

Sovereignty means Sovereignty: Über den Verlust von Rechten entscheidet das Parlament

VB verfassungsblog.de/sovereignty-means-sovereignty-ueber-den-verlust-von-rechten-entscheidet-das-parlament/



Roman Kaiser

03 November 2016

Großbritannien darf erst nach einem Parlamentsbeschluss aus der EU austreten. Das hat der englische *High Court* auf eine Klage von Bürgern hin entschieden. Bleibt die Entscheidung bestehen, könnte sie den Zeitplan für den EU-Austritt durcheinander bringen, noch bevor dieser eigentlich begonnen hat. Verhindert wird der Brexit aber höchstwahrscheinlich nicht mehr.

Im Referendum vom Juni dieses Jahres über den Verbleib Großbritanniens in der EU sprach sich eine knappe Mehrheit der Abstimmenden für den Austritt aus, ein Ergebnis, das zwar politisch kaum ignoriert werden kann (man denke an Theresa Mays Mantra „Brexit means Brexit“), aber rechtlich nicht verbindlich ist. Die förmliche Entscheidung, den EU-Austritt gemäß Art. 50 EUV in die Wege zu leiten, muss erst noch getroffen werden – „im Einklang mit [den] verfassungsrechtlichen Vorgaben“ Großbritanniens (Art. 50 Abs. 1 EUV). Bisher ungeklärt war, ob diese Vorgaben eine Entscheidung des Parlaments oder der Premierministerin alleine vorsehen.

Das Verhältnis von Gesetz und königlicher Prärogative

Premierministerin May plante, den Austritt im Rahmen der königlichen Prärogative (*royal prerogative*) zu beschließen. Dabei handelt es sich um traditionelle Exekutivkompetenzen, deren Ausübung durch die Regierung keiner parlamentarischen Autorisierung bedarf. Die königliche Prärogative umfasst unter anderem die Außenbeziehungen Großbritanniens mitsamt dem Abschluss internationaler Verträge. Sie war auch die Grundlage für den Beitritt zur EU 1973. Indes steht schon seit einigen Jahrhunderten fest, dass Parlamentsgesetze der Prärogative vorgehen: Durch deren Ausübung kann das Gesetzesrecht nicht geändert werden. Das verfassungsrechtliche Problem besteht nun darin, wie sich der EU-Austritt zum *European Communities Act* von 1972 verhält, dessen Section 2 das Unionsrecht ins britische Recht inkorporiert und seine unmittelbare Anwendbarkeit begründet.

Die Frage der Zuständigkeit wurde von britischen Verfassungsrechtlern in den letzten Monaten in der „Blogosphäre“ kontrovers diskutiert. Auf der einen Seite wurde argumentiert, dass der im *European Communities Act* zum Ausdruck kommende parlamentarische Wille die Mitgliedschaft in der EU umfasse. Ein von der Premierministerin erklärter EU-Austritt

würde zu einem Leerlaufen dieses Gesetzes führen, da das inkorporierte Europarecht gar nicht mehr für Großbritannien gelten würde. Dieses Ergebnis dürfe aber nach den verfassungsrechtlichen Grundsätzen durch die Ausübung der Prerogative nicht erreicht werden. Auf der anderen Seite wurde dem entgegengehalten, dass die internationale Ebene der EU-Mitgliedschaft von der nationalen Ebene der Inkorporation zu trennen sei. Der *European Communities Act* lasse die Möglichkeit offen, dass es zu inkorporierendes Europarecht nicht mehr gibt. Die Kompetenz der Regierung, den Austritt aus der EU zu erklären, sei deshalb unangetastet geblieben.

