



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 20. Dezember 2013
(OR. en)**

18099/13

**COAFR 378
ACP 222
PESC 1566
RELEX 1198**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Empfänger:	Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	JOIN(2013) 31 final
Betr.:	GEMEINSAME MITTEILUNG AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Elemente für die strategische Reaktion der EU auf die Herausforderungen im Golf von Guinea

Die Delegationen erhalten in der Anlage das gemeinsame Dokument JOIN(2013) 31 final der Europäischen Kommission und der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik.

Anl.: JOIN(2013) 31 final



HOHE VERTRETERIN DER
EUROPÄISCHEN UNION FÜR
AUSSEN- UND
SICHERHEITSPOLITIK

Brüssel, den 18.12.2013
JOIN(2013) 31 final

**GEMEINSAME MITTEILUNG AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Elemente für die strategische Reaktion der EU auf die Herausforderungen im Golf von
Guinea**

Elemente für die strategische Reaktion der EU auf die Herausforderungen im Golf von Guinea

ZUSAMMENFASSUNG

Die Anrainerstaaten des Golfs von Guinea haben mit vielen Herausforderungen zu kämpfen, denen sich auch zahlreiche andere Länder in Afrika gegenübersehen, doch durch die Zunahme der Gefahren, die sich in jüngster Zeit aus der mangelnden Kontrolle der Küstengewässer und der unzureichenden Kontrolle über den Zugang zur Küste und die Sicherheit entlang der Küste ergeben, stellt sich für die Staaten der Region eine zusätzliche Herausforderung.¹ Dies führt u. a. zu einer Zunahme der kriminellen und terroristischen Aktivitäten, die auch eine wachsende Bedrohung für die EU darstellen. Daher befasst sich diese gemeinsame Mitteilung mit dem gesamten Ausmaß der Bedrohung, mit den Risiken, die sich dadurch für die Küstenstaaten und die EU entstehen, sowie mit den möglichen Maßnahmen, die die EU gemeinsam mit der internationalen Gemeinschaft ergreifen kann, um diesen Staaten bei der Bewältigung dieses Problems zu helfen.

Bedrohungen

Die Bedrohungen nehmen verschiedene Formen an, sind häufig über Grenzen hinweg miteinander verknüpft und können zusammengenommen zu einer Ausbreitung krimineller Tätigkeiten in einem Maße führen, das Stabilität bzw. Funktionsfähigkeit dieser Staaten gefährdet und damit ihre Chancen auf eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung bzw. auf wirksame Armutsminderung – ein Anliegen, dem die EU verpflichtet ist – verringern. Drei Arten von Bedrohungen lassen sich unterscheiden:

- (a) Bedrohungen, die ausschließlich auf See bestehen, u. a. illegale Fischerei, illegale Müllentsorgung sowie Piraterie und bewaffnete Raubüberfälle auf See;²
- (b) von See ausgehende Bedrohungen, die das Festland betreffen, in erster Linie Handel mit Drogen, Waffen, nachgeahmten Waren sowie – häufig in die andere Richtung – Menschenhandel;
- (c) von Land ausgehende Bedrohungen der meeresgestützten Wirtschaftstätigkeit, die insbesondere die Offshore-Erdöl- und -Erdgasindustrie betreffen, einschließlich Geiselnahmen, Diebstahl (sogenanntes Bunkering, d. h. Umpumpen von Öl von einem Schiff in ein anderes), und kriminellen Handlungen in Häfen.

Wenn diese Bedrohungen nicht eingedämmt werden, werden sie in einem Maße zunehmen, das sowohl die Interessen in der Region als auch internationale Interessen schädigt.

Gemeinsame Interessen Afrikas und Europas

Die EU und die Länder der Region haben wichtige gemeinsame Interessen. Die Region verfügt über lange Küstenstrecken und ist reich an Ressourcen, die sowohl für lokale Beschäftigung und Verbrauch

¹ Zu diesen Staaten zählen auch die zahlreichen benachbarten Binnenländer, deren Versorgung von den küstennahen Wirtschaftstätigkeiten abhängt.

² Das internationale Recht unterscheidet zwischen „Piraterie“, d. h. Vorfälle in internationalen Gewässern, und „bewaffneten Raubüberfällen auf See“, d. h. Vorfällen, die sich in Hoheitsgewässern ereignen.

als auch für den Handel mit Europa von entscheidender Bedeutung sind. Die Nachhaltigkeit sämtlicher maritimer Ressourcen, einschließlich der Fischerei, ist ein zentrales Anliegen der örtlichen Bevölkerung wie auch der europäischen Abnehmer. Für den Handel und eine störungsfreie Nutzung der Fischereigewässer werden sichere internationale Schifffahrtsrouten benötigt. Ein erheblicher Anteil der Energieversorgung der EU stammt aus dieser Region und sowohl Investoren als auch Arbeitnehmer sollten vor physischen Aggressionen geschützt werden. Drogen und sonstige illegale Waren, mit denen in den Küstengebieten und über Landesgrenzen hinweg illegaler Handel betrieben wird, fügen den lokalen Gemeinschaften zunehmend Schaden zu und verschärfen zudem die Problemlage in Europa.

