

SWP-Aktuell

NR. 48 SEPTEMBER 2018

Organisierte Kriminalität auf der Agenda des VN-Sicherheitsrats

Das Vorgehen gegen Menschenhandel zeigt Chancen und Herausforderungen auf
Judith Vorrath

Am 7. Juni 2018 hat der Ausschuss des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (VN) erstmals Individuen wegen Menschenhandels auf eine Sanktionsliste gesetzt. Die sechs Personen werden im Rahmen des Sanktionsregimes für Libyen als Hauptverantwortliche für illegale Aktivitäten im Zusammenhang mit Menschenhandel und der Schleusung von Migranten mit Reiseverboten und dem Einfrieren von Vermögenswerten belegt. Die Europäische Union und die USA haben diese VN-Sanktionen bereits umgesetzt. Das Vorgehen ist Ausdruck einer gesteigerten Aufmerksamkeit des VN-Sicherheitsrats für Fragen der transnationalen Organisierten Kriminalität (OK). Seit Jahren nimmt die Zahl von Resolutionen mit Bezug zu OK zu, ob es um Drogen- oder Waffenhandel, Piraterie, Entführungen oder um den illegalen Handel mit natürlichen Ressourcen geht. Mit Menschenhandel in Konflikten hat sich der Sicherheitsrat schon seit Ende 2015 wiederholt befasst. Die entsprechenden Beschlüsse zeigen, welche Rolle der Sicherheitsrat beim Umgang mit organisierter Kriminalität spielen kann, aber auch, wo Fallstricke lauern. Deutschland sollte sich als nicht-ständiges Mitglied im Sicherheitsrat 2019/20 für eine differenzierte Weiterentwicklung der Agenda einsetzen.

Die Sanktionierung von sechs Personen, vier libyschen und zwei eritreischen Staatsangehörigen, wegen Menschenhandels und Menschenschmuggels durch den VN-Sicherheitsrat ist in dieser Form ein Novum. Tatsächlich aber drängen Fragen der organisierten Kriminalität seit Jahren zunehmend auf die Agenda der VN. Nach einer Analyse der »Global Initiative against Transnational Organized Crime« ist die Zahl der Resolutionen des Sicherheitsrats mit Bezug zu OK in den letzten 15 Jahren fast stetig gestiegen; 2017 waren es insgesamt 41. Der Großteil

dieser Resolutionen aus den letzten Jahren bezieht sich auf Afrika, eine wachsende Zahl auch auf den Nahen Osten, da sich der Sicherheitsrat dem Problemfeld naturgemäß über die Bedrohung von Frieden und Sicherheit nähert. Hinzu kommt eine Vielzahl thematischer Resolutionen, darunter 2016 und 2017 je eine zu Menschenhandel in Konflikten.



Warum OK-Themen den Sicherheitsrat beschäftigen

Der VN-Sicherheitsrat hat Phänomene der transnationalen Kriminalität wie den Menschenhandel vor allem wegen ihrer Verbindung mit bewaffneter Gewalt und Unsicherheit ins Visier genommen. Diese Verflechtung kann viele Facetten haben. Ganz konkret können organisierte kriminelle Aktivitäten dazu dienen, bewaffnete Gruppen zu finanzieren, aber auch dazu, deren Machtbasis zu stärken, oder sie können taktisch motiviert sein. Auch sexuelle Gewalt und Ausbeutung sowie die Zwangsrekrutierung durch bewaffnete Gruppen können zu diesen Zwecken eingesetzt werden. In einigen Konfliktländern verschwimmt die Grenze zwischen den kriminellen und politischen Motiven der Gewaltakteure zunehmend.

