Vortrag „Transnationale Strafrechtsregime 1871-1914. Der Umgang mit politischer Kriminalität am Beispiel der Anti-Anarchistenkonferenz in Rom (1898)“

Referentin: Tina Hannappel (MPIeR)

Gehalten auf der Tagung „Kriminalität und Strafjustiz in der Moderne. Tagung zur Historischen Kriminalitätsforschung der Neuzeit 2013“, München 20. Sept. 2013.

Der staatlichen Bekämpfung des Terrorismus ist insbesondere seit den Anschlägen des 11. September ein starkes interdisziplinäres Forscherinteresse zuteilgeworden. Auch aktuelle, medienwirksame Fälle wie die des US-amerikanischen Whistleblowers Edward Snowden oder des Wikileaks-Aktivisten Julian Assange richten eine weltweite mediale Aufmerksamkeit auf Probleme der Rechtfertigung des Asyls und der Auslieferung sowie der Bewertung politischer Kriminalität. Ein Blick ins späte 19. Jahrhundert zeigt jedoch, dass diese Felder bereits zu dieser Zeit problembehaftet waren.

Unter politischer Kriminalität verstehe ich sowohl gewaltfreie, wie beispielsweise die Erstellung und Verteilung von Propagandamaterial, als auch gewaltsame Devianz, wie Anschläge oder Attentate. Insbesondere der Anarchismus wird zeitgenössisch als internationale Verschwörung wahrgenommen und generierte eine Intensivierung transnationaler Aktivitäten im Strafrecht. Er beförderte Bedrohungsszenarien gegen die „gesamte Zivilisation“ als grenzübergreifend verbindendes Ordnungsmuster, das die souveräne Gesellschaft – im Gegensatz zur „barbarischen“ - erst legitimiert. Die europäischen Strafrechtssysteme behandelten und bewerteten politische Kriminalität jedoch sehr unterschiedlich. Damit konnten insbesondere die Felder des Asyls und der Auslieferung zum Kristallisationspunkt von Rechts- und Interessenskonflikten werden.

Ich möchte untersuchen, wie politische Kriminalität normative Grundsätze in Rechts- und Polizeipraxis in transnationalen Strafrechtsaktivitäten änderte. Dazu werde ich Ihnen das Fallbeispiel der „Internationalen Konferenz zur sozialen Verteidigung gegen den Anarchismus“ aus dem Jahr 1898 vorstellen. Dabei handelt es sich um eine Konferenz, die

aus Anlass der Ermordung der Österreich-Ungarischen Kaiserin Elisabeth durch den italienischen Anarchisten Lucheni einberufen wurde.

An dieser nahmen offiziell 19 europäische Staaten teil, um über mögliche Maßnahmen gegen den „internationalen Anarchismus“ zu beraten. Hier möchte ich exemplarisch darlegen, welche Änderungen in transnationalen Strafrechtsaktivitäten erörtert wurden und welche Bedeutung der Konferenz für die Formierung transnationaler Strafrechtsregime in Europa beigemessen werden kann. Zuvor möchte ich skizzieren, wie ich das zeitgenössische strafrechtliche Ordnungssystem in Europa verstehe und welche Rolle ich politischer Kriminalität darin beimesse. Anschließend werde ich meine Methodik und den Untersuchungsgegenstand der Strafrechtsregime erläutern.

Zunächst gehe ich von einem Rechts- und Staatsverständnis aus, wie es sich im Europa der „Sattelzeit“ entwickelte. Dieses war geprägt von der Vorstellung der innen- und außenpolitischen Souveränität des Nationalstaates. Das Recht zur Strafverfolgung war hierbei ein wesentlicher Bestandteil. Unter einem Strafrechtssystem verstehe ich Normen, Institutionen und Verfahren gegen deviante Handlungen, die sich direkt auf das nationale Strafrecht beziehen. Das Strafrechtssystem ist damit auf die staatlichen Grenzen beschränkt. Die Strafansprüche eines Landes gegen Personen, die sich in anderen Staatsgebieten aufhalten, werden in diesem Ordnungsprinzip auf die Schnittstellen zweier Strafrechtssysteme – Asyl, Auslieferung und gegenseitige Rechtshilfe – verwiesen.

