Frankfurter kriminalwissenschaftliche Studien; 78.

EMCDDA–Europol joint publications (2010): Cocaine A European Union perspective in the global context 2. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. S. 1-44.

Eppler, Erhard (2005): Auslaufmodell Staat?. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht – EBDD (2002): Jahresbericht über den Stand der Drogenproblematik in der Europäischen Union und in Norwegen. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften 2002, Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, 2002. S. 1-68.

Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht – EBDD (2010): Jahresbericht 2010: Stand der Drogenproblematik in Europa. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2010. Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, 2010. S 1-124.

Europäische Kommission (2010): MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN. Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms, KOM(2010) 171 endgültig, Brüssel, 20.4.2010. S. 1-74.

Europäische Kommission (2010): Fortschrittsbericht 2010 zum EU-Drogenaktionsplan (2009-2012) (39851/EU XXIV.GP), COM SEK (10) 1321, KOM(2010) 630 endg., Brüssel, 5.11.2010. S. 1-12.

Europol (2007): Freedom, Security, Justice. A guide to Europol. Belgien: Europol.

Europol (2007a): Project COLA - European Union Cocaine Situation Report 2007, The Hague, 5 September 2007. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007, Europol, 2007 The Hague, The Netherlands. S. 1-24.

Europol (2009): Ten years of Europol 1999-2009. The Hague. European Police Office 2009. S. 1-136. www.europol.europa.eu.

Europol (2010): Europol Review. General Report on Europol Activities. The Hague. European Police Office 2010. S. 1-56.

Europol – OCTA (2011): EU Organised Crime Threat Assessment OCTA 2011. Europol Public Information. The Hague, 28.04.11, File no. 2530-274. S. 1-38.

Europol – TE-SAT (2011): TE-SAT 2011, EU Terrorism Situation and Trend Report, European Police Office, 2011. S. 1-46.

Fehérváry, Janosch (2001): Europäisierung der Polizeiarbeit. Ein Resultat polizeilicher Kooperation. In: Fehérváry, Janosch/ Stangl, Wolfgang: Polizei zwischen Europa und den Regionen. Wien: WUV- Universitätsverlag. Schriftenreihe der Sicherheitsakademie, 3. S.36-84.

Fehérváry, Janosch (2009): Funktionale und geografische Strukturen der Zusammenarbeit. Internationale polizeiliche Zusammenarbeit in Europa. In: Deutsches Polizeiblatt 5/2009: Internationale Zusammenarbeit bei der Kriminalitätskontrolle.

Frevel, Bernhard (1999): Kriminalität. Gefährdungen der Inneren Sicherheit?. Opladen: Leske + Budrich.

Fröhlich, Stefan (2008): Die Europäische Union als globaler Akteur. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S.238-269.

Gassner, Magdalena (2010): Prävention irregulärer Migration im integrierten Gesamtansatz zur Migrationsfrage. Entwicklungszusammenarbeit im Dienst der europäischen Migrationspolitik am Beispiel Marokko. Diplomarbeit Universität Wien.

Giering, Claus/ Metz, Almut (2007): Integrationstheorien. //In: Weidenfels, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Berlin: Nomos Verlag und Institut für Europäische Politik. 10. Auflage. S.285-291.

Glaeßner, Gert-Joachim/Lorenz, Astrid (2005) (Hrsg.): Europäisierung der inneren Sicherheit: eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 1. Auflage.

Graham, John/Bennett, Trevor (1997): Strategien der Kriminalprävention in Europa und Nordamerika. Bonn: Forum-Verlag Godesberg.

Grimm, Sven Dr. (2009): Analysen und Stellungnahmen. 11/2009. Die Neuorganisation der EU-Außenbeziehungen: Welche Rolle für die Entwicklungspolitik im Institutionengefüge?. Bonn: die – Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Habitzl, Dominik/Loidl, Gabriele/Narnhofer, Martina/Sabitzer, Werner (2010): Die Zukunft von Europol. In: Öffentliche Sicherheit. Das Magazin des Innenministeriums. Nr. 1-2/2010, S. 6-13.

Knelangen, Wilhelm (2001): Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess. Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit. Opladen: Leske + Budrich. Forschungen zur Europäischen Union (Band 4).

