

Europas Häfen und der internationale Kokainhandel: weshalb Verbrechensbekämpfung auch der Resilienz von Logistikplattformen bedarf

Maihold, Günther

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Maihold, G. (2024). *Europas Häfen und der internationale Kokainhandel: weshalb Verbrechensbekämpfung auch der Resilienz von Logistikplattformen bedarf*. (SWP-Aktuell, 7/2024). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://doi.org/10.18449/2024A07>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mitglied der

Leibniz-Gemeinschaft

Diese Version ist zitierbar unter / This version is citable under:

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-93919-1>

SWP-Aktuell

NR. 7 FEBRUAR 2024

Europas Häfen und der internationale Kokainhandel

Weshalb Verbrechensbekämpfung auch der Resilienz von Logistikplattformen bedarf

Günther Maihold

Das Schlagwort »Kokainschwemme« macht derzeit die Runde, es beschreibt den gestiegenen Zufuhrdruck der Droge in Richtung Europa. Dabei betreiben Gruppen der organisierten Rauschgiftkriminalität den Einfuhrschmuggel von Kokain meist über europäische Containerhäfen, in deren Logistikbereichen sie über Kontaktpersonen verfügen. Die EU-Kommission hat nun eine »Europäische Hafenallianz« angestoßen, um verstärkt die europäischen Seehäfen als Einfallstore für Drogen in den Blick zu nehmen. Die Methoden im Kampf gegen den Kokainschmuggel sollen harmonisiert werden, damit sich der Unterwanderung dieser Drehkreuze durch kriminelle Gruppen effektiv begegnen lässt. Doch erschweren dynamische Täterstrukturen und Deliktphänomene den gewünschten Durchgriff von Polizei und Zoll. Unabdingbar sind Kooperationen mit den Ausgangshäfen und entlang der gesamten Lieferkette von Drogen.

Immer wieder erreichen Meldungen die Öffentlichkeit, wonach Kokain aus Südamerika in spektakulären Mengen sicher gestellt wurde. Im Jahr 2023 belief sich das entsprechende Gesamtvolumen im belgischen Hafen Antwerpen auf 116 Tonnen, in Rotterdam auf 59 und in Deutschland, schwerpunktmäßig in Hamburg, auf 35 Tonnen, überall mit dynamisch wachsender Tendenz. EU-Kommissar Margaritis Schinas warnte im Oktober, als er die EU-Roadmap zur Bekämpfung von Drogenhandel und organisierter Kriminalität vorstellte: »Europa hat inzwischen die USA als größten Kokainmarkt der Welt abgelöst und entwickelt sich rasch zu einer globalen

Drehscheibe für den Drogenhandel – eine beunruhigende Entwicklung, die wir durch verstärkte Anstrengungen umkehren müssen.«

Im Januar 2022 wurden bei einem aufsehenerregenden Fund im Hamburger Hafen knapp 900 Kilogramm Kokain beschlagnahmt. Die Drogen fanden sich in einem Container, der Eisengranulat geladen und Deutschland aus dem brasilianischen Hafen Santos erreicht hatte. Zunehmend werden Nordseehäfen wie Rotterdam, Antwerpen oder Hamburg als Anlaufpunkte des Schmuggels genutzt. Sie haben Städte in Spanien (Valencia, Algeciras), Portugal (Setúbal) und Süditalien (Gioia Tauro) als



wichtigste Import-Drehscheiben für Kokain abgelöst, das nach Westeuropa befördert wird. Aber auch der griechische Hafen Piräus gilt heute als einer von Europas zentralen Einfuhr- bzw. Transitpunkten für Kokain. Hier zeigt sich ein Zusammenhang zwischen dem raschen Wachstum des Containerumschlags und der Rate an Sicherstellungen von Kokain, wie er ebenso für andere europäische Häfen nachgewiesen wurde. Dabei nutzen kriminelle Netzwerke unterschiedliche sozio-politische Kontexte, die auch beeinflussen, mit welchem Erfolg oder Misserfolg sich die Drogenkriminalität entlang der gesamten Lieferkette bekämpfen lässt.