Vorrangiges Ziel der EU ist es daher, den Ländern der Region – in vielen Fällen sehr fragile Staaten – im Einklang mit der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur (APSA) und den allgemeinen politischen Zielen der EU dabei zu helfen, durch die erfolgreiche und legitime Entwicklung ihrer Wirtschaft und ihrer Institutionen Frieden, Sicherheit und Wohlstand zu schaffen. Zu diesem Zweck soll ein politischer Konsens angestrebt und die Eigenverantwortung Afrikas verwirklicht und geachtet werden; zudem sollen bestehende Programme in ein umfassendes Konzept für die regionale Entwicklung und Sicherheit eingebunden werden. Frühere Erfahrungen andernorts in Afrika, insbesondere am Horn von Afrika, in der Sahelzone und der Region der Großen Seen haben gezeigt, dass frühzeitige vorbeugende Maßnahmen, die in enger Abstimmung mit den Ländern der Region und afrikanischen regionalen Einrichtungen getroffen werden, viel kosteneffizienter sind als nachträgliches Kurieren. Zudem ist in der Vergangenheit auch deutlich geworden, wie wichtig es ist, alle Aspekte einzubeziehen, um die Erfolgchancen insgesamt zu verbessern: politische Fragen, verantwortungsvolle Staatsführung/Korruptionsbekämpfung, Sicherheitsfragen sowie institutionelle, wirtschaftliche und entwicklungsbezogene Fragen.

Antworten

Die EU kann die vorstehend genannten Risiken mindern, indem sie die betroffenen Staaten in der Region bei der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und einer wirksamen Staatsführung unterstützt, unter anderem durch Verbesserungen bei der Schifffahrtsverwaltung und der Rechtsdurchsetzung durch Polizei, Marine, Militär, Küstenwache, Zoll und Einwanderungsbehörden.

Da die Seegrenzen noch immer nicht lückenlos gezogen wurden, ihrer Natur nach schwer zu überwachen und völlig durchlässig sind, ist die Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Küstenstaaten und den regionalen Koordinierungsmechanismen, die derzeit aufgebaut werden, ein wichtiger erster Schritt in die richtige Richtung. Außerdem kann die EU Länder in der Region bei der Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen als Flaggen- und Küstenstaaten unterstützen.

Es wird daher vorgeschlagen, dass die EU, einschließlich ihrer Organe, Delegationen und Mitgliedstaaten, in Abstimmung mit anderen internationalen Organisationen und lokalen Partnern einen ganzheitlichen Ansatz verfolgt, der sich auf vier spezifische Ziele konzentriert:

1. Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses unter den Ländern der Region und in der internationalen Gemeinschaft in Bezug auf den Umfang der Bedrohung im Golf von Guinea und die Notwendigkeit, dieser zu begegnen
2. Unterstützung der Regierungen in der Region beim Aufbau solider Institutionen und einer leistungsfähigen Schifffahrtsverwaltung und von Kapazitäten für die Gewährleistung der Lageerkennung auf See, der Sicherheit und der Rechtsstaatlichkeit entlang der Küste
3. Unterstützung florierender Volkswirtschaften in der Region im Einklang mit nationalen und regionalen Entwicklungsstrategien, um Arbeitsplätze zu schaffen und vulnerable Gemeinschaften

bei der Stärkung ihrer Resilienz und ihrer Widerstandsfähigkeit gegen kriminelle und gewalttätige Handlungen zu unterstützen

4. Stärkung der Strukturen für die Zusammenarbeit zwischen den Ländern der Region und den regionalen Organisationen, damit die zur Verringerung der Bedrohungen auf See und an Land erforderlichen Maßnahmen getroffen werden können

ART DER BEDROHUNG UND AKTUELLE / BISHERIGE ENTWICKLUNGEN

Der geografische Anwendungsbereich dieser gemeinsamen Mitteilung umfasst eine 6000 km lange Küstenstrecke, die von Senegal bis Angola reicht und die Inseln von Kap Verde und São Tomé und Príncipe erfasst und die zwei geografische, politische und wirtschaftliche Gebiete abdeckt: die Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS) und die Wirtschaftsgemeinschaft der zentralafrikanischen Staaten (CEEAC), die beide der Kommission der Golf von Guinea-Staaten (GGC) und der Afrikanischen Union (AU) angehören.

Im letzten Jahrzehnt haben die west- und zentralafrikanischen Staaten ein dynamisches Wirtschaftswachstum erlebt, das in manchen Ländern mit einer Stärkung, in anderen mit einer Schwächung der Governance einherging. Manche Länder befinden sich eindeutig auf dem Weg zu einem mittleren Einkommensniveau, während andere hiervon noch weit entfernt sind und zunächst die Armut im Einklang mit den Millenniumsentwicklungszielen (MDG) verringern müssen. Beide Gruppen können jedoch durch die zunehmende Instabilität und Kriminalität gefährdet werden; zudem würden Instabilität und Störungen der Wirtschaftsentwicklung unmittelbare Folgen für die EU nach sich ziehen.

Organisierte Kriminalität – ob Menschenhandel, Handel mit Drogen, Waffen, Rohdiamanten, gefälschten Arzneimitteln und illegalen Abfällen³, Cyberkriminalität und damit verbundene Geldwäsche – spielt sich oft an den durchlässigen Land- und Seegrenzen im Golf von Guinea ab. Zwischen den Routen des illegalen Handels und den instabilen Krisengebieten und dem Terrorismus in der Sahelzone und im Norden Nigerias gibt es vielfach Überschneidungen. Der Handel mit Drogen, insbesondere Kokain, und Waffen⁴ hat bei der Schwächung der staatlichen Institutionen in mehreren Ländern Westafrikas, vor allem in Guinea Bissau, eine wichtige Rolle gespielt. In manchen Fällen sind diese Tätigkeiten zu einer zusätzlichen Einkommensquelle für terroristische Gruppen in der Sahelzone geworden. Das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) schätzt den Wert des Kokains, das allein im Jahr 2011 über Westafrika nach Europa gelangt ist, auf 1,25 Mrd. USD; zudem ist Europa das Ziel des Großteils der illegalen Migranten, die z. T. Opfer von Menschenhandel sind. Andere Arten illegalen Handels betreffen den Handel mit Kakao, Baumwolle, Holz, Kaschu-Nüsse, Gold und Diamanten.⁵

³ Der Aspekt illegale Abfälle betrifft z. B. Herbizide und Pestizide, Ölverschmutzungen, unbehandelte Industrieabfälle, u. a. radioaktive bzw. durch Aerosole verseuchte Abfälle.