Lacher, Wolfram (2011): Organisierte Kriminalität im Sahel. Ursachen, Akteure, Handlungsmöglichkeiten// In: Stiftung für Wissenschaft und Politik. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. SWP-Aktuell Jänner 2011/1. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2011A1_lac_ks.pdf

Lennkh, Georg (2008): Afrika. Die politische Dimension der Entwicklung. //In: Freudenschuß-Reichl/Bayer (Hrsg.) (2008): Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. S. 217-244.

Litzka, Romana (2010): Polizeiliche Kooperation in der Europäischen Union - Auswirkungen von Europol auf die Polizeiarbeit in Österreich. Diplomarbeit Universität Wien.

Marischka, Christoph (2010): Westafrika: Elend und Aufrüstung im zukünftigen Hinterhof Europas? //In: Rosa Luxemburg Stiftung: http://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Themen/Frieden- und Sicherheit/Analyse-3_Westafrika.pdf. S.1-21.

Milke, Tile (2003): Europol und Eurojust: zwei Institutionen zur internationalen Verbrechensbekämpfung und ihre justitielle Kontrolle. Göttingen: V&R Unipress. 1. Auflage (Schriften zum Europäischen und Internationalen Recht,11).

Moravcsik Andrew (2005): The European Constitutional Conpromise an the neofunctionalist legacy. Journal of European Public Policy 12:2 2005. S. 349-386.
<http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/haas.pdf>

Moravcsik, Andrew/ Schimmelfennig, Frank (2009):// In Antje Wiener and Thomas Diez (Hrsg.). European Integration Theory. Oxford: Oxford University Press, 2009.
<http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/intergovernmentalism.pdf>

Möllers, Martin H.W./van Ooyen, Robert Chr. (Hrsg.): Europäisierung und Internationalisierung der Polizei. 2 Bde. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft 2009.

Piehl, Ernst (2010): Europäische Nachbarschaftspolitik – Genesis, Bestandsaufnahme und Perspektiven.// In: Leiß, Olaf (Hrsg.) (2010): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 1. Auflage. S. 333-370.

Rat der Europäischen Union: Drogenaktionsplan 2009-2012:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/571&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>

Rat der Europäischen Union (2010): Fortschrittsbericht 2010 zum EU-Drogenaktionsplan (2009-2012). 15671/10. Brüssel, 8.11.2010. S. 1-12.

Rat der Europäischen Union (2010): Europol General Report 2009. 10099/10. Brüssel, 31.5.2010. S. 1-78.

Rat der Europäischen Union (2010): Europäischer Pakt zur Bekämpfung des internationalen Drogenhandels – Unterbrechung der Kokain- und Heroinrouten. 8821/10. Brüssel, 20.5.2010. S.1-14.

Rat der Europäischen Union (2010): Annahme des maßnahmenorientierten Papiers zu den abgestimmten strategischen Maßnahmen zu Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der von Westafrika ausgehenden organisierten Kriminalität, insbesondere des Drogenhandels. 8538/10. Brüssel, 16.4.2010. S. 1-2.

Rat der Europäischen Union (2010): Umsetzung der Strategie für die externe Dimension im Bereich Justiz und Inneres Maßnahmenorientiertes Papier: Abgestimmte strategische Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der von Westafrika ausgehenden organisierten Kriminalität, insbesondere des Drogenhandels. 5069/3/10 REV 3. Brüssel, 25.3.2010. S. 1-14.

Rat der Europäischen Union (2009): Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger. 17024/09. Brüssel, 20.12.2009. S. 1-82.

Rat der Europäischen Union (2009): Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates über die Verwirklichung der Bekämpfung des Drogenhandels in Westafrika. 16451/09. Brüssel, 24.11.2009. S 1-7.

Rat der Europäischen Union (2008): Zweiter Sachstandsbericht über die Umsetzung der Strategie für die externe Dimension der JI- Politik: Freiheit, Sicherheit und Recht im globalen Maßstab. 9391/08. Brüssel. 21.5.2008. S 1-15.

Rat der Europäischen Union (2005): Eine Strategie für die externe Dimension der JI-Politik: Freiheit, Sicherheit und Recht im globalen Maßstab. 14366/3/05, REV. Brüssel, 30.11.2005. S. 1-9.

Rat der Europäischen Union (2005): Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union: "Der Europäische Konsens". 14820/05. Brüssel, 22.11.2005. S. 1-36.

Rat der Europäischen Union (1999): Drogenstrategie der Europäischen Union (2000-2004). 12555/3/99 REV 2. Brüssel, 1.12.1999. S.1-18.

