

Die UN und Organisierte Kriminalität

Die heutigen Instrumente sind nicht mehr ausreichend

Mark Shaw



Mark Shaw, geb. 1969, ist NRF Chair of Justice and Security, Centre of Criminology, University of Cape Town und Direktor der ›Global Initiative against Transnational Organised Crime‹, Genf.

Das Thema Organisierte Kriminalität erfährt international eine neue Aufmerksamkeit. In vielen der vom Sicherheitsrat behandelten Krisen spielt die Organisierte Kriminalität eine große Rolle. Doch ohne Einigung auf einen Überwachungsmechanismus und ohne Evaluierung der Wirkung der UN-Konvention gegen die grenzüberschreitende Kriminalität, ist die Antwort der UN auf diese wachsende Gefahr nicht mehr ausreichend. Um nicht den Anschluss zu verlieren, müssen die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen eine kohärentere Strategie verfolgen und sich institutionell neu aufstellen.

Organisierte Kriminalität beeinträchtigt das Leben von Menschen und die Arbeit multilateraler Organisationen und Staaten. Zwischen der Notwendigkeit eines Vorgehens der Vereinten Nationen gegen die Organisierte Kriminalität und ihrer Befähigung dazu besteht jedoch ein Spannungsverhältnis: Selbst wenn Staaten die Institutionen und Instrumente zur Verfügung stehen, um illegale Ströme und kriminelle Netzwerke einzudämmen, können sie nur erfolgreich sein, wenn sie zusammenarbeiten.

Auf UN-Ebene ist das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC) für diesen Themenbereich zuständig. Der wichtigste völkerrechtliche Vertrag ist das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (United Nations Convention against Transnational Organized Crime – UNTOC). Das UNODC ist zugleich Sekretariat und Wächter des Übereinkommens. Ob diese Instrumente die richtige Antwort auf die heutigen Anforderungen sind, soll im Folgenden erörtert werden.

Altes und neues Thema

Das Thema Organisierte Kriminalität ist nicht neu. Sklaverei und Kolonialismus können als frühe Formen von Organisierter Kriminalität angesehen werden. Kriminelle Aktivitäten, die Unternehmen, Staaten oder Gruppen von Individuen mit unterschiedlich engen Beziehungen zu Regierungen und Unternehmen einbeziehen, waren in der Vergangenheit charakteristisch für Organisierte Kriminalität. Auch die Unterstützung von bewaffneten Konflikten durch ›illegale‹ Aktivitäten ist seit vielen Jahrhunderten ein Merkmal von Konflikten und Staatlichkeit. Heute durchdringt jedoch die illegale Finanzierung von Aufständen und Bürgerkriegen die Debatte über Frie-

densschaffung. Neu ist vielleicht unsere Bereitschaft, diese Phänomene mit dem Etikett ›Organisierte Kriminalität‹ oder ›kriminelle Netzwerke‹ zu versehen, unabhängig davon, wie ungenau diese Begriffe auch verwandt werden. Es gibt einen immer breiter anerkannten Diskurs über Organisierte Kriminalität, der jedoch auf internationaler Ebene anders geführt wird als in den einzelnen Regionen. In Afrika zum Beispiel spricht man von Syndikaten oder Gangs, während in Lateinamerika von Kartellen die Rede ist und in Europa und Nordamerika von der Mafia. Im UN-Diskurs in New York wird der Begriff unkritisch verwandt, doch Diskussionen mit Regierungen, Politikerinnen und Praktikern vor Ort sind weitaus nuancierter. Oftmals sind Staatsbeamte in illegale Aktivitäten oder weitverbreitete Formen von Zwangsarbeit oder die Förderung von illegaler Migration verstrickt, was die Umsetzung international ausgehandelter Konventionen auf nationaler Ebene erschwert.

Die Vereinten Nationen wurden nicht gegründet, um Organisierte Kriminalität zu bekämpfen. Sie sind um Staatenvertreter und souveräne Nationen herumstrukturiert. Die Hauptfunktion der UN wurde darin gesehen, »künftige Geschlechter von der Geißel des Krieges zu bewahren« (Präambel UN-Charta). Dementsprechend haben die UN seit ihrem Bestehen in vielfältiger Weise in Bürgerkriege und bei Staatszerfall eingegriffen sowie humanitäre Katastrophen zu lindern versucht.