⁴ Schätzungen des UNODC zufolge sind derzeit 5 bis 7 Millionen Kleinwaffen und leichte Waffen in der Region am Golf von Guinea in Umlauf.

⁵ Die Diamantenproblematik hat dazu beigetragen, die Konflikte in der Region weiter zu schüren, was zur Einrichtung des Zertifikate-Systems im Rahmen des Kimberley-Prozesses (KP) geführt hat, mit dem der Handel mit Konfliktdiamanten auf internationalen Märkten unterbunden werden soll.

Piraterie und bewaffnete Raubüberfälle auf See stellen eine weitere Bedrohung dar, die an Bedeutung zunimmt. Der Seehandel in Richtung Golf von Guinea und ausgehend von dort wird überwiegend von der EU betrieben. Die Region zählt zu den strategischen Interessen der EU im Seeverkehr. Im Durchschnitt sind 30 Schiffe unter EU-Flagge bzw. europäischen Eigentums im Golf von Guinea präsent. Während der letzten zehn Jahre fanden von den insgesamt 551 gemeldeten Übergriffen und versuchten Übergriffen die meisten in Hoheitsgewässern statt und weniger als 20 % in internationalen Gewässern; im Jahr 2012 wurde vor den Küsten Nigerias und Togos ein Spitzenwert erreicht. Die meisten Vorfälle fanden statt, während die Schiffe an Offshore-Erdöl-Plattformen oder Lagertanks festgemacht waren, diese ansteuerten oder verließen. In jüngsten Analysen wird jedoch davon ausgegangen, dass das Angriffsrisiko sich zunehmend von der Küste weg verlagern könnte, ähnlich wie bei den von Somalia aus operierenden Piraten, die Mutterschiffe einsetzen, um Übergriffe in internationalen Gewässern durchzuführen. Es wird befürchtet, dass die Piraten sich die Geiselnahmen von Seeleuten am Horn von Afrika zum Vorbild nehmen, um größere Gewinne zu erzielen. Der unberechenbare Einsatz von Gewalt gegen Besatzungsmitglieder, z. T. unter Verwendung von Schusswaffen, ist eine besorgniserregende Entwicklung.

Öldiebstahl und „Ölpiraterie“ umfasst sowohl das Umpumpen von Öl von einem Schiff in ein anderes („Bunkering“) als auch die Entführung von Tankschiffen mit dem Ziel des Kraftstoffdiebstahls. Jüngsten Schätzungen zufolge werden in Nigeria täglich 100 000 Barrel entwendet, die dann auf dem Schwarzmarkt weiterverkauft werden. Zudem werden auch Schlepper, die die Ölarbeiter zu den Plattformen bringen, von Piraten und bewaffneten Banditen angegriffen. All dies führt zu Einnahmeneinbußen für die Regierungen, erhöht die Kosten für die Sicherung des Handels und wirkt abschreckend auf künftige Investitionen. Nicht nur in Nigeria (wo bis jetzt der Fokus der Bedrohungen lag) sondern zunehmend auch in größerer Entfernung, ist es wichtig, die Sicherheit der Erdöl- und der petrochemischen Industrie in den Mittelpunkt zu stellen, da die Bedrohungen nun auch vor der Küste Äquatorialguineas, Ghanas, Kameruns, der Republik Kongo, Gabuns, Tschads, Liberias und Angolas auftreten.⁶ Die Schäden für die Küstenumwelt und damit auch für Fischerei und Landwirtschaft werden häufig noch durch Ölverseuchungen im Zusammenhang mit Fällen von Erdöldiebstahl verschärft.

Illegale Fischerei: Die Fischerei bleibt in zahlreichen Ländern am Golf von Guinea ein wichtiger Wirtschaftszweig; der Weltbank und der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) zufolge trägt die Fischerei in Mauretanien zu 25-30 % der Einnahmen bei, zu 25-30 % der Exporte Senegals und zu 24-40% der Staatseinnahmen Guinea Bissaus. Die illegale, nicht gemeldete und unregulierte Fischerei (IUU) im Golf von Guinea kostet die Küstenstaaten jährlich rund 350 Mio. USD, ist eine ernste Gefahr für die Fischbestände und droht potenziell zu einem vollständigen Zusammenbruch der Fischereiwirtschaft zu führen. Es wird davon ausgegangen, dass die realen Fangmengen an der Küste des Golfs von Guinea bis zu 40 % höher sind als die gemeldeten. Dies hat erhebliche Verluste an Ressourcen, Einnahmen, Nahrungsquellen und Existenzgrundlagen zur Folge.

