

Politischer Hintergrundbericht

Projektland: Republik Niger / Sahel-Sahara-Region

Migration und innere Sicherheit im Brennpunkt der Innenpolitik der Staaten im Sahel-Sahara-Raum

Beobachtungen am Rande des 11. Arbeitstreffens der Innenminister der CEN-SAD-Mitgliedstaaten in Niamey / Niger vom 16. bis 19. Januar 2017

Die kontroversen Diskussionen zu den eng miteinander verbundenen Themen Migration und innere Sicherheit beherrschen die aktuelle politische Debatte in Europa und Nordamerika sowie die Kommunikationsinhalte und -strategien der dort tätigen Presseorgane und Medien. Die wachsende Zahl der Flüchtlinge wie auch der Anschläge mit terroristischem Hintergrund in der westlichen Welt hatte eine Fokussierung der medialen Berichterstattung und Analysen auf die Wirkung und Wahrnehmung der Migrationsproblematik und der in den letzten Jahren stark gestiegenen Gefährdung der inneren Sicherheit zur Folge. Diese Tendenz vernachlässigt den Blick auf die Kehrseite der Medaille, nämlich wie die Ursprungs- und Transitländer der Migranten mit diesen Problemen konfrontiert sind und wie sie sich den damit verbundenen Herausforderungen stellen. Vernachlässigt werden damit auch Perspektiven für innovative und für alle Beteiligten förderliche Formen der Nord-Süd-Kooperation auf den Gebieten der inneren Sicherheit und der Terrorismusbekämpfung.

Für die Migranten aus Afrika südlich der Sahara bildet die Republik Niger zumeist den Ausgangspunkt der Reise. Hier laufen mehrere Routen zusammen, weil im Norden des Landes die Konvois zusammengestellt werden, um von dort aus ihren beschwerlichen und äußerst riskanten Weg durch die Sahara und über das Mittelmeer anzutreten, in vielen Fällen mit tödlichem Ausgang. Zusammen mit den Menschen werden auch Drogen in Richtung Europa transportiert. Mit Sorge und Bestürzung betrachten Politik und Gesellschaft in Europa die Ströme der Migranten und nehmen Kenntnis vom tragischen Schicksal derer, die den Gefahren der sogenannten „Mittelmeerroute“ zum Opfer fallen. Übersehen werden dabei die fatalen Wirkungen, die insbesondere die an rein kommerziellen Interessen ausgerichtete Organisation der Migration in der

Republik Niger und den anderen Ländern des Sahel-Sahara-Raums entfalten und die Europa bzw. die gesamte nördliche Hemisphäre letztlich genauso stark betreffen.

So werden die Lastwagen, die die Migranten nach Norden in die Region der südlichen Mittelmeerküste bringen, auf ihrem Rückweg von Libyen nach Niger mit Waffen und Munition beladen. Dieses Kriegsmaterial gelangt auf diese Weise weitgehend unkontrolliert in die Republik Niger und ihre Nachbarländer, wo es von islamistischen Terrorgruppen und anderen Banden des organisierten Verbrechens im Kampf gegen die staatlichen Sicherheitskräfte zum Einsatz kommt. Das Geschäft mit hoffungslosen Menschen, Waffen und Drogen ist sehr lukrativ und stellt de facto einen solch erheblichen Wirtschaftsfaktor dar, dass die legitime staatliche Autorität dem angesichts ihres Mangels an Präsenz, Ausrüstung und Finanzen kaum etwas entgegenzusetzen vermag. Abgesehen davon kann der Staat den an dieser „Wertschöpfungskette“ auf seinem Territorium beteiligten Akteuren auch keine annähernd ähnlich attraktive wirtschaftliche Alternative in Form von Beschäftigungsmöglichkeiten oder anderen einkommensschaffenden Maßnahmen bieten. Hier zeigt sich nicht nur eine erhebliche Schwäche des modernen Staates im Sahel-Sahara-Raum, vielmehr wird hier die Legitimität der staatlichen Autorität als solche in Frage gestellt und unterwandert. Die auf diese Weise durch unkontrollierten Besitz und Verkehr von Waffen und Munition aller Art charakterisierte Region wird somit in immer stärkerem Maße Ausgangspunkt und Rückzugsgebiet für terroristische Vereinigungen, deren Handeln insbesondere in Form von Anschlägen wieder Europa erreicht. Das Eigeninteresse Europas an einer wirksamen Bekämpfung dieses der Richtung der Migration entgegengesetzten und die Einkünfte aus dem Schlepperwesen vervollständigenden Handels liegt somit auf der Hand.

