

## 5. Schlussbetrachtungen

---

„Im Kapitalismus steht das Geld im Zentrum; es wird bewacht und eingeschlossen. Im Sozialismus jedoch steht der Mensch im Zentrum.“<sup>85</sup>

*Hypothese 1: Menschenhandel war vor Palermo und 9/11 ein Spezialisierungsdiskurs von Gewalt gegen Frauen in einer dominierenden nationalen Ordnung.*

Die Ergebnisse der Dokumenten- und Diskursanalyse zeigen, dass der gehandelte Mensch oder das Opfer von Menschenhandel erst durch das US-amerikanische Gesetzespaket TVPA 2000 als rechtlich-ontologische Identität und somit als öffentliches Verwaltungsfeld hervorgebracht wurde. Darin wurde zum ersten Mal in einem rechtlichen Dokument das Opfer der Straftat „Menschenhandel“ in einer eigenen Kategorie verrechtlicht. Eine Spur dieser künftigen Entwicklung kann dem Memorandum von Präsident Clinton 1998 entnommen werden, der das Hauptparadigma der späteren anti-trafficking-Politiken der ‚3 P’s‘ (prevention, protection, prosecution) erstmalig in den politischen Diskurs eingespeist hat.

Der Bereich der ‚protection‘, also des Opferschutzes, weitete sich in den politischen und rechtlichen Dokumenten der 2000er Jahre zunehmend aus, bis sie schließlich in der 2. Hälfte der 2000er Jahre iso-

---

85 Gängiger Witz in der DDR.

liert von den Strafverfolgungspolitiken als eigenständiges Politikfeld verhandelt wurden.

Die Vorgängerdokumenten des TVPA, die US-Kongress-Resolution von 1998 sowie die EU-Haager Ministererklärung von 1997 führten den gehandelten Menschen lediglich innerhalb der Textstruktur der Strafverfolgung von Tätern auf. Die Grundstruktur des TVPA wurde in leicht veränderter Form durch die US-amerikanische Delegation in die Verhandlungen zur UNTOC eingereicht. Die internationale Gemeinschaft übernahm den Entwurf mit leichten Änderungen für das Palermo-Protokoll – der ersten globalen rechtsverbindlichen Definition von Menschenhandel. Die Opferschutzparagraphen des Trafficking Protokolls, die sich auf adäquate Unterkunft, Beratung und Rückführung bezogen, blieben jedoch rechtlich unverbindlich und dem Ermessen der jeweiligen Vertragsstaaten überlassen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Wandel in der internationalen Menschenhandelspolitik nicht das UNTOC Palermo-Protokoll darstellte, sondern dass die Verabschiedung des TVPA 2000 in den USA die Weichen für die nachfolgende Entwicklung stellte.

Auffallend ist jedoch die Veränderung der Menschenhandelsdefinition seit der Pekingener Erklärung 1995. Diese führte Menschenhandel ausschließlich in seiner Zielbestimmung der ‚sexuellen Ausbeutung‘ und ‚Zwangsarbeit‘ an ohne Angaben zur Natur der Anwerbung und der möglichen Anwendungen von Gewalt in Folge des Transports. Diese Elemente befand die Pekingener Erklärung als nicht relevant und ablenkend von der eigentlichen Straftat, die sie in der ausbeuterischen Zwangslage sah. Sie verortete Frauenhandel im Rahmen von ‚Gewalt gegen Frauen‘ und zeichnete sich durch das Fehlen jeglichen Diskurses zur Migration in dem Zusammenhang mit Menschenhandel aus. Diese Definition hat sich in den folgenden Jahren bis zum Palermo-Protokoll drastisch geändert. Das Vorfeld der Zwangslage und Ausbeutung wurde weiter strafrechtlich ausgestaltet, indem verschiedene Formen der Anwerbung und des Transports und der Anwendung von Gewaltmittel in zahlreichen Facetten als Strafrechtselemente in die Definition integ-

riert wurden. Der US-Kongress und anschließend die internationale Staatengemeinschaft führten Menschenhandel als Verbrechen ein, welches durch Migrationskontrolle im Vorfeld unterbunden werden kann. Dies führte zu einer Internationalisierung der anti-trafficking-Politiken.