Ritterberger, Berthold/ Schimmelpfennig, Frank (2005): Integrationstheorien: Entstehung und Entwicklung der EU. In: Katharina Holzinger u.a. (H.g.): Die Europäische Union, Schöninh.: UTB. S. 19-80.

Schicho, Walter (2003): Das Scheitern von Demokratie und Staat.// In: Grau, Inge/ Mährdel, Christian/ Schicho, Walter (Hg.) (2003): Afrika. Geschichte und Gesellschaft im 19. und 20. Jahrhundert. Wien: Verein für Geschichte und Sozialkunde/ Promedia. S. 211-238.

Schicho Walter/ Nöst, Barbara (2006): Entwicklungsdiskurs und Praxis der EZA: Konzepte, Akteure und Widersprüche. In:// de Abreu Fialho Gomes, Bea/ Maral-Hanak, Irmi/ Schicho, Walter (2006): Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen. Gesellschaft – Entwicklung – Politik. Band 7. Wien: Mandelbaum Verlag. S. 43-64.

Schörnig, Niklas (2003): Neoliberalismus.// In: Schieder, Siegfried/ Spindler, Manuela: Theorien der Internationalen Beziehungen. Opladen: UTB Leske + Budrich. S. 61-87.

Schwarz, Oliver (2004): Reden über Europas Zukunft. Universität Duisburg-Essen (Campus Duisburg): <http://www.europa-reden.de/info/theorie.htm>.

Siedschlag, Alexander (2004): Neorealismus in der Theorie internationaler Politik. Innsbruck Forum on International Relations. IFIR Tutorial. // In: http://www.ifir.at/pdf/Tutorial/Siedschlag_Neorealismus.pdf

Simonis, Georg (2011): Die Analyse der externen Beziehungen der Europäischen Union – eine Annäherung. //In: Simonis, Georg/ Elbers, Helmut (Hrsg.) (2011): Externe EU-Governance. 1. Auflage 2011. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S 15-51.

Six, Clemens (2007): Sicherheit und Entwicklung als Normative der EU-Außenpolitik: Hegemonie durch Konsens und Zwang.//In: Journal für Entwicklungspolitik – JEP. 4-2007, vol. XXIII. S. 59-79.

Stock, Jürgen (2009): Organisierte Kriminalität und Drogen.// In: Haller/Jehle (Hrsg.): Drogen – Sucht – Kriminalität. Neue Kriminologische Schriftenreihe. Mönchengladbach 2009: Forum Verlag Godesberg GmbH. S. 39-57.

Sule, Satish (1999): Europol und europäischer Datenschutz. Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft. 1. Auflage.

UNODC (2008): DRUG TRAFFICKING AS A SECURITY THREAT IN WEST AFRICA, November 2008. <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Drug-Trafficking-WestAfrica-English.pdf> S.1-54.

UNODC (2008a): The threat of Narco-Trafficking in the Americas, Wien: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/OAS_Study_2008.pdf

UNODC (2010): World Drug Report 2010. United Nations Publication, Sales No. E.11.XI.10. United Nations on Drugs and Crime, Vienna. S. 1-313.

UNODC (2011): World Drug Report 2011. United Nations Publication, Sales No. E.11.XI.10. United Nations on Drugs and Crime, Vienna. S. 1-272.

Vobruba, Georg (2007): Expansion ohne Erweiterung. Die EU-Nachbarschaftspolitik in der Dynamik Europas. //In: <http://www.eurozine.com/articles/2007-02-28-vobruba-de.html>

Waltz, Kenneth N. (1975): Theory of International Relations. In: Greenstein, F.I./Polsby, N.W. (Hrsg.): Handbook of Political Science. Band 8. Reading, MA: Addison-Wesley, S. 1-85.

Waltz, Kenneth N. (1979): Theory of International Politics. New York u.a.: McGraw-Hill.

Wandl, Christian (2008): Europol. Unterstützung der Kriminalpolizei im Kampf gegen schwere internationale Kriminalität. Linz: ProLibris.at.

Wegscheider, Beate (2008): Europäisierung der inneren Sicherheit. Diplomarbeit Universität Wien.

Weidenfeld/Wessels (2007): Europa von A bis Z. Schriftenreihe Band 393. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.

Zöberlein, Renate (2004): Eurojust als Keimzelle einer europäischen Staatsanwaltschaft?: auf dem Weg zu einer gemeinsamen europäischen Strafverfolgung. Berlin: Logos Verlag.