Wir können beobachten, dass sich bis zum Untersuchungszeitraum in den europäischen Staaten seit dem Verschwinden des ius commune differente Rechtsvorstellungen herausbildeten. Die nationalen Strafrechtsordnungen in Europa von 1871-1914 lassen sich demnach als fragmentarisch und normpluralistisch beschreiben und deren Interaktionen sind von normativen Kollisionen geprägt. Insbesondere auf dem Feld der politischen Kriminalität zeigt sich jedoch, dass eine eingehende Untersuchung an seine Grenzen stößt, wenn man diese auf nationale Strafrechtssysteme und deren Schnittstellen reduziert. So ist die Nichtauslieferung bei politischen Delikten in den meisten Auslieferungsverträgen festgelegt.

Bleiben wir also auf der rechtlichen und völkerrechtlichen Ebene, zeichnet sich die Annahme ab, dass es keine normativen Änderungen in transnationalen Strafrechtsaktivitäten gegeben habe. Gleichwohl gab es aber Versuche, normative Prinzipien zu verändern und transnationale Strafrechtsaktivitäten neu zu regulieren. Daher schlage ich in meiner Untersuchung vor, den Untersuchungsgegenstand von der Modifikation des Strafrechtssystems auf die Formierung transnationaler Strafrechtsregime zu erweitern.

Unter einem Strafrechtsregime verstehe ich Normen, Diskurse und Praktiken, die über nationalstaatliche Grenzen hinausragen. Diese umfassen beispielweise Rechts- oder Verfahrensnormen, Expertendiskurse und Netzwerke. Sie unterliegen nicht notwendigerweise einer stringenten rechtlichen Regelung und bewegen sich unabhängiger von den Grenzen des nationalen Strafrechts. Im Gegensatz zum vertikalen Strafrechtssystem finden Aktivitäten des Strafrechtsregimes mehrheitlich auf horizontaler Ebene statt.

Ich möchte die Ansätze des Strafrechtssystems und des -regimes verbinden und in zwei Untersuchungsrichtungen auf Ebene der Norm, des Diskurses und der Praxis betrachten. Die vertikale Ebene bilden übergeordnete Normen und Institutionen des nationalen Strafrechts. Darunter fallen beispielsweise nationale Asylregelungen, das Fremdenrecht oder Sprengstoffgesetze – Rechtsnormen also, die direkt oder indirekt politische Kriminalität sanktionieren. Bei der zweiten Stufe handelt es sich um die Umsetzung dieser Normen in der Praxis durch rechtsgebundene Verfahrensweisen. In diesem Zusammenhang sind Gerichte, Polizeien und insbesondere politische Polizeien von Bedeutung. Die dritte Untersuchungsebene stellt den Diskurs in den Mittelpunkt. Hier betrachte ich beispielweise Tätigkeiten von Strafrechtsexperten, die an der Gesetzgebung beteiligt sind, oder auch Reichstagsdiskussionen über die Verabschiedung dieser Gesetze. Der methodische Fokus liegt auf der horizontalen Ebene. Dabei sollen die transnationalen Normen, Diskurse und Praktiken untersucht werden, die zu einer Ordnungsbildung beitragen.

Im normativen Bereich handelt es sich dabei beispielsweise um Auslieferungsverträge und Abkommen. Diese erlangen häufig Gesetzescharakter, indem sie in nationale Rechtsordnungen integriert werden. Auf diskursiver Ebene tritt der internationale Expertendiskurs hervor. Im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts können wir einen regen

Austausch von Strafrechts- und Polizeiexperten in Netzwerken, Konferenzen und Publikationen feststellen. Diese Fachdiskurse sind typisch für den „wissenschaftlichen" Zeitgeist des späten 19. Jahrhunderts. Auf Ebene der Praxis sind Auslieferungs- und Ausweisungspraktiken von besonderer Relevanz. Hier können in transnationalen Polizeikooperationen Verfahrensnormen ausgemacht werden, die sich abseits rechtlicher Normierungen bewegen. Damit schließe ich den Teil der thematischen Einführung und Methodik ab und komme zur Konferenz von Rom.

