

Max Bernt
Andreas Schloenhardt

Vertragliche Umsetzungskontrolle im Transnationalen Strafrecht

Vertragliche Umsetzungskontrolle im Transnationalen Strafrecht

Max Bernt • Andreas Schloenhardt

Vertragliche Umsetzungskontrolle im Transnationalen Strafrecht

 Springer

Max Bernt
Rechtsanwaltskanzlei Dr. Bernt
Wien, Österreich

Andreas Schloenhardt
Institut für Strafrecht
Universität Wien
Wien, Österreich

School of Law
The University of Queensland
Brisbane, Australien

ISBN 978-3-662-63276-5 ISBN 978-3-662-63277-2 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-662-63277-2>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert durch Springer-Verlag GmbH, DE, ein Teil von Springer Nature 2021

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung der Verlage. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer-Verlag GmbH, DE und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Heidelberger Platz 3, 14197 Berlin, Germany

Vorwort

Die Bekämpfung von länderübergreifender Kriminalität stellt seit Jahrzehnten eine der größten Herausforderungen für Gesetzgeber, Strafverfolgungs- und Strafjustizbehörden dar. Trotz zahlreicher Versuche, diese Art von Kriminalität durch nationale Strafvorschriften und sicherheitsbehördliche Maßnahmen zu unterbinden, scheint es, dass Straftaten, die mit Korruption, illegalem Drogenhandel, Schlepperei, Menschenhandel, Geldwäsche, illegalem Waffenhandel und organisierter Kriminalität zusammenhängen, weiterhin ungebremst wachsen und sich heute in bisher nicht gekannten Dimensionen präsentieren. Auch die internationale Staatengemeinschaft hat auf globaler und regionaler Ebene durch zahlreiche Übereinkommen und andere Initiativen wiederholt versucht, diesem Wachstum Einhalt zu gebieten – mit wenig Erfolg, wie es vordergründig scheint.

Kollektiv betrachtet bilden diese, zumeist unter der Schirmherrschaft internationaler Organisationen abgeschlossenen, Rechtsinstrumente das sogenannte transnationale Strafrecht (*Transnational Criminal Law*); ein Begriff, der seit Ende der 1970er verwendet wird, um das Regelwerk und Zusammenspiel der einschlägigen Übereinkommen, Empfehlungen und Institutionen terminologisch zu erfassen. Gleichwohl einige dieser Strafrechtsinstrumente sehr verschiedenen Ursprungs und Designs sind, ergänzen sich einige ihrer wesentlichen Bestimmungen und sehen zwischenstaatliche Zusammenarbeit sowohl auf bilateraler als auch auf regionaler und globaler Ebene vor. Dies hat es unter anderem ermöglicht, dass heute in vielen Staaten zahlreiche jener strafbaren Handlungen, die sich typischerweise durch ihre grenzüberschreitende Deliktsverwirklichung auszeichnen, – mehr oder weniger einheitlich – unter Strafe gestellt sind.

Vielfach hapert es jedoch bei der Umsetzung dieser Übereinkommen und allzu oft folgen ihrer Unterzeichnung kaum oder keine weiteren Handlungen seitens ihrer Vertragsstaaten, um ihre Verpflichtungen in deren nationales Recht einzufügen oder um sicherzustellen, dass diese Verpflichtungen durch deren nationale Behörden angewandt und durchgesetzt werden. Nicht zuletzt aus diesem Grund wurden vor allem in jüngeren Übereinkommen des transnationalen Strafrechts teils sehr umfangreiche Mechanismen vereinbart, deren Aufgabe es im Wesentlichen ist, die länderübergreifend möglichst gleichlautende und effektive Umsetzung und Einhaltung

vertraglicher Bestimmungen zu dokumentieren und zu kontrollieren und auf diesem Wege ihre Anwendung zu fördern. Auf ebendiesen „Kontrollmechanismen“ liegt das Hauptaugenmerk dieses Buches.

Die Idee, sich diesem Thema zu widmen, entsprang zunächst Andreas langjähriger Arbeit mit und für das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (*United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC) in Wien, Bangkok und Islamabad sowie aufgrund von Erfahrungen, die im Rahmen der Teilnahme an zahlreichen Verhandlungen, Arbeits- und Expertengruppen, sowie an der Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (*United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, UNTOC) gesammelt werden konnten. Auf Andreas Anregung hin griff Max diese Idee mit großem Enthusiasmus auf und machte sie zum Gegenstand seiner Dissertation, an der er in den Jahren 2016 bis 2019 an der Universität Wien und an der University of Queensland, Brisbane, arbeitete und forschte. Nachdem die große Bedeutung und Aktualität dieses in der Literatur bisher nur wenig beachteten Themas durch die 2019/2020 vorgenommene Einrichtung eines Kontrollmechanismus für das UNTOC und seine Zusatzprotokolle nochmals verdeutlicht wurde, entschieden sich Max und Andreas im Frühjahr 2020 dieses Buch zu verfassen.

