

Tagungsbericht: Workshop „Brexit and the Future of European Criminal Law“ 17.1.2017, Philipps-Universität Marburg

Von Wiss. Mitarbeiter **Christopher Penkuhn**, Göttingen

Im Rahmen des Referendums über den Austritt des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union vom 23.6.2016 stimmten 51,9 % der Wahlberechtigten bei einer Wahlbeteiligung von 72,2 % für eine Abspaltung des Königreichs von der Union.¹ Damit ist das Vereinigte Königreich der erste Mitgliedstaat, der von seinem Austrittsrecht nach Art. 50 EUV Gebrauch machen wird und unionsweit für unklare Verhältnisse sorgt. Insbesondere die verbleibenden 27 Mitgliedstaaten sehen sich angesichts der anstehenden „Rückabwicklung“ der politischen wie rechtlichen Verbindungen zum Königreich vor neue Herausforderungen gestellt. Nicht zuletzt im Bereich des materiellen Strafrechts und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen stellt sich die Frage, welche Auswirkungen der „Brexit“ auf die Kooperation haben wird. Hervorzuheben sind hier die Mitarbeit bei europäischen Institutionen wie Europol und Eurojust, aber auch die Teilnahme an sekundärrechtlichen Maßnahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, insbesondere des Übergabeverkehrs auf Grundlage des Europäischen Haftbefehls. Um diese Fragen zu diskutieren, trafen sich am 17.1.2017 – parallel zur Rede der amtierenden Premierministerin Großbritanniens, Theresa May, in der sie einen 12-Punkteplan zum Austritt des Vereinigten Königreichs vorgelegt hat² – Expertinnen und Experten aus mehreren EU-Mitgliedstaaten zu einem von Prof. Kai Ambos (Göttingen) und Prof. Stefanie Bock (Marburg) organisierten Workshop zum Thema „Brexit and the Future of European Criminal Law“ in Marburg.

I. Keynote speech: Consequences of the Brexit for UK Criminal Law

Nach einer Begrüßung und einführenden Worten durch Prof. Kai Ambos und Prof. Stefanie Bock eröffnete Prof. Valsamis Mitsilegas, Queen Mary University, London, sein Grundsatzreferat zu den Folgen des „Brexit“ im Bereich des Strafrechts für das Vereinigte Königreich.³ Zu Beginn legte Mitsilegas die Vor- und Nachteile des europäischen Strafrechts post-Lissabon dar. Hierbei fanden insbesondere die Bedenken vor dem Hintergrund befürchteter negativer Auswirkungen auf die staatliche Souveränität und Integrität der nationalen Straf-

rechtsordnung Berücksichtigung. In der Folge verwies der Referent auf die Sonderrolle des Vereinigten Königreichs in der unionalen Rechtsordnung post-Lissabon, die dem Inselstaat die weitestgehende Flexibilität hinsichtlich der Teilnahme an einzelnen Maßnahmen der Union, insbesondere auch im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, offenhält („pick-and-choose“ approach⁴ sowie „opt-ins“ und „opt-outs“).⁵

Sodann befasste sich Mitsilegas mit den Folgen des „Brexit“ und stellte dabei mögliche Modelle der Kooperation aus Sicht des Vereinigten Königreichs vor, bevor er einen – durchaus spekulativen – Ausblick auf das künftige europäische Strafrecht ohne britische Beteiligung wagte. Zu den Vorteilen der Neugestaltung des Unionsrechts durch den Lissabonner Vertrag zähle die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, durch Vorlagen an den EuGH das künftige europäische Strafrecht mitzugestalten, die sich das Vereinigte Königreich durch den „Brexit“ genommen habe. Der selektive Ansatz Großbritanniens sei zudem angesichts der Interdependenz für die strafverfahrensrechtliche Kooperation innerhalb der Union zunehmend untragbar geworden, was es dem Vereinigten Königreich erschwere, an einzelnen Maßnahmen teilzunehmen, ohne sich zugleich der Teilnahme an den damit zusammenhängenden anderen Rechtsinstrumenten zu enthalten. Der Referent kam zu dem Ergebnis, dass der „Brexit“ damit die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit mit den verbleibenden Mitgliedstaaten begrenzen und gleichzeitig dazu führen wird, sollte die Regierung an ihrem Vorhaben einer gefestigten Zusammenarbeit mit der Union festhalten, dass ein gewisser unionsrechtlicher Standard in Großbritannien erhalten bleibt und eine völlige Unabhängigkeit von der EU nicht erreicht werden wird.

Die anschließende Diskussion hatte die möglichen Optionen für eine (weitere) Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten mit Großbritannien zum Gegenstand. Ausführlich behandelt wurden hierbei auch die Auswirkungen des „Brexit“ auf die Maßnahmen gegenseitiger Anerkennung (insbesondere Europäischer Haftbefehl) sowie der Einfluss des Vereinigten Königreichs auf die EU und den Europarat aus unterschiedlichen nationalen Perspektiven, die im weiteren Verlauf der Veranstaltung noch detaillierter erörtert wurden.

