

### Global Security Governance: eine positive Bilanz der UN-Anstrengungen zur Kriminalitätsbekämpfung

Mattes, Hanspeter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

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

GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mattes, H. (2009). *Global Security Governance: eine positive Bilanz der UN-Anstrengungen zur Kriminalitätsbekämpfung*. (GIGA Focus Global, 12). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-275919>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## ***Global Security Governance – eine positive Bilanz der UN-Anstrengungen zur Kriminalitätsbekämpfung***

Hanspeter Mattes

Im Jahr 2010 jährt sich zum zehnten Mal die Verabschiedung der „United Nations Convention against Transnational Organized Crime“; zugleich findet im April 2010 in Salvador/Brasilien der zwölfte UN-Kongress zur Verbrechenverhütung und zu Strafjustiz statt. Beide Ereignisse sind Anlass, die von den Medien und der Wissenschaft kaum beachteten Maßnahmen der Vereinten Nationen (UN) im Bereich der Aufrechterhaltung der (globalen) öffentlichen Sicherheit zu würdigen. Dabei kann das in den letzten Jahren verdichtete Geflecht an internationalen Institutionen und an von den UN verabschiedeten Konventionen und Protokollen als Grundstock einer sich herausbildenden Global Security Governance (GSG) eingestuft werden.

### **Analyse**

Die UN sind seit den 1950er Jahren auf Drängen der Mitgliedsstaaten auch mit Fragen der Kriminalitätsbekämpfung befasst, wobei der Schwerpunkt auf der Drogenbekämpfung und seit den 1990er Jahren auf der transnationalen organisierten Kriminalität lag. Die ergriffenen Gegenmaßnahmen sind vielfältig:

- Die UN-Kongresse zur Verbrechenverhütung sind ein Barometer für die internationale Gefährdungslage im Bereich öffentlicher Sicherheit; sie thematisieren die kriminellen Herausforderungen (Drogenhandel, Waffenhandel, Menschenschmuggel etc.) und geben Impulse zu internationalen Gegenmaßnahmen.
- Die UN sind in den letzten Dekaden mit einer Reihe von Konventionen und Protokollen gegen das transnationale organisierte Verbrechen und andere Delikte mit tief greifender innen- und wirtschaftspolitischer Wirkung wie die Korruption aktiv geworden. Diese UN-Konventionen sind wichtige Referenzpunkte für die nationalen Gesetzgebungen.
- Die UN haben mit dem „United Nations Office on Drugs and Crime“ (UNODC) ein Organ geschaffen, das mit globaler Perspektive die wichtigsten transnationalen Deliktformen organisierter Kriminalität analysiert und nationale Strafverfolgungsbehörden bei Bedarf unterstützt; zugleich wird es im Bereich Drogenbekämpfung mit eigenen Projekten aktiv, die von Geberstatuten und -organisationen finanziert werden.
- Im Bereich der GSG gibt es bislang nur Ansätze einer Gerichtsbarkeit (Weltstrafericht), aber kein polizeiliches Exekutivorgan (UN-Polizei); die Gültigkeit der nationalen Souveränität verhindert eine derartige Ausgestaltung der GSG. Möglich sind indes verstärkte internationale Polizeikooperationen (z.B. Interpol, Europol), denen die nationale Souveränität allerdings auch Grenzen setzt.

*Schlagwörter: Vereinte Nationen/UN, organisierte Kriminalität, öffentliche Sicherheit, Sicherheitskooperation*

## 1. Global Security Governance – eine Reaktion auf sicherheitspolitische Herausforderungen

Organisierte Kriminalität<sup>1</sup> (OK) und Terrorismus zählen zu den beiden zentralen sicherheitspolitischen Herausforderungen der Gegenwart. Da sich die organisierte Kriminalität im Zuge der Globalisierung zunehmend transnational manifestiert und der internationale (islamistische) Terrorismus, der mit dem 11. September 2001 seinen bisherigen spektakulären Höhepunkt erreichte, seine Virulenz und sein Gefahrenpotenzial noch längst nicht eingebüßt hat, ist es nicht verwunderlich, wenn die internationale Staatengemeinschaft darauf reagiert und analog zu anderen Gemeinschaftsaufgaben wie im Umwelt- oder Klimaschutz zur Gegenstrategie einer global koordinierten und kodifizierten Bekämpfung schreitet. Das sich in diesem Zusammenhang herausbildende Geflecht an internationalen Institutionen und von den UN verabschiedeten Konventionen und Protokollen, hier mit Global Security Governance (GSG)<sup>2</sup> umschrieben, hat vor allem in den letzten zehn Jahren eine deutliche Verdichtung erfahren. Die Anfänge der GSG reichen aber Jahrzehnte zurück, gab es doch bereits im Rahmen des Völkerbundes mit der im November 1937 vorgelegten „Genfer Konvention zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus“ einen ersten Ansatz und auch die Bekämpfung der OK geht bis auf die 1950er Jahre zurück, wurden doch bereits seit dem Jahr 1955 im Abstand von fünf Jahren bislang elf UN-Kongresse zur Kriminalitätsbekämpfung durchgeführt. Diese Kongresse haben eine zentrale Rolle bei der Herausbildung der legislativen Kriminalitätsbekämpfungsmaßnahmen und der Aufgabenstellung für die entsprechenden UN-Einrichtungen gespielt. In den folgenden Ausführungen wird speziell die Bekämpfung der OK im Mittelpunkt stehen; eine Bilanzierung der