Besonderer Dank gebührt jenen KollegInnen, FreundInnen und Familie, die uns und unsere wissenschaftliche Arbeit in den vergangenen Jahren unterstützt haben. Hervorzuheben sind dabei insbesondere Prof. Dr. Bettina Weißer (Universität Köln), o. Univ.-Prof. Dr. Frank Höpfel (Universität Wien) sowie o. Univ.-Prof. Dr. Susanne Reindl-Krauskopf (Universität Wien sowie Hon. Prof. University of Queensland). Max möchte besonders seinem Vater, Dr. Wolfgang Bernt, danken, ohne dessen Unterstützung seine Teilnahme an der Verwirklichung dieses Vorhabens so nicht möglich gewesen wäre. Andreas richtet seinen besonderen Dank an Peter Sechtem, Dr. Robert Christian Hula und Dr. Franz Dallinger für ihre großartige Freundschaft in der schwierigen Zeit in der dieses Buch erstellt wurde.

Wien, Österreich
Jänner 2021

Max Bernt
Andreas Schloenhardt

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1 Einleitung	1
1.1 Forschungsbereich	2
1.1.1 Transnationales Strafrecht.	2
1.1.2 Konzeptionierung und Umsetzung strafrechtlicher Übereinkommen	4
1.1.3 Strafrechtsvertragliche Kontrollmechanismen	6
1.2 Aufgaben und Ziele	7
1.3 Forschungsstand.	8
1.4 Aufbau	9
Literatur	10
Kapitel 2 Theoretische und Rechtliche Grundlagen	13
2.1 Grundlagen des internationalen Vertragsrechts	13
2.2 Kontroversen zur Effektivität internationaler Rechtsinstru- mente	15
2.3 Konzeptionierung strafrechtlicher Übereinkommen	16
2.4 Herausforderungen bei der Anwendung von Strafrechts- übereinkommen	17
2.4.1 Kapazitäten- und Ressourcenmangel	18
2.4.2 Unterschiedliche Kultur- und Rechtstraditionen.	18
2.4.3 Souveränitätsbedenken und politischer Widerstand	19
2.5 Mechanismen zur technischen Hilfe	20
2.6 Mechanismen zur Gewährleistung vertraglicher Effektivität ...	21
2.6.1 Vertragliche Streitschlichtungsmechanismen	22
2.6.2 Vertragliche Änderungs- und Ergänzungsmechanismen ...	23
2.6.3 Vertragliche und außervertragliche Sanktionsmechanismen.	24
2.6.4 Außervertragliche Überwachungsmechanismen.	25
2.7 Vertragliche Kontrollmechanismen	26
2.7.1 Berichterstattungsmechanismen	27
2.7.2 Überprüfungsmechanismen	28

2.7.3	Nachprüfungsmechanismen	33
2.7.4	Methoden zur Durchsetzung von Verfahrensergebnissen	33
2.8	Beobachtungen	34
	Literatur	35
Kapitel 3 Kontrollmechanismen strafrechtlicher Übereinkommen in der Praxis		
3.1	OECD-Arbeitsgruppe für Bestechungsfragen im internatio- nalen Geschäftsverkehr	42
3.1.1	Grundlagen und Gestaltung	42
3.1.2	Verfahren zur vertraglichen Umsetzungskontrolle	43
3.1.3	Stärken und Schwächen	47
3.2	Staatenengruppe gegen Korruption (GRECO)	48
3.2.1	Grundlagen und Gestaltung	48
3.2.2	Verfahren zur vertraglichen Umsetzungskontrolle	50
3.2.3	Stärken und Schwächen	53
3.3	Suchtgiftkontrollrat (INCB).	54
3.3.1	Grundlagen und Gestaltung	54
3.3.2	Verfahren zur vertraglichen Umsetzungskontrolle	56
3.3.3	Stärken und Schwächen	58
3.4	Zwischenbilanz	59
3.4.1	Horizontale und vertikale Kontrollmechanismen	59
3.4.2	Zur weiteren Abgrenzung am Maßstab der Strenge	61
3.4.3	Herausforderungen bei der Durchführung von Kontrollmechanismen	62
	Literatur	63
Kapitel 4 Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption.		
4.1	Hintergrund und Entwicklungen	67
4.1.1	Erste Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung	67
4.1.2	Verhandlungen zum Übereinkommen gegen Korruption.	69
4.2	Ziel und Inhalt des Übereinkommens	71
4.2.1	Zweck und Aufbau	71
4.2.2	Allgemeine Begriffsbestimmungen	72
4.2.3	Kriminalisierung und Strafverfolgung	72
4.2.4	Prävention	73
4.2.5	Internationale Zusammenarbeit	74
4.2.6	Wiedererlangung von Vermögenswerten	75
4.3	Mechanismus zur vertraglichen Umsetzungskontrolle	76
4.3.1	Allgemeines	76
4.3.2	Verhandlungen	77
4.3.3	Zweck	82
4.3.4	Involvierte Vertragsorgane	83
4.3.5	Verfahren zur vertraglichen Umsetzungskontrolle	85