Nur wenige Väter und Mütter der UN-Charta mögen vorausgesehen haben, dass sich das UN-System eines Tages Themen widmen würde, die man als ›asymmetrisch‹, ›hybrid‹ und ›grenzüberschreitend‹ bezeichnet. Doch transnationale Themen stehen immer häufiger auf der globalen Agenda. Wie im Schaubild (S. 68) zu sehen ist, zeigt eine Auswertung der vom UN-Sicherheitsrat verabschiedeten Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten einen exponentiellen Anstieg von Dokumenten, die sich auf Organisierte Kriminalität beziehen oder auf einzelne Verbrechenarten wie Waffen- oder Menschenmuggel oder Umweltverbrechen. Bemerkenswert ist der deutliche Anstieg in den letzten zehn Jahren, mit einem Ausschlag nach oben im Jahr 2014. In fast allen Fällen wird Organisierte Kriminalität bei andauernden Konflikten erwähnt wie Afghanistan, Libyen, Mali oder das Gebiet der Großen Seen. Darüber hinaus hat sich der Rat auch mit Organisierter Kriminalität bei seiner Bekämpfung der Seeräuberei vor der Küste Somalias beschäftigt.

Jenseits von Frieden und Sicherheit fließt das Thema auch in die neue Entwicklungsagenda für die Zeit nach 2015 ein. In der letzten Phase der Verhandlungen wurde der Kampf gegen die Organisierte Kriminalität stark betont. Unterziel 16.4 des im Juli 2014 vorgelegten Entwurfs für Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) besagt, dass bis 2030 »die illegalen Finanz- und Waffenströme erheblich einzudämmen, gestohlene Werte schneller aufzuspüren und zurückzugeben sowie alle Formen von Organisierter Kriminalität zu bekämpfen«¹ sind.

Darüber hinaus werden die schädlichen Auswirkungen von Organisierter Kriminalität immer breiter anerkannt und können nicht nur von einem Ziel erfasst werden. In einer aktuellen Untersuchung wurde festgestellt, dass elf SDG-Unterziele sich explizit mit Formen von Organisierter Kriminalität befassen. Unterziel 15.7 etwa »drängt auf rasches Handeln, um das Wildern und den Handel mit geschützten Tier- oder Pflanzenarten zu unterbinden (...)«. Die Untersuchung kommt ferner zu dem Ergebnis, dass insgesamt 25 der 169 Unterziele von Organisierter Kriminalität in der einen oder anderen Form in negativer Weise betroffen wären.² Die SDG-Debatte spiegelt die enge Verknüpfung zwischen Entwicklung und Organisierter Kriminalität wider. Und in den Diskussionen um Entwicklungsfinanzierung wird es mittlerweile von einigen Staaten als eine Priorität der nächsten Reformrunde angesehen, Entwicklungsgelder für den Kampf gegen Organisierte Kriminalität und verwandte Themen auszugeben, welche früher ausschließlich dem Bereich Sicherheit zugeordnet waren. Dies ist ein bemerkenswerter Trend, der zeigt, dass diese Themen nun in neue Politikbereiche vordringen dürfen.

Diese Anerkennung erfolgte nicht über Nacht. Im Jahr 2000 stellte der Bericht der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen (»Brahimi-Bericht«) fest: »Mächtige lokale politische Gruppierungen können diese Lernphase [nach einem Konflikt, d. Verf.] ausnutzen, und haben dies auch getan, um ihrerseits Parallelverwaltungen aufzubauen, und Verbrechersyndikate nutzen jede Lücke bei den Rechtsvorschriften oder im Rechtsvollzug, die sie finden können, weidlich aus.«³ Der Bericht gab Empfehlungen ab, wie die Friedenssicherungsarchitektur des UN-Systems verbessert werden könnte. Doch diese Empfehlungen wurden nie umgesetzt.

Im Jahr 2004 widmete die Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel in ihrem Bericht dem Thema Organisierte Kriminalität ein ganzes Kapitel. Darin wird die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität als ein Phänomen beschrieben, das »Staaten und Gesellschaften bedroht, da sie die menschliche Sicherheit und die grundlegende Verpflichtung der

Staaten, für Recht und Ordnung zu sorgen, untergräbt«⁴.

Die womöglich größte Aufmerksamkeit auf das Thema lenkte jedoch der Weltentwicklungsbericht der Weltbank aus dem Jahr 2011. Er kam zu dem Schluss: »Keine der Autorinnen und Autoren bekannte bilaterale oder multilaterale Organisation verfügt über eine spezifische Strategie, um den Staaten bei ihrem Kampf gegen die wachsende kriminelle Gewalt oder soziale Unruhen zu helfen. Die internationalen Instrumente – Diplomatie, Verteidigung und Entwicklung – waren nicht dafür vorgesehen, Hand in Hand zu arbeiten. Dieses Defizits in der internationalen Architektur ist man sich in zunehmendem Maße bewusst. Um sowohl gewaltsame Konflikte anzugehen als auch wirtschaftliche Entwicklung zu fördern, müssen daher die Verbindungen zwischen Politik, Sicherheit und Entwicklung noch besser verstanden werden«⁵.