Die **Arbeitslosigkeit** in den Ländern am Golf von Guinea wird auf etwa 40 % geschätzt, mit einer Jugendarbeitslosigkeit von über 60 %. Für junge Menschen gibt es in der formalen, legalen Wirtschaft keine ausreichenden wirtschaftlichen Möglichkeiten. Darüber hinaus hat die Ernährungsunsicherheit auf dem Land zu einer zunehmenden Abwanderung in die Städte geführt, wodurch die Bevölkerung

⁶ Der Bericht des Europäischen Parlaments vom August 2011, PE 433.768: "The Effects of Oil Companies' Activities on the Environment, Health and Development in Sub-Saharan Africa" (Auswirkungen der Tätigkeiten der Ölgesellschaften auf Umwelt, Gesundheit und Entwicklung in Subsahara-Afrika) konzentriert sich auf Erkenntnisse, die in Angola und Nigeria gewonnen wurden.

in den städtischen Ballungsgebiete rasch gewachsen ist; infolgedessen wurde die schon stark belastete soziale und wirtschaftliche Infrastruktur in diesen Gebieten zusätzlich strapaziert und sind Spannungen zwischen städtischen Bevölkerungsgruppen entstanden. Durch die hohe Arbeitslosigkeit werden junge Menschen in die Kriminalität gedrängt, um ihren Lebensunterhalt zu verdienen, und verdingen sich als Handlanger von Piratengruppen und kriminellen Banden oder entscheiden sich für die illegale Migration unter äußerst gefährlichen Bedingungen.

DIE INTERESSEN DER EU

Die EU hat erhebliche wirtschaftliche, entwicklungspolitische, handelspolitische und Sicherheitsinteressen im Golf von Guinea. Ihr Engagement für die Armutsbekämpfung und die Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung ist im Cotonou-Abkommen verankert. Die EU ist zudem entschlossen, die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen in der Region, einschließlich der Erdöl- und Erdgasvorkommen sowie der Fischbestände, zu unterstützen. Europa importiert rund die Hälfte seines Energiebedarfs: hiervon stammen fast 10 % der Ölimporte und 4 % der Erdgasimporte aus dem Golf von Guinea. Nigeria, Angola, Äquatorialguinea und Gabun sind wichtige Rohöllieferanten und Nigeria liefert erhebliche Mengen an Erdgas. Was die Deckung des europäischen Ölbedarfs angeht, so hat die Region dank ihrer Nähe zu Europa und des guten Meereszugangs einen relativen Vorteil gegenüber den Ländern des Nahen und Mittleren Ostens, und Europa ist nach wie vor ein wichtiger Exportmarkt für andere Erzeugnisse der Region, einschließlich forstwirtschaftlicher und landwirtschaftlicher Ressourcen und Bodenschätze.⁷

Die Region entfaltet eine zunehmende Anziehungskraft für europäische Investitionen – investiert wird nicht nur in die natürlichen Ressourcen, sondern auch im Sektor Konsumgüter und Dienstleistungen, einschließlich Mobilfunk. Zudem wird die Region infolge des beschleunigten Wirtschaftswachstums als potenzieller Markt für Ausfuhren immer interessanter. Aus all diesen Gründen nimmt auf beiden Seiten das Interesse an einer Partnerschaft zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung durch Gewährleistung der Sicherheit und Stabilität zu.

Ferner ist es im Interesse der Europäischen Union, die Stabilität im Golf von Guinea zu fördern, um die eigenen Bürger vor den Bedrohungen durch Drogen, Terrorismus, Piraterie und bewaffnete Überfälle und andere Formen der Kriminalität, die von dieser Region ausgehen, zu schützen.

BISHERIGE MASSNAHMEN

Als Reaktion auf diese Bedrohungen wurde in den letzten fünf Jahren auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene ein breites Spektrum von Initiativen ergriffen:

- Zwei **Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen** zum Thema Piraterie und bewaffnete Überfälle im Golf von Guinea⁸; in diesen wurde die Notwendigkeit dargelegt, unter der Führung der Länder der Region ein Gesamtkonzept anzunehmen, um die von Piraterie und bewaffneten Raubüberfälle auf Schiffe im Golf von Guinea ausgehende Gefährdung einzudämmen und die ihnen zugrunde liegenden Ursachen anzugehen, ferner wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Sicherheit und Gefahrenabwehr im Seeverkehr im Golf von Guinea auf der Grundlage der bestehenden nationalen, regionalen und außerregionalen Initiativen zu verbessern. In beiden Resolutionen steht die Unterstützung für die

⁷ Zum Beispiel Eisenerz (Nigeria, Gabun und Kamerun), Diamanten (Guinea, Liberia und Sierra Leone), Mangan (Gabun), Bauxit (Guinea), Kobalt und Holz (Kamerun) sowie Kakao (Ghana, Côte d'Ivoire).

⁸ Resolutionen Nr. 2018 (2011) und Nr. 2039 (2012) des UN-Sicherheitsrats.

Aufrechterhaltung des Friedens und der allgemeinen Stabilität in der Region am Golf von Guinea im Mittelpunkt.