Die Situation der Republik Niger ist in diesem Zusammenhang besonders prekär. Regierung, Verwaltung und Sicherheitskräfte begegnen nicht nur verschärften Entwicklungshemmnissen in Form der einander in besonderem Maße gegenseitig verstärkenden Faktoren Klimawandel / Desertifikation, Ernährungsunsicherheit und Bevölkerungswachstum. Sie müssen darüber hinaus mit einer erheblichen Gefahr für die innere Sicherheit fertig werden, die umso bedrohlicher ist, als Niger sich derzeit in einem Dreieck bedeutender Konfliktherde befindet. Im nördlich angrenzenden Libyen besteht de facto keine eigentliche Staatsgewalt mehr. In diesem Vakuum können Schlepper- und Schleuserbanden sowie terroristische Vereinigungen nahezu ungehindert agieren. In der Region des Tschadsees im Osten des Landes bleibt die sich zum sogenannten „Islamischen Staat“ bekennende Terrormiliz Boko Haram immer noch eine reale Bedrohung für die Menschen und ihre Lebensgrundlage. Und im Westen finden die bewaffneten Konflikte in Mali bisher kein Ende; hier hat die Zahl der bewaffneten Überfälle und der diesbezüglich zu beklagenden Opfer in den vergangenen Monaten wieder deutlich zugenommen. Umso mehr Anerkennung verdienen die ehrlichen Bemühungen der nigrischen Regierung und Verwaltung, auch unter diesen widrigen Bedingungen eine moderne und die Menschenrechte achtende staatliche Ordnung aufrecht zu erhalten. Auch der Norden Burkina Fasos ist in immer stärkerem Maße von terroristischen Akten betroffen. Zuletzt wurden sogar Bürgermeister und Lehrer hinsichtlich der Ausübung ihrer Funktionen von sogenannten Islamisten mit dem Tode bedroht.

Auf Seiten der afrikanischen Staaten wurde bereits früh erkannt, dass eine Lösung der komplexen Migrations- und Sicherheitsproblematik nur durch eine Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ihrer Streit- und Sicherheitskräfte erzielt werden kann. So haben die von Terroranschlägen, Verschleppungen und Landnahmen durch terroristische Vereinigungen in erster Linie betroffenen Staaten mehrere gemeinsame Initiativen ergriffen, um die staatliche Autorität in den betroffenen Gebieten wieder herzustellen. Seit Anfang 2015 ist es den Streitkräften Nigerias, Kameruns, des Niger und des Tschad durch gemeinsame Anstrengungen gelungen, von der Terrormiliz Boko Haram besetzte Gebiete um den Tschadsee herum wieder zurückzuerobern. Die regionale Kooperation beschränkt sich jedoch nicht auf Militäroperationen, sondern betrifft auch strategische und operative Aspekte der inneren Sicherheit, einschließlich der Kontrolle und Sicherung der Landesgrenzen, und wird vor allem im Kontext der regionalen Integration angegangen. So haben die im Dezember 2014 im Kooperationsrahmen „G5 Sahel“ zusammengeschlossenen Staaten Burkina Faso, Mali, Mauretanien, Niger und Tschad am 20. November 2015 ein Abkommen über die Organisation und Funktionsweise einer Kooperationsplattform (PCMS) im Sicherheitsbereich verabschiedet. Dabei bezogen sie sich auf den Gründungsakt dieser regionalen Organisation, der bereits klarstellt, dass Entwicklung und Sicherheit einander bedingen. Der Auftrag der PCMS besteht in der Unterstützung der präventiven und repressiven Bekämpfung des Terrorismus sowie der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität und des Grenzschutzes. Die bisher letzte Initiative dieser Art ist die am 24. Januar 2017 in der nigrischen Hauptstadt Niamey von den Staatschefs von Burkina Faso, Mali und Niger beschlossene Schaffung einer multinationalen Einheit zur Bekämpfung der in der Region ihrer gemeinsamen Grenzen besonders ausgeprägten grenzüberschreitenden Kriminalität. Institutioneller Träger dieser Einheit ist die Ende 1970 von diesen drei Staaten geschaffene Autorität für integrierte Entwicklung der Region Liptako-Gurma (ALG).