Neue politische Initiativen

Im Januar 2024 hat die EU-Innenkommissarin Ylva Johansson eine »Europäische Hafenallianzen« auf den Weg gebracht. Ziel ist dabei, in den Hafenstrukturen die expandierende Drogenökonomie zurückzudrängen, die Johansson als »Hochrisiko« für die legalen Handelsströme betrachtet. Die Initiative ist Teil der von der Kommission vorgelegten Legislativvorschläge, mit denen die EU-Rechtsvorschriften zur Bekämpfung krimineller Netze gestärkt werden sollen. Es geht hier um die Richtlinie über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten, die Richtlinie zur Erleichterung von Finanzermittlungen sowie ein Paket an Regelwerken und Initiativen, mit dem die EU-Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche gestärkt werden sollen. Zudem hat die Kommission die Zollunion dahingehend verändert, dass Zoll- und Strafverfolgungsbehörden besser miteinander kooperieren können und der Zoll deutlich besser in der Lage ist, die Einfuhr unsicherer oder illegaler Waren in die EU zu verhindern.

Die Europäische Hafenallianzen zielt darauf ab, den Austausch von Informationen und erprobten Vorgehensweisen zu verstärken, gleichzeitig die Drogenströme zu erfassen und kriminelle Banden zu zerschlagen. Eine besondere Herausforderung

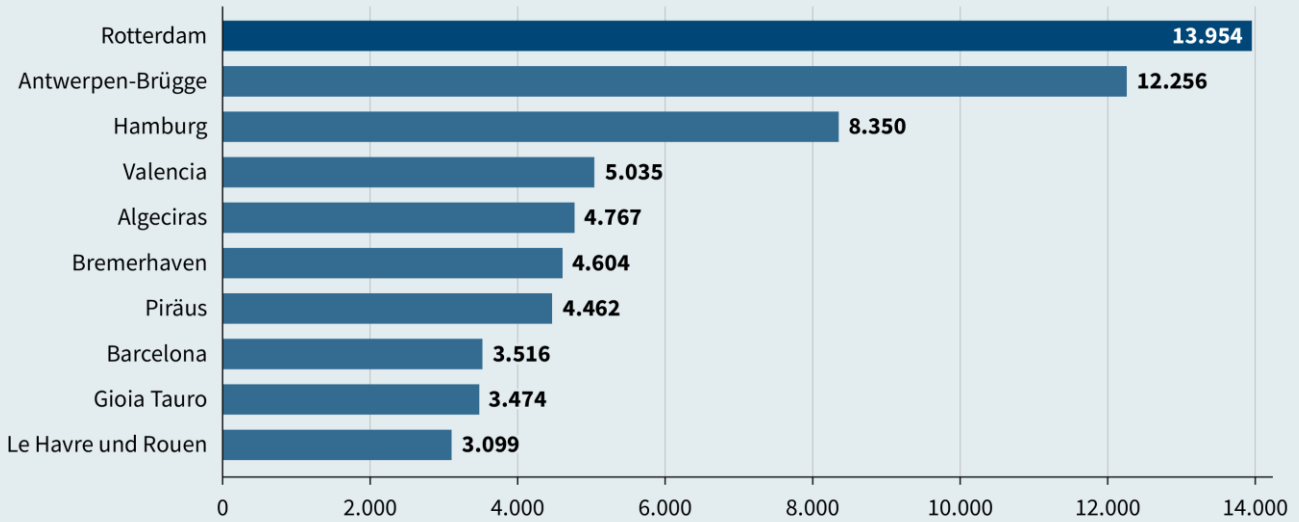
liegt darin, dass solche Gruppierungen sehr anpassungsfähig sind. Wird der Überwachungsdruck zu groß, sind sie etwa in der Lage, aus Lateinamerika eintreffende Container mit Schmuggelgut über kleinere Häfen umzuleiten. Die Kommission will nun die »Infiltration« von Häfen durch kriminelle Banden verhindern. Es kommt der EU darauf an, »die Widerstandsfähigkeit der logistischen Knotenpunkte zu stärken [...], da Kriminelle ständig auf der Suche nach dem schwächsten Glied sind«. Auch die belgische EU-Ratspräsidentschaft hat sich die Hafensicherheit als vordringliches Thema auf die Fahne geschrieben, da gerade Antwerpen zu einem zentralen Einfallstor für Kokainlieferungen geworden ist.