Terrorismusbekämpfung durch die UN muss aus Platzgründen hier unterbleiben.

## 2. Die Rolle der UN-Kongresse bei der Herausbildung der GSG

Die UN-Kongresse wurden mit Resolution 415 (V) der UN-Vollversammlung vom Dezember 1950 ins Leben gerufen und haben seit dem Jahr 1955 (Tagung in Genf)<sup>3</sup> regelmäßig alle fünf Jahre zwischen fünf und zehn Tage lang getagt. Sie gelten als *major global events*, weil sie zum einen innerhalb einer Veranstaltung alle mit der Kriminalitätsbekämpfung befassten nationalen und internationalen staatlichen und nicht staatlichen Einrichtungen (in der Regel mehrere Hundert Kriminalsezialisten/Kriminologen) zusammenbringen, zum anderen weil sie zum Seismograf der sich im Zuge der Globalisierung verändernden kriminellen Bedrohung und zum Initiator entsprechender Gegenmaßnahmen – also der Herausbildung der GSG – wurden. Die Kongresse waren nicht nur Ausgangspunkt für die Bewertung der globalen Kriminalitätslage auf Basis von *world crime surveys* und die Ausarbeitung von Gegenstrategien, sondern auch „Normbildungsinstanzen sowohl für eine effektivere zwischenstaatliche Kooperation als auch die Entwicklung nationaler Standards für die Kriminalitätsbekämpfung“ (UN crime justice information network).

Im Mittelpunkt der Kongresse standen anfangs Drogendelikte und Fragen des Zusammenhangs von sozialem Wandel und Kriminalität sowie Aspekte der Jugendkriminalität, die in eher akademischer Weise diskutiert wurden. Seit den 1980er Jahren rückten nach der von den Kongressorganisatoren festgestellten Zunahme der Kriminalität Fragen der organisierten Kriminalität jenseits des Deliktbereiches Drogenhandel sowie konkrete Bekämpfungsstrategien in den Vordergrund; so standen erstmals im Aktionsplan von Mailand im Jahr 1985 die organisierte Kriminalität (Waffenhandel, Menschenschmuggel), Computerkriminalität, Korruption und der Terrorismus sowie „Richtlinien zur Kriminalitätsverhütung im Zeitalter der Neuen Weltwirtschaftsordnung“ im Mittelpunkt. Dieser Trend hat sich in Kairo im Jahr 1995 und Wien in 2000 fortgesetzt, wobei das Jahr

<sup>1</sup> Unter organisierter Kriminalität wird in der kriminologischen Literatur das von Gewinn- und Machtstreben bestimmte planmäßige Begehen von Straftaten durch Personengruppen verstanden, die arbeitsteilig unter Verwendung geschäftsähnlicher Strukturen, unter Androhung bzw. Anwendung von Gewalt und unter Einflussnahme auf Politik, Medien, Wirtschaft oder Verwaltung agieren. Laut UN-Übereinkunft vom 15.11.2000 ist OK dann grenz- bzw. länderübergreifend (=transnational), wenn das Verbrechen in mehr als einem Staat ausgeübt wird, die Vorbereitung und Planung in einem anderen Staat erfolgte oder die kriminelle Gruppierung, die ein Verbrechen beging, in mehr als einem Staat aktiv ist.

<sup>2</sup> Zum bislang noch unpräzise definierten Begriff Global Security Governance vgl. Kirchner und Sperling (2007) und Kavalski (2008).

<sup>3</sup> Es folgten London 1960, Stockholm 1965, Kyoto 1970, Genf 1975, Caracas 1980, Mailand 1985, Havanna 1990, Kairo 1995, Wien 2000, Bangkok 2005.