II. The „Norwegian Model“ and the „Swiss Model“ as an Option for the Future UK-EU Relationship

1. The „Norwegian Model“

Mit dem zweiten Vortrag führte Ass. Prof. Annika Suominen, Universität Bergen, in das Zusammenarbeitsmodell Norwe-

¹ Siehe für eine ausführliche Darstellung die Auflistung durch die Electoral Commission, abrufbar unter <http://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information> (26.3.2017).

² Siehe hierzu <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech> (26.3.2017).

³ Siehe in diesem Zusammenhang auch den sich auf die Situation vor dem Referendum beziehenden Beitrag von Mitsilegas, Criminal Law Review 8 (2016), 517.

⁴ Mitsilegas, Criminal Law Review 8 (2016), 517 (522 ff.).

⁵ Protokoll Nr. 21 zum Vertrag von Lissabon über die Position des Vereinigten Königreichs und Irland hinsichtlich des Raums der Freiheit der Sicherheit und des Rechts, ABl. EU 2012 Nr. C 326, S. 295.

gens mit der EU ein. Norwegen ist in erster Linie über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) mit der Union verbunden, darüber hinaus aber auch dem Schengen-Recht beigetreten. Das Verhältnis Norwegens zur EU sei mit dem des Vereinigten Königreichs vor dem „Brexit“ nur begrenzt vergleichbar, da Norwegen keinerlei Möglichkeit besitze, auf das Unionsrecht Einfluss zu nehmen. Was eine Möglichkeit zur Anwendung europäischen Strafrechts in Norwegen betrifft, bieten sich laut Referentin drei Optionen: neben spezifischen Übereinkommen sei eine politische Unterstützung ebenso denkbar wie eine autonome Angleichung des nationalen Rechts.

Norwegen habe, ohne an das Recht der Union gebunden zu sein, im Rahmen seiner Gesetzgebung die Rechtsetzung auf Ebene der Union berücksichtigt, um für eine Zusammenarbeit mit der Union und der Bewältigung internationaler Probleme – wie der grenzüberschreitenden Kriminalitätsbekämpfung – besser aufgestellt zu sein. Die Berücksichtigung europäischer Entwicklungen sei aber ausdrücklich nur ein Strang neben der des internationalen Rechts, zu denen auch insbesondere das Recht des Europarats und der Vereinten Nationen zähle. Jedenfalls lasse sich der Ansatz Norwegens in Bezug auf das Europäische Strafrecht auf zwei Säulen stützen: Zum einen auf die Berücksichtigung des europäischen Strafrechts im Rahmen nationaler Gesetzgebung und zum anderen auf den Abschluss von Abkommen unter anderem mit der Union. Diese nicht allein auf die EU zugeschnittene Vorgehensweise verdeutliche jedoch zugleich, dass es sich schwerlich um ein Modell handle, dass auf die künftigen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und EU übertragbar sei.

Die darauf folgende Aussprache behandelte im Schwerpunkt die Ausgestaltung der justiziellen Zusammenarbeit am Beispiel bilateraler Abkommen und des Schengen-Rechts. In diesem Zusammenhang wurden ebenfalls die Probleme diskutiert, die Staaten als Mitglieder des Schengen-Raums, ohne zugleich Mitgliedstaat der EU zu sein, betreffen können. Als Beispiel wurde die Anwendung des europäischen Doppelverfolgungsverbots nach Art 54 SDÜ genannt. Zuletzt wurde auf das Verhältnis zwischen europäischem und nordischem Haftbefehl eingegangen.

2. The „Swiss Model“

In einem dritten Vortrag widmete sich Prof. *Frank Meyer*, Universität Zürich, der Frage, ob die Zusammenarbeit der Schweiz mit der EU eine Option für die künftige Beziehung zwischen dem (ausgetretenen) Vereinigten Königreich und der EU darstellt. Zunächst zeichnete der Redner die historische und politische Situation der Schweiz nach und betonte die für die Schweiz entscheidende, nicht zuletzt wirtschaftliche, bilaterale Kooperation der Eidgenossenschaft mit der Union. Ein wesentlicher politischer Grundsatz sei auch die Wahrung direkter Demokratie. Gerade im Bereich des Strafrechts und der strafrechtlichen Zusammenarbeit sei aber eine Isolierung auch angesichts grenzüberschreitender Kriminalität unhaltbar. Was in concreto die strafrechtliche Zusammenarbeit der Schweiz mit der EU betrifft, gründe diese sich ebenfalls auf ein zweigliedriges System: Zum einen verfolgt

die Schweiz einen selektiven Ansatz hinsichtlich des Beitritts zu einzelnen internationalen Instrumenten der Kooperation in Strafsachen. Zum anderen wird ein sogenannter „autonomer Nachvollzug“ praktiziert, was bedeutet, dass die Schweiz – ohne insoweit einer Rechtspflicht zu unterliegen – ihre Rechtslage bei Bedarf an die der Union anpasst.