Die Hafenallianzen baut auf kleinformatigeren Vereinbarungen auf. So haben die Regierungen Belgiens und der Niederlande im Februar 2023 gemeinsam mit den Bürgermeister*innen von Antwerpen und Rotterdam sowie fünf Reedereien (MSC, Maersk, CMA CGM, Hapag-Lloyd und Seatrade) ein Abkommen zur Bekämpfung des Drogenhandels unterzeichnet. Die Bürgermeister*innen von Rotterdam und Antwerpen haben zudem mit ihrem Amtskollegen aus Hamburg eine gemeinsame Initiative ergriffen. Ende Januar 2024 reisten sie – als Oberhäupter der drei wichtigsten Hafenstädte Europas – gemeinsam nach Kolumbien, um dort die Kooperation mit Behörden und Hafenbetreibern aus der Region zu vertiefen.

Ende Februar flog Bundesinnenministerin Nancy Faeser in ähnlicher Mission nach Südamerika, um Gespräche vor allem in Brasilien, Ecuador, Kolumbien und Peru zu führen. Am 7. Mai steht eine Konferenz in Hamburg an, auf der konkrete Schritte beraten werden sollen, »mit denen wir unsere Häfen besser schützen«. Das Treffen bringt die sechs europäischen Staaten Niederlande, Belgien, Frankreich, Spanien, Italien und Deutschland (verbunden in der »Coalition of European Countries against Serious and Organised Crime«) auf Ministerienebene mit Vertretern lateinamerikanischer Länder zusammen und soll zu gemeinsamem Handeln führen. Für die Bundesinnenministerin ist dabei vor allem der Hambur-

Europas wichtigste Häfen im Containerverkehr

Nach Container-Volumen im Jahr 2022. Angaben in Tausend TEU (Twenty-foot Equivalent Unit)



Quelle: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/mar_mg_am_pvh/default/bar?lang=en

© 2024 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

ger Hafen von Interesse. In der Hansestadt wurde im vergangenen Jahr eine »Allianz Sicherer Hafen Hamburg« gegründet, in deren Rahmen ein gemeinsames Sicherheitszentrum der zuständigen Behörden entstehen soll.

Zentrales Augenmerk gilt dabei dem Containerverkehr, auch wenn hier im weltweiten Ranking europäische Häfen nach Zahlen von 2023 nicht auf den vorderen Plätzen rangieren. Die neun größten Containerhäfen der Welt liegen allesamt in Asien, auf den Plätzen 10, 14 und 21 finden sich Rotterdam, Antwerpen und Hamburg. Insgesamt deutet sich beim Containerumschlag und der Zahl der Schiffsanläufe seit dem dritten Quartal 2023 eine Erholung für europäische Häfen an. Nach den Einbrüchen, die sie im Gefolge der Wirtschaftssanktionen gegen Russland erlebt haben, könnten sie sich damit wieder größere Marktanteile sichern.