2000 eine generelle Zäsur darstellt, weil in diesem Jahr der zehnte UN-Kongress (10.-17.4.2000) nicht nur die „Vienna Declaration on Crime and Justice: Meeting the challenges of the twenty-first century“ verabschiedete, sondern auch in Palermo am 12./13. Dezember 2000 eine weitere vielbeachtete internationale Konferenz stattfand. In Palermo sollten die UN-Mitgliedsstaaten die einen Monat zuvor (am 15. November) von den UN verabschiedete „Convention Against Transnational Organized Crime“ ratifizieren, damit diese möglichst schnell in Kraft treten konnte. Auf dem zwölften Kongress in Bangkok (14.-24.4.2005) standen – auch unter dem Eindruck des 11. September – gemäß dem Kongressmotto die Stärkung der „strategischen Allianzen im Kampf gegen das globale Verbrechen und den Terrorismus“ im Zentrum der Debatten; in der verabschiedeten Bangkokener Erklärung bestätigten die UN-Mitgliedsstaaten explizit ihre Bereitschaft, „zur Bekämpfung der transnationalen organisierten Kriminalität und von Wirtschafts- und Finanzverbrechen durch multilaterale, regionale und bilaterale Initiativen ihre Kooperation auszubauen.“<sup>4</sup> Neben den klassischen Formen der organisierten Kriminalität wurde in Bangkok erstmals aber auch das Problem von Entführungen und von Lösegeldzahlungen intensiv debattiert; ein Thema, das auf Wunsch Algeriens beim Kongress im Jahr 2010 neuerlich eine prominente Rolle spielen soll, denn Algerien plädiert für ein internationales Verbot von Lösegeldzahlungen.

### 3. Die Abkommen und Protokolle der UN zur Eindämmung organisierter Kriminalität

Die UN haben durch die Kongresse in den letzten Jahren grundlegende Vorarbeit geleistet und auf die Erfordernisse der Kriminalitätsbekämpfung mit einer ganzen Reihe von Konventionen, Protokollen und Resolutionen reagiert; drei Konventionen haben dabei besondere internationale Wirkungskraft entfaltet:

- Die „UN-Konvention gegen illegalen Handel mit Drogen und psychotropischen Substanzen“: Diese im Jahr 1988 von den UN verabschiedete Konvention ist die jüngste einer Reihe

von Regularien, mit denen die internationale Staatengemeinschaft seit dem Jahr 1909 (damals die Shanghai Opium Commission) den illegalen Anbau, Handel und Konsum von Drogen zu bekämpfen versucht. Die UN-Konvention von 1988 reagierte auf neue Entwicklungen und ergänzte die bereits im Jahr 1961 von den UN verabschiedete „Single Convention on Narcotic Drugs“ (ihrerseits modifiziert durch ein Protokoll im Jahr 1972) sowie die im Jahr 1971 verabschiedete „Convention on Psychotropic Substances“.<sup>5</sup>

- Die „UN Convention against Transnational Organized Crime“: diese von der UN-Generalversammlung mit Resolution 55/25 am 15. November 2000 verabschiedete und am 29. September 2003 in Kraft getretene Konvention (inzwischen ergänzt durch mehrere Zusatzprotokolle wie das im November 2000 verabschiedete und am 25. Dezember 2003 in Kraft getretene „Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children“ oder das am 31. Mai 2001 verabschiedete „Protocol against the illicit manufacturing of and trafficking in firearms“ gilt als „wesentlicher Schritt“ und als Hauptinstrument der Staatengemeinschaft im Kampf gegen transnationale organisierte Kriminalität.
- Die UN-Konvention gegen Korruption: diese Konvention, deren Bedarf von der UN-Vollversammlung in Resolution 55/61 im Dezember 2000 festgestellt wurde, wurde nach Ausarbeitung durch ein Ad-hoc-Komitee am 31. Oktober 2003 mit Resolution 58/4 von der UN-Vollversammlung verabschiedet und trat nach der Ratifizierung durch 30 Staaten am 14. Dezember 2005 in Kraft.

Die UN haben inzwischen mit signifikanter Verdichtung seit den 1990er Jahren auf die zunehmend auch von den Sicherheitsbehörden thematisierte „Globalisierung des Verbrechens“ mit zahlreichen Konventionen und Protokollen reagiert und damit trotz aller Verzögerungen und fortbestehenden Defizite ein internationales Regelwerk geschaffen, das die Aktionsräume des transnationalen organisierten Verbrechens deutlich einschränkt.

<sup>4</sup> Vgl. Text der Erklärung <[www.unodc.org/newsletter/en/200503/page007.html](http://www.unodc.org/newsletter/en/200503/page007.html)>.

