

Demokratieprinzip versus Rechtsstaatsprinzip? UK strebt nach “democratic override” des EGMR

VB verfassungsblog.de/demokratieprinzip-versus-rechtsstaatsprinzip-uk-plant-democratic-override-des-egmr/



Marten Breuer

21 July 2014

Im Vereinigten Königreich spitzt sich die Auseinandersetzung um den EGMR, so scheint es, immer mehr zu. Im Dezember letzten Jahres war der britische Justizminister Chris Grayling zitiert worden mit den Worten, ein Ausstieg aus der EMRK sei eine mögliche Option. Nun entledigte sich Premierminister Cameron durch eine Kabinettsumbildung unter anderem seines Generalstaatsanwalts Dominic Grieve, der zuvor die Pläne der Tories mit Blick auf Straßburg als „*legal car crash ... with a built-in time delay*“ kritisiert hatte. Auch wenn die Pläne noch nicht in allen Einzelheiten bekannt geworden sind, so kursieren doch zumindest schon einige Schlagworte: Der Human Rights Act, 1998 unter Labour-Premier Tony Blair eingeführt, soll dem Vernehmen nach durch eine „British Bill of Rights“ ersetzt werden. Darin soll unter anderem vorgesehen sein, dass dem Parlament von Westminster das letzte Wort darüber vorbehalten bleibt, ob ein Urteil des EGMR im Vereinigten Königreich umgesetzt wird oder nicht. Man reibt sich verwundert die Augen und möchte sich frei nach Asterix fragen: Ja spinnen die denn, die Briten?!

Ich meine, ganz so einfach ist es nicht. Eine Beurteilung der Auseinandersetzung zwischen London und Straßburg wird erheblich durch die Tatsache erschwert, dass gewisse, in der englischen Rechtstradition tief verwurzelte Grundsätze mit parteipolitischem Kalkül vermischt werden. Der Theaterdonner der Tories dient nach meiner Ansicht in erster Linie dazu, bei den im nächsten Jahr anstehenden Parlamentswahlen die eigene Wählerklientel zu mobilisieren und sich durch das Erringen der absoluten Mehrheit den ungeliebten liberalen Koalitionspartner wieder vom Hals zu schaffen. Dazu bedienen sich die konservativen Politiker einer Mischung aus Populismus und Argumenten, die zumindest nicht von vornherein von der Hand zu weisen sind.

Die Doktrin von der Parlamentsouveränität

Was den ernstzunehmenden Teil der Argumentation angeht, so ist die Frage nach der Machtverteilung zwischen Erster und Dritter Gewalt betroffen. Die britische Rechtstradition ist bekanntlich durch die Doktrin von der *sovereignty of Parliament* geprägt. Bei der Implementierung der EMRK durch den Human Rights Act 1998 hatte man hierauf insofern Rücksicht genommen, als die britischen Gerichte nicht die Kompetenz erhielten, ein Gesetz

wegen Konventionswidrigkeit für nichtig zu erklären. Vielmehr beschränkt der Human Rights Act die Reaktionsmöglichkeiten der Judikative auf eine *declaration of incompatibility*, so dass das Parlament letztlich die Entscheidungsmacht behält.

Dieser Mechanismus mag im innerstaatlichen Raum funktionieren, im externen Verhältnis zum EGMR greift er nicht. Für den EGMR erscheint ein Staat, in Übereinstimmung mit völkerrechtlichen Grundsätzen, als Einheit. Ob der Konventionsverstoß durch die Exekutive, die Judikative oder gar durch die Legislative verursacht worden ist, spielt aus Straßburger Sicht daher keine Rolle. Allerdings mag die Einbuße an Parlamentsouveränität für die Briten lange Zeit deshalb nicht akut spürbar geworden sein, weil der EGMR in seiner Judikatur über Jahrzehnte große Zurückhaltung gepflegt hat: Die Frage, auf welcher Ebene der Konventionsverstoß innerstaatlich anzusiedeln sei, wurde in den Urteilen zumeist nicht offen benannt, vielmehr beschränkte sich der Gerichtshof darauf, eine Verletzung der Konvention im konkreten Einzelfall festzustellen. Zudem überließ er die Frage der Urteilsumsetzung im Wesentlichen den Staaten selbst, die dabei zwar formal der Überwachung durch das Ministerkomitee unterlagen, insoweit aber nicht wirklich kontrolliert wurden. Lange Zeit ging es bei der Frage der Urteilsbefolgung im Wesentlichen darum, ob die nach Art. 41 EMRK ausgeurteilte Entschädigung bezahlt worden war.