- Im Rahmen der G 8 wurde zur Verbesserung der Seeverkehrssicherheit im Golf von Guinea die Initiative **Friends of the Gulf of Guinea Group** (FOGG) eingerichtet, der sich die EU angeschlossen hat. Im Mittelpunkt der Initiative stehen die Bedeutung der Eigenverantwortung Afrikas, der Zusammenhang zwischen den Aspekten wirtschaftliche Entwicklung und Sicherheit, die Bedeutung der Koordinierung und des Informationsaustauschs sowie die Notwendigkeit einer umfassenden Strategie, die auch die Bereiche Governance und Justiz einbezieht.
- **Die EU** geht gegen IUU-Fischerei durch die Umsetzung der IUU-Verordnung und durch EU-Fischereipartnerschaftsabkommen mit vielen der Küstenstaaten West- und Zentralafrikas vor, um diesen Staaten bei der Regulierung der Fischerei – einschließlich durch Fischereifahrzeuge der Europäischen Union – Unterstützung zu bieten und die Entwicklung/Verbesserung des staatlichen Handelns und von Kontrollmaßnahmen im Fischereisektor zu fördern.
- Die regionalen Organisationen **ECOWAS** und **CEEAC** haben politische Strategien verabschiedet und spezifische Maßnahmen eingeleitet, vor allem dank des wachsenden internationalen Drucks und der internationalen Unterstützung. So nahm die ECOWAS 2008 einen umfassenden Krisenpräventionsrahmen an, der sich unter anderem auf grenzübergreifende Aspekte und Fragen der Seeverkehrssicherheit bezog, ferner den wegweisenden Praia-Plan zur Lösung der zunehmenden Drogenproblematik und eine Strategie und einen Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung. Die CEEAC hat 2008 eine integrierte Strategie für die Gefahrenabwehr im Seeverkehr angenommen und das CRESMAC (Regionales Zentrum für die Gefahrenabwehr im Seeverkehr in Zentralafrika) eingerichtet. Die Afrikanische Union nahm 2012 eine integrierte Strategie für die Seeverkehrssicherheit (African Integrated Maritime Security Strategy 2050) an.
- **Einzelne Länder** im Golf von Guinea haben begonnen, mehr Ressourcen bereitzustellen und gemeinsam Strategien zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität sowohl vor den Küsten als auch an Land zu entwickeln, wie z. B. gemeinsame Patrouillen der Bundesrepublik Nigeria und der Republik Benin (Operation Prosperity).
- Zunehmende Unterstützung im Rahmen **bilateraler Programme von EU-Mitgliedstaaten** und von anderen internationalen Partnern wie USA, Brasilien, China, Indien, Südafrika sowohl zur Politikformulierung als auch für Koordinierung und Ausbau der institutionellen Kapazitäten. Die EU-Mitgliedstaaten stellen bereits in erheblichem Umfang Unterstützung bereit, insbesondere im Hinblick auf den Kapazitätsausbau bei den wichtigsten Institutionen und Dienstleistungen.
- Das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Anrainerstaaten des Golfs von Guinea vom 24. und 25. Juni 2013 in Jaunde führte zu folgenden Ergebnissen:
 - a) Annahme eines „Verhaltenskodex zur Prävention und Bekämpfung von Piraterie und bewaffneten Überfällen auf Schiffe und illegalen Aktivitäten auf See in West- und Zentralafrika“, der in drei Jahren überprüft wird.⁹

⁹ Der Kodex lehnt sich an den Verhaltenskodex der IMO von Dschibuti für den westlichen Indischen Ozean an. Die wichtigsten Merkmale sind der besondere Schwerpunkt auf Informationsaustausch und Koordinierung, die durch die Einrichtung spezieller nationaler Kontaktstelle in den einzelnen Staaten erleichtert werden, und einer Reihe regionaler, transnationaler und transregionaler Koordinierungszentren für die Gefahrenabwehr im Seeverkehr; ferner das Engagement der einzelnen Staaten, ihre ausschließlichen Wirtschaftszonen festzulegen

b) Annahme eines Memorandum of Understanding (MoU) zur Sicherheit und Gefahrenabwehr im Seeverkehr in West- und Zentralafrika, unterzeichnet von CEAAC, ECOWAS und GGC, in dem die Einsetzung einer Sachverständigengruppe zur Ausarbeitung eines Aktionsplans mit Folgemaßnahmen zur Umsetzung des Verhaltenskodex vereinbart wird.

c) Beschluss über die Ansiedelung des intraregionalen Koordinierungszentrums (gemäß dem MoU) in Jaunde. Das Zentrum wird unter der Schirmherrschaft der AU für die Überwachung der Durchführung zuständig sein.

Hinsichtlich der Festlegung der strategischen Anforderungen und der erforderlichen politischen Strategien wurden somit erhebliche Fortschritte erzielt. Die Umsetzung war jedoch infolge von Ressourcenknappheit äußerst begrenzt und hinsichtlich des Niveaus der weiteren Investitionen, die benötigt werden, um den Aufwärtstrends der organisierten Kriminalität umzukehren, besteht weiterhin ein erhebliches Defizit.

WEITERES VORGEHEN

Das Gipfeltreffen von Jaunde hat ein Zeichen für das starke Engagement einzelner Staaten, der regionalen Organisationen und der GGC zur Zusammenarbeit mit internationalen Partnern bei der Verbesserung der maritimen Sicherheit in der Region im weitesten Sinne gesetzt.¹⁰ Die Folgemaßnahmen zu diesem Gipfeltreffen sind daher ein nützlicher Ausgangspunkt für das Vorgehen der EU.

Das Konzept der EU sollte sich auf drei Grundsätze stützen:

- Partnerschaft mit den Staaten des Golfs von Guinea, ihren regionalen Organisationen und anderen in der Region aktiven internationalen Organisationen (ECOWAS, CEEAC, GGC, west- und zentralafrikanische Seeschiffahrtsorganisation (MOWCA), die Büros der Vereinten Nationen für Zentral- und Westafrika, UNOCA und UNOWA, sowie internationale Organisationen einschließlich der AU, Einrichtungen der Vereinten Nationen, darunter die Internationale Seeschiffahrtsorganisation (IMO), Interpol, die Weltzollorganisation (WZO) usw.);
- ein umfassendes Problemverständnis, um sicherzustellen, dass die Aspekte Sicherheit, Entwicklung und Staatsführung in einem einzigen strategischen Rahmen integriert werden;
- Anwendung der aus unseren Strategien in anderen Regionen Afrikas gewonnenen Erkenntnisse;

Die EU schlägt ein integriertes Konzept für Fragen der Staatsführung und alle sicherheitsrelevanten Risiken und Herausforderungen an Land und auf See vor, das alle Aspekte der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität im maritimen Bereich gemäß dem in Jaunde unterzeichneten Verhaltenskodex einbezieht, an den zugrunde liegenden Ursachen ansetzt und Frieden, Sicherheit,

und ihre Gesetze durchzusetzen, insbesondere die Gesetze über Fischerei, Piraterie und bewaffnete Raubüberfälle auf See, Umweltschutz, Verklappung von Abfällen sowie mineralische Bodenschätze einschließlich Öl. Hüterin des Kodex ist die Afrikanische Union und nicht die IMO, um eine größere Eigenverantwortung Afrikas zu gewährleisten. Derzeit ist der Kodex nicht bindend.