Auch wenn man sich in immer stärkerem Maße bewusst wurde, wie wichtig das Thema Organisierte Kriminalität für das Erreichen der wichtigsten Ziele des UN-Systems ist, wurde es nach den Anschlägen vom 11. September 2001 vom Thema Terrorismus verdrängt. Bei der gegenwärtigen Renaissance des Themas muss berücksichtigt werden, dass die Umstände und treibenden Kräfte heute ganz andere sind als zur Zeit der Aushandlung, Unterzeichnung und des Inkrafttretens der Konvention.

Die Palermo-Konvention: Neue Hoffnung oder veraltetes Instrument?

Das Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität wurde am 15. November 2000 von der Generalversammlung angenommen⁶ und im Dezember 2000 in Palermo (Italien) zur Unterzeichnung ausgelegt. Das Übereinkommen wird daher auch Palermo-Konvention genannt. Es trat am 29. September 2003 in Kraft, hat heute 185 Vertragsstaaten⁷ und wird ergänzt durch

Entwicklungsgelder für den Kampf gegen Organisierte Kriminalität auszugeben, wird mittlerweile von einigen Staaten als eine Priorität der nächsten Reformrunde angesehen.

Das Thema Organisierte Kriminalität wurde nach den Anschlägen vom 11. September 2001 vom Thema Terrorismus verdrängt.

¹ Open Working Group Proposal for Sustainable Development Goals, UN Doc. A/68/970, Juli 2014, <https://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html>

² Tuesday Reitano et al., Organised Crime: A Cross-Cutting Threat to Sustainable Development, The Global Initiative against Transnational Organized Crime, Genf 2015, www.globalinitiative.net/cross-cutting-threat-to-development/

³ UN-Dok. A/55/305–S/2000/809 v. 21.8.2000, Abs. 80.

⁴ Siehe Kapitel VII. Grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004, hier Abs. 165.

⁵ World Development Report 2011, Conflict, Security, and Development, World Bank, Washington, D.C. 2011, S. 185.

⁶ UN-Dok. A/RES/55/25 v. 15.11.2000, www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar5502sanlage1.pdf

⁷ Stand: 13. April 2015, siehe: <https://treaties.un.org>

drei Zusatzprotokolle: eines gegen Menschenhandel⁸, das zweite gegen das Schleusen von Migranten⁹ und das dritte gegen die unerlaubte Herstellung von Feuerwaffen.¹⁰

Die Palermo-Konvention hat zum Ziel, »allgemeine Regeln in Bezug auf die Organisierte Kriminalität aufzustellen, die auch die Anwendung und Auslegung der drei Protokolle beeinflussen«¹¹. Der Text wurde absichtlich relativ allgemein gehalten, da für neu aufkommende Themen Zusatzprotokolle ausgehandelt werden sollten. Hauptziel der Konvention und ihrer Protokolle ist, die internationale Strafgerichtsbarkeit zu standardisieren, einen Rahmen für die internationale Zusammenarbeit und gegenseitige Rechtshilfe zu bieten und sicherzustellen, dass alle Staaten über wirksame nationale Gesetze gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität verfügen.

Wie der Name nahelegt, war es die italienische Regierung, die aufgrund ihrer Erfahrungen mit der Mafia einen Großteil der Verhandlungen und die Struktur der Konvention vorzeichnete. Der italienische Richter Giovanni Falcone stellte die Idee auf dem ersten Kongress der Vereinten Nationen für Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege (United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice) im Jahr 1992 vor. Nur zwei Monate später wurden Falcone und seine Frau auf ihrem Weg zum Flughafen in Palermo von der Mafia ermordet. Die Autobombe war so gewaltig, dass die Erschütterung auf den örtlichen Überwachungsgeräten als Erdbeben registriert wurde.¹²

Dieses wahrlich erschütternde und höchst symbolische Ereignis führte nicht nur die Macht der Mafia vor Augen, sondern auch die Dringlichkeit,

einen wirksameren Rahmen für die Staaten zu schaffen, um gegen solche Verbrechergruppen vorzugehen.

Im Jahr 1994 wurde mit der Verabschiedung der Erklärung von Neapel ein wichtiger Schritt hin zu einem Übereinkommen unternommen. Die Verhandlungen kamen gut voran, sodass das Übereinkommen im Jahr 2000 verabschiedet werden konnte. Zweifelsohne war dies eine große Errungenschaft.