Dadurch konnte es natürlich zu wiederholten Menschenrechtsbeschwerden wegen ein und derselben Sache (den sog. *repetitive cases*) kommen, da die (gesetzliche) Ursache des Konventionsverstoßes nicht behoben wurde. In Zeiten, in denen der EGMR mit einer inschier Unendliche wachsenden Beschwerdeflut zu kämpfen hat, konnte sich der Gerichtshof eine solche Vorgehensweise nicht mehr leisten. Als Reaktion „erfand“ der EGMR daher die sog. Piloturteilstechnik, bei der systemische Defizite in den Staaten klar beim Namen benannt und die Abhilfemaßnahmen möglichst konkret im Urteilstenor vorgegeben werden.

Der Stein des Anstoßes: Wahlrecht für Strafgefangene

Eine solche Situation ist auch Stein des Anstoßes aus Sicht der britischen Öffentlichkeit. Es geht um den Fall Hirst (Nr. 2), in dem der EGMR den pauschalen Ausschluss Strafgefangener vom Wahlrecht als Verstoß gegen Art. 3 Protokoll Nr. 1 beanstandet hat. Hirst selbst war noch nicht als Piloturteil verfasst, sondern als übliches Feststellungsurteil, auch wenn klar war, dass der gesetzlich vorgesehene Wahlrechtsausschluss für Strafgefangene letztlich nur durch eine Änderung der Gesetzgebung herbeigeführt werden konnte. Es dauerte weitere fünf Jahre, in denen keine substanziellen Fortschritte erzielt wurden, bis der EGMR im Fall Greens und MT die Piloturteilstechnik aktivierte und dem verurteilten Königreich eine Frist von sechs Monaten setzte, um zumindest einen Gesetzentwurf zur Anpassung der Rechtslage auf den Weg zu bringen.

Doch wie reagierte das Parlament von Westminster? Nach einer fünfstündigen Debatte entschied sich das Parlament mit 234 zu 22 Stimmen dafür, die bisherige Rechtslage beizubehalten. Der Text des verabschiedeten Antrags lautet:

That this House notes the ruling of the European Court of Human Rights in *Hirst v. the United Kingdom* in which it held that there had been no substantive debate by members of the legislature on the continued justification for maintaining a general restriction on the right of prisoners to vote; acknowledges the treaty obligations of the UK; is of the opinion that legislative decisions of this nature should be a matter for democratically-elected lawmakers; and supports the current situation in which no prisoner is able to vote except those imprisoned for contempt, default or on remand.

Der britischen Regierung ging es zunächst darum, eine Fristverlängerung zu erwirken. Nachdem sie in dem italienischen Fall Scoppola Nr. 3, der eine analoge Situation betraf und vor der Großen Kammer verhandelt wurde, als Nebenintervenient zugelassen worden war, gewährte ihr der EGMR eine Fristverlängerung von sechs Monaten nach Ergehen dieses Urteils. In der Sache war damit für die britische Regierung allerdings nur wenig gewonnen. Die Große Kammer entschied zwar, dass die italienische Rechtslage nicht gegen das Protokoll Nr. 1 verstoße, machte jedoch abermals klar, dass ein genereller Wahlrechtsausschluss wie im Vereinigten Königreich mit den Konventionsstandards nicht zu vereinbaren sei. Daraufhin legte die Regierung einen Gesetzentwurf vor, der drei Optionen enthielt: Ausschluss vom Wahlrecht ab vier Jahren Haftstrafe – Ausschluss vom Wahlrecht ab sechs Monaten Haftstrafe – oder: Beibehaltung der bisherigen Rechtslage!

Die Situation in der Wahlrechtsfrage ist verfahren. Letztlich kann sie nur durch Nachgeben einer der beiden Seiten gelöst werden. Zugleich ist dieser Fall zu einer Prinzipienfrage hochstilisiert worden. Das britische Selbstverständnis wird dabei in dem oben wiedergegebenen Abstimmungstext deutlich: Es müsse ausreichen, dass nach einer Verurteilung in Straßburg das Parlament als der demokratisch direkt legitimierte Gesetzgeber erneut in die Diskussion eintritt. Komme er dabei zu dem Ergebnis, dass die bisherige Rechtslage beibehalten werden müsse, so sei dies zu akzeptieren. Das ist das, was unter dem Schlagwort vom democratic override des EGMR diskutiert wird.

Die Prinzipienfrage: Demokratieprinzip versus Rechtsstaatsprinzip?

Die Debatte verbindet sich in der britischen Öffentlichkeit mit einer fundamentalen Kritik an der (fehlenden) demokratischen Legitimation des EGMR. Wer einen Eindruck von der Vehemenz der Argumente gewinnen will, der möge den Podcast der Sendung „Hard Talk“ vom 15. Januar 2014 nachhören, in der sich EGMR-Präsident Dean Spielmann der Diskussion stellt. Während die pauschale Kritik an der demokratischen Legitimation des Gerichtshofs gewiss überzogen ist, so stecken dahinter doch fundamental unterschiedliche Vorstellungen über das Verhältnis von Erster und Dritter Gewalt. Dem deutschen Juristen ist die Vorstellung, dass der Gesetzgeber über einen Richterspruch aus Karlsruhe korrigiert werden kann, nur allzu vertraut. In einem System, das auf der Souveränität des Parlaments basiert, ist dies hingegen ein echter Systembruch.