Anschließend ging *Meyer* den Risiken und Nachteilen dieser dem „pick and choose-Ansatz“ des Vereinigten Königreichs vergleichbaren Politik nach. So fördere dieser selektive Ansatz nicht nur die Inkohärenz der beteiligten Staaten. Er berge zudem die Gefahr, dass Staaten, die nicht an allen Maßnahmen teilnehmen, im Rahmen der Zusammenarbeit abgehängt würden. Im Ergebnis sei eine Übertragung des Schweizer Modells auf einen der einflussreichsten der europäischen Staaten wie Großbritannien jedoch nur schwerlich vorstellbar.

Die sich anschließende Diskussion konzentrierte sich neben der polizeilichen Zusammenarbeit auf die Berücksichtigung der Menschenrechte sowie des damit einhergehenden Kontrollsystems, insbesondere durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.

III. Discussion panel

Sodann wurde im Rahmen eines Discussion panels die noch unklare Beziehung Großbritanniens zur EU und auch zu den einzelnen Mitgliedstaaten nach seinem Austritt aus der Sicht einiger nationaler Rechtsordnungen in Kurzreferaten dargestellt. Aus polnischer wie italienischer Sicht äußerten Prof. *Andrzej Światłowski*, Universität Krakau, und Ass. Prof. *Silvia Allegranza*, Universität Luxemburg, Bedenken hinsichtlich der justiziellen Zusammenarbeit am Beispiel des Europäischen Haftbefehls und der damit verbundenen Probleme im zukünftigen Auslieferungsverkehr post-„Brexit“. Dazu verwiesen die Redner auf Statistiken, wonach das Vereinigte Königreich eine herausragende Bedeutung im Übergabeverkehr sowohl hinsichtlich der Vollstreckung als auch des Ersuchens um Übergabe einnimmt. Ähnliche Einwände äußerte *Maria Del Mar Jimeno Bulnes*, Universität Burgos, aus spanischer Perspektive, wobei insoweit auch Überlegungen anklangen, den (bisherigen) Übergabeverkehr mit dem Vereinigten Königreich durch ein bilaterales „fast-track-surrender“-System zu ersetzen. In Frankreich werden – so *Olivier Cahn* von der Universität Cergy-Pontoise (Paris) – die Folgen des Austritts ebenfalls unter Berücksichtigung der zukünftigen polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit im Bereich Schengen und Dublin gesehen, wobei diese jedoch auch in der Zeit bis zum Referendum nicht reibungslos zu bewerten gewesen sei. Schließlich stellte auch *Stefanie Bock* auf den Wert der Kooperation mit dem Vereinigten Königreich für Deutschland ab und betonte, dass es weder im Interesse Großbritanniens, noch der übrigen Mitgliedstaaten sei, den Austrittskandidaten im Rahmen der Zusammenarbeit zu isolieren.

Bevor die Teilnehmer unter dem Eindruck der Berichte aus den einzelnen Rechtsordnungen zu einer letzten Diskussion zusammenkamen, bestand im Rahmen eines gemeinsamen Mittagessens bereits Gelegenheit zum Austausch. Die abschließende Aussprache führte erneut auf den überaus

wichtigen Themenbereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, wobei auch ein Vergleich mit der Rechtslage vor dem Rahmenbeschluss zum Europäischen Haftbefehl⁶ angesprochen wurde. Zuletzt wurde in diesem Zusammenhang auch das Verhältnis von gegenseitiger Anerkennung und gegenseitigem Vertrauen aufgegriffen. Im Zuge dessen wurde auch erörtert, ob der „Brexit“ nicht zuletzt vor dem Hintergrund verbleibender menschenrechtlicher Defizite im Rahmen der Umsetzung von Maßnahmen auf Grundlage der gegenseitigen Anerkennung als Chance begriffen werden könne, womit der Austausch nach überwiegend besorgten Ansichten über die Auswirkungen des „Brexit“ einen interessanten Abschluss fand.

IV. Zusammenfassung und Ausblick

Die Veranstaltung bot einen tieferehenden Einblick in die möglichen Konsequenzen des „Brexit“ für das Straf- und Strafverfahrensrecht des Vereinigten Königreichs, aber auch in mögliche neue Ansätze zur Regulierung des Verhältnisses zwischen dem scheidenden Mitgliedstaat und dem verbleibenden Verbund der 27 EU-Staaten. Natürlich ist vieles noch Spekulation und es bleibt abzuwarten, wann der „Brexit“ tatsächlich umgesetzt wird und wie einschneidend seine rechtlichen Wirkungen für alle Beteiligten sein werden. Schließlich sollte jedoch nicht zuletzt im Interesse der Rechtssicherheit eine Lösung – so sehr sie auch die gegenwärtigen (noch) bestehenden politischen und rechtlichen Beziehungen beeinträchtigen mag – gewählt werden, die die straf- und strafverfahrensrechtliche Zusammenarbeit – wenn auch von Grund auf neu – klar regelt. Die Beiträge sollen zeitnah in einem Sonderheft des Criminal Law Forum⁷ veröffentlicht werden.

⁶ Rahmenbeschluss 2002/584/JI v. 18.6.2002, ABl. EG 2002 Nr. L 190, S. 1.

⁷ <http://www.springer.com/law/criminal/journal/10609> (26.3.2017).