Der Hamburger Hafen im weltweiten Drogenhandel

Für große Kokainlieferungen aus lateinamerikanischen Ländern ist Hamburg ein zentraler Zielhafen. Befürchtet wird, dass es auch dort zwischen einzelnen Drogennetzwerken zu gewaltsamen Revier- und Verteilungskämpfen kommen wird, wie sie vor allem in den Niederlanden schon seit Jahren auftreten. Bei den Hamburger Behörden gibt es die begründete Annahme, dass die erhöhten Sicherheitsmaßnahmen im Rotterdamer Hafen zu einem Verlagerungseffekt führen. Dabei gilt zu berücksichtigen, dass es sich in Hamburg um einen »integrierten Hafen« handelt, der eng mit lokalen Produktionssystemen und -infrastrukturen verknüpft ist. Maßnahmen der Hafensicherheit lassen sich damit kaum vom Wirtschaftsschutz etwa an dem Standort Billbrook/Rothenburgsort trennen, der sich als größtes zusammenhängendes Industriegebiet Norddeutschlands außerhalb des Hamburger Hafens konsolidiert hat.

Polizei und Zoll stehen damit vor besonderen Anforderungen, wenn es um das Management von Hafengebieten und die Sicherheitslage im Umland geht. Die behördliche Arbeit muss hier einen hybriden Charakter annehmen, um den Notwendigkeiten einer vernetzten Koordination zwischen den verschiedenen Institutionen, die an der Herstellung von Sicherheit beteiligt sind, zu genügen. Ziel muss es sein, kritische Punkte in der Logistikkette auszumachen, aber auch Täter im Hafenninneren stärker als Schlüsselakteure zu erkennen. Denn sie haben Zugang zu den IT-Systemen der Terminals und sind in der Lage, mit Drogen bepackte Container in der Masse tausender Ladungen zu identifizieren und entsprechend umzuladen.

Container aus Südamerika auszusondern und in speziellen Terminals intensiver zu untersuchen erscheint theoretisch machbar, ist angesichts der Dichte des Ladeverkehrs aber kaum zu realisieren. Nach Europol-Zahlen liegt die Inspektionsquote von Containern aus Südamerika in europäischen Häfen bei 10 Prozent; weltweit werden nicht mehr als 2 Prozent der Container durchleuchtet und überprüft. Hamburg, Bremerhaven und der Bund haben eine »Gemeinsame Ermittlungsgruppe Rauschgift« (GER) gegründet, um zusammen gegen Drogenschmuggel und organisierte Kriminalität auch im Stadtbremischen Überseehafengebiet vorzugehen. Risiko- und Schwachstellenanalysen zeigen indes, dass eine höhere Prüfquote massive Negativfolgen für die Abwicklung des Handelsverkehrs hätte, insbesondere bei verderblicher Ware.

Häfen als strategische Orte für legalen und illegalen Handel

Als Räume verdichteter Austauschbeziehungen sind Häfen im Zeichen der Globalisierung und des zeitkritischen Lieferkettenmanagements sehr empfindliche Systeme. Eine Rolle spielen hier nicht nur kommerzielle Interessen, sondern auch die damit zusammenhängenden Ablaufpläne.

An den maritimen Knotenpunkten muss ein Kompromiss zwischen Sicherheit und Handelsmaximen gefunden werden. Da Häfen als globale Drehkreuze miteinander um Anlandungen und Transporte konkurrieren, stehen in der Alltagspraxis insbesondere die Polizeibehörden vor großen Herausforderungen. Der bloße Umfang von 90 Millionen Containern, die pro Jahr nach Europa gelangen, macht eine Erhöhung der Inspektionsrate schwierig. Reedereien und Terminals sind daran interessiert, einen schnellen Container- und Güterumschlag sicherzustellen. Damit keine zusätzlichen Kosten anfallen, gilt es zu vermeiden, dass durch die Zollabwicklung längere Schiffs-liegezeiten bzw. lange Lagerzeiten der Container entstehen. Deshalb wird gefordert, technologische Fortschritte (etwa in Form »intelligenter« Häfen) zu nutzen, private Sicherheitsdienste einzubeziehen und Sicherheitsverfahren zu routinisieren, damit die finanziellen Belastungen durch Standzeiten von Containern wegen sicherheitsbedingter Überprüfungen gering bleiben. Politisch muss es also darum gehen, einen angemessenen Ausgleich zwischen den Bedürfnissen von Hafenbehörden und -eigentümern sowie Reedereien einerseits und jenen von Sicherheits- und Polizeibehörden andererseits herzustellen, also ein Governance-Arrangement zu finden, das den unterschiedlichen Interessenlagen zu entsprechen vermag.

Dabei ist gerade hinsichtlich des Kokainhandels zu beachten, dass der Blick auf die komplexe Beziehung zwischen Hafen und dazugehöriger Stadt nicht verstellt wird, indem die Perspektive einseitig auf der Hafensicherheit liegt – was auch Folgen dafür hat, wie die Polizei ihr Vorgehen bei der Kokainbekämpfung anlegt. Eine Rolle spielen hier nicht zuletzt die Strategien der organisierten Kriminalität, die sich aus ihrer Verankerung im urbanen Umfeld und ihrem Wirken in das Hafenterritorium hinein ergeben. So hat in Belgien die Zunahme des illegalen Handels über den Hafen Antwerpen, Europas größten Drogenumschlagplatz, eine Spirale der Gewalt zwischen Banden ausgelöst, welche um die Kontrolle

des lukrativen Kokainmarkts im Land kämpfen. Allerdings gilt dabei auch der »Cockroach-Effekt«: Werden kriminelle Gruppen oder Netzwerke intensiv überwacht, zersplittern sie und zerstreuen sich innerhalb einzelner Länder und über Subregionen hinweg, weil die Akteure nach Zufluchtsorten suchen, an denen sie vor dem Zugriff staatlicher Behörden sicherer sind.

Die vorherrschende Methode, mit der Kokain aus dem Herkunftsland oder einem Umschlaghafen in das Bestimmungsland geschmuggelt wird, besteht darin, die Droge zu einer legalen Frachtsendung – in der Regel in Containern – beizuladen. Entdeckt wird Kokain meist in speziellen Kammern einer leeren oder vollen Fracht, als getarnte Zuladung in Bananenkisten oder Kaffeesäcken, versteckt in Wand, Dach oder Rückseite von Kühlcontainern, vermischt mit anderen Lebensmitteln oder in großen Holztransporten. Kriminelle Organisationen nutzen gern Lieferungen leicht verderblicher Güter wie Früchte oder Kühlware, die auf eine schnelle Zollabfertigung angewiesen sind. Die wichtigsten Ausgangsländer im Jahr 2020 – gemessen an den in europäischen und anderen Häfen beschlagnahmten, für Europa bestimmten Kokainmengen – waren wie schon seit einiger Zeit Brasilien (mit rund 71 Tonnen), Ecuador (67,5 Tonnen), Kolumbien (rund 32 Tonnen) und Costa Rica (20,4 Tonnen). Aber auch Staaten wie Paraguay und Panama gewinnen an Bedeutung.

Die in Europa ansässigen Netzwerke organisieren den Transport von Kokain aus Lateinamerika meist, indem sie Scheinfirmen nutzen und Schiffsbesatzungen, Hafenarbeiter und Beamte bestechen. Ein weiteres Mittel ist die Verwendung gestohlener Container-Referenzcodes, mit denen sich Ladungen an andere Adressen umleiten lassen. Einige kriminelle Akteure haben über Jahre systematisch international tätige Speditionsunternehmen infiltriert und können sich so Logistikdaten verschaffen, die Zugang zu wichtigen europäischen Häfen eröffnen. Eine Rolle spielen dabei sowohl internationale Konsortien der organisierten

Kriminalität wie auch Zellen krimineller Gruppen aus Lateinamerika und Europa. Dabei entstehen Konkurrenzsituationen, die zu gewaltsamen Auseinandersetzungen in den Hafenstädten führen. Zu berücksichtigen ist, dass internationale Netzwerke für den Umschlag von Betäubungsmitteln auch südeuropäische Häfen nutzen, um Drogensendungen zu verschleiern, die für das übrige Europa bestimmt sind.