Die italienische Regierung war nach mehreren anarchistischen Anschlägen durch Italiener insbesondere durch die deutsche und österreich-ungarische Regierung unter Druck geraten, dass sie Maßnahmen gegen den Anarchismus initiieren müsse. Eine internationale Konferenz zur Beratschlagung über legislative und administrative Maßnahmen erschien als eine geeignete Reaktion auf diese vermeintliche internationale Verschwörung. Bereits zwei Monate nach dem tödlichen Attentat auf Kaiserin Elisabeth versammelten sich die Konferenzteilnehmer in zeitgenössisch typischen Geheimverhandlungen in der italienischen Hauptstadt. Zunächst fällt bei dieser Konferenz auf, dass die gefassten Beschlüsse als „Vorschläge" einen ausschließlich empfehlenden Charakter hatten.[1] Sie verfügte also nicht über die Kompetenzen, direkt in die nationalen Belange einzugreifen und die Umsetzung bleibt Angelegenheit der jeweiligen Regierungen. Jegliche Normativität, sei es in Recht, Verfahrensweisen oder Praxis, obliegt in dieser pluralistischen Ordnung einer freiwilligen lokalen Umsetzung. Daher bewerte ich das Protokoll als Absichtserklärung.

Wie bereits angedeutet, bewerteten die europäischen Staaten politische Kriminalität unterschiedlich, was sich auch in der Asyl- und Ausweisungspolitik widerspiegelt. Vereinfacht gesagt können wir von einer dichotomen Konstellation von Staaten in Europa sprechen, die einen liberalen bzw. konservativen strafrechtlichen Umgang mit politischer Kriminalität pflegten. Unter den liberalen Staaten treten besonders England und die Schweiz hervor. Aufgrund ihrer liberalen Immigrationspolitik und zurückhaltender Auslieferungspraxis hatten sich in London und in Schweizer Städten Exilgemeinden gebildet, durch welche anarchistische Propaganda vergleichsweise unbehelligt betrieben werden konnte. Ebenso diente Großbritannien als häufiges Transitland in die Vereinigten Staaten, das als sicheres

[1] „PROPOSITIONS arrêtées par la conférence internationale réunie à Rome", in: RUTH KINNA (Hrsg.), Early Writings on Terrorism, New York u.a. 2006, S. 326-329.

Zufluchtsland für Menschen galt, die in anderen Rechtssystemen aufgrund ihrer politischen Tätigkeiten Sanktionen zu befürchten hatten.

Großbritannien war jedoch kein offizieller Teilnehmer an der Konferenz von Rom. Zwar zeigen die Quellen, dass die britische Regierung eine Konferenz zur Bekämpfung des Anarchismus für sinnvoll erachtete - eine offizielle Entsendung britischer Vertreter wurde jedoch mit dem Hinweis auf die staatliche Souveränität und das Festhalten an britischen Rechtsgrundsätzen abgelehnt.[2] Offizielle Vertreter der Schweiz wurden jedoch entsendet. Eine einheitliche Rechtsgrundlage in der Eidgenossenschaft zu schaffen erwies sich bereits aufgrund ihrer Föderalstruktur als problembehaftet. Eine erste Strafrechtskodifikation kam dort erst 1937 zustande und blieb bis dahin Angelegenheit der Kantone.[3] Weiterhin erforderten Auslieferungen und Ausweisungen die Zustimmung des Bundesrates und waren damit schwierig zu erwirken.[4]

Auf der anderen Seite waren es konservative Monarchien, wie das Deutsche Reich, Österreich-Ungarn, Russland und zu diesem Zeitpunkt Italien, die repressiver gegen politische Kriminalität vorgingen. Dies spiegelt sich bereits in den Vorbereitungen der Konferenz wider. Hier ist es die italienische Regierung, die die Einladung ausspricht. Wie die bisherige Forschung und von mir untersuchtes Quellenmaterial aber zeigen konnten, übten die italienischen, deutschen, österreich-ungarischen und russischen Diplomaten aber gleichzeitig Druck auf die Schweizer Bundesregierung aus, Initiativen für die Bekämpfung des Anarchismus zu ergreifen.[5]