4.4	Beobachtungen und Ausblick	90
4.4.1	Politische Brisanz und Methoden zur Kompromissfindung	90
4.4.2	Stärken und Schwächen des Kontrollmechanismus	91
4.4.3	Ausblick	93
	Literatur	94
Kapitel 5 Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität		
5.1	Hintergrund und Entwicklungen	102
5.1.1	Erste internationale Maßnahmen	102
5.1.2	Einfluss der internationalen Drogenkontrollübereinkommen	103
5.1.3	Übereinkommensverhandlungen	104
5.2	Umfang und Inhalt	106
5.2.1	Zweck und Aufbau	106
5.2.2	Allgemeine Begriffs- und Anwendungsbestimmungen	107
5.2.3	Kriminalisierung	108
5.2.4	Verfahrensrechtliche Bestimmungen	110
5.2.5	Internationale Zusammenarbeit	111
5.2.6	Prävention	112
5.3	Mechanismus zur vertraglichen Umsetzungskontrolle	112
5.3.1	Allgemeines	112
5.3.2	Verhandlungen	114
5.3.3	Ziel und Zweck	123
5.3.4	Involvierte Vertragsorgane	125
5.3.5	Verfahren zur vertraglichen Umsetzungskontrolle	126
5.4	Beobachtungen	132
5.4.1	Der lange Weg zum Kompromiss	132
5.4.2	Stärken und Schwächen des Kontrollmechanismus	133
5.4.3	Ausblick	134
	Literatur	135
Kapitel 6 Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels		
6.1	Hintergrund und Entwicklungen	142
6.1.1	Erste Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels	142
6.1.2	UNTOC-Zusatzprotokoll gegen Menschenhandel	143
6.1.3	Übereinkommensverhandlungen	144
6.2	Umfang und Inhalt	146
6.2.1	Zweck und Aufbau	146
6.2.2	Begriffs- und Anwendungsbestimmungen	147
6.2.3	Strafrechtliche Bestimmungen	149
6.2.4	Schutz und Unterstützung von Opfern	150

6.2.5	Prävention	152
6.2.6	Internationale Zusammenarbeit und Zusammenar- beit mit der Zivilgesellschaft.	152
6.3	Mechanismus zur vertraglichen Umsetzungskontrolle	153
6.3.1	Allgemeines und Verhandlungen	153
6.3.2	Zwei-Säulen-Modell zur vertraglichen Umsetzungs- kontrolle	154
6.3.3	Verfahren zur vertraglichen Umsetzungskontrolle	157
6.3.4	Zur Rolle des Ausschusses der Vertragsparteien.	162
6.4	Beobachtungen	163
6.4.1	Kontrollmechanismus als Triebfeder eines eigen- ständigen Übereinkommens	163
6.4.2	Stärken und Schwächen des Kontrollmechanismus	164
6.4.3	Ausblick	166
	Literatur	167
Kapitel 7	Conclusio	171
7.1	Beobachtungen	171
7.1.1	Zum Hintergrund der vertraglichen Umsetzungskon- trolle	171
7.1.2	Zum Spektrum strafrechtsvertraglicher Kontrollme- chanismen	174
7.1.3	Zur Effektivität der Systeme vertraglicher Umset- zungskontrolle.	180
7.2	Ausblick.	183
	Literatur	184

Über die Autoren

Dr. Max Bernt hat das Grundstudium der Rechtswissenschaften an der Universität Wien absolviert und an dieser, sowie an der University of Queensland, auch sein Doktoratsstudium abgeschlossen. Er hat in Österreich sowohl die Prüfung zum Rechtsanwalt als auch zum Richter abgelegt und ist zurzeit in der Rechtsanwaltskanzlei Dr. Bernt in Wien tätig.

Dr. Andreas Schloenhardt ist Professor für Strafrecht an der University of Queensland in Brisbane, Australien, sowie Honorar Professor für ausländisches und internationales Strafrecht an der Universität Wien. Weiters ist er Gastprofessor an der Universität Zürich und der Universität St Gallen und Berater für das United Nations Office on Drugs and Crime in Wien und Bangkok.

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel (Singular und Plural)
bzw.	beziehungsweise
CAT	Committee against Torture
CCPCJ	Commission on Crime Prevention and Criminal Justice
CEDAW	Committee on the Elimination of Discrimination against Women
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination
CND	Commission on Narcotic Drugs
CRC	Committee on the Rights of the Child
ECOSOC	(United Nations) Economic and Social Council
EU	Europäische Union, European Union
FATF	Financial Action Task Force
GRECO	Groupe d'États contre la Corruption
GRETA	Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings
GREVIO	Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence
INCB	International Narcotics Control Board
NGO	Non-governmental organisations
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
u. a.	unter anderem
UNCAC	United Nations Convention against Corruption
UNCCPCJ	United Nations Commission on Crime Prevention and Criminal Justice
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNTOC	United Nations Convention against Transnational Organized Crime
UPR	Universal Periodic Review
WHO	World Health Organization
z. B.	zum Beispiel

Kapitel 1

Einleitung



Kaum ein Rechtsbereich hat auf globaler Ebene in den vergangenen 25 Jahren derart an Umfang und Bedeutung gewonnen, wie jener des transnationalen Strafrechts. Vereinfacht werden unter diesem Begriff internationale Übereinkommen zusammengefasst, die sich mit besonderen, in aller Regel grenzüberschreitenden, Deliktsbereichen befassen und Vorgaben zur Kriminalisierung bestimmter Verbrechen, zur internationalen Zusammenarbeit, zur Prävention, sowie, in einigen Fällen, zu prozessrechtlichen Maßnahmen und zum Opferschutz enthalten. Viele dieser Straftaten stehen entweder im Zusammenhang mit Terrorismus und organisierter Kriminalität, wie etwa Schlepperei, Drogen-, Menschen- und Waffenhandel, oder mit Handlungen, die eng mit diesen Deliktsbereichen verbunden sind, wie zum Beispiel Korruption und Geldwäsche.