Die Konvention war aber auch ein Kind ihrer Zeit: Einige lateinamerikanische Staaten, unter anderem Argentinien, Brasilien und Chile wurden Mitte bis Ende der achtziger Jahre zu Demokratien; Nigeria, Mexiko und Südafrika standen in den neunziger Jahren vor der Herausforderung, sich zu inklusiveren Mehrparteiendemokratien zu wandeln, und der Kalte Krieg ging mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion Anfang der neunziger Jahre zu Ende. Organisierte Kriminalität wurde damals entweder als Herausforderung für Industriestaaten durch etablierte Mafia-Gruppen (Italien, USA oder Japan) angesehen oder als Folge eines politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Umbruchprozesses (etwa in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion oder in Südafrika).

Auch wenn das Bewusstsein dafür, dass sich das Problem der Organisierten Kriminalität zu einer globalen Frage entwickeln würde, bei den Verhandlungen sicherlich vorhanden war, hat man es nicht als eine Herausforderung für die Entwicklung in armen Ländern betrachtet. Der Geist der Palermo-Konvention war voller Hoffnung, dass offenere, inklusivere und repräsentativere Demokratien – so Kofi Annan in seinem Vorwort zur Konvention – Bollwerke gegen »unzivile Gesellschaften« sein würden.¹³

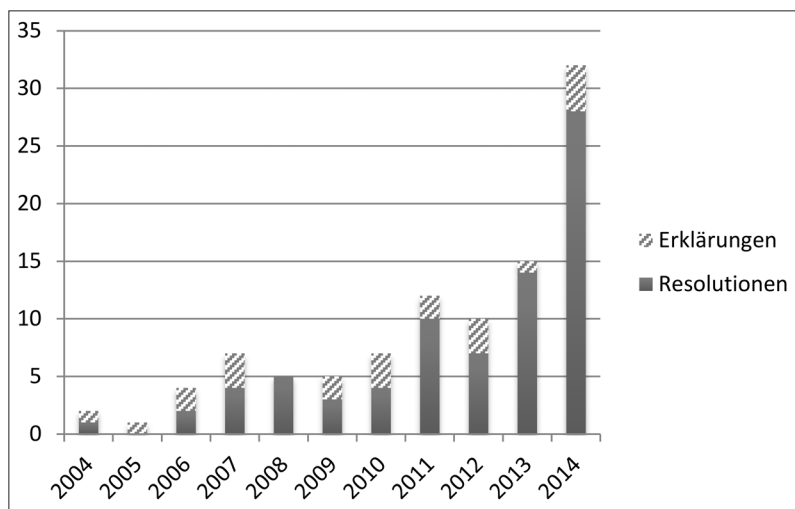
Die Unterhändler der Konvention versäumten es, Organisierte Kriminalität als eigenen Tatbestand zu definieren. Stattdessen legten sie fest, was unter einer »organisierten kriminellen Gruppe« zu verstehen ist. Die Definition in Artikel 2 ist sehr breit: »eine strukturierte Gruppe von drei oder mehr Personen, die eine bestimmte Zeit besteht und gemeinsam vorgeht, mit dem Ziel, (...) schwere Verbrechen (...) zu begehen, um sich (...) einen finanziellen (...) Vorteil zu verschaffen.«¹⁴ Diese Definition war allgemein genug, um fast alle Arten von kriminellen Gruppen zu erfassen, von losen Netzwerken bis zu durchorganisierten hierarchischen Gruppen.¹⁵ Vorbild waren die italienischen und amerikanischen Erfahrungen, insbesondere was die Beteiligung an einer kriminellen Gruppe als eigenständigen Straftatbestand angeht.

Rückblickend kann man jedoch sagen, dass das Unvermögen, sich auf eine Definition von Organisierter Kriminalität zu einigen, die Debatte über eine größere Bandbreite an Maßnahmen gegen illegale Ströme möglicherweise heute behindert. Das Fehlen einer anerkannten UN-Definition hat zur Konsequenz, dass die Palermo-Konvention in den

Hauptziel der Konvention und ihrer Protokolle ist, die internationale Strafgerichtsbarkeit zu standardisieren.

Die Unterhändler der Konvention versäumten es, Organisierte Kriminalität als eigenen Tatbestand zu definieren.

Das Thema Organisierte Kriminalität in Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats, 2004–2014



Quelle: Tuesday Reitano/Mark Shaw, Reinforcing Multilateral Approaches to Transnational Organized Crime by Strengthening Local Ownership and Accountability: Input to the High Level Independent Panel on Peace Operations, Global Initiative against Transnational Organized Crime, Februar 2015.

Debatten über illegale Märkte immer weniger beachtet wird.

Das Hauptverdienst der Konvention ist, dass vier neue Straftatbestände eingeführt wurden: Beteiligung an einer organisierten kriminellen Gruppe (Art. 5), Geldwäsche (Art. 6), Korruption (Art. 8) und Behinderung der Justiz (Art. 23). Der Ratifizierungsprozess ging rasch vonstatten und hält noch an. Die letzten Ratifizierungen kamen von Barbados und Samoa im November beziehungsweise Dezember 2014.