Auf der normativen Ebene empfahl die Konferenz in der sogenannten „Anarchistenklausel“, den Anarchismus in keinem Fall als politisches Delikt zu betrachten. Diese Empfehlung zielt direkt auf den Kern der völkerrechtlichen Behandlung politischer Delikte, denn die Entpolitisierung des Anarchismus reiht diesen in die gemeinen, auslieferungsfähigen Delikte

[2] Vertrauliches Telegramm (London, 10. Nov. 1898), Graf Deym an Graf Goluchowski, in: HHStA PA XXVII 64-2.
[3] URS GERMANN, Zweispurige Verbrechensbekämpfung - Kriminalpolitik und Gesetzgebung im transnationalen Diskurs: Franz von Liszt, die schweizerische Strafrechtreform und die Zweispurigkeit von Strafen und Massregeln, in: Rechtsgeschichte 14 (2009), S. 84 – 121.
[4] DANIEL CUSINAY/THOMAS HAUSER/MATTHIAS SCHANK, Deutsche Sozialdemokraten in der Schweiz nach dem Erlass des Sozialistengesetzes (1878-1890), in: CARSTEN GOEHRKE, WERNER G. ZIMMERMANN (Hrsg.), Zuflucht Schweiz. Der Umgang mit Asylproblemen im 19. und 20. Jahrhundert, S. 121-172.
[5] Vertrauliches Telegramm (Wien, 16. September 1898), Absender unbekannt an 5 ÖU-Botschaften, in: HHStA PA XXVII 64-2.

ein. Diese Klausel wurde jedoch in keinem mir bekannten Fall in nationale Rechtsordnungen integriert oder in einen Auslieferungsvertrag oder ein Abkommen aufgenommen. Im Vorschlag der Entpolitisierung des Anarchismus wird die Verbindung zwischen der normativen und diskursiven Ebene deutlich. Dieser Vorschlag wurde in der Kommission zu Auslieferungs- und Ausweisungsfragen erarbeitet. Unter den 11 Verhandlungsführern befanden sich vier Professoren für Strafrecht oder internationales Recht. [6]

Betraf die „Anarchistenklausel" das vertraglich geregelte Auslieferungswesen, beschäftigte sich ein weiterer Vorschlag mit den Verfahrenspraktiken bei polizeilichen Ausweisungen. Dieser sah vor, dass die Polizeibehörden der Zielländer im Voraus über Zeitpunkt und Ort der Ausweisung informiert werden sollten. Wie ein zeitgenössisches Fallbeispiel zeigen soll, lässt sich hier eine Verbindung zur Rechtspraxis ziehen. Noch im September 1898 beschloss der Schweizer Bundesrat die Ausweisung von 36 Anarchisten und auch im Folgejahr lässt sich eine Verdichtung von Ausweisungsfällen beobachten. Dies ist insbesondere bemerkenswert, da zuvor Ausweisungen aus der Schweiz schwierig zu erwirken waren und die zeitgenössischen Quellen für diesen Zeitraum nahelegen, dass diplomatischer Druck auf die Eidgenossenschaft aufgebaut wurde. Die Schweizer Behörden hatten bei diesen Ausweisungsfällen die Zielländer im Voraus informiert. Damit konnten Ausgewiesene im jeweiligen Staatsgebiet leicht polizeilich festgesetzt werden. Daher interpretiere ich diese Ausweisungen als versteckte Auslieferungen. Diese Verfahrensweise wurde so in den Empfehlungen von Rom festgehalten.

Eine zweite Empfehlung auf normativer Ebene bestand darin, dass die teilnehmenden Staaten Vorbereitungshandlungen für anarchistische Attentate sanktionieren sollten. In diesem Zusammenhang erwähnt das Protokoll Sprengstoffgesetze und Gesetze gegen anarchistische Propaganda. In diesem Punkt wird deutlich, dass die europäischen Nationalstaaten diese sehr unterschiedlich sanktionierten. In den meisten Staaten waren bereits im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts ähnliche Sprengstoffgesetze erlassen worden.

[6] Ein Exemplar der gesammelten Konferenzprotokolle der Österreich-Ungarischen Delegation wird im HHStA aufbewahrt. Dies beinhaltet auch die Protokolle der Komissionssitzungen mit der jeweiligen Liste der Teilnehmer: Conférence internationale de rome pour la défence sociale contre les anarchistes 1898 (confidentiel), Sous-Commission instituée pour l'etude des questions relatives à l'extradition et à l'expulsion, Séance du 12 décembre 1898, S. 187 ff., in: HHStA PA XXVII 64-2.

In konservativen Staaten ging man jedoch häufig weiter, so ermöglichte beispielweise das Sozialistengesetz im Deutschen Reich erweiterte polizeiliche und strafrechtliche Sanktionen gegen politische Propaganda. In Österreich ging man durch Notstandsgesetze gegen den Anarchismus vor. Auch in Frankreich und Italien wurden Gesetze erlassen, die ich als Vorfeldkriminalisierung von Vorbereitungshandlungen politischer Gewalttaten interpretiere.[7] Demnach waren die legislativen Vorschläge der Konferenz in einigen Staaten bereits umgesetzt. Damit können die Empfehlungen zum einen als Versuch der transnationalen Vereinheitlichung betrachtet werden, zum anderen aber auch als ein Zeichen an die Staaten, in deren Strafrecht die Vorfeldkriminalisierung geringer war.

Weiterhin empfahl die Konferenz, dass in jedem Staat, der dieser Vereinbarung zustimmte, eine Zentralstelle eingerichtet werden sollte, um Informationen über Anarchisten zu sammeln. Die Verfahren zur Erkennung dieser Personen sollten durch das sogenannte Portrait Parlé vereinheitlicht werden. Diese Stellen sollten direkt über den kurzen Dienstweg miteinander kommunizieren können. Die direkte Kommunikation hatte sich bis dahin bereits teilweise etabliert, ohne einen rechtlichen Rahmen zu haben. Wie die Forschung bereits zeigen konnte, ist dies ein typisches Zeichen für die personellen und behördlichen Eigendynamiken der Polizeien.[8] Daher interpretiere ich diese Bestimmung als Versuch, vorhandene Praktiken zu legitimieren.

Auch in der Empfehlung, das Portrait Parlé als Standarterkennungsmethode zu verwenden, können wir von einer engen Wechselwirkung von Norm-Diskurs und Praxis ausgehen. Hier verweist das Abschlussprotokoll explizit auf Vorschläge, die durch anwesende Polizeichefs gemacht wurden.

Ich verstehe die Bestimmungen der Konferenz als Versuch, Kollisionen in transnationalen Strafrechtsaktivitäten durch eine Angleichung von Rechtsnormen und Verfahrensweisen abzuschwächen. Durch die sogenannte „Anarchistenklausel“ wurde auf normativer Ebene der Konstruktion eines gemeinsamen Feindes Rechnung getragen. Man einigte sich darauf,

[7] HERMANN SEUFFERT, Anarchismus und Strafrecht, Berlin 1899.
[8] MATHIEU DEFLEM, Policing World Society. Historical Foundations of International Police Cooperation, Oxford u.a. 2002, S. 13-15.

dass diese Form der politischen Kriminalität durch alle Teilnehmerstaaten auf vertikaler Ebene entpolitisiert und auf transnationaler Ebene einer leichteren Strafverfolgung unterzogen werden sollte.

Blicken wir nochmal zurück auf die Ausgangsfrage nach der Bedeutung der Konferenz für die Formierung transnationaler Strafrechtsregime in Europa. Hier zeigt die Konferenz von Rom exemplarisch die Bedeutung des Zusammenspiels von Norm, Diskurs und Praxis. Dies wird beispielsweise darin deutlich, dass durch Polizei- und Strafrechtsexperten Diskurse des internationalen Rechts- und Strafrechts, der Kriminalwissenschaften sowie Polizei- und Ausweisungspraktiken Eingang in die Empfehlungen fanden. Normativitäten werden in diesen transnationalen Strafrechtsregimen stetig neu verhandelt und, wie das Beispiel zeigt, wird politische Kriminalität dabei zum Rechtfertigungsnarrativ. Da keine dieser Vorschläge in nationales Recht integriert wurde, messe ich ihnen zuerst einen symbolischen Stellenwert bei. Wir können zwar Versuche beobachten, bestehende Normen und Praktiken zu vereinheitlichen und zu modifizieren, dennoch blieb die Ordnung transnationaler Strafrechtsregime in Europa eine fragmentarische.