Ausgehend von jeweils bereichsspezifischen, rechtlichen und faktischen, Entwicklungen sowie dem politischem Druck einzelner Staaten und Staatengemeinschaften wurden insbesondere im institutionellen Rahmen der Vereinten Nationen, des Europarats und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD) seit den 1990er-Jahren zahlreiche Übereinkommen zu unterschiedlichen Deliktsbereichen entwickelt, verabschiedet und von vielen Mitgliedsstaaten dieser Institutionen auch ratifiziert und umgesetzt. In Regionen wie Südostasien und Amerika zeichnen sich ähnliche Entwicklungen ab, die jedoch bisher zumeist zögerlicher und „zahnloser“ verlaufen sind.

Es sind diese „Zähne“ der Übereinkommen des transnationalen Strafrechts der Vereinten Nationen, des Europarats und der OECD, die im Zentrum dieser Studie stehen. Hierbei handelt es sich um Mechanismen, die vereinbart wurden, um die Umsetzung und Anwendung dieser Strafrechtsübereinkommen durch die Gesetzgeber und Behörden derer Vertragsstaaten zu dokumentieren, zu kontrollieren und letztendlich objektiv nachvollziehen und evaluieren zu können. Nachdem solche „Kontrollmechanismen“ zunächst größtenteils in Form freiwillig durchzuführender, eher rudimentär anmutender, Berichterstattungsverfahren eingerichtet wurden, fallen sie vor

allem in jüngeren Strafrechtsübereinkommen zunehmend komplex und mitunter inhaltlich sehr anspruchsvoll aus. Triebfeder dieser Entwicklung war in erster Linie das Bestreben, gewährleisten zu können, dass politische und rechtliche Bekenntnisse und Verpflichtungen seitens der Vertragsstaaten auch tatsächlich umgesetzt werden und in weiterer Folge zu gesetzlichen und praktischen Maßnahmen führen, durch die die in den jeweiligen Übereinkommen gesetzten Ziele erfüllt werden können.

Die Aufgabe dieses Buches ist es, das bis dato wenig erforschte Spektrum an Mechanismen zur Kontrolle der Umsetzung und Einhaltung multilateraler Strafrechtsübereinkommen systematisch darzustellen, sowie das Mandat ausgewählter Kontrollmechanismen umfassend zu analysieren und zu bewerten. Zu diesem Zweck werden Kontrollmechanismen praktisch besonders relevanter Strafrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, des Europarats und der OECD eingehend betrachtet, miteinander verglichen, und ihr rechtlicher und praktischer Effekt auf die Umsetzung und Effektivität der ihnen zugrunde liegenden Übereinkommen diskutiert.

1.1 Forschungsbereich

Der überstaatliche Bereich des Strafrechts, der Gegenstand dieser Studie ist, mag von einigen LeserInnen, wie auch von JuristInnen und VertreterInnen nationaler Behörden und internationaler Organisationen, als neuartig oder exotisch betrachtet werden, da er sich nicht eindeutig in die Bereiche Strafrecht oder Völkerrecht einordnen lässt und dem Horizont rein nationaler Strafjustiz oft – doch zu Unrecht – verschlossen bleibt. Dies liegt zumeist daran, dass die Strafjustiz von vielen Staaten nach wie vor als Eckpfeiler ihrer nationalen Souveränität, insbesondere aber als Ausdruck ihres souveränen Rechts auf eigenem Territorium Sicherheit und Ordnung nach eigenem Ermessen zu kontrollieren, angesehen wird und Regelungen auf internationaler Ebene, wenn überhaupt, nur bedingt und oft nur nach sehr langen und mühsamen Verhandlungen vereinbart werden können.¹

1.1.1 *Transnationales Strafrecht*

Allgemein wird der hier gegenständliche Strafrechtsbereich, angelehnt an seine gängige englische Bezeichnung, als „transnationales Strafrecht“ (*Transnational Criminal Law*) bezeichnet. Erstmals wurde dieser Begriff Anfang der 1970er-Jahre

¹Vlassis (2000), S. 478: „Criminal justice matter are at the core of sovereignty concerns, being perceived as essentially domestic in nature, touching as they are on institutions ranging from national constitutions to legal regimes and systems.“ Siehe dazu außerdem: Schloenhardt (2015), S. 433; Boister (2018), S. 404. Dass dieses Souveränitätsverständnis auch einer „internen Rechtsangleichung“ im an Rechtsharmonisierung eher interessierten europäischen Raum entgegensteht, betont: Vormbaum (2005), S. 70.

