

Einleitung

„Der eigentliche Kontrast, der mich beschäftigt, ist nicht zwischen Opfer und Täter, sondern zwischen Opfersein und Freisein.“
(RUTH KLUEGER)¹

Menschenhandel ist seit dem Ende des Kalten Krieges in Europa und im internationalen Raum ein öffentlichkeitswirksames Thema, das in regelmäßigen Abständen in Medien und Politik verhandelt wird. Die Aufmerksamkeit gegenüber dem Thema Menschenhandel schlägt sich auch in den politischen Institutionen von Nationalstaaten und internationalen Akteuren nieder: Die US-amerikanische Regierung hat Anfang der 2000er Jahre eine spezialisierte hochrangige Cabinet Level Intergovernmental Working Group unter dem Vorsitz des/der AußenministerIn eingerichtet, die EU-Kommission hat 2003 eine unabhängige Expertengruppe konstituiert, die UNO 2005 einen Sonderberichtserstattungsmechanismus, die OSZE hat 2004 eine Sonderrepräsentantin berufen, die Internationale Organisation für Migration (IOM) und das International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) verfügen über spezialisierte Abteilungen und zahlreiche EU-

1 Zitat entnommen aus der Filmdokumentation „Das Weiterleben der Ruth Küger“, Regie: Renata Schmidtkunz (2011), siehe unter: <http://oe1kailer.orf.at/lottery.php?show=1162>.

Mitgliedstaaten haben nationale Berichterstattungsstellen etabliert. Die Liste von anti-trafficking-Institutionen könnte beliebig fortgesetzt werden und zeigt die große Bedeutung, die Menschenhandelsbekämpfung auf den nationalen und internationalen politischen Agenden innehat.

Mit der Verabschiedung der United Nations Convention against Transnational Crime (UNTOC) in Palermo 2000 hat die internationale Gemeinschaft erstmalig eine völkerrechtlich bindende Definition des Straftatbestands Menschenhandel eingeführt. Dies ermöglichte auf der einen Seite, die Menschenhandelspolitik begrifflich klar abzustecken und Politiken im internationalen Raum entsprechend anzupassen; auf der anderen Seite hatte die UNTOC zur Folge, dass Menschenhandel im internationalen Strafrecht festgeschrieben wurde. Damit verschob sich die diskursive Rahmung der Menschenhandelspolitiken zu Gunsten der Sicherheitspolitik.²

Seit Anfang des 20. Jahrhundert vereinte das Politikfeld Menschenhand im internationalen Raum verschiedene Diskursstränge: Internationale Regelwerke definierten bereits 1904 Menschenhandel als „weißen Sklavenhandel für unmoralische Zwecke“³. In den nachfolgenden Jahrzehnten wurden weitere internationale Vertragswerke durch Regierungen und zivilgesellschaftlichen Akteure genutzt, um Strategien gegen Menschenhandel in den nationalen Gesetzgebungen zu verankern. Als Referenz wurden folgende diskursive Rahmungen und ihre entsprechenden internationale Vertragswerke herangeführt: Zwangsarbeit (ILO-Konventionen 1930 und 1957), Prostitutionsregelungen (UN-Konvention zur Unterdrückung des Menschenhandels und der Ausnutzung der Prostitution anderer, 1949), Diskriminierung von

-
- 2 Politische und rechtliche Maßnahmen gegen Menschenhandel werde ich jeweils abwechselnd als anti-trafficking-Politik, Bekämpfung gegen Menschenhandel oder Anti-Menschenhandel bezeichnen.
 - 3 International agreement for the Suppression of the White Slave Trade, Paris 1904.

und Gewalt gegen Frauen (UN-CEDAW-Konvention 1979) und Migration (UN-Konvention zum Schutz der Wanderarbeiter 1990).

Das vielschichtige Diskursfeld der anti-trafficking-Politiken wurde durch die Ereignisse von 9/11 erneut einer Verschiebung hin zur internationalen Sicherheitspolitik unterworfen. In der vorliegenden Arbeit untersuche ich das Spannungsfeld der Menschenhandelspolitik vor allem zwischen den als gegensätzlich wahrgenommenen Politikfeldern der Sicherheitspolitik und dem Menschenrechtsschutz.

Im Mittelpunkt steht eine Diskursanalyse von politischen Schlüsseldokumenten, die zum einen vier unterschiedlichen Policy-Ebenen entnommen sind (Rechtsdokumente, optionale Leitlinienvorgaben, Reden und programmatische Dokumente) und zum anderen verschiedene Akteursebenen repräsentieren (Nationalstaat USA, internationale und supranationale Akteure, zivilgesellschaftliche Organisationen und ad-hoc- und prozessorientierte Strukturen).

Die Auswahl der Schlüsseldokumente trägt den verschiedenen Policy- und Akteursebenen Rechnung und wurde darüber hinaus von zeitlichen Aspekten bestimmt. Die Idee war, eine genaue Analyse der Dokumente um die ‚Sollbruchstelle‘ der Jahre 2000 und 2001 herum durchzuführen, damit der vermutete Wandel in der Menschenhandelspolitik durch die UNTOC und die politischen Nachwirkungen von 9/11 nachgezeichnet werden kann.

Die Arbeit ist wie folgt aufgebaut: In Kapitel 1 werden eingehend die theoretischen Grundlagen aus den Internationale Beziehungen (IB), und der Gouvernementalität diskutiert und methodischen Fragen der empirischen Dokumentenanalyse als Diskursanalyse herausgearbeitet. Kapitel 2 beschäftigt sich mit kritischen Menschenrechtstheorien und -konzeptionen, denen in Kapitel 3 der Begriff der Sicherheit in historischer und konstruktivistischer Lesart folgt. Die Versicherheitlichungstheorien der so genannten Kopenhagener Schule steht dabei im Mittelpunkt. Aus den Theorieansätzen zu Menschenhandel und Sicherheitspolitik von Claudia Aradau werden die grundlegenden theoretischen Fragen der Arbeit abgeleitet. Sie bilden die Grundlage für die in Kapi-

tel 4 durchgeführte Dokumentenanalyse. In den Schlussbetrachtungen werden die Ergebnisse abschließend zusammen gefasst.

Die Zeichnung der UNTOC und des Palermo-Protokolls durch die internationale Gemeinschaft förderte die zunehmende Verrechtlichung der Menschenhandelsdefinition und die Verortung in einen internationalen strafrechtlichen Diskurs. Durch die Ereignisse von 9/11 und der in Folge geprägten Versicherheitlichung der Internationalen Politik wurde durch die US-Administration unter Präsident Bush die Menschenhandelsbekämpfung sicherheitspolitischen Instrumenten angepasst, die auch die Verabschiedung der ‚National Security Presidential Directive 2003‘ zum Thema Menschenhandel beinhalten. Die Übersicht der Fallstudien nach dem Jahr 2000 gibt einen Einblick in die zahlreichen Reden der US-amerikanischen politischen Elite zum Thema Menschenhandel. Diese Reden sind alle stark geprägt durch Sicherheitsbedenken gegenüber den ‚moralischen und sittlichen Bedrohungen‘, die durch den Menschenhandel weltweit verbreitet werden.

Die Untersuchung wird von folgenden Fragestellungen geleitet

- Wie verortet sich das Politikfeld der Menschenhandelsbekämpfung (Menschenhandel) im Spannungsfeld von Menschenrechtsschutz und Sicherheitspolitik?
- Wird die Umsetzung der Politik nach 9/11 und dem Palermo-Protokoll von neuen Typen von Organisationen ausgeführt?
- Welche Akteure haben zum Wandel beigetragen und wie sind sie legitimiert?

Dabei liegen folgende Forschungshypothesen zugrunde:

- Menschenhandel war vor dem Palermo-Protokoll und 9/11 ein Spezialisierungsdiskurs von Gewalt gegen Frauen in einer dominierenden nationalen Ordnung.
- Die Bekämpfung von Menschenhandel nach Palermo und 9/11 fördert die Sicherheitspolitisierung (securitization) des Menschen-

rechtskonzepts und stellt den gehandelten Menschen als Opfer in das Zentrum staatlicher, nichtstaatlicher und internationaler Interventionen.

- Die Frage der Rechtfertigung von anti-trafficking-Akteuren und Programmen stellt sich aufgrund der Internationalisierung des Politikfeldes neu.