¹⁰ Die EU definiert in Artikel 2 Absatz 5 der Verordnung 725/ 2004 die Gefahrenabwehr in der Schifffahrt als die Kombination vorbeugender Maßnahmen zum Schutz des Seeverkehrs und von Hafenanlagen vor einer Bedrohung durch vorsätzliche rechtswidrige Handlungen.

Stabilität, verantwortungsvolle Staatsführung und Entwicklung in der Region fördert. Unterstützung beim Grenzmanagement, der Rechtsstaatlichkeit, der Reform der rechtlichen und sicherheitstechnischen Rahmenbedingungen, Sicherung des Zugangs zur Justiz und Achtung der Menschenrechte, Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität einschließlich der illegalen Migration sind wesentliche Komponenten der langfristig anstehenden Schritte. Von grundlegender Bedeutung ist auch die wirtschaftliche Governance, z. B. besseres Management und verbesserte gesellschaftliche Teilhabe an der Nutzung natürlicher Ressourcen, unter anderem von Erdöl und Fischbeständen. Weitere wichtige Elemente sollten der Rückgriff auf bestehende erfolgreiche Maßnahmen der EU und die Berücksichtigung der Erkenntnisse aus den EU-Strategien für die Sahelzone und das Horn von Afrika sein; wichtig ist ferner die Arbeit auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene, mit einzelnen Staaten oder Staatengruppen, in denen der politische Willen zum Handeln vorhanden ist (wobei andere ermutigt werden, sich an der Zusammenarbeit zu beteiligen).

Vor diesem Hintergrund wird sich das Konzept der EU auf die folgenden vier Ziele konzentrieren:

Ziel 1 – Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses unter den Ländern der Region und in der internationalen Gemeinschaft in Bezug auf den Umfang der Bedrohung im Golf von Guinea und die Notwendigkeit, dieser zu begegnen

Ziel ist die Entwicklung einer soliden, faktengestützten Grundlage für politische Entscheidungen und Maßnahmen, die Förderung der Übernahme von Eigenverantwortung durch die afrikanischen Länder und die Stärkung des politischen Willens, die Probleme entschlossen anzugehen. Damit wird die EU in der Lage sein, Kosten und Nutzen der vorgeschlagenen Maßnahmen besser einzuschätzen.

Durch die Zusammenarbeit mit den wichtigsten Beteiligten in den verschiedenen Ländern und den regionalen Organisationen, einschließlich zivilgesellschaftlicher Organisationen, Nichtregierungsorganisationen (NRO), regionaler Fischereiorganisationen (RFO) und des privaten Sektors wird es möglich sein, ein umfassendes Bild über das Ausmaß der Bedrohung zu gewinnen, Chancen zu erkennen und Prioritäten zu vereinbaren.

Mögliche Maßnahmen:

- Verbesserung der Datensammlung (derzeit werden nur 30-50 % der maritimen Vorfälle gemeldet) und des Informationsaustauschs
- Ermittlung geografischer und thematischer Bereiche, auf die sich die EU-Maßnahmen prioritär beziehen sollten, auch in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Akteuren
- Berücksichtigung der weiter gefassten Ursachen der Instabilität je nach der Höhe des Risikos, unter Rückgriff auf Instrumente wie das Konfliktfrühwarnsystem und Bewertungen des Konfliktrisikos sowie auf die EU-Strategien für den Bereich Menschenrechte
- Abstimmung der thematischen (Sicherheit, Drogenhandel und Terrorismus) und geografischen politischen Maßnahmen/Strategien
- Pflege enger Verbindungen zur Privatwirtschaft, vor allem zu den Sektoren Industrie, Kleinfischerei und Bergbau sowie zu den Reedereien, um zu gewährleisten dass deren Perspektiven von den Regierungen berücksichtigt werden
- Unterstützung des Dialogs mit Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Regierungen

Ziel 2 – Unterstützung der regionalen Regierungen beim Aufbau der für die Gewährleistung von Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit erforderlichen Einrichtungen und Kapazitäten.

Widerstandsfähige nationale (und regionale) Einrichtungen, die in der Lage sind, in nachhaltiger Weise gegen die Bedrohungen vorzugehen, sind unentbehrlich für eine wirksame Bekämpfung von Netzen der organisierten Kriminalität. Diese Einrichtungen müssen den Willen zur Bekämpfung der Kriminalität haben, über den Auftrag und die Mittel hierfür verfügen und mit den entsprechenden technischen Fähigkeiten ausgestattet werden, auch in Spezialbereichen. Die EU kann dank ihrer Erfahrungen und Ressourcen zum Aufbau der Kapazitäten in der Region beitragen und sollte über den politischen Dialog die notwendige politische Unterstützung fördern.

Es geht um folgende Einrichtungen:

- politische Institutionen (z. B. Parlamente, Wahlbehörden, politische Parteien), die anderen Einrichtungen ein Mandat für bestimmte Aufgaben erteilen und einen geeigneten Rechtsrahmen hierfür schaffen können;
- Sicherheitseinrichtungen (z. B. Kräfte für innere Sicherheit, Küstenwache, Hafenbehörden, Zollbehörden und Land-, See- und Luftstreitkräfte, jeweils mit zugehörigen Nachrichtendiensten), die Überwachungsfunktionen ausüben und erforderlichenfalls intervenieren, um Handelswege oder Ölanlagen zu schützen und Straftaten wie Drogen- und Menschenhandel zu verhindern. Es muss für einen geeigneten Rechtsrahmen und für politische Rechenschaftspflicht gesorgt werden, damit in Bezug auf schwere Straftaten an Land oder auf See klare Zuständigkeiten geschaffen werden. Die Kapazitäten müssen in denjenigen Bereichen, in denen der größte Mangel besteht, ausgebaut werden (z. B. Bekämpfung der Piraterie auf See oder Aufspürung von Drogen);
- Rechtsstaatliche Einrichtungen (z. B. Polizei, Gerichte und Haftanstalten, einschließlich spezialisierter Gerichte, etwa für die Bereiche Zoll und Fischerei), die a) es ermöglichen, Ermittlungen gegen Verdächtige zu führen, sie gerichtlich zu belangen und sie im Einklang mit den gesetzlichen Vorschriften und unter Achtung der Menschenrechtsnormen angemessen zu bestrafen; b) die den Zugang zur Justiz und zum Menschenrechtsschutz erleichtern (auch für die Opfer von Menschenhandel); Förderung von Reformen im Bereich Justiz und Inneres. Einige wesentliche Aspekte sind hier die Unabhängigkeit und der Schutz von Richtern und Ermittlungsrichtern, die gerichtsmedizinischen Kapazitäten für die Vorlage von Beweismitteln vor Gericht und die Eindämmung der Anwendung illegaler Befragungsmethoden;
- Wirtschafts- und Umweltbehörden: Die nationalen Behörden müssen die Korruption – soweit vorhanden – verringern und verhindern, dass Geld über die nationalen Finanzinstitute gewaschen wird; sie müssen Korruption und Inkompetenz bei der Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen bekämpfen und sicherstellen, dass kommerzielle Tätigkeiten mit einem soliden Umweltmanagement einhergehen;
- Kontrolleinrichtungen und zivilgesellschaftliche Einrichtungen (z. B. Rechnungshof, Ombudsmann, Einrichtungen für Korruptionsbekämpfung, Medien, Nichtregierungsorganisationen, Denkfabriken, Bürgergruppen), die die verantwortungsvolle Staatsführung und die Rechtsstaatlichkeit fördern können, um den Handlungsspielraum für Netze der organisierten Kriminalität zu beschränken.

Die EU sollte eine Zusammenarbeit mit den Gemeinschaften, der Zivilgesellschaft und den Medien vor Ort anstreben, um den Bürgern zu helfen, die genannten Einrichtungen zur Rechenschaft zu ziehen.

Mögliche Maßnahmen:

- a) Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit durch Stärkung der nationalen Strafverfolgungsbehörden und des Justizwesens; Verbesserung der Kapazitäten für die Land- und Seeüberwachung; Unterstützung einer verstärkten behördenübergreifenden und regionalen Koordinierung bei der Bekämpfung von Drogenhandel und organisierter Kriminalität, einschließlich einer sicherheitspolitischen und rechtlichen Zusammenarbeit, einer gemeinsamen Datennutzung und grenzübergreifender gemeinsamer Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels; Unterstützung der Entwicklung der integrierten maritimen Strategie für Afrika für den Zeitraum bis 2050 („2050 Africa Integrated Maritime Strategy“) und Verbesserung der Überwachung und Meldung von Sicherheitsverletzungen im Seeverkehr, einschließlich der Sammlung von Beweisen zu Zwecken der strafrechtlichen Verfolgung;
- b) Verbesserung der Wirtschafts- und der Umwelt-Governance durch die Entwicklung bzw. Durchsetzung von Rahmenvorschriften für Fischerei und Offshore-Förderung, darunter für die Vergabe von Fischereilizenzen; Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen, regionalen Fischereiorganisationen und sonstigen wichtigen Einrichtungen, die für die Achtung des Völkerrechts und der regionalen Normen sorgen; Zusammenarbeit mit dem Privatsektor – einschließlich des Ölsektors und der maritimen Industrie – , um die Übernahme von Verantwortung durch die Unternehmen und die Konsultation der Zivilgesellschaft und der lokalen Gemeinschaften zu fördern.

Ziel 3 – *Unterstützung der Entstehung florierender Volkswirtschaften in den Küstenländern, um diese im Interesse ihrer Bürger zur Erbringung grundlegender Dienstleistungen, zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und zur Verringerung der Armut zu befähigen*

Viele Staaten am Golf von Guinea zählen zu den fragilen am wenigsten entwickelten Ländern (LDC), die bei den wichtigsten Indikatoren für Entwicklung wie Lebenserwartung, Gesundheit und Alphabetisierung nur niedrige Werte erreichen. Die weit verbreitete Armut, die schlechte Regierungsführung und die Unterentwicklung können das Auftreten von Straftaten begünstigen. Die Schaffung legaler und dauerhafter Arbeitsplätze für junge Menschen kann dazu beitragen, einige Ursachen der mangelnden Sicherheit zu bekämpfen, die in vielen Ländern der Region herrscht.