durch die Kommission der Vereinten Nationen für Kriminalprävention und Strafjustiz (*United Nations Commission on Crime Prevention and Criminal Justice*, UNCCPCJ) verwendet, um damit zum einen jene Straftaten zu beschreiben, die grenzüberschreitend durchgeführt werden und dabei die Gesetze mehrerer Staaten brechen, zum anderen solche Delikte, die zwar nur in einem Staat begangen werden, deren Auswirkungen aber in einem oder mehreren anderen Staaten erheblich spürbar sind.²

Der Begriff des transnationalen Strafrechts ist in erster Linie nicht normativer, sondern funktionaler Natur und weist daher gewisse Definitionsprobleme auf.³ Nach herrschender Meinung umfasst er eine Reihe unterschiedlicher Deliktsbereiche des internationalen Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, wie etwa die organisierte Kriminalität, Korruption und Geldwäsche, sowie den Menschen-, Drogen- und Waffenhandel.⁴ Gemein ist diesen Delikten, dass zwischenstaatliche Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung in der Regel voraussetzen, dass sie zuvor in internationalen Übereinkommen als Straftaten umschrieben und entsprechende Rahmenbedingungen zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit vereinbart wurden, weshalb sie unter einem auch als „Übereinkommensverbrechen“ bezeichnet werden.⁵

Begriff und Materie des transnationalen Strafrechts dürfen schließlich nicht mit den im deutschen Sprachgebrauch gängigen Begriffen „internationale Strafrechtsbestimmungen“ und „Internationales Strafrecht“ verwechselt werden. Während ersterer Begriff als Ausdruck für Normen in nationalen Rechtsordnungen verwendet wird, durch welche der Anwendungsbereich einzelstaatlicher Strafrechtsvorschriften auf Sachverhalte mit ausländischen Anknüpfungspunkten geregelt wird, umschreibt Zweiterer supranationale Strafrechtsbestimmungen mit unmittelbarer Bindungswirkung.⁶ Als Internationales Strafrecht in diesem engeren Sinne gilt tatsächlich nur das Völkerstrafrecht, welches sich auf einen taxativen Katalog von vier Straftatbeständen mit universeller Bindungswirkung, die sogenannten „völkerrechtlichen Kernverbrechen“, beschränkt (Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord, sowie Aggression). Während diese Tatbestände der Gerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshofes unterliegen,⁷ fehlt es im Bereich der Straftaten des transnationalen Strafrechts an Staaten übergeordneten Rechtsdurchsetzungsinstanzen, weshalb hier den in dieser Studie begutachteten Kontrollmechanismen besondere Bedeutung zukommt.

² Mueller (2001), S. 13; Boister (2018), S. 3–4.

³ Fijnaut (2000), S. 119–121; Boister (2003), S. 954.

⁴ Albanese (2010), S. 5.

⁵ So etwa: Askin (1999), S. 35 f.; Schloenhardt (2005), S. 106; Boister (2015), S. 11.

⁶ Umfassend zu den einzelnen Begriffen und ihrer Abgrenzung: Wolfrum (2002), S. 993–1002; Jeßberger (2014), S. 527 ff.; Schröder (2020), S. 714–716.

⁷ Artikel 6–8a Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, 17. Juli 1998, 2187 UNTS 3, in Kraft getreten am 1. Juli 2002.

1.1.2 Konzeptionierung und Umsetzung strafrechtlicher Übereinkommen

Seit Anfang der 1990er-Jahre hat nicht nur die Zahl, sondern auch der Umfang von Übereinkommen im Bereich des transnationalen Strafrechts erheblich zugenommen. Dafür waren mehrere Gründe ausschlaggebend, vor allem aber das als Folge der global wachsenden, wirtschaftlichen und politischen, Interdependenzen beträchtlich gestiegene Interesse der internationalen Staatengemeinschaft, die „Transnationalisierung“ der Verbrechenbegehung zu verhindern und zu bekämpfen.⁸ Wesentlich erleichtert und unterstützt wurde die Entwicklung dieser multilateralen Maßnahmen durch die souveränitätsfreundlichen Einrichtungen internationaler und regionaler Organisationen. Dies, insbesondere durch jene der Vereinten Nationen, des Europarats und der OECD, unter deren Schirmherrschaft heute daher auch der Großteil strafrechtlicher Rechtsinstrumente Anwendung findet.⁹ Zwar zeichnen sich auch in bestimmten anderen Regionen, wie insbesondere in Südostasien, Amerika und Afrika, ähnliche Entwicklungen ab, die zum Teil von regionalen Organisationen ermöglicht und unterstützt werden, doch sind diese generell nicht mit dem Umfang, vor allem aber der Verbindlichkeit und Durchsetzungskraft, der hier behandelten Übereinkommen vergleichbar.