*Hypothese 2: Die Bekämpfung von Menschenhandel nach Palermo und 9/11 fördert die Versicherheitlichung (securitization) des Menschenrechtskonzepts und stellt den gehandelten Menschen als Opfer in das Zentrum staatlicher, nichtstaatlicher und internationaler Interventionen.*

Die vorliegende Arbeit hat gezeigt, dass weder 9/11 noch die UN-TOC den Wandel in der Menschenhandelspolitik verursacht hat, sondern der Paradigmenwechsel durch das Design und die Ausrichtung des TVPA vollzogen wurde, indem es ein eigenständiges Regime zur Verwaltung von Opfern von Menschenhandel hervorgebracht hat.

Gleichfalls wurde nachgewiesen, dass Menschenhandel in der Zeit nach 9/11 jedoch durch die US-Administration einen enormen Grad der Versicherheitlichung und dadurch eine hohe Priorisierung in der nationalen und internationalen politischen Agenda erlangt hat.

Nach 9/11 verstärkte sich das Engagement der US-Regierung in der anti-trafficking-Politik. Nicht nur die berühmte und viel zitierte Rede von Präsident Bush vor der UN-Generalversammlung im Jahr 2003, in der er Menschenhandel als eines der drei wichtigsten internationalen Herausforderungen, zusammen mit der Stabilisierung im Irak und die Verhinderung der globalen Waffenproliferation deklarierte, ist dafür ein Beleg. Vielmehr wurden die Ressourcen für internationale anti-trafficking-Programme der US-Regierung zwischen 2001 und 2002 verdoppelt. Auch die Veröffentlichung einer ‚National Presidial Security Directive‘ zu Menschenhandel von 2003 steht für die Versicherheitlichung des Themenkomplexes.

*Hypothese 3: Die Frage der Rechtfertigung von Anti-trafficking-Akteuren und Programmen stellt sich aufgrund der Internationalisierung des Politikfeldes neu.*

Die Ergebnisse der Untersuchung lassen eine zunehmende Integration von internationalen Akteuren in die Menschenhandelspolitik erkennen. Auch hier stellt das Memorandum von Präsident Clinton 1998 ein erstes politisches Dokument dar, das – neben NGOs – die Teilnahme von internationalen Akteuren an der Bekämpfung von Menschenhandel empfiehlt. In den Folgedokumenten, vor allem in der TVPA 2000 und dem Trafficking-Protokoll, entwickelten sich internationale Akteure zu einer beständigen Größe in der internationalen anti-trafficking-Arena.

Menschenhandel wurde im US-amerikanischen Diskurs seit dem Memorandum von Präsident Clinton als ein außenpolitisches Thema platziert. Die Verweise auf Menschenrechtsverletzungen, Unterminierung von Staatsgrenzen durch unkontrollierte Migration, moralisch-sittlicher Gefährdung der Gesellschaften durch Prostitution und die mögliche Profitsteigerung der OK verschafften genügend Legitimation, um innen- und außenpolitisch wirksam zu werden.

Internationale Akteure und Akteurs-Netzwerke wie IOM, ICMPD und die SPTF gehören zu den Nutznießern der Post-Palermo-Zeit in den 2000er Jahren. Seit der unmittelbaren Phase nach der globalen Verrechtlichung des Straftatbestands Menschenhandel durch das UN-TOC ist das Thema auf der politischen Agenda und genießt die Aufmerksamkeit der internationalen und nationalstaatlichen Gemeinschaft, die enorme Ressourcen für diesen Bereich zur Verfügung stellen.

Wie die Brüsseler Erklärung 2002 beispielhaft zeigt, füllen die zwischenstaatlichen und internationalen Akteure die Regimeräume in der internationalen Zusammenarbeit, die auf der rechtsverbindlichen Policy-Ebene der UNTOC nicht abschließend geregelt wurden, und definieren die Formen der Rückführung, Unterkunft, präventive Kontaktaufnahme und Beratung von Opfern und möglichen künftigen Opfern. Durch die apolitische, in der Managementrhetorik verankerte und auf eine suggerierte Expertise verweisende Herangehensweise

schaffen die internationalen Akteure eine Diskursdominanz in der nichtrechtsverbindlichen Policy-Arena.

In der Lesart von Valverdes Theorie wird durch Alltagswissen der Rechtsanwender Wissen hergestellt. Übertragen auf die neu in den Menschenhandelsdiskurs eintretenden internationalen Akteure kann ein beträchtlicher Gestaltungsraum für die Wissensproduktion über die Opferidentität geltend gemacht werden: In Anbetracht der sehr geringen Zahl an offiziell erkannten Opfern bleibt das Wissensgefüge über Menschenhandel durch empirische Erfahrungen jedoch weitgehend unberührt. Anstelle dieser rückt die Vorstellung des ausgebeuteten und geschundenen Menschen, den es durch programmatische Policy-Instrumente zu erkennen und verwalten gilt.