Dass sich der Sicherheitsrat mit kriminellen Phänomenen befasst, hat auch damit zu tun, dass andere internationale Ansätze in solchen Kontexten kaum greifen. Zwar gibt es das Übereinkommen gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, das die VN-Generalversammlung im Jahr 2000, unter anderem zusammen mit einem Zusatzprotokoll zu Menschenhandel, verabschiedet hat – mit inzwischen [189 Vertragsparteien](#). Doch nicht nur, dass die Umsetzung dieser Konvention, für die bislang [kein Überprüfungsmechanismus](#) eingerichtet wurde, stockt; fragile und von Konflikten betroffene Staaten, in denen die Verfolgung von OK ohnehin meist schwach ist, sind in die internationale Zusammenarbeit wenig eingebunden. In einem Umfeld wie dem in Libyen ist selbst schon die Abgrenzung krimineller Akteure von Offiziellen, die eigentlich das Recht durchsetzen sollen, schwierig, wie der Fall des ebenfalls von den VN sanktionierten Kommandeurs der Regionalen Küstenwache in Zawiya zeigt.

Es sind zunächst oft einzelne Ereignisse oder Konfliktsituationen, die OK-Themen auf die Agenda des Sicherheitsrats bringen. So waren die Entführung von Frauen und Kindern und der Handel mit Personen, die zur Gruppe der Jesiden gehören, durch den »Islamischen Staat« (ISIL) ein entscheidender

Aufhänger für die erste [Sonderdebatte des Sicherheitsrats](#) über Menschenhandel in Konflikten im Dezember 2015. Die Vorfälle spielten bei dem Treffen eine zentrale Rolle und wurden in der ein Jahr später verabschiedeten Resolution konkret verurteilt. Mit der offen und systematisch betriebenen Ausbeutung von Menschen durch ISIL war eine neue Dimension erreicht.

Gleichzeitig zeigt dieser Fall, wie stark das Vorgehen gegen kriminelle Aktivitäten und Netzwerke in Konflikten mit der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus verbunden wird. Ein Großteil der Resolutionen der letzten drei Jahre, in denen sich der Begriff der »Organisierten Kriminalität« tatsächlich findet, nimmt gleichzeitig Bezug auf Terrorismus. Die Verbindung der beiden Phänomene ist Gegenstand der VN-Resolution 2195 von 2014 und wird besonders häufig mit Blick auf Libyen und die Sahelregion, insbesondere Mali, gezogen. So überrascht es nicht, dass auch das [Sanktionsregime zu Mali](#) von 2017 eine Listung von Personen bzw. Entitäten ermöglicht, die Störer des Friedensprozesses mit Einkünften aus der OK unterstützen. Zwar wurden bislang noch keine Sanktionen verhängt, das VN-Expertenpanel für Mali hat in seinem jüngsten [Bericht](#) aber verschiedene Kriminalitätsformen, inklusive Menschenhandel und Migrantenschmuggel, näher untersucht.

In den Resolutionen von 2017 und in denen der Vorjahre werden aber auch bis zu 11 verschiedene Arten von Kriminalität jenseits des Terrorismus erwähnt, unter anderem Drogen- und Waffenhandel, Entführung, bewaffneter Raub und Finanzkriminalität. Für all diese Tatbestände kann zwar ein Bezug zu OK hergestellt werden, der Begriff selbst taucht allerdings in der Mehrzahl der Resolutionen nicht auf. Eine klar umrissene Agenda im Umgang mit OK hat sich dementsprechend nicht herausgebildet. Doch wie das Beispiel der gezielten Sanktionen gegen Menschenhändler zeigt, beschränkt sich der Sicherheitsrat auch nicht auf bloße Rhetorik.

Nicht nur Rhetorik, sondern konkrete Maßnahmen

Ein [Papier](#) der United Nations University von 2016 umschreibt die Handlungsmöglichkeiten des Sicherheitsrats im Hinblick auf Menschenhandel in Konflikten mit den Schlagworten »Denounce, Disrupt and Protect«.

Im disruptiven Sinne, das heißt vor allem um Konfliktparteien von illegalen Einkommensquellen abzuschneiden, setzen die VN schon länger Sanktionen ein. Ein Beispiel dafür war das Verbot der direkten oder indirekten Einfuhr von Rohdiamanten aus [Sierra Leone \(2000\)](#) und [Liberia \(2001\)](#). Auch den nun wegen Menschenhandels verhängten Sanktionen gingen unter anderem [Beschlüsse](#) gegen illegalen Öllexport aus Libyen und ein Waffenembargo voraus. Ob die jüngsten Listungen tatsächlich die am Menschenhandel durch Libyen beteiligten Netzwerke (zer)stören können, ist bislang nicht absehbar.