Interessanterweise verlief der Ratifizierungsprozess bei den Protokollen schleppender.¹⁶ Dies mag dem Umstand geschuldet sein, dass die Protokolle weitaus strengere Bestimmungen enthalten, etwa zu Schutz und Hilfe für Opfer. Dahingehend können Staaten durch die Ratifizierung der Konvention relativ einfach ihre politische Übereinstimmung mit allgemein anerkannten Strafrechtsgrundsätzen und -standards demonstrieren, ohne sich auf deren Umsetzung zu verpflichten. Im Gegensatz zu vielen anderen Übereinkommen enthält die UNTOC keinen unabhängigen Mechanismus zur Überprüfung der Einhaltung der Konvention. Das UNODC als Konventionssekretariat hat bisher wenig getan, um systematisch Daten zu sammeln und zu präsentieren, um die Wirksamkeit der Konvention zu demonstrieren. Seit ihrem Bestehen wurde die Umsetzung der Konvention noch keiner Prüfung unterzogen – weder international noch national. Versuche aus jüngster Zeit, einen Überprüfungsmechanismus einzuführen, stoßen auf beharrlichen Widerstand seitens einer relativ kleinen, aber stetig wachsenden Gruppe von Vertragsstaaten.¹⁷

Durch Besuche und Gespräche mit Regierungen, UN-Bediensteten und Expertinnen scheint sich das Bild abzuzeichnen, dass, selbst wenn infolge der Ratifizierung der UNTOC die notwendigen Gesetze verabschiedet wurden, diese nicht immer wirksam angewandt werden. Ein abschließendes Urteil über den Erfolg der Konvention steht daher noch aus. Immerhin ist man sich weitgehend einig, dass das Zusatzprotokoll gegen Menschenhandel erfolgreich ist, vielleicht weil es ein klar umrissenes Problemfeld behandelt, das zudem breit lobbyiert wurde. Dennoch sollte baldmöglich eine unabhängige globale Evaluierung der Konvention und ihrer Protokolle durchgeführt werden.

Im Vergleich dazu gilt die UN-Konvention gegen Korruption (United Nations Convention against Corruption – UNCAC), die am 14. Dezember 2005 in Kraft trat, als ein Erfolg. Das ist sicherlich dem Umstand geschuldet, dass das Thema Korruption auf der globalen Agenda nach oben gerutscht ist, teilweise auf Druck der Entwicklungsorganisationen, einer starken Zivilgesellschaft und aufgrund von Bedenken von Staats- oder Regierungschefs aus Entwicklungsländern. Das Thema Korruption wan-

derte klar in den Bereich Entwicklungspolitik, während Organisierte Kriminalität immer noch weitgehend als ein Problem der Strafverfolgung behandelt wird. Tragischerweise könnten die Bemühungen, einen Überprüfungsmechanismus für die UNCAC einzurichten, ähnliche Bestrebungen für die UNTOC behindern.¹⁸ Die schlagkräftige Überprüfungsarchitektur, die für die UNCAC Ende 2011 eingeführt wurde, kostet rund drei Millionen US-Dollar pro Biennium.¹⁹ Sie sieht ein Berichtsverfahren, Länderbesuche alle fünf Jahre und eine nicht unerhebliche Aufsichtsfunktion des Sekretariats vor.²⁰

Auch wenn er nicht teurer ist als vergleichbare Mechanismen, wurde vor dem Hintergrund eines stagnierenden ordentlichen UN-Haushalts argumentiert, dass dieser Mechanismus nicht automatisch auf die UNTOC übertragbar wäre. Meinungsführer wie vor allem die USA, Großbritannien und Kanada schlagen eine außerbudgetäre Finanzierung vor. Dem widersprachen jedoch andere Länder mit dem Argument, dass eine direkte Finanzierung durch Geber die Integrität und Legitimität des Mechanismus untergraben würde. Auf der 6. Vertragsstaatenkonfe-

Das Fehlen einer anerkannten UN-Definition hat zur Konsequenz, dass die Palermo-Konvention in den Debatten über illegale Märkte immer weniger beachtet wird.

8 Siehe: www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar55025anlage2.pdf

9 Siehe: www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar55025anlage3.pdf

10 Siehe: www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar55255.pdf

11 Andreas Schloenhardt, *Transnational Organised Crime*, in: Neil Boister/Robert J. Currie (Eds.), *Routledge Handbook of Transnational Criminal Law*, New York 2014, S. 409–434, hier S. 410.

12 Ebd.

13 Kofi A. Annan, Vorwort zur Palermo-Konvention, www.unodc.org/unodc/treaties/CTOC/#Fulltext

14 Text der Konvention siehe Anm. 6.

15 Alexandra Orlova/J. W. Moore, ›Umbrellas‹ or ›Building Blocks? Defining International Terrorism and Transnational Organized Crime in International Law, *Houston Journal of International Law*, 27. Jg., 2/2005, S. 267–310.

16 Zusatzprotokoll gegen Menschenhandel: 166 Staaten; Zusatzprotokoll gegen das Schleusen von Migranten: 141 Staaten; Zusatzprotokoll gegen die unerlaubte Herstellung von Feuerwaffen: 113 Staaten, Stand: 13. April 2015, siehe: <https://treaties.un.org/>

17 Siehe: *Global Initiative against Transnational Organised Crime, The Future of UNTOC: Does Unreviewed Equate to Irrelevant?*, Oktober 2014.

18 Siehe zu diesem Thema auch den Beitrag von Sebastian Wolf in diesem Heft, S. 79–83.

19 *Financial Resources and Expenditure for the Functioning of the Mechanism for the Review of the Implementation of the United Nations Convention against Corruption: Note by the Secretariat*, UN Doc. CAC/COSP/IRG/2013/5 v. 5.4.2013, S. 7.

20 *Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption—Basic Documents*, United Nations, New York, November 2011.

renz im Jahr 2012 kamen die Verhandlungen zum Stillstand.

Bis heute wird darüber diskutiert, ob die Organisation sich überhaupt verstärkt auf Landesebene engagieren soll.

Den vorläufig letzten Versuch unternahm eine Gruppe von Staaten unter Führung Italiens auf der 7. Vertragsstaatenkonferenz im Jahr 2014. Neben der allgegenwärtigen Frage der Finanzierung war aber auch die Beteiligung der Zivilgesellschaft ein strittiges Thema. Mehrere Staaten und die Europäische Union betonten, dass die Zivilgesellschaft eine wichtige unabhängige Stimme wäre. Diese Frage war auch bei der UNCAC umstritten. Staaten wie China, Iran, Kuba, Pakistan und Russland sehen in zivilgesellschaftlichen Organisationen bloße Interessenvertreter des Westens.

Das Ergebnis dieser Interessenskonflikte ist Stillstand. Die UNTOC wird nicht oft kritisch hinterfragt, sie wird auch nicht wissenschaftlich untersucht, und sie ist unter Richtern und Staatsanwälten wenig bekannt. Hochrangige Beamte, die mit der Umsetzung der UNTOC befasst sind, charakterisieren die Konvention als »zu wenig genutzt und ihr Potenzial nicht annähernd ausschöpfend«²¹.

Um zu verstehen, wie sich die Debatte über Organisierte Kriminalität seit 2001 verändert hat und welche Rolle das UNODC dabei spielt, soll Letzteres kurz vorgestellt werden.

Das UNODC in einer sich wandelnden Welt

Das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) entstand durch die Zusammenlegung zweier Einheiten: des Programms der Vereinten Nationen für internationale Drogenkontrolle (United Nations Drug Control Programme – UNDCP) und des Zentrums für internationale Verbrechensverhütung (International Centre for the Prevention of Crime – ICPC). Die Gründung mit Sitz in Wien erfolgte im Jahr 1997, zunächst noch unter dem Namen »Büro für Drogenkontrolle und Verbrechensverhütung«. Diese örtliche und thematische Zusammenlegung der Bereiche Verbrechens- und Drogenbekämpfung hatte einige wichtige Implikationen. Mit rund 1500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist das UNODC eine relativ kleine Einheit mit wenigen Ressourcen aus dem Kernhaushalt. Es hängt folglich sehr von freiwilligen Beiträgen ab. Dem Büro standen für die Jahre 2012 und 2013 insgesamt 576,7 Mio. US-Dollar zur Verfügung.²² Im Vergleich dazu verfügte UNICEF über einen Vierjahreshaushalt von zwei Milliarden US-Dollar (2010–2013).²³

Der Drogenbekämpfung standen im Vergleich zur Verbrechensbekämpfung immer schon weitaus mehr Gelder zur Verfügung. Das Verhältnis betrug etwa 10 zu 1. Auch wenn sich die beiden Bereiche im UNODC heute annähern, prägt das größere Drogenprogramm sowohl den Standort Wien als auch

die Feldbüros in den 23 Ländern. Daher kann von einer Integration beider Bereiche in die Ideologie der Institution, wie sie sich in der Programmsetzung widerspiegelt, noch keine Rede sein. Darüber hinaus wird die Ausrichtung der Programmarbeit des Büros hin zu mehr Feldarbeit oft eher zögerlich umgesetzt. So wird bis heute darüber diskutiert, ob die Organisation sich überhaupt verstärkt auf Landesebene engagieren soll. Dies lässt sich auf die Rolle von UNODC der ersten zwei Jahrzehnte zurückführen, die hauptsächlich darin bestand, »Wächter« der verschiedenen Drogenkontrollprogramme, der beiden Konventionen und später der Protokolle zu Terrorismus zu sein. In Bezug auf die Verträge lag die Hauptaufgabe des UNODC darin, die Mitgliedstaaten bei der Ratifizierung und Übertragung in innerstaatliches Recht zu unterstützen. Den Ländern bei der praktischen Umsetzung der Verträge zu helfen, sollte jedoch eher Aufgabe der großen UN-Organisationen sein, etwa des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP), die über mehr Feldbüros und umfassendere Mandate verfügen.

Was die zukünftige Ausrichtung von UNODC angeht, werden auf globaler Ebene zwei Themen diskutiert. Zum einen geht es um eine Polarisierung der Haltung der Mitgliedstaaten zum »Krieg gegen die Drogen« und inwiefern sich die Debatte über die globale Drogenpolitik außerhalb multilateraler Foren verlagert hat. Zum anderen wird diskutiert, ob das Thema Organisierte Kriminalität zu einer Priorität anderer Bereiche des UN-Systems geworden ist – insbesondere der Friedenssicherung, aber auch anderer Bereiche wie Umweltschutz und Entwicklungspolitik. Dies alles zusammengenommen wird die Struktur und Funktionen des UNODC entscheidend beeinflussen und möglicherweise zu einem umfassenden Umbau und einer stärkeren Rationalisierung des fragmentierten und zu Doppelarbeit neigenden UN-Sekretariats insgesamt führen.

Nicht die Herausforderungen in der Drogenpolitik, sondern das Thema Verbrechensbekämpfung sollen an dieser Stelle diskutiert werden.²⁴ Hier muss festgestellt werden, dass die Palermo-Konvention der Zeit hinterherhinkt, da sie sich auf die beschränkteren Netzwerke der Mafia-Gruppen bezieht, statt auf die modernen, durch die Informationstechnologie gestärkten kriminellen Netzwerke. Die Herausforderungen sind mittlerweile so groß und vielfältig geworden, dass die wenigen Hauptverbrecher zu verfolgen, zweitrangig geworden ist. Man ist eher darum bemüht, durch wirtschaftliche und politische Interventionen die Märkte zu kontrollieren und illegale Ströme einzudämmen. Der Begriff »Organisierte Kriminalität« taucht in diesen Diskussionen kaum auf. Die Debatten über Nutzholz, Bodenschätze oder illegale Finanzströme werden in mehr und anderen Interessenskreisen geführt, als in denen, die das UNODC üblicherweise erreicht. Auch der Standort

Der Drogenbekämpfung standen im Vergleich zur Verbrechensbekämpfung immer schon weitaus mehr Gelder zur Verfügung – im Verhältnis von etwa 10 zu 1.

Wien, weit entfernt vom UN-Amtssitz New York und den dortigen Diskussionen, ist von Nachteil. In dem Maße, wie die Welt komplizierter wird, werden die Vereinten Nationen zu einer Organisation unter vielen, die mit zahlreichen zivilgesellschaftlichen Organisationen (Global Witness²⁵ ist ein gutes Beispiel) um Geld und Einfluss konkurrieren.

In dem Maße, wie Themen rund um den illegalen Menschenhandel und Organisierte Kriminalität in die Ziele für eine nachhaltige Entwicklung einfließen, könnte dies dem UNODC die Möglichkeit eröffnen, die Diskussion in seinem Sinne voranzutreiben. Doch dieses ›Mainstreaming‹ des Themas birgt die Gefahr, dass andere im UN-System sich dessen annehmen. Es könnte auch auf die großen Institutionen aufgeteilt werden, die über mehr Ressourcen verfügen, um die maßgeschneiderte Umsetzung vor Ort zu unterstützen. Dies könnte mehr als nur eine Modeerscheinung sein, denn man ist sich darüber im Klaren, dass insbesondere in Bezug auf den Handel mit wilden Tieren, Pflanzen und biologischen Produkten bereits ein irreversibler Schaden entstanden ist.