9.1 Internetquellen

Afrikapost. De:

http://www.afrikapost.de/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=28

Bundesministerium für Inneres:

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2003/05_06/Artikel_04.aspx

Bundeszentrale für politische Bildung – bpb:

<http://www.bpb.de/files/H51ZJL.pdf>

die – Deutsches Institut für Entwicklungspolitik:

[http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ANES-7XMK88?Open](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ANES-7XMK88?Open)

Die Zeit online:

<http://www.zeit.de/politik/ausland/2010-04/guinea-bissau-putsch>

DNA-Conference.EU:

www.dna-conference.eu/ppt/Van%20Renterghem.ppt

Eur.Lex:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998F0733:DE:HTML>

Eurojust:

<http://eurojust.europa.eu/>

http://eurojust.europa.eu/official_documents/Eurojust_Decision/2002/1_06320020306de00010013.pdf

http://eurojust.europa.eu/official_documents/Eurojust_Decision/2009/NewEJDecision2009-DE.pdf

Europa.EU:

http://europa.eu/legislation_summaries/development/african_caribbean_pacific_states/r13009_de.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/development/african_caribbean_pacific_states/r12106_de.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_drugs/133092_de.htm

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/571&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>

http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/pol_agencies/cepol/index_de.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/customs/116000_de.htm

http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/frontex/index_de.htm

Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht:

http://www.emcdda.europa.eu/publications/searchresults?action=list&type=PUBLICATIONS&SERIES_PUB=w204

http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_118763_EN_TD3110542ENC-1.pdf

http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_132875_DE EMCDDA EuropolNewDrugs DE Finalrev.pdf

http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_10375_DE_EU%20Drugs%20Strategy_DE.PDF

http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_37249_DE_TDAC05001DE1.pdf

http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_37267_DE_2002_0458_DE.pdf

http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_10512_DE_de.pdf

Europäische Kommission:

http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/intro/fsj_intro_de.htm

Europäisches Parlament:

http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/displayFtu.do?language=de&id=73&ftuId=FTU_6.5.4.html

http://www.europarl.europa.eu/topics/drugs/drug3_de.htm

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/10999/10999de.pdf

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/oj/643/643527/643527de.pdf

Europäisches Polizeiamt EUROPOL:

<https://www.europol.europa.eu/content/page/about-europol-17>

http://europa.eu/agencies/pol_agencies/europol/index_de.htm

http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_37249_DE_TDAC05001DE1.pdf

<https://www.europol.europa.eu/content/page/management-147>

<https://www.europol.europa.eu/content/page/mission-vision-values-145>

<http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=news&news=pr100429.htm>

<http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=news&news=pr100105.htm>

http://www.europol.europa.eu/publications/Annual_Reports/Europol_Review_2009.pdf

<https://www.europol.europa.eu/content/press/cash-diamonds-drugs-firearms-people-smuggled-small-airplanes-497>

http://www.europol.europa.eu/anniversary/anniversary_publication.pdf

http://www.europol.europa.eu/legal/other/files/OJEC_1999C26_09_MB_RightsLiaisOfficers_de.pdf

https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa_2011.pdf

http://www.europol.europa.eu/publications/Joint_publications_on_illicit_drugs/Cocaine.pdf

E + Z – Entwicklung und Zusammenarbeit:

<http://www.inwent.org/ez/articles/070133/index.de.shtml>

Frontex:

http://www.frontex.europa.eu/more_about_frontex/

Kritische Online-AG „Neue Kriege“:

<http://www.jpberlin.de/online-ag/?p=94>

Moravcsik Andrew:

<http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/smit-snidal.pdf>

GIZ- Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit:

<http://www.gtz.de/de/weltweit/afrika/28388.htm>

Heise.online:

<http://www.heise.de/tp/r4/artikel/6/6861/1.html>

<http://www.heise.de/tp/artikel/32/32792/1.html>

Juristischer Informationsdienst:

<http://dejure.org/gesetze/AEUV/83.html>

<http://dejure.org/gesetze/AEUV/86.html>

<http://dejure.org/gesetze/AEUV/168.html>

MEPA (Mittleuropäische Polizeiakademie)

<http://www.mepa.net/Deutsch/publikationen/mepabuch/Documents/2%20%C3%96sterreich/2E.pdf>