Doch die Sanktionen dienen auch als Signal an weitere Beteiligte, vor allem solange die seit 2016 international anerkannte Regierung in Tripolis praktisch keine Kontrolle ausübt. Bei dem Vorgehen gegen OK zeigt sich auch ein gewisser Spill-over-Effekt. Denn Embargos wie im Falle Libyens dämpfen nicht nur idealerweise den Waffenhandel ein, ihre Überwachung durch VN-Expertenpanels hat auch den Effekt, dass mitunter andere illegale Aktivitäten aufgedeckt werden. In der Begründung der Sanktionen wegen Menschenhandels und Migrantenschmuggels wird auch auf [Informationen](#) verwiesen, die das entsprechende Expertenpanel für Libyen gesammelt habe. Daher können die nun verhängten individuellen Sanktionen nicht isoliert betrachtet werden.

Mit Blick auf den Schutz von Opfern des Menschenhandels wurde ein »Anti-Trafficking Task Team« gebildet, als Teil des globalen Netzwerks, das institutionenübergreifend Ansätze zum Schutz von Menschen in humanitären Notlagen koordiniert. Zudem entwickelt das VN-Büro für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) [Leit-](#)

[linien](#) für ein Vorgehen gegen Menschenhandel in Konfliktgebieten.

Dort sind auch Friedensmissionen mit den Auswirkungen krimineller Aktivitäten konfrontiert. Daher findet sich der Bezug zu OK zunehmend auch in Sicherheitsratsresolutionen zu VN-Friedensoperationen. Bei der Verlängerung der Mandate der VN-Mission in Mali (MINUSMA) sowie der Unterstützungsmissionen im Irak und in Libyen wird Menschenhandel immer wieder als Herausforderung genannt. Es folgen aber keine konkret mandatierten Aufgaben daraus. Eine Mandatierung zur direkten Beteiligung an der Bekämpfung wie etwa des Drogenschmuggels in Haiti ist ohnehin bislang selten. Weitaus häufiger werden Sicherheitskräfte und Behörden des Gastlands unterstützt, besonders von den größeren, multidimensionalen Missionen wie in Mali. Diese führt unter anderem Trainings bei der »[Specialized Judicial Unit](#) against Terrorism and Transnational Organized Crime« durch. Zudem soll MINUSMA nach Beschluss des Sicherheitsrats vom Dezember 2017 auch die gemeinsame Einsatztruppe der G5-Sahel-Staaten operativ und logistisch unterstützen, die grenzüberschreitend Terrorismus und Drogen- und Menschenhandel bekämpfen soll. Die verstärkte Aufmerksamkeit für Themen der OK im Sicherheitsrat hat demnach durchaus Wirkung entfaltet; es gibt aber auch einige Fallstricke.

Kritische Punkte einer entstehenden Agenda

Im Wesentlichen sind drei Aspekte bei der Weiterentwicklung der Agenda zu bedenken: Erstens setzt nicht der VN-Sicherheitsrat den Rahmen für die Bekämpfung grenzüberschreitender OK. Wie auch die entsprechenden Resolutionen betonen, bleibt die VN-Konvention von 2000 mit ihren drei Zusatzprotokollen der Hauptreferenzpunkt. Das Protokoll zum Menschenhandel bietet beispielsweise eine weite Definition des Tatbestands, die der Sicherheitsrat auch konsistent als Maßstab anlegen muss, beson-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin 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 1611-6364

ders wenn es um die Abgrenzung von Menschenhandel und Migrantenschmuggel geht, die Gegenstand zweier unterschiedlicher Zusatzprotokolle der Konvention sind. Quasi-legislative Eingriffe von Seiten des Sicherheitsrats wie bei der Kontrolle der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sind in diesem Bereich weder realistisch noch sinnvoll. Wichtig ist es dagegen, eine systematischere Debatte im Sicherheitsrat zu führen, die über einzelne Kriminalitätsfelder oder den OK-Terror-Nexus hinausgeht. Angesichts der Vielschichtigkeit der OK-Phänomene ist das Agenda-Setting zwangsläufig selektiv; die Perzeption der Bedrohung von Frieden und Sicherheit durch OK dagegen sollte es nicht sein.