## **AUSBLICK: DIE VERSICHERHEITLICHUNG DER MENSCHENRECHTE**

Die Diskussionen der 1990er Jahre auf den verschiedenen UN-Foren zu Frauenrechten als Menschenrechten trugen dazu bei, dass Menschenrechtsverletzungen, die von nicht-staatlichen Akteuren begangen werden, auch als solche offiziell durch die zum Schutz verpflichteten Staaten anerkannt werden. Der Frauenrechtsrahmen ermöglichte daher eine erweiterte Zuschreibung von Tätern, die über staatliche Akteure hinausgingen.

Die sicherheitspolitische Zuspitzung von anti-trafficking-Politiken verstärkt nach 9/11 jedoch die Regeldichte um die Opferidentifizierung - anstatt einer intensiven Ausrichtung auf die Täter -, wie man es von einem Sicherheitsdiskurs erwarten würde. Sie bewirkte, dass mit Hilfe von Profiling- und anderer Opfererkennungsinstrumenten die globale Erfassung persönlicher Daten von Opfern durch internationale Akteure und nationale Regierungen vorangetrieben wurde.

Die Ähnlichkeit der eingesetzten Identifizierungsinstrumente zur Erkennung von Opfern mit Sicherheitsscreenings der Anti-Terror-Maßnahmen ist frappierend. Das Opfer von Menschenhandel wird als

Sicherheitsrisiko verwaltet und gleichzeitig zum Opfer von Menschenrechtsverletzungen erklärt. Die in vielen politischen anti-trafficking-Dokumenten gängige Formel des „victim-centred approach“, die als Synonym für eine menschenrechtliche Herangehensweise in der anti-trafficking-Strategie gilt, bekommt so einen eigentümlich doppeldeutigen Sinn. Das Opfer steht im Zentrum aller staatlichen, nichtstaatlichen und zwischenstaatlichen Interventionen in seiner ganzen paradoxen Ontologie: Der Völkerrechtsdiskurs definiert zwar die Strafrechtselemente des Verbrechens, dessen Opfer es ist, bleibt jedoch in den Rechtsansprüchen für das Opfer entweder unverbindlich (Palermo-Protokoll 2000) oder gesteht lediglich Mindeststandards u.a. für den Aufenthalt und die Unterkunft zu (Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings 2005).

Die Konzepte des Menschenrechtsschutzes und der Sicherheitspolitik werden im öffentlichen Diskurs als miteinander konkurrierend erklärt. Die in dieser Arbeit vorgelegten theoretischen Abhandlungen zeigen jedoch Gemeinsamkeiten auf: Beide manifestieren sich durch „Sprechakte“ in deren Folge sowohl politische Handlungen mobilisiert als auch Identitäten produziert werden.<sup>86</sup>

Der sich wiederholende Sprechakt der dynamisch-zunehmenden Gefährdungslage und der gleichzeitigen Menschenrechts- oder Menschenwürdeverletzung findet sich in fast ausnahmslos allen anti-trafficking-Dokumenten der post-9/11-Periode. Die durch Hannah Arendt kritisierte Menschenrechtsidee als eine unwirksame Rechtsdeklaration für die aus der politischen Gemeinschaft Ausgestoßenen, manifestiert sich erneut in der Herausbildung einer neuen internationalen Identität: die des gehandelten Menschen, der zu schwach und traumatisiert ist, um an der politischen Gemeinschaft teilhaben zu können, und dennoch gebraucht wird, um als ‚verworfenen‘ Identität (‚abject‘) im Bereich des

---

86 Buzan et al. Sprechen von „security referent objects“ also Objekte, die als gefährdet gelten und gesichert werden müssen, während Vismann die Idee der Menschenrechte auf die Proklamation „Ich, der Mensch“ zurückführt.

‚Nicht-Lebbaren‘ vom politischen Subjekt, dem Staatsbürger, abgegrenzt zu werden (Aradau 2005; Butler 1995).

Diese Identität hat sich weder in einem kodifizierten noch in einem medizinischen Wissensgefüge verankert, sondern wurde durch einen Spezialisierungsdiskurs hervorgebracht, der durch die Verrechtlichung des Straftatbestands Menschenhandel und durch die institutionellen Eigenlogiken von internationalen Akteuren, Nationalstaaten und zivilgesellschaftlichen Organisationen gebildet wird und – im Gegensatz zum Anti-Terror-Diskurs – keine emanzipatorischen Gegendiskurse vorweisen kann.