Die komplexen Verflechtungen zwischen Konflikten und Kriminalität und die Verlagerung des Akteurstyps von einfach identifizierbaren ›Warlords‹ zu diffuseren und undefinierteren Typen von Kriminellen erschwert die Aufgabe zusätzlich. Die neue Herausforderung wird darin bestehen, dort, wo es keine funktionierenden Staaten gibt, über Grenzen hinweg zusammenzuarbeiten, wie zum Beispiel bei der Bekämpfung der Piraterie vor der Küste Somalias. In diesem Kontext sind die Palermo-Konvention und ihr Wächter UNODC schlecht aufgestellt. Denn in Fällen, wo der Staat selbst kriminell ist oder seine Institutionen zu schwach oder korrupt sind, um wirksam zu reagieren, können sie nicht handeln, weil sie sich auf staatliche Akteure konzentrieren. Da zudem der UN-Sicherheitsrat bessere Antworten zu fragilen Staaten, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung von den in New York ansässigen Hauptabteilungen für Friedenssicherungseinsätze und politische Angelegenheiten sowie vom UNDP einfordert, könnte es im Zeitalter knapper Ressourcen geschehen, dass das UNODC an den Rand gedrängt wird.

Fazit

Auch wenn die Debatte über die Organisierte Kriminalität seit dem 11. September 2001 von den Diskussionen über den Terrorismus überschattet wurde, hat das Thema heute einen festen Platz im globalen Diskurs. Leider scheinen die Palermo-Konvention und ihre Protokolle in diesem Diskurs keine maßgebliche Rolle zu spielen, auch dort nicht, wo sie bislang wichtig waren: So wurde zum Beispiel das Zusatzprotokoll gegen die unerlaubte Herstellung

von Feuerwaffen Ende 2014 durch den umfassenden und breit unterstützten Vertrag über den Waffenhandel (Arms Trade Treaty) abgelöst. Obwohl Netzwerke bei der Förderung des Schleusens von Migranten von Afrika nach Europa sowie von Mittelamerika in die USA eine ernste globale Gefahr darstellen, spricht niemand über das Zusatzprotokoll gegen das Schleusen von Migranten. In den Diskussionen über angemessene Antworten auf den Handel mit wilden Tieren und Pflanzen, der in Entwicklungsländern wie Industrieländern mit Sorge gesehen wird, erachten nur wenige ein neues Protokoll zur Konvention als sinnvoll.

Vielleicht kehrt die Diskussion wieder zu strukturierteren Rechtsinstrumenten zurück, wo das UNODC große komparative Vorteile hat. Doch einstweilen betreten wir eine neue Ära der Volatilität. Was in der Vergangenheit funktioniert hat, die Etablierung globaler Rechtsregime, technische Hilfe für Strafverfolgungsbehörden und Unterstützung nationaler Institutionen, wird nun durch einen breiteren, weniger klar definierten Ansatz in einem gänzlich anderen globalen Kontext ersetzt. Man ist sich mittlerweile auch bewusst, dass es große Überschneidungen zwischen Organisierter Kriminalität, Korruption und Terrorismus gibt.

Was bedeutet dies für das dünne System der Global Governance, das sich seit Mitte der neunziger Jahre um das Thema Organisierte Kriminalität herausgebildet hat? Die Gruppe der 20 hat sich zum Beispiel dem wichtigen Thema Korruption angenommen. Auch wenn bislang nur dieses Teilthema besteht, ist absehbar, dass mangels einer klaren Rolle der Vereinten Nationen andere Formen von Global Governance entstehen und die Aufgaben übernehmen werden. Beim Thema Organisierte Kriminalität und zunehmend auch beim Thema Drogenkontrolle stehen die UN oft außerhalb der Debatte. Dennoch sollte ihnen eine wichtige Rolle bei der Konsensfindung über die größten nichtstaatlichen Sicherheitsherausforderungen unserer Zeit zukommen. Noch könnten die Vereinten Nationen hier ihren Platz finden. Sollte ihnen dies gelingen, werden ihre Organisationen und Instrumente jedoch nicht mehr die gleichen sein wie heute.

Die Debatten über Nutzholz, Bodenschätze oder illegale Finanzströme werden in mehr und anderen Interessenkreisen geführt, als in denen, die das UNODC üblicherweise erreicht.

Die komplexen Verflechtungen zwischen Konflikten und Kriminalität und die Verlagerung des Akteurstyps auf diffuse und undefinierte Typen von Kriminellen erschwert die Aufgabe zusätzlich.

21 Global Initiative against Transnational Organised Crime, A Network to Counter Networks: Statement by the Founders of the Global Initiative, Februar 2012, S. 2.

22 United Nations Office on Drugs and Crime, Funds and Partners, www.unodc.org/unodc/donors/index.html?ref=menutop

23 UNICEF Integrated Budget 2014–2017, Doc. E/ICEF/2013/AB/L.4 v. 11.7.2013, S. 7.

24 Zur internationalen Drogenpolitik siehe den Beitrag von Günther Maihold in diesem Heft, S. 72–78.

25 Siehe: www.globalwitness.org/index.php