<sup>5</sup> Vgl. UNODC-Dossier: A century of international drug control, Wien 2009, online: <[http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100\\_Years\\_of\\_Drug\\_Control.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100_Years_of_Drug_Control.pdf)>.

#### 4. Die UN-Organen zur Bekämpfung organisierter Kriminalität

Die im Rahmen der UN geschaffenen Organe zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität sind dem völkerrechtlichen Rahmen entsprechend nicht polizeilicher Natur, obliegt doch die Strafverfolgung entsprechender Delikte den nationalen Polizeibehörden oder den dazu eigens geschaffenen internationalen Polizeiorganisationen Interpol<sup>6</sup> oder Europol<sup>7</sup>, die bei der Verbrechensbekämpfung aber gleichfalls die nationale Souveränität der Mitgliedsstaaten zu achten haben. Die UN-Organen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität sind deshalb weniger eigenständige Law-enforcement-Organen als hauptsächlich Dienstleister für Law-enforcement-Maßnahmen der nationalen Sicherheitsbehörden/Polizeien im Bereich Analyse und Aufklärung (über einzelne Sparten der transnationalen organisierten Kriminalität und ihre regionale Verankerung; Veränderungen ihres Gefährdungspotenzials), technische Assistenz (bei der Anwendung neuer Strafverfolgungsmethoden, neuer kriminologischer Verfahren und Technologien, bei der Formulierung von Gesetzestexten, Datenaustausch) und Beratung.<sup>8</sup> Zu den in diesem Sinne aktiven UN-Organen zählen folgende:

*Die „UN Commission on Narcotic Drugs“ und die „UN Commission on Crime Prevention“*

Die beiden Kommissionen sind Fachkommissionen des UN-Wirtschafts- und Sozialrates (durch den sie bestätigt werden); sie sind zugleich die politischen Organe, die die Positionen der UN-Mitgliedsstaaten im Bereich Drogen- und Kriminalitätsbekämpfung bündeln, internationale Bekämpfungsmaßnahmen formulieren und die Arbeit der UNODC (s.u.) überwachen. Die Kommission zur Drogenbekämpfung, der 53 aus den Reihen der

UN-Mitgliedsstaaten gewählte Staaten angehören, wurde bereits im Jahr 1946 gegründet und hielt bislang 52 jährliche Sitzungen ab, zuletzt am 11. März 2009 in Wien. Sie ist „the central policy-making body within the U.N. system dealing with drug related matters and monitors the world drug situation, develops strategies on international drug control and recommends measures to combat the world drug problem.“<sup>9</sup>

Die Kommission zur Verbrechensverhütung, der derzeit 40 gewählte Staaten angehören, ging im Jahr 1991 aus einer bereits im Jahr 1971 gegründeten Vorläuferkommission hervor und erhielt mit Resolution 1992/1 des Wirtschafts- und Sozialrates ihre heutige Ausgestaltung. Die Kommission tagt gleichfalls jährlich, zuletzt am 16. April 2009 in Wien (Motto: The global crime threat – we must stop it), und ist gegenwärtig für vier Bereiche zuständig:

1. den international geführten Kampf gegen nationale und transnationale Verbrechen, primär organisierte Kriminalität, Wirtschaftsverbrechen und Geldwäsche,
2. Förderung einer Strafgesetzgebung für Umweltdelikte,
3. Verbrechensverhütung in städtischen Zonen und Kampf gegen Jugendgewalt und
4. Förderung der Leistungsfähigkeit der nationalen Strafjustizbehörden. Die Kommission ist zudem für die Organisation der UN-Kongresse (s.o.) zuständig.

#### UNODC

Das dem UN-Generalsekretariat unterstehende „United Nations Office on Drugs and Crime“/UNODC (1997-2002: „Office for Drug Control and Crime Prevention“/ODCCP) ist im Jahr 1997 aus der Fusion der beiden bis dahin separat voneinander agierenden UN-Einrichtungen „Centre for International Crime Prevention“ und „UN Drug Control Programme“ hervorgegangen. Die Arbeit der über 500 UNODC-Mitarbeiter ist schwerpunktmäßig auf den Kampf gegen den Drogenanbau/Drogenhandel und damit zusammenhängende Verbrechen ausgerichtet, wozu auch spezielle Projekte durchgeführt werden; an zweiter Stelle folgt

<sup>6</sup> Vgl. zur Organisation im Detail <www.interpol.int>: Interpol, im Jahr 1923 gegründet, ist laut Selbstaussage die größte internationale Polizeiorganisation mit 188 Mitgliedsstaaten.

<sup>7</sup> Vgl. zur Organisation im Detail <www.europol.europa.eu>. Europol gilt als europäische Polizeibehörde, die die Polizeiarbeit in den Mitgliedsstaaten, insbesondere die Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Terrorismus, unterstützen und optimieren will; Europol sammelt u.a. nationale Daten zu Täterprofilen, gleicht diese ab und analysiert grenzübergreifende Kriminalität.

<sup>8</sup> Vgl. den entsprechenden Abschnitt „Capacity building of law enforcement“ der UNODC-Website.

<sup>9</sup> S. <www.unodc.org>; dort auch Details zur Arbeit der Kommission.

der Kampf gegen die organisierte Kriminalität sowie Terrorbekämpfungsmaßnahmen, die durch andere UN-Einrichtungen unterstützt werden (vgl. UNODC-Organigramm). Die Ausrichtung rechtfertigt aber die Selbstcharakterisierung, dass das UNODC „a global leader in the fight against illicit drugs and international crime“ ist. Das konkrete Arbeitsprogramm leitet sich aus der UNODC Strategie 2008-2011 (Towards security and justice for all)<sup>10</sup> ab, die auf 18 Seiten die angestrebten Hauptziele festlegt. Als Kern der Arbeit sind drei Bereiche definiert:

1. Forschung und Bereitstellung von Analysen, um das Wissen über Drogendelikte und andere Verbrechen zu vertiefen und die Grundlage für operative Entscheidungen zu verbessern; die neuesten Berichte dieser *organized crime assessment* genannten Serie sind jene zur organisierten Kriminalität in Westafrika sowie in Zentralasien.<sup>11</sup>
2. Unterstützung der Regierungen der UN-Mitgliedsstaaten bei der Ratifizierung von internationalen Verträgen sowie bei der Entwicklung nationaler Gesetze gegen Drogen, organisierte Kriminalität und Terrorismus.
3. Durchführung technischer Kooperationsprojekte, um die Fähigkeiten der UN-Mitgliedsstaaten im Kampf gegen Drogendelikte, organisierte Kriminalität und Terrorismus zu erhöhen.

Zu den derzeit laufenden speziellen UNODC-Initiativen mit Bezug zu einer spezifischen Deliktform zählen die „Paris Pact Initiative“ (eine Partnerschaft von über 50 Staaten und internationalen Organisationen zur Bekämpfung des Handels und des Konsums des afghanischen Opiums in ausgewählten Problemstaaten)<sup>12</sup>, die im Jahr 2007 lancierte und auf die Korruptionsbekämpfung abzielende *StAR* (Stolen Asset Recovery)-Initiative<sup>13</sup> sowie *UN.Gift* (Global Initiative to Fight Human Trafficking), in deren Rahmen staatliche und nicht staatliche Akteure gegen Schleuserbanden mobilisiert und die Anfälligkeit potenzieller Opfergruppen verringert werden sollen.

<sup>10</sup> Text des Dokumentes, online: <<http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/unodc-strategy.html>>.

<sup>11</sup> Vgl. <[http://www.unodc.org/documents/organized-crime/Central\\_Asia\\_Crime\\_Assessment.pdf](http://www.unodc.org/documents/organized-crime/Central_Asia_Crime_Assessment.pdf)>.

<sup>12</sup> Vgl. <[www.paris-pact.net](http://www.paris-pact.net)> sowie die Paris-Pakt-Broschüre unter <[http://www.unodc.org/documents/regional/central-asia/Paris%20Pact\\_folder\\_version1\\_WEB.pdf](http://www.unodc.org/documents/regional/central-asia/Paris%20Pact_folder_version1_WEB.pdf)>.

<sup>13</sup> Vgl. den entsprechenden Aktionsplan unter <[http://www.unodc.org/pdf/star\\_report\\_full.pdf](http://www.unodc.org/pdf/star_report_full.pdf)>.

Das UNODC ist heute eine global aktive Einrichtung und unterhält in über 150 Staaten sogenannte *field offices*; die Arbeit wird – ausgehend vom Sitz in Wien (UNO City) – durch inzwischen fünf Regionalbüros (Europa/West and Central Asia, Africa, Latin America/Caribbean, East Asia/Pacific, South Asia) koordiniert, die aber auch die Allgemeinziele des UNODC auf den jeweils lokalen Kontext herunterbrechen. So tagten am 23./24.11.2009 in Nairobi die 13 ostafrikanischen UNODC-Büros, um in der von Drogenhandel, Waffenschmuggel und Piraterie besonders betroffenen Region ein gesondertes „Regional programme of action to promote the rule of law and human security in East Africa, 2009-201“ zu verabschieden.<sup>14</sup> Die UNODC-Regionalbüros arbeiten dabei eng mit den UN-Instituten zusammen, die von der Weltorganisation zur Erforschung krimineller Entwicklungen gegründet wurden: dem im Jahr 1962 gegründeten „UN Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders“ in Japan<sup>15</sup>, dem im Jahr 1975 gegründeten „UN Latin America Institute for the Prevention of Crime“ in San José/Costa Rica<sup>16</sup>, dem im Jahr 1981 gegründeten „European Institute for Crime Prevention and Control“ in Helsinki<sup>17</sup> und dem im Jahr 1989 gegründeten „UN African Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders“ in Kampala/Uganda<sup>18</sup>.

Die Aktivitäten des UNODC im Bereich einzelner Deliktformen sind unterschiedlich alt und intensiv. Am längsten wahren die Drogenbekämpfungsmaßnahmen, die bereits auf das Jahr 1946 zurückgehen, während die Piraterie erst seit zwei Jahren intensiv (in Kooperation mit der International Maritime Organization<sup>19</sup>) bearbeitet wird; ein spezielles UNODC-Counter-Piracy-Programme wird seit Frühjahr 2009 umgesetzt. Gegenwärtige Hauptaufgabenfelder der „Anti-Organized Crime and Law Enforcement Unit“ der UNODC sind neben dem Kampf gegen Drogen die Deliktfelder Geldwäsche (in Verbindung mit Terrorfinanzierung), Menschenschmuggel (ille-

<sup>14</sup> Vgl. das hierzu vorbereitete Grundlagenpapier unter <[http://www.unodc.org/documents/easternafrika/regional-ministerial-meeting/Organised\\_Crime\\_and\\_Trafficking\\_in\\_Eastern\\_Africa\\_Discussion\\_Paper.pdf](http://www.unodc.org/documents/easternafrika/regional-ministerial-meeting/Organised_Crime_and_Trafficking_in_Eastern_Africa_Discussion_Paper.pdf)>.

<sup>15</sup> S. <[www.unafei.or.jp](http://www.unafei.or.jp)>.

<sup>16</sup> S. <[www.ilanud.or.cr](http://www.ilanud.or.cr)>.

<sup>17</sup> S. <[www.heuni.fi](http://www.heuni.fi)>.

<sup>18</sup> S. <[www.unafri.or.ug](http://www.unafri.or.ug)>.

<sup>19</sup> S. <[www.imo.org](http://www.imo.org)>; IMO „is the U.N. specialized agency responsible for improving maritime safety and preventing pollution from ships“ (Website).

gale Migration) in all seinen Varianten (juristische Grundlage hierfür ist das UN-Protokoll aus dem Jahr 2003; inhaltliche Grundlage ist der im Jahr 2007 von UNODC erstellte und in 2009 veröffentlichte *Global report on trafficking in persons*), Wafenschmuggel, Diebstahl geistigen Eigentums (Produktpiraterie), Korruption und Kampf gegen Entführungen.

#### *Die UNODC-Sondereinheit zur Bekämpfung von Geldwäsche (Anti-Money-Laundering-Unit)*

Diese Sondereinheit, die eng mit der „Financial Action Task Force“ (FATF)<sup>20</sup> zusammenarbeitet, wurde im Jahr 1997 im Zusammenhang mit der Verabschiedung des „Global Programme against Money Laundering“ (GPML) gegründet und wurde dessen Umsetzungsorgan; das Mandat des GPML, abgeleitet aus der im Jahr 1988 verabschiedeten „UN-Konvention gegen den illegalen Drogenhandel“, wurde von der UN-Sondersitzung von 1998 (Aktionsplan gegen Geldwäsche) erweitert und auf die Finanztransaktionen aller Deliktformen ausgeweitet. Neue Hauptaufgabe ist, „die UN-Mitgliedsstaaten beim Ratifizierungsprozeß und der Umsetzung der neuen internationalen Standards in Bezug auf Geldwäsche und die Bekämpfung der Terrorfinanzierung zu unterstützen“ (GPML).

#### *Analyseorgan UNICRI*

Das United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI) mit Sitz in Turin, einem Ableger in Lucca und einem Verbindungsbüro in Rom<sup>21</sup> wurde im Jahr 1968 von den UN eingerichtet, um Regierungen und internationale NGOs mit seinem Expertenpool bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Projekten insbesondere im Bereich Kriminalitätsverhütung zu unterstützen; allerdings wird gegenwärtig auch ein Zentrum

zur Erarbeitung von Strategien aufgebaut, um Personen vom Zulauf zu terroristischen Gruppen abzuhalten. Basis für die Beratungsleistung und Assistenz ist die vom Institut geleistete oder in Auftrag gegebene Forschung, um Kriminalität in all ihren Facetten zu verstehen und entsprechende Bekämpfungsmaßnahmen zu entwickeln.<sup>22</sup> UNICRI selbst sieht sich in einer sich globalisierenden und schnell verändernden Welt als „the first response broker“, wenn es darum geht, auf kriminelle Entwicklungen und Probleme innovative Antworten zu finden: „Der effiziente Umgang mit dem vorhandenen Wissen, Kreativität bei der Ausarbeitung von Lösungsansätzen und die Nutzung kooperativer partnerschaftlicher Strukturen sind die Hauptarbeitsmethoden von UNICRI. UNICRI arbeitet in ausgewählten Tätigkeitsfeldern als Ideenlabor (laboratory of ideas) und ihre Aktivitäten helfen bei der Umsetzung der internationalen Standards in die unterschiedlichen nationalen Kontexte“ (UNICRI). In diesem Sinne hat das Institut gerade im Bereich neuerer Deliktformen (Umweltkriminalität, Cyberkriminalität, Produktpiraterie) Analysen erstellt sowie national angepasste Gegenstrategien entwickelt und damit die Bekämpfungskapazitäten nationaler Sicherheitsbehörden besonders in Asien, Afrika und Lateinamerika erhöht.

## **5. Fazit und Perspektiven**

Angelehnt an die völkerrechtliche Hauptpflicht, den Frieden zu erhalten, kann der Schutz der Völkergemeinschaft vor dem transnationalen organisierten Verbrechen als eine weitere internationale Gesellschaftsaufgabe angesehen werden. Die UN ist in diesem Sinne mit der Verabschiedung diverser Konventionen und Protokolle aktiv geworden, wobei die sich bislang herausbildende GSG erst den Grundstock bildet. Die derzeitige GSG kann noch verdichtet werden. Dieser Schritt muss allerdings von den UN-Mitgliedsstaaten gewollt und entsprechend beschlossen werden; das bedeutet auch, dass die finanziellen Mittel für die Arbeit der einschlägigen UN-Organe, in erster Linie das UNODC, bereitgestellt werden müssen.

<sup>20</sup> Die FATF wurde im Jahr 1989 von den G7-Staaten in Paris gegründet; sie ist eine zwischenstaatliche Einrichtung zur nationalen und internationalen Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorfinanzierung; vgl. zur Task Force im Detail die umfangreiche Website <[www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org)>.

<sup>21</sup> Vgl. die Website des Instituts unter <[www.unicri.it](http://www.unicri.it)>; einen guten Überblick über die Arbeit des UNICRI liefert auch die von UNICRI-Präsident Sandro Calvani formulierte „Director’s vision“ (Oktober 2007) unter: <[http://www.unicri.it/wwa/staff/Directors\\_Vision.pdf](http://www.unicri.it/wwa/staff/Directors_Vision.pdf)>.

<sup>22</sup> Das anwendungsorientierte UNICRI-Forschungsprogramm ist deshalb in vier Forschungsfelder gegliedert: 1. Emerging Crimes and Anti-Human Trafficking, 2. Security Governance and Counter Terrorism Laboratory, 3. Justice Reform, 4. Post-Graduate Training.

Unterschiedliche Auffassungen und Interessen hinsichtlich der Definition und der Bekämpfung einzelner Deliktformen (Produktpiraterie, Organhandel, Antiquitätenschmuggel etc.) haben die Verabschiedung oder Umsetzung von neuen Konventionen und Protokollen verzögert oder verhindert. So haben längst nicht alle UN-Mitgliedsstaaten die bislang verabschiedeten Konventionen und Protokolle unterzeichnet. Die bisherigen Folgekonferenzen und -maßnahmen zur Umsetzung der Konventionen gegen transnationale Organisierte Kriminalität und gegen Korruption zeigen die bestehende Tendenz einzelner Staaten, die Bestimmungen in der praktischen Anwendung abzuschwächen. Dennoch gibt es auch Erfolge, wie die Modifikation der nationalen Gesetze und ihre Anpassung an die UN-Normen zeigen. Im Falle der Bundesrepublik Deutschland verdeutlicht der periodische Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen, in welcher Weise nationales Recht (z.B. das Schusswaffenrecht) den unterzeichneten UN-Normen angepasst wurde. Allerdings lässt sich quantitativ nur schwer bestimmen, welcher Anteil an erfolgreicher Verbrechensbekämpfung auf die Umsetzung der UN-Standards zurückzuführen ist.

Erfolge gibt es aber auch in der internationalen Zusammenarbeit mit der UNODC, wo selbst ansonsten extrem auf ihre Souveränität bedachte Staaten angesichts der großen kriminellen Herausforderungen umdenken. So hat z.B. Libyen am 11. November 2009 mit der UNODC einen Vertrag zur Gründung eines Landesbüros unterzeichnet, um den Kampf gegen die organisierte Kriminalität, insbesondere den Drogenhandel, den Menschenschmuggel und die Geldwäsche besser vorantreiben zu können. Unter diesen Gesichtspunkten ist die GSG im Bereich der Bekämpfung organisierter Kriminalität als positiv zu bewerten. Dabei lässt sich vermuten, aber kaum nachweisen, dass die Anzahl und Schwere der Verbrechen der organisierten Kriminalität heute ohne diese Maßnahmen deutlich höher ausfielen. Eine Alternative zur GSG gibt es angesichts der virulenten „Globalisierung des Verbrechens“ jedoch nicht.

## Literatur

- Kavalski, Emilian (2008), The Complexity of Global Security Governance: An Analytical Overview, in: *Global Society*, 22, 4, 423-443.
- Kirchner, Emil J. und James Sperling (Hrsg.) (2007), *Global Security Governance: Competing Perceptions of Security in the 21st Century*, London: Routledge.
- Mittelman, James H. (2010), *Hyperconflict. Globalization and Unsecurity*. Palo Alto.
- UNODC (1999), *Global Report on Crime and Justice*, online: <<http://www.uncjin.org/Special/GlobalReport.html>> (Aufruf: 02.02.2010).
- Williams, Phil und Ernesto Savona (Hrsg.) (1995), *The United Nations and Transnational Organized Crime*, London: Routledge.
- Williams, Phil und Dimitri Vlassis (Hrsg.) (1998), *Combating Transnational Crime*, London: Routledge.
- <[www.un.org/en/peace](http://www.un.org/en/peace)> (zu Peace and Security)
- <[www.unodc.org](http://www.unodc.org)> (UN Office on Drugs and Crime)
- <[www.unicri.org](http://www.unicri.org)> (UNICRI)

## ■ Der Autor

Dr. Hanspeter Mattes ist stellvertretender Direktor des GIGA Institut für Nahost-Studien. Spezialgebiete: Innen- und Außenpolitik der nordafrikanischen Staaten, wirtschaftliche Transformationsprozesse, *Soft-security*-Probleme.

E-Mail: <mattes@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/mattes>>.

## ■ GIGA-Forschung zum Thema

Der GIGA-Forschungsschwerpunkt 2 „Gewalt und Sicherheit“ beschäftigt sich im Rahmen seiner Forschungsteams mit unterschiedlichen Aspekten der öffentlichen Sicherheit; in den Jahren 2009/2010 wird u.a. von Dr. Hanspeter Mattes das Projekt „Defizite der inneren Sicherheit in Nordafrika: Ursachen, Dimensionen und staatliche Gegenstrategien“ durchgeführt.

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema

Basedau, Matthias, Hanspeter Mattes und Anika Oettler (Hrsg.) (2005), *Multiple Unsicherheit. Befunde aus Asien, Nahost, Afrika und Lateinamerika*. Hamburg: GIGA.

Huhn, Sebastian (2009), *The Culture of Fear and Control in Costa Rica (I): Crime Statistics and Law Enforcement*, GIGA Working Paper, 104, online: <[www.giga-hamburg.de/workingpapers](http://www.giga-hamburg.de/workingpapers)>.

Huhn, Sebastian, Anika Oettler und Peter Peetz (2006), *Exploding Crime? Topic Management in Central American Newspapers*; GIGA Working Paper, 33, online: <[www.giga-hamburg.de/workingpapers](http://www.giga-hamburg.de/workingpapers)>.

Mattes, Hanspeter (2006), *Illegale Migration: Positionen und Bekämpfungsmaßnahmen der Maghrebstaaten*, GIGA Focus Nahost, 9, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost)>.

Peetz, Peter (2008), *Discourses on Violence in Costa Rica, El Salvador, and Nicaragua: Youth, Crime, and the Responses of the State*, GIGA Working Paper, 80, online: <[www.giga-hamburg.de/workingpapers](http://www.giga-hamburg.de/workingpapers)>.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <[www.giga-hamburg.de/giga-focus](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus)> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA *Focus* Global wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht.

Redaktion: Andreas Mehler; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Bert Hoffmann; Lektorat: Kerstin Labusga  
Kontakt: <[giga-focus@giga-hamburg.de](mailto:giga-focus@giga-hamburg.de)>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

**G I G A** *Focus*  
German Institute of Global and Area Studies  
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

IMPRESSUM