Verknüpfung von Schutz- und Präventionsmaßnahmen

Im Rahmen der Europäischen Hafenallianz werden nun große Häfen, die eigentlich in Konkurrenz zueinander stehen, mit einem gemeinsamen Handlungsansatz zusammengeführt. Die Maßnahmen reichen von der Zugangskontrolle für Hafenanlagen und Logistikdaten über präventive Maßnahmen gegen Einbruchsdelikte und Erpressung sowie Sicherheitsvorkehrungen bei den Beschäftigten bis hin zur Frachtkontrolle. Meist sind dabei für die verschiedenen Aufgaben auch unterschiedliche Behörden, Agenturen und Sicherheitsorgane zuständig, unter Einschluss privater Sicherheitsfirmen. Dessen ungeachtet ist bei den Betreibern angesichts einer wachsenden Inzidenz krimineller Ereignisse das Interesse entstanden, die internationale Glaubwürdigkeit und den Ruf ihrer Häfen zu verbessern, indem Sicherheitsstandards erhöht werden. Dies deckt sich mit dem Anliegen der Zoll- und Strafverfolgungsbehörden, die Bekämpfung des Drogenhandels effektiver zu gestalten.

Digitale Lösungen sind dabei einfacher zu bewerkstelligen, wenn Online-Daten koordiniert werden und eine Vielzahl an Akteuren darauf zugreifen können – Terminalbetreiber, Reedereien und deren Agenten, Spediteure, Zollbroker und -behörden, aus dem logistischen Bereich zudem Lagerhäuser, Bahnbetreiber und Flughäfen. Zu den erforderlichen Schritten gehört etwa die technische Überwachung der Häfen, von Terminals, Schiffen und Containern. Ebenso gilt es Mitarbeiter der

Hafenwirtschaft wirksam zu schützen, insbesondere vor Anwerbeversuchen durch kriminelle Organisationen und allen daraus resultierenden Gefahren. Gerade die Identifizierung sogenannter Innentäter bereitet den Sicherheitsbehörden Schwierigkeiten, weshalb hier mit anonymen Hinweisportalen ein besserer Zugang erreicht werden soll. Auf der Gegenseite locken kriminelle Akteure mit hohen Geldsummen, nicht zuletzt auch für das gezielte Einschleusen von Personen in die Hafenlogistik.

Als eine Abwehrmaßnahme ist der vermehrte Einsatz fälschungssicherer Containersiegel («smart seals») vorgesehen. Da jedoch in vielen Terminals der Containerumschlag weitgehend automatisiert erfolgt, haben die Geländesicherung durch Drohnen und Kameras sowie ein Personal aufwuchs bei Polizei und Zoll die höchste Priorität. Seit langem wird zudem gefordert, mehr technisches Gerät wie mobile Röntgenanlagen zur Durchleuchtung der Container bereitzustellen.

Jenseits technischer Wege besteht die Herausforderung der Hafensicherheit darin, eine große Zahl an relevanten Akteuren zu integrieren. Dazu gehören neben Bundeskriminalamt und Generalzolldirektion öffentliche und private Hafentreiber, Hafenbehörden, Terminalbetreiber sowie Schifffahrts- und Logistikunternehmen, wie sie etwa in der »Allianz Sicherer Hafen Hamburg« versammelt sind. Ziel einer entsprechenden lokalen Koordination soll als Arbeitsstruktur ein Hafensicherheitszentrum sein, das gleichzeitig über verschiedene Ebenen behördlich, privatwirtschaftlich, regional, national und international organisierte Instanzen zusammenführt.

Als drittgrößter Seehafen Europas ist Hamburg wie die anderen großen Nordseehäfen in besonderer Weise vom internationalen Drogeneinfuhrschmuggel betroffen. Immer wieder wird von Einbrüchen berichtet, mit denen sich Kriminelle Zugang zum Terrain des dortigen Containerterminals verschaffen. Sie setzen auch schweres Gerät ein, um an bestimmte Ladungen mit Drogenware zu gelangen. Festnahmen deuten

darauf hin, dass dahinter niederländische Gruppen stecken.

Jenseits europäischer Häfen – die Kooperation mit Lateinamerika

Angesichts der Initiativen auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene steht der Kampf gegen den Drogeneinfuhrschmuggel derzeit ganz oben auf der politischen Agenda. Zieht man die jährlichen Drogenberichte und die Meldungen von Strafverfolgungsbehörden heran, so fällt auf, dass nachrichtendienstliche Maßnahmen die häufigste Methode sind, die zur »Aufdeckung« von Kokainlieferungen führt – und nicht stichprobenartige Kontrollen in Häfen. Die Inspektionsrate ist zu gering, als dass sich damit systematische Erfolge erreichen ließen. In der Öffentlichkeit ist das Augenmerk zwar vor allem auf die Menge der sichergestellten Drogen gerichtet. Doch sollte das Hauptziel polizeilicher Maßnahmen gegen den Kokainhandel in Häfen nicht allein darin bestehen, das Volumen an verfügbaren Drogen zu reduzieren. Vielmehr gilt es auch lokal organisierte Banden sowie deren Geldgeber und Unterstützer zu bekämpfen, damit sich Folgen wie eine wachsende Gewaltökonomie eindämmen lassen. Die Frage, wer lokale Märkte und deren kriminelle Netzwerke kontrolliert, sollte in den Vordergrund rücken.

Dabei ist es von zentraler Bedeutung, mit den Herkunftsländern der Drogen bzw. solchen Ländern, die in der Lieferkette als Verladestation dienen, zu kooperieren. Etablierte Instrumente wie das internationale Verbindungsbeamtenwesen haben schon bisher eine Zusammenarbeit der jeweiligen Behörden vor Ort ermöglicht. Im Jahr 2022 waren 67 Verbindungsbeamte in 51 Staaten zur Kriminalitätsbekämpfung eingesetzt. Einen entsprechenden Austausch gibt es etwa zwischen dem Zielland Deutschland und dem Herkunfts- bzw. Transitland Brasilien.

Zu den gemeinsam koordinierten Aktivitäten gehören sogenannte »kontrollierte Lieferungen«. Kokaintransporte aus Süd-

amerika werden – sofern entdeckt – dabei nicht einfach schon im Herkunftsland öffentlichkeitswirksam sichergestellt; vielmehr wird durch verdeckte Maßnahmen versucht, den kompletten Lieferweg bis zum Abnehmer in Europa aufzuhellen. Auf diese Weise soll es möglich werden, die gesamte Täterstruktur in beiden Ländern nachhaltig zu zerschlagen. Im Vordergrund steht das Ziel, Hintermänner und Abnehmer zu überführen. Man verzichtet dazu auf eine frühzeitige Beschlagnahme der Drogen im Ursprungsland, lässt den Transport unter ständiger Observation passieren und wartet unter Umständen selbst am Zielort mit dem Zugriff.

Für ein solches Vorgehen spricht auch, dass die Grenzschutzbehörden nur etwa 10 bis 12 Prozent des gesamten Kokainstroms nach Europa abfangen können. Zwar stammen 67 Prozent des in Europa sichergestellten Kokains aus Kolumbien, 27 Prozent aus Peru und 5 Prozent aus Bolivien. Doch ist der brasilianische Hafen von Santos nahe São Paulo einer der wichtigsten Umschlagplätze für Kokaintransporte auf dem Seeweg, gefolgt von Buenaventura und Cartagena in Kolumbien und Guayaquil in Ecuador. Brasilien nahm 2021 unter Hamburgs wichtigsten Partnern im Containerhandel den zehnten Platz ein; daher blickt man bei den Hafenbehörden an der Elbe mit besonderer Sorge auf den eingetretenen Wandel.