Da die Kriminalisierung bestimmter Akteure in Konfliktgebieten auch politisch motiviert sein kann, braucht es, zweitens, stichhaltige Begründungen für ein Vorgehen. Ein Blick auf die Resolutionen der letzten zehn Jahre zeigt, dass darin relativ konstant eine bestimmte Bandbreite an Kriminalitätsformen erwähnt wird. Dass dabei Waffenhandel und Terrorismus oder Entführungen häufiger im Fokus stehen als beispielsweise Drogenhandel, ist zumindest nicht überraschend, da der Bezug dieser OK-Felder zu Gewalt(akteuren) in der Regel direkter ist. Diese Verbindung ist aber keineswegs automatisch gegeben.

Die jüngsten Sanktionen zu Libyen hat der Ausschuss des Sicherheitsrats mit der Verbindung der Menschenhändler zu bewaffneten Gruppen und vor allem mit den Menschenrechtsverletzungen begründet, denen Migranten, unter anderem in Internierungslagern, ausgesetzt sind. Nicht nur die Informationen des VN-Expertenpanels zu Libyen, sondern auch die Erkenntnisse nationaler westlicher Strafverfolgungsbehörden wiesen auf die Rolle der nun vom Sicherheitsrat gelisteten Personen hin. Die Ausbeutung und Misshandlung von Migranten in Libyen ist generell vielfach belegt. Die genaue Kategorisierung der Verbrechen in solchen Kontexten ist jedoch schwierig, da sich Menschenhandel nicht nur über die

eigentliche Handlung und die eingesetzten Mittel definiert, sondern auch über die Intention des Täters. Bei anderen OK-Phänomenen sind zudem die Bezüge zu Gewalt(akteuren) oft weniger eindeutig. Daher sollten Strukturen wie die VN-Expertenpanels, aber auch die Analysezellen in VN-Friedensmissionen gestärkt und besser genutzt werden. Dies kann vor allem dazu beitragen, kriminelle Aktivitäten und Netzwerke nicht isoliert, sondern als Teil der politischen Ökonomie der Konflikte zu verstehen – auch mit Blick auf grenzüberschreitende Akteure und Finanzströme.

Darauf aufbauend könnten, drittens, vom Sicherheitsrat zu beschließende Maßnahmen besser abgestimmt werden. Vor allem geht es darum, unterschiedliche Instrumente sinnvoll zu verbinden; denn Sanktionen sind, wie beschrieben, nur eine – zudem beschränkt einsetzbare – Option. Verschiedene Ansätze können sich schnell konterkarieren, beispielsweise wenn ein repressives Vorgehen gegen Menschenhandel den Schutz von Opfern erschwert. Gerade in den Fällen, wo die VN oder westliche Staaten wichtige kriminelle Akteure als terroristisch einstufen, beinhalten Maßnahmen oft auch ein militärisches Vorgehen. So etwa bei der G5 Joint Sahel Force, der zwar eine Polizeikomponente angegliedert werden soll, die aber noch nicht existiert. Gerade bei solchen regionalen Initiativen, die der Sicherheitsrat unterstützt oder autorisiert, sollte darauf gedrängt werden, dass das Eingreifen nicht rein militärisch ist. Dies gilt umso mehr für die VN-Friedensmissionen, in denen die Polizeikomponenten wichtiger werden. Zu deren Stärkung kann Deutschland ganz konkrete Personalbeiträge leisten. Durch die Mitgliedschaft im Sicherheitsrat besteht zudem die Gelegenheit, die Bedrohungen durch OK regelmäßiger und systematischer anzusprechen. Es wäre schon ein wichtiger Schritt, darauf zu achten, dass zur Abstimmung stehende Maßnahmen die OK im konkreten Konfliktzusammenhang zumindest nicht verstärken.

Dr. Judith Vorrath ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik.