

# Rechtsgeschichte Legal History

[www.rg.mpg.de](http://www.rg.mpg.de)

<http://www.rg-rechtsgeschichte.de/rg26>  
Zitiervorschlag: Rechtsgeschichte – Legal History Rg 26 (2018)  
<http://dx.doi.org/10.12946/rg26/372-374>

Rg **26** 2018 372–374

**Michael Kubiciel\***

## Transnationales Strafrecht und internationale Staatenpolitik

[Transnational Criminal Law and International State Policy]

\* Universität Augsburg, [michael.kubiciel@jura.uni-augsburg.de](mailto:michael.kubiciel@jura.uni-augsburg.de)

Michael Kubiciel

## Transnationales Strafrecht und internationale Staatenpolitik\*

I. TRANSNATIONALISIERUNG DES STRAFRECHTS: KONTINGENT ODER UNABÄNDERLICH? – Recht und Gesetzgebung manifestieren politische Entscheidungen auf eine besondere Weise. So gesehen ist Recht ein Modus der Politik.<sup>1</sup> Dies gilt auch für derart unterschiedliche Materien wie das Strafrecht und das Völkerrecht. Das Strafrecht begegnet sozialen Konflikten mit einer Stabilisierung gesellschaftlicher Verhaltenserwartungen. Entstehen neue Kriminalitätsformen oder verändert sich der gesellschaftliche Blick auf soziale Praktiken, reagiert die Politik mit einer Anpassung des Strafrechts. Daher spiegelt das Strafgesetzbuch einerseits die »Nachtseite«<sup>2</sup> der Gesellschaft und lässt andererseits die als schutzwürdig anerkannten subjektiven Rechte, Institutionen und Verhaltensnormen erkennen. Auch das Völkerrecht ist ein »product of its environment« (Malcolm Shaw), da die Bedürfnisse und Charakteristika der internationalen Politik die *raison d'être* des Völkerrechts bilden und seine konkrete Ausgestaltung prägen.<sup>3</sup> Zu den jüngeren Entwicklungen des Völkerrechts gehören Verträge und Übereinkommen, mit denen Staaten ihre Strafrechtspolitik und Strafrechtspflege koordinieren und die einschlägigen Regeln harmonisieren.

Ein Handbuch, das dieser Materie gewidmet ist, informiert nicht nur über die Entwicklung und die wichtigsten Erscheinungsformen zwischenstaatlichen Strafrechts. Es zeigt auch, was die Staaten während der letzten rund vier Jahrzehnte als »crimes of international concern«<sup>4</sup> anerkannt haben und welche Rechte, Normen und Werte sie als transnational schutzwürdig erachten. Das Handbuch von Boister und Currie dient also nicht nur der Information und Reflexion, es bilanziert auch den Stand des Erreichten. Damit wirft es zugleich die – von den Herausgebern leider nicht gestellte – Frage auf, ob die von internationalen Organisatio-

nen und *like-minded states* vorangetriebene Transnationalisierung des Strafrechts aus einer kontingenten Weltordnung in der zweiten Hälfte des langen 20. Jahrhunderts resultiert oder ob sie sich aus »unpolitischen« Kräften speist. Diese Einschätzung ist wesentlich, um die künftige Entwicklung des transnationalen Strafrechts prognostizieren zu können.

II. BEGRIFF UND ENTWICKLUNGSLINIEN. 1. THE BIG PICTURE – Das Handbuch richtet den Blick auf Normen des internationalen und nationalen Rechts, bildlich gesprochen auf »the normative skeleton of a system that attempts to suppress harmful activity that crosses border or threatens to do so« (1). Folglich blendet es, wie die Herausgeber eingangs betonen, die Kriminologie ebenso aus wie die Rechtspolitik (»policy responses to transnational law«). Damit handelt es sich um ein überraschend »alteuropäisch« rechtspositivistisches Werk, das über Rechtsregeln informiert, diese interpretiert, systematisiert und gelegentlich historisch kontextualisiert. Jeder Einzelbeitrag bietet dem an einer konkreten Fragestellung interessierten Praktiker, Rechtspolitiker und Wissenschaftler zuverlässige Wegweisung. Ein größeres Bild entsteht jedoch erst durch das Zusammenspiel von Essays, die das Konzept des transnationalen Strafrechts thematisieren, mit Beiträgen zu Referenzfeldern wie dem Menschenhandel oder die Korruption. Eben dieses *big picture* aufscheinen zu lassen ist das Ziel der Herausgeber: »One of the main purposes of gathering these chapters together is to try to clarify what transnational criminal law is, in order to bring this system of law into focus« (1).

2. BEGRIFF – Mit besonderem Interesse liest man daher den Beitrag von Boister über den Begriff und das Wesen transnationalen Strafrechts. Beides ist unklar, ja schillernd, wie dies bei einem recht

\* NEIL BOISTER, ROBERT J. CURRIE (eds.), *Routledge Handbook of Transnational Criminal Law*, New York: Routledge 2015, 458 S., ISBN 978-0-415-83712-5

1 BORIS BURGHARDT, Strafrecht als Modus der Politik, in: ANNA H. ALBRECHT u. a. (Hg.), *Strafrecht und Politik*, Baden-Baden 2018, 13, 14.

2 HANS WELZEL, *Das deutsche Strafrecht*, Berlin 1999 (11. Aufl.), 277.

3 MALCOLM SHAW, *International Law*, Cambridge 2017 (8. Aufl.), 32 f.

4 Vgl. zu diesem Begriff HELMUT SATZGER, *Internationales und europäisches Strafrecht*, Baden-Baden 2018 (8. Aufl.), § 12 Rn. 12.

neuen Phänomen und einer komplexen Querschnittsrechtsmaterie auch kaum anders sein könnte. Deutlich werden die begrifflichen Unklarheiten an den zahlreichen Kriterien, die Boister für ungeeignet hält, um transnationale Straftaten sowohl von nationalen als auch von internationalen Straftaten abzugrenzen. Dass ein Verbrechen tatsächlich eine zwischenstaatliche Wirkung hat oder haben kann, zählt – wie Boister betont und einschlägige Übereinkommen zeigen<sup>5</sup> – jedenfalls nicht zum Wesensmerkmal des transnationalen Strafrechts. Transnationalen Charakter kann auch eine rein »lokale Straftat« haben, wenn sie von »transboundary moral concern« ist (13). Paradebeispiele eines solchen gleichsam schreienden Unrechts, das Grenzen überwindet, sind Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die jedoch gerade nicht zum Begriff(-skern) des transnationalen Strafrechts gehören, obwohl es sich auch um *treaty crimes* handelt. In der Literatur hat sich für sie vielmehr der Oberbegriff »international criminal law« eingebürgert. Trotz der Nähe zum transnationalen Strafrecht sollen beide Materien Boister zufolge deutlich unterscheidbar sein, ja eine verschiedenartige normative Existenz (»distinct normative existence«) aufweisen (12). Der Unterschied ist jedoch weniger normativer als institutioneller Art (vgl. 14): Völkermord und andere Straftatbestände des 1998 angenommenen Römischen Statuts begründen eine (komplementäre) Jurisdiktion des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH), während Menschenhandel, Terrorismus, Korruption und Cybercrime ausschließlich vor nationalen Gerichten angeklagt werden können. Demzufolge enthält das Römische Statut auch Straftatbestände, die der IStGH unmittelbar anwenden kann, während andere internationale Übereinkommen die nationalen Gesetzgeber lediglich zum Erlass nationaler Strafvorschriften verpflichten, auf deren Grundlage nationale Strafverfolgungsbehörden tätig werden sollen. Tieferliegende normative Gründe für diese Unterscheidung gibt es nicht, wie die Geschichte zeigt: Auch die

Genozid-Konvention begründete zunächst keine Zuständigkeit der internationalen Gemeinschaft für die Verfolgung von Völkermord, sondern verpflichtete Staaten, den Genozid als Straftat anzuerkennen, »which they undertake to prevent and to punish«, wie es in Artikel 1 heißt. Dass sich aus dieser Konvention das Römische Statut entwickelt hat, liegt nicht an einer neuen Bewertung von Genozid; ausschlaggebend waren vielmehr veränderte weltpolitische Rahmenbedingungen.

Kurz gesagt: *It's politics that matters*. Transnationales Strafrecht ist daher kein fest umrissener Begriff, sondern ein »umbrella concept«,<sup>6</sup> das sämtliche Regelungen in internationalen Verträgen und Übereinkommen erfasst, mit denen Staaten ihre Strafrechtspolitik koordinieren und ihr Recht harmonisieren, ohne die Strafgewalt auf eine supranationale Institution zu übertragen.

3. ENTWICKLUNGSLINIEN – Die Staaten und ihre Interessen – kurz: »a policy process« (56) – entscheiden also darüber, ob eine Kriminalitätsform Gegenstand eines internationalen Übereinkommens wird, mit dem Staaten ihr Vorgehen koordinieren. Welche Triebkräfte die Transnationalisierung antreiben, zeigen die Beiträge des zweiten und dritten Teils des Bandes. Zunächst entstanden bilaterale Rechtshilfeverträge, später multilaterale und internationale Übereinkommen, um den Strafanspruch eines Staates grenzüberschreitend durchsetzen zu können (121 ff.). Indes ist die beiderseitige Strafbarkeit eine weit verbreitete Voraussetzung zwischenstaatlicher Rechtshilfe: Rechtshilfe kann nur geleistet werden, wenn die Tat auch nach dem Recht des ersuchten Staates strafbar ist. Eine internationale Angleichung des Strafrechts ist in vielen Fällen also eine entscheidende Voraussetzung der zwischenstaatlichen Rechtshilfe. Dass die Staaten in den letzten Jahrzehnten ihre Kriminalpolitik koordinieren, liegt aber vor allem an einer veränderten Kriminalgeographie. Die Mobilität von Menschen, Waren, Daten und Geld hat Straftätern Aktionsräume eröffnet, die weit über nationale Grenzen hinausgehen.<sup>7</sup> Diese Transna-

5 Beispielsweise erfasst die UN Convention against Corruption zahlreiche Formen rein »lokaler« Korruption; dazu demnächst: CECILY ROSE / MICHAEL KUBICIEL / OLIVER LANDWEHR, *The United Nations Convention Against Corruption. A Commentary*, Oxford 2018.

6 Vgl. CECILY ROSE, *International Anti-Corruption Norms*, Oxford 2015, 7.

7 MICHAEL KUBICIEL, *Future Concept of Law: Strafe ohne Staat*, in: *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik* 2018, 2, 60, 61 ff.; ULRICH SIEBER, *Rechtliche Ordnung in einer globalen Welt. Die Entwicklung zu*

einem fragmentierten System von nationalen, internationalen und privaten Normen, in: *Rechtstheorie* 41 (2010), 151, 158 ff.

tionalisierung von Straftaten zwingt die Staaten zum Handeln: Sie »kämpfen«<sup>8</sup> mit der Kriminalität um ihre innere Souveränität und sind dafür bereit, ihre äußere Souveränität einzuschränken.

Jedoch haben nicht nur konvergierende Staateninteressen die Transnationalisierung des Strafrechts vorangetrieben. Deutlich wird das etwa an der Präambel der UN Convention Against Corruption, die als Ziele der Konvention den Schutz von Demokratie, ethischen Werten, der Gerechtigkeit sowie der »rule of law« nennt. Auch die Menschenrechte bilden den »background of ideas and hopes«<sup>9</sup> vieler internationaler Übereinkommen. Daher ist es zu einseitig, wenn Robert J. Currie meint, das transnationale Strafrecht sei »fundamentally an anti-crime system, not designated to protect human rights« (28). Currie erkennt zwar, dass die Straftatbestände des internationalen Strafrechts im engeren Sinne (Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit) maßgeblich mit dem Schutz von Menschenrechten begründet werden, verweist aber darauf, dass diese Taten »most often are perpetrated by or with the involvement of state actors (...)«. Jedoch finden diese Straftatbestände auch dann Anwendung, wenn sie nicht von Staaten begangen oder initiiert werden. Vollkommen fehlt die Beteiligung von Staaten beim Kindesmissbrauch, dessen transnationale Kriminalisierung dennoch mit dem Schutz von Menschenrechten begründet wird, wie Lindsay Buckingham in ihrem Beitrag zeigt (insbes. 216 f.) Currie hält dies für einen Ausnahmefall (29), doch dient unter anderem auch das internationale Übereinkommen gegen Menschenhandel in erster Linie dem Schutz von Menschen und ihren individuellen Rechten.<sup>10</sup> Man kann zwar *dogmatisch* in Frage stellen, ob sich diese Schutzpflicht der Staaten aus völkerrechtlich verbürgten Menschenrechten ableiten lässt. Das

transnationale Strafrecht ist aber gewiss kein System, das primär den Sicherheitsinteressen der Staaten oder einer »politischen Elite«<sup>11</sup> dient, Menschenrechte ausblendet und den Einzelnen ausschließlich als Täter in den Blick nimmt.

III. WIE WEITER? – Menschenrechte, Demokratie, rule of law – all das sind rechtskulturelle Ererungenschaften des Globalen Westens. In einer Zeit, in der der Westen in die Defensive geraten ist, weil die Zentrifugalkräfte im Inneren stärker geworden sind, die Vereinigten Staaten ihre Rolle als »benevolent hegemon« (einstweilen) aufgeben und China seine weltmachtpolitischen Ansprüche deutlich artikuliert,<sup>12</sup> stellt sich – neben anderen – auch die Frage, wieweit diese Werte die internationale (Straf-)Rechtspolitik künftig noch prägen können. Zudem begünstigt die sich wandelnde Weltordnung gegenwärtig »härtere Politikansätze«,<sup>13</sup> die zu einer Interessenskollision anstatt zu einer Interessenskoordination führen. Diese Veränderungen werden ohne Zweifel auch die Entwicklung des transnationalen Strafrechts beeinflussen. Die Hochzonung des Strafrechts auf die zwischenstaatliche Ebene ist zwar *auch* Folge von Veränderungen gewesen, die sich mit dem Begriff Globalisierung verschlagworten lassen. *Wie* die Staaten aber auf diese Entwicklungen reagieren, war und ist eine genuin politische Frage. Es ist daher nicht auszuschließen, dass das Handbuch einen vorläufigen Höhepunkt der Transnationalisierung des Strafrechts beschreibt, auf den eine längere Ebene folgt. Dass die bisherige Entwicklung den endgültigen »triumph of the functional ends of transnational criminal law« (21) markiert, ist jedenfalls eine These, die gegenwärtig wenig Anhänger finden dürfte.

8 Treffend FRANK MEYER, Strafe ohne Recht? Zukunftskonzepte für ein transnationales Strafrecht, in: *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik* 2018, 2, 68.

9 SHAW (Fn. 3) 9.

10 Siehe Tom Obokata, 177 (im besprochenen Band).

11 James Sheptycki, 46 (im besprochenen Band), versteigt sich zu der These, transnationale Straftaten seien eine politische Konstruktion, die »politischen Eliten« dazu diene, ihre »Feinde« unter Umgehung menschenrechtlicher Gewährleistungen zu bekämpfen.

12 Dazu UDO DI FABIO, *Schwankender Westen*, München 2015, 18 ff.; HEINRICH AUGUST WINKLER, *Zerbricht der Westen?*, München 2017, 403 ff.; jüngst JOSCHKA FISCHER, *Der Abstieg des Westens*, Köln 2018, 82 ff.

13 HENRY KISSINGER, *Weltordnung*, München 2014, 415.