Angesichts der wachsenden Rolle Brasiliens als Transitland für Kokain, das an Ziele außerhalb Lateinamerikas verschifft wird, haben sich die Behörden des Landes bemüht, die Kontrollen und Überwachungskapazitäten im Hafen von Santos zu verbessern. Daraufhin wurde in den Häfen der brasilianischen Städte Recife, Natal und Fortaleza ein Anstieg des sichergestellten Kokains festgestellt. Das Zollsystem des Landes gibt vor, dass Container in einem fiskalischen Kontrollbereich (bonded terminals) für das Ausfuhrverfahren gelagert werden. Doch nutzen Drogenorganisationen wie »First Capital Command« (Primeiro Comando da Capital, PCC) gerade die 45

privat geführten Exportlager, um Zugriff auf Container zu erhalten. Mit ihren Ausläufern in Europa gelingt es dieser kriminellen Gruppierung, die gesamte Lieferkette zu kontrollieren. Infolgedessen hat die Reederei MSC beschlossen, für den Export aus Brasilien das Platzieren und Stapeln von Containern auf der Straße, der Schiene und in der Binnenschifffahrt auf unbestimmte Zeit auszusetzen. Damit sollen Reputationschäden für das Unternehmen abgewendet werden. Vergleichbare Situationen lassen sich auch in anderen Häfen Lateinamerikas beobachten.

Ein »Frontex für Containerfracht«

Es müssen also Maßnahmen einer effektiven Hafen-Governance entwickelt werden, die dabei helfen, zwischen Europa und Lateinamerika den Zugang zu vernetzten Handelsplattformen in den Häfen abzusichern und die lokale Logistik zu überwachen. Hier könnte eine Art »Frontex für Containerfracht« hilfreich sein, das an die grenzüberschreitende Dimension von Häfen anknüpft und nationale Einrichtungen mit der Beobachtung von Lieferungen, mit gemeinsamen Datenbanken und Ermittlungen unterstützt. Erfolge könnte dies jenseits der bisherigen fallbezogenen Zusammenarbeit im Rahmen von EMPACT, der multidisziplinären europäischen Plattform zur Bekämpfung krimineller Bedrohungen. Sie befasst sich mit den gravierendsten Gefährdungen, denen sich die EU durch organisierte und schwere Kriminalität internationalen Maßstabs gegenüber sieht. EMPACT stärkt die nachrichtendienstliche, strategische und operative Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden, EU-Organen und -Einrichtungen sowie internationalen Partnern. Hier könnten Ansatzpunkte für ein integrales Format gefunden werden, um die Resilienz von Logistikplattformen wie Häfen bei der Bekämpfung schwerer organisierter Kriminalität zu fördern.

Hafensicherheit kann sich nicht allein auf den Ursprungs- oder den Bestimmungs-ort von Containern beziehen. Denn Drogen werden zu verschiedenen Zeitpunkten der Seereise in die Ladung gepackt, etwa in der Nähe des Ausgangshafens, bei einem Zwischenstopp oder auf hoher See. Es gilt also die gesamte Logistikkette im Auge zu behalten, ebenso die kriminellen Strukturen an den genannten Orten zu erhellen und aufzulösen. Dies bedeutet auch, Verbindungsbeamte hafennah einzusetzen sowie Polizei- und Zollarbeit zusammenzuführen. Jenseits des üblichen behördlichen Informationsaustausches geht es hier um eine Kooperation im operativen Bereich, bei der nicht nur Sicherheitsorgane, sondern auch eine Vielzahl hafenzugehöriger Dienstleister in die Pflicht zu nehmen sind. Erforderlich ist zudem, auf politischem Feld die Autoritäten verschiedener Regierungsebenen in Lateinamerika anzusprechen und damit ein Netz gegenseitigen Vertrauens zu stiften, das für eine effektive Bekämpfung krimineller Strukturen unersetzlich ist.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2024

Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

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

ISSN (Print) 1611-6364
ISSN (Online) 2747-5018
DOI: 10.18449/2024A07

Prof. Dr. Günther Maihold ist Non-Resident Senior Fellow der SWP.

SWP-Aktuell 7
Februar 2024