Rat der Europäischen Union:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/99/st12/st12555-re03.de99.pdf>

<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st10/st10099.en10.pdf>

[\[EXT=&ff_SOUS_COTE_MATIERE=&dd_DATE_REUNION=\]\(http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/10/st15/st15671.de10.pdf\)](http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?page=Result&lang=DE&ssf=DATE_DOCUMENT+DESC&fc=REGAISDE&srm=25&md=400&typ=Simple&cmsid=638&ff_TITRE=Strategie+f%C3%BCr+die+externe+Dimension+der+JI-Politik%3A+Freiheit%2C+Sicherheit+und+Recht+im+globalen+Ma%C3%9Fstab&ff_FT_T</p></div><div data-bbox=)

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/10/st15/st15671.de10.pdf>

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st14/st14449.de09.pdf>

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/111075.pdf>

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/115295.pdf

Reden über Europas Zukunft – Universität Duisburg-Essen:

<http://www.europa-reden.de/>

<http://www.europa-reden.de/info/theorie.htm>

Spiegel Online:

<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,679840,00.html>

<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,679840-2,00.html>

Statewatch.Org:

<http://www.statewatch.org/news/2007/sep/europol-strategy-12530-07.pdf>

UNODC:

UNODC (2008): The threat of Narco-Trafficking in the Americas, Wien:

http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/OAS_Study_2008.pdf

<http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Drug-Trafficking-WestAfrica-English.pdf>

http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/World_Drug_Report_2011_ebook.pdf

<http://www.unric.org/html/german/drogen/undcp/drogen1.htm>

Wikipedia:

<http://de.wikipedia.org/wiki/Doppelhut>

9.2 Persönliche Kommunikation

Persönliches Interview mit General Franz Lang, (Direktor des Bundeskriminalamtes), (20.05.2010)

Persönliches Gespräch und E-Mail-Kontakt mit Dominik Habitzl, (österreichischer Verbindungsbeamter bei EUROPOL in Den Haag), (21.09.2009; 23.4.2010)

Zusammenfassung

Der Drogenhandel stellt ein erhebliches Problem für die öffentliche Ordnung und die Gesundheit der Bürger dar. Zu diesem Schluss ist die EU im Rahmen des Europäischen Paktes zur Bekämpfung des internationalen Drogenhandels gekommen.

Der deutliche Anstieg des Drogenkonsums in den EU Mitgliedstaaten in den letzten Jahren hat der Union den Anlass gegeben verstärkt gegen die Drogenkriminalität vorzugehen. Aufgrund der globalen Dimension der Drogenproblematik erkannte die EU bald, dass kein Land in der Lage ist die komplexen Probleme des internationalen Drogenhandels im Alleingang zu lösen. Voraussetzung einer effektiven Vorgehensweise und wirkungsvollen Bekämpfung der internationalen Drogenkriminalität ist die internationale Zusammenarbeit. Daher ist die Union bestrebt im Rahmen der EU-Außenbeziehungen ihre Kooperationen mit den Vereinten Nationen und Drittstaaten weiter auszubauen.

In den letzten Jahren hat sich die Region Westafrika immer mehr zu einer wichtigen Drehscheibe für Kokain aus Südamerika nach Europa entwickelt. Die EU hat auf die von dieser Region ausgehenden Bedrohungen auf umfassende Weise reagiert.

Seit 2009 ist Europol in die Aktivitäten der Union in der Region Westafrika eingebunden. Europol verfasst regelmäßige Analyseberichte auf Grundlage des von Europol jährlich veröffentlichten Reports „EU Organised Crime Threat Assessment“ (OCTA) um Aufschluss über die Sicherheitslage und die wichtigsten kriminellen Gruppen in Westafrika zu geben, die letztlich als Basis für die Erstellung der Initiativen und Maßnahmen im Bereich der Drogenbekämpfung der EU dienen. Die Einrichtung von zwei Kooperationsplattformen in Senegal und Ghana sollen die Zusammenarbeit zwischen der EU und den regionalen Organisationen im Kampf gegen den Drogenhandel forcieren und beim Aufbau von Kapazitäten vor Ort unterstützen. Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit ist es, die Rolle des Europäischen Polizeiamts in der Drogenbekämpfung in Westafrika unter dem Aspekt der Externalisierung von Sicherheit sowie die sicherheitspolitischen Interessen der EU in dieser Region in Erfahrung zu bringen.