Die Übereinkommen im Bereich des transnationalen Strafrechts basieren in der Regel auf einem einheitlichen Umsetzungskonzept. Individuelle Unterschiede ergeben sich zumeist aus den deliktsspezifischen Anforderungen einer Straftat, sind zum Teil aber auch das Resultat von politischen Erwägungen der Vertragsstaaten sowie von Kompromisslösungen im Rahmen der Vertragsverhandlungen. Grundsätzlich verpflichten sich Vertragsstaaten dazu, ihre nationalen Strafrechtsgesetze zunächst entsprechend den jeweiligen Übereinkommensbestimmungen anzupassen und in weiterer Folge zu nutzen, um natürlichen wie auch juristischen Personen, die ihrer Gerichtsbarkeit unterliegen, bestimmte Verpflichtungen, insbesondere in der Form von Strafvorschriften, aufzuerlegen. Der Umsetzung von Strafrechtsübereinkommen liegt somit ein dualistisches Konzept zugrunde, demnach die Vertragsstaaten zwar ihr souveränes Recht auf den Erlass nationaler Strafrechtsbestimmungen behalten, gleichzeitig aber auch an gewisse internationale Vorgaben gebunden sind.¹⁰ Jene Rechtsquellen, die nationale Behördenapparate letztendlich in der Praxis anwenden, sind folglich zumeist nicht die Bestimmungen der Strafrechtsübereinkommen selbst, sondern nationale Gesetze und Vorschriften zu deren Umsetzung.¹¹

⁸Vergleiche dazu: Passas (2001), S. 22; Hecker (2015), S. 53 f.; Christensen und Boister (2018), S. 1–2.

⁹Siehe zur Rolle dieser internationalen Organisationen im Rahmen strafrechtlicher Normbildungsprozesse weiterführend: Meyer (2012).

¹⁰Christensen und Boister (2018), S. 7.

¹¹Boister (2003), S. 962; Cryer (2008), S. 109.

Inhaltlich schreiben die meisten Strafrechtsübereinkommen ihren Vertragsstaaten vor, bestimmte kriminelle Verhaltensweisen in deren nationalen Rechtsordnungen als Straftaten zu umschreiben sowie Verfahrensbestimmungen zu erlassen, die es ihnen und anderen Vertragsstaaten erlauben, im Rahmen des vertraglichen Anwendungsbereiches zu kooperieren.¹² Der Erlass innerstaatlicher Strafvorschriften mag für die erfolgreiche Bekämpfung grenzüberschreitender Straftaten auf internationaler Ebene zunächst zwar unbedeutend erscheinen, doch ist dies einer der zentralen Ziele der gegenständlichen Strafrechtsübereinkommen: Sie sollen länderübergreifend Rechtsgrundlagen schaffen, durch die vor allem die internationale Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung ermöglicht und gefördert wird.¹³ Praktisch betrifft dies etwa häufig Auslieferungs- und Rechtshilfeersuchen, zu deren erfolgreicher Abwicklung es in der Regel beiderseitiger Strafbarkeit (*dual criminality*) bedarf, das heißt, dass eine in Frage stehende kriminelle Verhaltensweise sowohl im ersuchenden als auch im ersuchten Staat möglichst gleichlautend als Straftat umschrieben ist.¹⁴

Zur Umsetzung und Anwendung ihrer Bestimmungen enthalten Strafrechtsübereinkommen zumeist eine allgemeine Bestimmung, welche ihre Vertragsstaaten zum Ergreifen entsprechender Gesetzgebungs- oder Verwaltungsmaßnahmen verpflichtet, sowie eine Reihe weiterer bereichsspezifischer Bestimmungen, die entweder optional oder obligatorisch formuliert sein können.¹⁵ Die Vertragsimplementierung erfolgt sodann nicht zentral gesteuert, sondern ausschließlich durch jeden Vertragsstaat selbst.¹⁶ Weigert sich ein Staat, seinen vertraglichen Verpflichtungen nachzukommen bzw. ist er dazu nicht in der Lage, so führt dies zu einem Übereinkommensbruch, der zunächst durch friedliche Mittel zur Streitbeilegung auszuräumen ist und, im Falle deren Scheiterns, auch mit Sanktionen geahndet werden kann.¹⁷ In strafrechtsbezogenen Angelegenheiten werden vertragswidrig agierende Staaten, wenn überhaupt, aber nur bei sehr krassen Vertragsbrüchen zur Rechenschaft gezogen, zumal Sanktionen den grundlegenden Zielen von Strafrechtsübereinkommen, insbesondere aber der Förderung zwischenstaatlicher Zusammenarbeit, zuwiderlaufen und daher nur wenig sinnvoll erscheinen.¹⁸ Ein sehr außergewöhnliches Beispiel sind daher die auf Empfehlung des Suchtgiftkontrollrats im Jahr 2001 gegen Afghanistan verhängten Wirtschaftssanktionen, da sich das Land vehement weigerte, sich an die Drogenkontrollübereinkommen der Vereinten Nationen zu halten.¹⁹

¹² Boister (2015), S. 11.

¹³ Boister (2003), S. 967.

¹⁴ Eser (2011), S. 10.

¹⁵ Boister (2018), S. 404.

¹⁶ Boister (2003), S. 962; Cryer (2008), S. 109; Christensen und, Boister (2018), S. 7.

¹⁷ Umfassend zu vertraglichen Streitschlichtungsmechanismen und ihrer praktischen Bedeutung siehe allgemein: Brownlie (1995), S. 257–279; Merrills (2011); Pellet (2013).

¹⁸ Boister (2018), S. 413.

¹⁹ Weiterführend dazu: INCB (2019), S. 38–41, Abs. 303–324.

1.1.3 *Strafrechtsvertragliche Kontrollmechanismen*

Um trotz des Mangels an entsprechenden Rechtsdurchsetzungsinstrumenten sicherstellen zu können,²⁰ dass strafrechtsvertragliche Verpflichtungen von Vertragsstaaten möglichst kohärent umgesetzt und angewendet werden, wurden im Anwendungsbereich einiger Strafrechtsübereinkommen vertragliche Mechanismen zur Kontrolle ihrer Implementierung und Einhaltung eingerichtet,²¹ die hier im Weiteren als „Kontrollmechanismen“ bezeichnet werden und den Hauptgegenstand dieser Studie darstellen. Bei diesen Kontrollmechanismen handelt es sich, vereinfacht dargestellt, um vertraglich vereinbarte Verfahren, in deren Rahmen zunächst Informationen zu den von Vertragsstaaten zur Umsetzung eines Übereinkommens ergriffenen Maßnahmen gesammelt werden, die anschließend zum Gegenstand von mehr oder weniger umfangreichen Überprüfungen und Evaluierungen gemacht werden. In der Regel basieren sie auf souveränitätsfreundlichen Ansätzen: Vertragsstaaten sollen nicht aufgrund ihrer Umsetzungsverfehlungen angeprangert, sondern bei deren Überwindung unterstützt werden.²²

Je nach Blickwinkel können Kontrollmechanismen in Übereinkommen des transnationalen Strafrechts bisher noch als Ausnahmeerscheinungen betrachtet werden, insbesondere wenn man diese Betrachtungen auf Deliktsübereinkommen des frühen 20. Jahrhunderts zum Frauen-, Kinder- und Drogenhandel ausdehnt. Jedoch haben seit den 1960er, zumindest aber seit den 1990er-Jahren, Kontrollmechanismen in gewissen Deliktsbereichen, insbesondere in Übereinkommen gegen Korruption, Geldwäsche, organisierte Kriminalität, Schlepperei, sowie gegen Waffen-, Drogen- und Menschenhandel, erheblich an Relevanz, Zahl und Umfang zugenommen.²³ Trotz gewisser konzeptioneller Gemeinsamkeiten, divergieren Aufbau, Umfang und Intensität dieser Kontrollmechanismen mitunter beträchtlich. Während einige von ihnen kaum über die oberflächliche Überprüfung von Berichterstattungen ihrer Vertragsstaaten hinausgehen, wurden in anderen technische, teilweise unabhängig verfahrenende, Kontrollorgane eingerichtet, die mit eigenständigen Befugnissen zur umfassenden Kontrolle und Evaluierung von Vertragsstaaten ausgestattet sind.

Dieses breite Spektrum strafrechtsvertraglicher Kontrollmechanismen offenbart sich vor allem im Rahmen jener multilateraler Strafrechtsübereinkommen, die unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen, des Europarats, sowie der OECD abgeschlossen wurden und in dieser Studie eingehend betrachtet und analysiert werden. Zwar sind auch im Rahmen der Europäischen Union gewisse Kontrollmechanismen eingerichtet worden, doch sind diese mit Blick auf die dort gänzlich

²⁰Vergleiche zu diesbezüglichen Herausforderungen: Dandurand und Chin (2015), S. 439.

²¹Siehe weiterführend zur Diskussion über die Notwendigkeit, einzelstaatliche Kriminalpolitiken transnationalen zu überprüfen und zu bewerten: Nieto Martín und Muñoz de Morales Romero (2016).

²²Dieses Konzept stammt ursprünglich aus dem internationalen Umweltrecht. Grundlegend dazu: Chayes und Chayes (1995).

²³Rose (2018), S. 41.

anders gelagerten rechtlichen Rahmenbedingungen kaum mit den Mechanismen der vorgenannten internationalen Organisationen vergleichbar und werden hier daher nicht weiter behandelt.²⁴

1.2 Aufgaben und Ziele

Im Zentrum dieser Arbeit steht die Erörterung, Analyse und Bewertung von Kontrollmechanismen, die in Übereinkommen der Vereinten Nationen, des Europarats, sowie der OECD zu den Deliktsbereichen Korruption und Geldwäsche, grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, sowie Menschen- und Drogenhandel vereinbart worden sind. Dabei wird insbesondere untersucht,

- warum Kontrollmechanismen bisher nur im Rahmen bestimmter Deliktsübereinkommen vereinbart worden sind bzw. gerade in diesen als sinnvoll und notwendig erachtet wurden, um ihre effektive Umsetzung und Einhaltung zu gewährleisten;
- wie sich das Spektrum strafrechtsvertraglicher Kontrollmechanismen darstellt, welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu erkennen sind und welche Gründe für etwaige Disparitäten ausschlaggebend sein können; sowie
- ob Kontrollmechanismen signifikant zur Förderung der Umsetzung und Einhaltung von Strafrechtsübereinkommen beitragen können oder es sich dabei lediglich um kostenintensive Verfahren mit wenig praktischem Nutzen handelt.

Die Auswahl der hierin behandelten Kontrollmechanismen und Deliktsbereiche basiert auf mehreren Erwägungen: zum einen ermöglichen es die mitunter erheblichen Unterschiede dieser Mechanismen das breite Spektrum an strafrechtsvertraglichen Kontrollmechanismen adäquat darzustellen, zum anderen sind vor allem die relativ jungen, gleichwohl praktisch äußerst bedeutenden, Kontrollmechanismen des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (*United Nations Convention against Corruption*, UNCAC),²⁵ des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (*United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, UNTOC),²⁶ sowie des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels²⁷ bisher kaum wissenschaftlich dargestellt und kritisch analysiert worden.

²⁴ Siehe umfassend dazu: Meyer (2012).

²⁵ Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (*United Nations Convention against Corruption*, UNCAC), 31. Oktober 2003, 2349 UNTS 41, in Kraft getreten 14. Dezember 2005.

²⁶ Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (*United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, UNTOC), 15. November 2000, 2225 UNTS 209, in Kraft getreten 29. September 2003.

²⁷ Konvention des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels („Europaratsübereinkommen gegen Menschenhandel“), 16. Mai 2005, SEV Nr. 197, in Kraft getreten 1. Februar 2008.

Ziel dieser Studie ist es, durch eingehende Aufarbeitung einer bisher relativ unerschlossenen Rechtsmaterie zur Förderung effektiverer Rahmenbedingungen bei der internationalen Zusammenarbeit im Bereich des transnationalen Strafrechts beizutragen. Darüber hinaus soll eine substantielle Grundlage geschaffen werden, mit deren Hilfe vertragliche Kontrollmechanismen sowohl allgemein als auch individuell bewertet, mögliche Schwachpunkte identifiziert und diesbezüglich Reformempfehlungen abgegeben werden können. Die hier abschließend aufgezeigten Ergebnisse und Schlussfolgerungen können sowohl zum besseren Verständnis bereits etablierter, als auch bei der Vereinbarung und Einrichtung neuer Kontrollmechanismen unterstützend herangezogen werden. Dadurch soll dieses Werk auch als Referenz und Anregung für weitere Forschungsarbeit im Bereich dieser praktisch hochrelevanten Thematik dienen.

1.3 Forschungsstand

Gleichwohl den Delikten des transnationalen Strafrechts weit mehr praktische Bedeutung als jenen des Völkerstrafrechts zukommt, haben sie im Schrifttum bislang weit weniger Beachtung gefunden. Insbesondere im deutschsprachigen Raum haben nur wenige Werke diese Rechtsmaterie separiert vom Rahmenbegriff des Internationalen Strafrechts betrachtet und zum Gegenstand eigenständiger Analysen gemacht.²⁸ Einige Wenige stellen – praktisch aber nur wenig nachvollziehbar – gar in Frage, ob dies überhaupt notwendig und sinnvoll ist.²⁹

Während also schon der Umfang der Literatur zum transnationalen Strafrecht relativ überschaubar ist, sind Forschungsarbeiten zur Wirkungsweise und Effektivität strafrechtsvertraglicher Kontrollmechanismen bisher überhaupt nur vereinzelt, und wenn zumeist nur übereinkommens- oder deliktsspezifisch, durchgeführt worden.³⁰ So behandelt das bestehende Schrifttum vor allem den Deliktsbereich Korruption und die damit verbundenen Kontrollmechanismen,³¹ sowie die Übereinkommen und Arbeit des Europarats.³² Auch umfassendere, qualitativ hochwertige, Studien, die erst vor wenigen Jahren veröffentlicht wurden, sind aufgrund der beachtlichen Entwicklungen innerhalb der letzten Jahre in einigen wichtigen Be-

²⁸ Siehe dazu insbesondere den Sammelband Eser et al. (Hrsg) (2011), sowie Meyer (2012); Jeßberger (2014), S. 527 ff.; Hecker (2015), S. 53–62; Im englischen Schrifttum hat insbesondere Neil Boister eine Reihe an umfassenden Werken zum Transnationalen Strafrecht publiziert, darunter: Boister (2003), S. 953–976; Boister (2015), S. 11–26; Boister (2018).

²⁹ Siehe zur Diskussion mit weiteren Verweisen: Eser (2011), S. 165–170.

³⁰ Eine Ausnahme stellt diesbezüglich insbesondere Studie von Cecily Rose dar: Rose (2018), S. 40–64.

³¹ Siehe dazu unter anderem: Tronnes (2000), S. 97–131; OECD (2003); Low (2006); Nagel (2007); Chêne und Dell (15. April 2008); Brunelle-Quraishi (2011), S. 101–166; Tyler (2011), S. 137–174; Rose (2015).

³² Siehe unter anderem: Kicker et al. (2011), S. 460–490; Kicker, Möstl (2012); Planitzer (2012), S. 31–42; Lindner (2014).