In der Entwicklungspolitik der EU, darunter in der EU-Agenda für den Wandel, wird der Unterstützung für die ärmsten Länder, insbesondere die fragilen Staaten, Vorrang eingeräumt. Zu den wichtigsten Bereichen, auf die die Agenda für den Wandel eingeht, zählen die gute Regierungsführung, ein breitenwirksames und nachhaltiges Wachstum, die Landwirtschaft, die Ernährungssicherheit, saubere Energie und die Verbesserung der Widerstandsfähigkeit gegen die Auswirkungen des Klimawandels. Was die Ernährung, den Handel, die wirtschaftliche Entwicklung und die Beschäftigung betrifft, so liegt auf der Hand, wie wichtig es für die Region ist, dass die Bewirtschaftung des Fischereisektors, vor allem in Bezug auf die kleine Küstenfischerei, verbessert wird.¹¹

Mögliche Maßnahmen:

¹¹ Für die EU liegt in der Stärkung der örtlichen Kapazitäten für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände ebenfalls ein potenzieller Nutzen, und zwar in Form besserer Perspektiven für die Fangflotten der EU und einer höheren Sicherheit der Seeverkehrswege dank einer besseren Überwachung vor Ort.

- Fortführung und Ausweitung der laufenden Arbeiten zur Verbesserung der Regulierung und Steuerung der wichtigsten Wirtschaftszweige im Golf von Guinea einschließlich der Fischerei und der mineralgewinnenden Industrie;
- Steigerung der Beteiligung der Gemeinschaft an der wirtschaftlichen Entwicklung in der Region und Unterstützung der Gemeinschaften durch die Ausweitung des Zugangs zu Energie und Basisdienstleistungen;
- Zusammenarbeit mit den Ländern am Golf von Guinea, den regionalen Fischereiorganisationen, internationalen Organisationen und anderen wichtigen Interessenträgern bei der Verbesserung der Regulierung und Steuerung der Fischerei und der mineralgewinnenden Industrie.

Ziel 4 – *Schaffung von Strukturen für die Zusammenarbeit zwischen den Ländern der Region, um wirksame grenzübergreifende Maßnahmen auf See und an Land sicherzustellen.*

Aufgrund der Bedeutung des Informationsaustauschs und der Zusammenarbeit zwischen einer Vielzahl von Behörden und (öffentlichen und privaten) Akteuren ist es unerlässlich, dass zwischen ihnen eine solide Planung und Koordinierung stattfinden, vor allem mit den wichtigsten regionalen Organisationen ECOWAS, CEEAC und GGC. Die umfassendere Koordinierungsrolle der Afrikanischen Union hat ihren Nutzen am Horn von Afrika bewiesen und wird von den regionalen Organisationen im Golf von Guinea zunehmend geschätzt. Die EU muss diese Integrations- und Koordinierungsbemühungen im Rahmen ihrer Zusammenarbeit unterstützen.

Mögliche Maßnahmen:

- Verbesserung der Planung, Koordinierung und Kommunikation zwischen den regionalen Partnern; Unterstützung der regionalen Organisationen bei einer verstärkten Zusammenarbeit im Anschluss an den Gipfel von Jaunde;
- Ermittlung von Bereichen, in denen aktive Partner wie die USA, Kanada, Japan, China, die Vereinten Nationen, die Weltbank und andere multilaterale Organisationen/Einrichtungen positive Ergebnisse erzielen können, indem der Golf von Guinea in den politischen Dialog zwischen der EU und diesen Partnern einbezogen wird;
- im politischen Dialog der EU mit den Staaten, regionalen Organisationen und anderen regionalen Einrichtungen sollte eine regelmäßige Bewertung der Sicherheit auf See und an Land sowie der Entwicklung der Lage, der Trends und der Erfordernisse stattfinden;
- Unterstützung der Bemühungen von ECOWAS, CEEAC, GGC und der Afrikanischen Union um Koordinierung innerhalb ihrer Organisationen, mit ihren Mitgliedstaaten und mit externen Partnern.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Auch wenn auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene bereits einige vielversprechende Schritte unternommen wurden, erfordern das Ausmaß, die Vielfalt und die Veränderung der Art der kriminellen Aktivitäten sowie die Vielschichtigkeit der zugrunde liegenden Probleme noch weit größere Aufmerksamkeit auf all diesen Ebenen. Dieser Ansatz steht voll und ganz im Einklang mit den nationalen Armutsbekämpfungsstrategien und den regionalen Initiativen und ergänzt diese; er birgt außerdem Synergien mit den Maßnahmen, die im Rahmen der partnerschaftlichen Fischereiabkommen und zur Umsetzung der IUU-Verordnung durchgeführt werden. Zweifellos

können sich die Bemühungen um die Umsetzung der verschiedenen oben dargelegten Ziele gegenseitig verstärken und ergänzen.

Allerdings ist es wichtig, dass all diese unterschiedlichen Initiativen koordiniert werden, sowohl in der Region als auch zwischen den EU-Institutionen in Brüssel sowie mit den Programmen der EU-Mitgliedstaaten und der internationalen Gemeinschaft. Unsere Ambitionen sind zwar breit angelegt, da sie sich auf die gesamte Palette der Herausforderungen in den Bereichen Wirtschaft, Soziales, Regierungsführung, Sicherheit und Entwicklung erstrecken, doch im gegenwärtigen Stadium ist dies ein angemessener Ansatz.

Es ist ratsam, dass die EU sich auf die Bereiche konzentriert, in denen sie die größte Wirkung erzielen kann. Nach dem Gipfel von Jaunde besteht nun die Chance, mehr Unterstützung für die regionalen Koordinierungsplattformen unter afrikanischer Führung zu mobilisieren, die derzeit aufgebaut werden.

Letztlich wird der vorliegende strategische Rahmen es der EU ermöglichen, ihre Zusammenarbeit mit den Partnern am Golf von Guinea besser zu evaluieren und kohärenter zu planen. Eine stärkere Konzentration der EU auf die Verbesserung der Koordinierung wird erhebliche Auswirkungen auf die Sicherheit, das Vertrauen der Anleger, den Wohlstand, die Existenzgrundlagen, die Umwelt und die Energieversorgung haben.