Unter den jüngeren, im Rahmen der regionalen Integration unternommenen Initiativen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf dem Gebiet der inneren Sicherheit kommt den Beschlüssen der Innenminister der in der Gemeinschaft der Sahel-Sahara-Staaten (CEN-SAD) vereinigten Mitgliedstaaten vom 18. Januar 2017 eine besondere Bedeutung zu.

Die am 4. Februar 1998 in Tripolis von sechs Ländern gegründete und inzwischen auf 24 Mitglieder angewachsene CEN-SAD ist die einzige regionale Organisation, die die geographisch benachbarten, im geopolitischen Zusammenhang jedoch zumeist getrennt behandelten Länder des Sahel und des Maghreb unter einem gemeinsamen Dach vereint und damit den afrikanischen Abschnitt der Migrationsrouten praktisch vollständig erfasst. Zwar würde die Erreichung eines ihrer Hauptziele, nämlich der Förderung der wirtschaftlichen Integration durch den freien Verkehr von Menschen und Gütern innerhalb ihres Gebietes und der Schaffung einer Freihandelszone in der Praxis auf Schwierigkeiten stoßen, weil sich diese Zone mit den geplanten Zollunionen von Handelsblöcken wie ECOWAS, ECCAS und COMESA überschneiden würde, die in ihrer regionalen Integration bereits weiter fortgeschritten sind. Außerdem war die CEN-SAD seit dem Tode ihres politischen Initiators und Förderers Muammar al-Gaddafi im Oktober 2011 deutlich geschwächt. In den vergangenen Jahren hat sie jedoch unter

veränderten politischen Vorzeichen wieder an Dynamik und Bedeutung gewonnen, bietet sie doch aufgrund der bereits erwähnten Zusammensetzung ihrer Mitgliedstaaten einen geeigneten Rahmen für eine abgestimmte Behandlung der Migrations- und Sicherheitsproblematik im nördlichen Afrika und kann damit zu einem interessanten Partner der Europäischen Union auf diesem Gebiet werden.

Auf Initiative des Generalsekretariats der CEN-SAD, das vom Staatssekretär des nigrischen Außenministeriums geleitet wird, hatten die Innenminister der CEN-SAD-Mitgliedstaaten ihr mit Unterstützung der Hanns-Seidel-Stiftung am 18. Januar 2017 in Niamey organisiertes 11. Arbeitstreffen unter das Thema „Illegale Migration und Herausforderungen für die Sicherheit im Sahel-Sahara-Raum“ gestellt. In fachlicher Hinsicht wurde diese Tagung durch eine Expertenrunde vorbereitet, die sich an den beiden vorangegangenen Tagen in vier Sitzungen zu den Themen Migration und Sicherheit, Behandlung der Migrationsströme in einem von Terrorismus geprägten Kontext, Internationale Kooperation im Bereich Migration sowie zu rechtlichen Fragen austauschten. Seitens der Hanns-Seidel-Stiftung erfolgten Beiträge zweier in Bayern ansässiger Fachleute der afrikanischen Diaspora, Dr. Domingos Luvumbo und Claude Kalume Mukadi, zu den Themen „Afrikanische Diaspora in Zusammenarbeit ‚Migration und Entwicklung‘ zwischen Afrika und Europa“ und „Die Diaspora als Brücke der Verständigung Europa-Afrika am Beispiel Deutschlands“.