Für die Notwendigkeit eines *democratic override* des EGMR werden durchaus ansprechende Argumente ins Feld geführt: In der Tat ist es so, dass der parlamentarische Gesetzgeber im rein innerstaatlichen Bereich über die Möglichkeit verfügt, auf ein für verfehlt gehaltenes Verfassungsgerichtsurteil (ausreichende Mehrheitsverhältnisse vorausgesetzt) mit einer Änderung der Verfassung zu reagieren. Ein solcher Reaktionsmodus besteht beim Straßburger System nicht. Zwar ist es theoretisch denkbar, dass die Konventionsstaaten auf ein für verfehlt gehaltenes Urteil des EGMR mit einem Änderungsprotokoll reagieren, die hierfür notwendige Zustimmung von 47 Staaten wird in politisch sensiblen Bereichen aber realistisch so gut wie nie zu erreichen sein. Ist also der demokratisch legitimierte Gesetzgeber letztlich gefangen im Straßburger System, ohne Möglichkeit auf Fortentwicklung?

Ganz so düster ist die Lage nicht. Die Abfolge der Fälle *Hirst (Nr. 2) – Greens und MT – Scoppola (Nr. 3)* zeigt hingegen exemplarisch, wie es funktionieren kann. Die britische Regierung hatte hier dreimal die Gelegenheit, ihren Argumenten Gehör zu verschaffen. Auch wenn es ihr im Ergebnis nicht gelungen ist, den Gerichtshof von den eigenen Argumenten zu überzeugen, so hatte sie zumindest die Möglichkeit dazu. Der EGMR ist – bei allem Bestreben nach Rechtssicherheit und Konstanz der Rechtsprechung – durchaus bereit, eine für verfehlt erkannte Rechtsprechung bei späterer Gelegenheit zu korrigieren. Die Chancen für eine Rechtsprechungskorrektur „von außen“, mittels eines Änderungsprotokolls, mögen gleich Null sein, von Innern her ist das Konventionssystem sehr wohl entwicklungs offen.

Ein weiteres kommt hinzu. Durch die Institutionalisierung eines *democratic override* des EGMR würde die britische Rechtsordnung einer Form des „Rosinenpickens“ Vorschub leisten, die andere Staaten wie Russland oder die Türkei mit Freuden aufgreifen würden. Damit würde Artikel 46 Abs. 1 EMRK, der die Verbindlichkeit der Urteile festschreibt, zur Disposition der verurteilten Staaten gestellt. Es mag einem gefallen oder nicht: Durch die EMRK ist letztlich auch der Gesetzgeber der Kontrolle am Maßstab der Konvention unterworfen worden. Frei nach Luther: Nicht nur Päpste und Konzilien, auch der nationale Gesetzgeber kann irren. Das gilt sogar für den unmittelbaren Souverän selbst, das Volk (Stichwort: Minarettverbot in der Schweiz) oder den verfassungsgebenden Gesetzgeber (Fall Sejdić und Finčić).

Natürlich gilt auch das Umgekehrte: Auch der EGMR kann irren. Etwaige Fehlurteile sind jedoch im Rahmen des bestehenden Systems zu korrigieren, nicht durch eine Befolgung von EGMR-Urteilen à la carte. Für den EGMR folgt hieraus, dass er Abwägungen des demokratisch legitimierten Gesetzgebers sehr sorgfältig berücksichtigen muss. An das Abwägungsergebnis gebunden sein darf er jedoch nicht, sollte er nicht seiner Kontrollfunktion verlustig gehen. Wer dem nicht folgen kann oder will, der muss sich in der Tat Gedanken darüber machen, ob er sich aus dem Konventionsverband verabschiedet. Das politische Signal wäre verheerend.

SUGGESTED CITATION Breuer, Marten: *Demokratieprinzip versus Rechtsstaatsprinzip? UK strebt nach "democratic override" des EGMR*, *VerfBlog*, 2014/7/21, <https://verfassungsblog.de/demokratieprinzip-versus-rechtsstaatsprinzip-uk-plant-democratic-override-des-egmr/>.

15 Comments

Leave A Comment

WRITE A COMMENT

1. We welcome your comments but you do so as our guest. Please note that we will exercise our property rights to make sure that Verfassungsblog remains a safe and attractive place for everyone. Your comment will not appear immediately but will be moderated by us. Just as with posts, we make a choice. That means not all submitted comments will be published.
2. We expect comments to be matter-of-fact, on-topic and free of sarcasm, innuendo and ad personam arguments.
3. Racist, sexist and otherwise discriminatory comments will not be published.
4. Comments under pseudonym are allowed but a valid email address is obligatory. The use of more than one pseudonym is not allowed.

LICENSED UNDER CC BY NC ND