Abstract

The drug trade is a major problem for public order and health of citizens. This is the conclusion the EU has come under the European Pact to combat international drug trafficking. The significant increase in drug consumption in the EU Member States in recent years has been the reason for the Union to support the fight against drug crime. Given the global nature of drug problems, the EU soon realized that no country is capable of the complex problems of international drug trafficking to solve alone. Prerequisite of an effective approach and effective fight against transnational drug crime is international cooperation. Therefore, the Union would seek to expand its cooperation with the United Nations and third party States as part of the EU's external relations.

In recent years, the West Africa region has increasingly become a major hub for cocaine from South America to Europe. The EU has responded to the threats emanating from that region in a comprehensive manner.

Since 2009, Europol is involved in the activities of the Union in the West African region. Europol produces regular analytical reports based on Europol's annual published report "EU Organised Crime Threat Assessment" (OCTA) to provide information on the security situation and the major criminal groups in West Africa, which are basis to the creation of initiatives and measures in the fight against drugs in the EU. Two joint platforms in Senegal and Ghana were established to accelerate the cooperation between the EU and the regional organizations in the fight against drug trafficking and to assist in building a local capacity.

Object of this thesis is to put the role of the European Police Office in the fight against drugs in West Africa under the aspect of the outsourcing of security and the security interests of the EU in that region in context.

LEBENS LAUF

Name	Mag. ^a Romana Christina Litzka
Geboren am	23. Jänner 1981
Familienstand	Ledig
Staatsbürgerschaft	Österreich

Ausbildung

2004 -2010	Diplomstudium der Politikwissenschaft, Universität Wien Spezialisierungen: Europäische Union, Internationale Politik Sicherheitspolitik, Abschluss mit Magistra der Philosophie, Titel der Diplomarbeit: „Polizeiliche Kooperation in der Europäischen Union – Auswirkungen von Europol auf die Polizeiarbeit in Österreich“
2003-2011	Individuelles Diplomstudium der Internationalen Entwicklung, Universität Wien
2002	Diplomstudium der Betriebswirtschaftslehre an der Wirtschaftsuniversität Wien
1999-2002	Handelakademie/Aufbaulehrgang des International Business College Hetzendorf (mit Schwerpunkt Marketing)
1998-1999	Handelsschule Vienna Business School Mödling
1996-1998	Handelsschule für Hochleistungssportler in Mödling (im Rahmen des BSZ Südstadt, Sparte Leichtathletik)
1995-1996	Sportgymnasium Maria Enzersdorf
1991-1995	Bundesrealgymnasium Perchtoldsdorf
1987-1991	Volksschule Rodaun

Publikation

Just, Daniela/Kornherr, Nicole/Litzka, Romana/Oppermann, Lukas: Odyssee des internationalen ABS-Regimes - eine Analyse struktureller Probleme und asymmetrischer Kräfteverhältnisse. In: Brand, Ulrich: Globale Umweltpolitik und Internationalisierung des Staates: Biodiversitätspolitik aus strategisch-relationaler Perspektive (Münster 2010).

Berufserfahrung

Juli 1998	Verkäuferin bei Hervis Sporthandel GmbH
Juli/August 2002/2003	Assistentin bei Architekt Mag. Ing. Eduard Neversal – Ziviltechniker GmbH
Juli/August 2004	Assistentin der Geschäftsführung in der Firma Odelga Handels GmbH
Seit 2005	Angestellte bei Prof. Dipl.-Ing. Dr. Erik Würger, Zivilingenieur für Bauwesen

Projekte/Kurse

Mai 2008	Teilnahme an der 9. UN-Konferenz zur Konvention über Biodiversität in Bonn im Rahmen eines Forschungspraktikums unter Leitung von Prof. Ulrich Brand
2008/2009	Lehrgang zum EU-Experten im Rahmen des CIFE (Centre International de Formation Européenne)+ Exkursion nach Brüssel
November 2006	Studienreise nach Brüssel im Rahmen des Instituts für Donau- und Mittelmeerraum

Zusatzqualifikationen

EDV-Kenntnisse	Fundierte Textverarbeitungskenntnisse MS-Office Software (umfassende Kenntnisse) Erwerb des ECDL (European Computer Driving Licence) SPSS-Kenntnisse (Grundkenntnisse)
Fremdsprachen	Englisch (sicher in Wort und Schrift) Spanisch (gute Kenntnisse) Schwedisch (Grundkenntnisse)