In ihrer einstimmig angenommenen Abschlusserklärung schlugen die Minister vor, sich fortan in regelmäßigen Zeitabständen zu treffen, um die Probleme im Zusammenhang mit der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität gemeinsam zu untersuchen. Gestärkt werden soll die Zusammenarbeit der CEN-SAD mit den Entscheidungsgremien der Afrikanischen Union (AU), der Europäischen Union (EU), der Wirtschaftsgemeinschaft der Staaten Westafrikas (ECOWAS / CEDEAO) und der Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion (UEMOA) im Hinblick auf die Entwicklung geeigneter Instrumente zur Bewältigung der Migrationsprobleme. Vorgeschlagen wurde auch der Aufbau einer europäisch-afrikanischen Beobachtungsstelle für Migrationen zur Förderung regelmäßiger Abstimmungen zu diesem Thema. Den engen Bezug zu Europa verdeutlicht schließlich der einhellige Aufruf zur vollständigen Umsetzung des auf dem Migrationsgipfel in Valletta verabschiedeten Aktionsplans, um aus der Migration den größtmöglichen Nutzen für die Entwicklung zu ziehen. Entscheidend für den Erfolg dieser Initiativen wird sein, inwieweit sie über das Stadium der Absichtserklärungen hinausgehen und in eine Phase der konkreten Umsetzung gelangen werden. Dies impliziert zugleich die Frage nach den Mitteln, die dafür zur Verfügung gestellt werden müssen.

Ehregast auf dem Treffen der CEN-SAD-Innenminister war der frühere bayerische Ministerpräsident Dr. Günther Beckstein, dessen langjährige Erfahrungen als Innenminister des Freistaates Bayern die Verhandlungen der Tagungsteilnehmer sowie die bilateralen Gespräche mit den nigrischen Außen- und Innenministern mit Stellungnahmen und Fragestellungen aus deutscher und europäischer Perspektive bereicherten.

Im Rahmen ihres regionalen Westafrika-Projekts unterhält die Hanns-Seidel-Stiftung seit März 2014 eine Partnerschaft mit der CEN-SAD. In den ersten beiden Jahren konzentrierte die Zusammenarbeit sich auf Ausbildungsmaßnahmen für die unabhängigen Wahlkommissionen in Mali, Burkina Faso und Niger sowie die Begleitung der burkinischen Übergangsregierung nach dem Volksaufstand Ende Oktober 2014. Die gemeinsame Organisation der Innenministerkonferenz zum Thema „Illegale Migration und Herausforderungen für die Sicherheit im Sahel-Sahara-Raum“ bildet den Auftakt einer neuen Phase dieser Kooperation. Diese fügt sich in den Rahmen der von der Stiftung ebenfalls geförderten Maßnahmen zur Konfliktprävention und Stärkung der inneren Sicherheit ein und ergänzt sie unter durch den Aspekt der Migration. Seit über fünf Jahren engagiert die Stiftung sich für den Aufbau einer bürgernahen Polizei. Gemeinsam mit ihren strategischen Partnern, der Bayerischen Bereitschaftspolizei und anderen deutschen Polizeien unterstützt sie sowohl die Erarbeitung der Ausbildungsmodule, die Ausbildung der Trainer und die Organisation der Aus- und Fortbildungsveranstaltungen für die Zielgruppen in Burkina Faso, Niger, Togo und Benin als auch den Erfahrungsaustausch unter den Angehörigen der Sicherheitskräfte ihrer Partnerländer. Die regionalen Integrationsprozesse wie im Falle der CEN-SAD spielen dabei eine immer wichtigere Rolle, zumal die die Sicherheit gefährdende Kriminalität in dieser Region von Beginn an grenzüberschreitend tätig ist.

So wird die Hanns-Seidel-Stiftung gemeinsam mit ihren Partnern in Deutschland, im übrigen Europa und in Afrika auch in Zukunft die Entwicklung der Sicherheitslage und der Beziehungen zwischen Sicherheitskräften und Bürgern in Westafrika und im Maghreb beobachten, begleiten und unterstützen. Damit leistet die Stiftung einen wesentlichen Beitrag zur Begrenzung des Phänomens der illegalen Migration, nämlich durch die Bekämpfung ihrer Ursachen vor Ort.

Autor: Dr. Klaus Grütjen

Der Autor ist Regionalleiter der HSS in Westafrika

IMPRESSUM

Erstellt: Januar 2017

Herausgeber: Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Copyright 2017

Lazarettstr. 33, 80636 München

Vorsitzende: Prof. Ursula Männle, Staatsministerin a.D.,

Hauptgeschäftsführer: Dr. Peter Witterauf

Verantwortlich: Dr. Susanne Luther, Leiterin des Instituts für Internationale Zusammenarbeit

Tel. +49 (0)89 1258-0 | Fax -359

E-Mail: ijz@hss.de | www.hss.de