High Court: kein Rechtsverlust ohne Parlamentsbeschluss

Genau dieser Auffassung ist der *High Court* in seiner Entscheidung entgegengetreten. Die königliche Prerogative umfasst die Außenbeziehungen inklusive Abschluss internationaler Verträge gerade deshalb, weil diese sich nicht (direkt) auf das nationale Recht auswirken. Der Brexit hingegen betrifft auch die nationale Ebene, denn er beseitigt die im Europarecht bestehenden und durch den *European Communities Act* ins britische Recht aufgenommenen Rechte der britischen Bürger (was neben Rechten, die ins nationale Recht „kopiert“ werden können – ihre zumindest vorläufige Übernahme ist bereits durch die eher verwirrend benannte *Great Repeal Bill* geplant –, auch diejenigen Rechte britischer Bürger umfasst, die ihnen aufgrund des allgemeinen Diskriminierungsverbots und der Grundfreiheiten in anderen EU-Mitgliedstaaten zustehen oder die an die EU-Mitgliedschaft Großbritanniens gebunden sind, also nicht ins nationale Recht kopiert werden können, wie etwa das aktive und passive Wahlrecht zum Europäischen Parlament). Ausgehend vom verfassungsrechtlichen Prinzip, dass die königliche Prerogative nicht dazu genutzt werden kann, das nationale Recht zu ändern, interpretiert der *High Court* den gesetzgeberischen Willen des *European Communities Act* dahin, dass es nicht der Regierung überlassen bleiben sollte, dessen fundamentale Rechtswirkungen beseitigen zu können. Die Entscheidung über die Existenz von Rechten wollte das Parlament nicht in der Hand der Regierung lassen.

Was der *High Court* hier letztlich macht, ist die besondere Stellung des Europarechts im Vergleich zum Völkerrecht anzuerkennen. Man mag diese als „Supranationalität“ bezeichnen oder auf solche Einordnungen verzichten, das Entscheidende ist, dass sich aus dem Unionsrecht unmittelbar Rechte der Bürger eines Mitgliedstaats ergeben. Durch diese unmittelbare Anwendbarkeit, die – aus Sicht des britischen Verfassungsrechts – auf einer Anwendungsanordnung des britischen Parlaments beruht und von dieser abhängig bleibt, werden die unionsrechtlichen Rechte und Pflichten Teil der nationalen Rechtsordnung. Und diese Rechtsordnung kann nur vom Parlament geändert werden. Dieser Argumentation hatte die Regierung nichts entgegenzusetzen. Dass sie selbst auch noch zugegeben hatte, dass der Brexit zu einem Rechtsverlust führt, ist weniger fataler Fehler als vielmehr Randarabeske einer ohnehin nicht optimalen Prozessführung.

Die Auswirkungen der Entscheidung

Nun wird erwartet, dass die britische Regierung sich gegen die Entscheidung mit einer Sprungrevision an den *Supreme Court* wenden wird, der bereits zwei Tage Anfang Dezember freigehalten hat, damit der Fall von allen elf Richtern gehört und entweder noch vor Weihnachten oder spätestens im Januar entschieden werden kann. Gleichwohl wird auch spekuliert, ob die Regierung es nicht vorzieht, das gestrige Urteil anzunehmen, um eine mögliche zweite Niederlage zu vermeiden. Egal wie sich die Regierung entscheiden wird, kommt ihr Fahrplan für den Brexit in Gefahr. Premierministerin May kündigte kürzlich an, die Erklärung nach Art. 50 EUV bis Ende März gegenüber dem Europäischen Rat abzugeben. Bleibt die Entscheidung des *High Court* bestehen, muss aber zuerst das parlamentarische Verfahren durchlaufen werden.

Verhindert wird der Brexit durch das Erfordernis eines Parlamentsbeschlusses höchstwahrscheinlich nicht: Weder das *House of Commons* noch das *House of Lords* werden sich letztlich dem Votum des Volkes entgegenstellen können. Interessanter dürfte werden, ob das Parlament das Verfahren für eine inhaltliche Diskussion des Brexit nutzen kann. Können Theresa May und ihre drei Brexit-Minister weiterhin damit durchkommen, keinen „laufenden Kommentar“ abgeben zu wollen? Oder werden die Abgeordneten die Gelegenheit bekommen, die Optionen „Hard Brexit“ und „Soft Brexit“ zu diskutieren?

Die EU-Mitgliedschaft hat wie keine zweite Rechtsentwicklung der letzten Jahrzehnte den ehernen (und im Grunde einzigen) britischen Verfassungsgrundsatz der Parlamentssouveränität modifiziert, ja eingeschränkt. Kurz vor dem Ende dieser Mitgliedschaft ist es nun das Europarecht, das die Parlamentssouveränität stützt. Die Ironie, dass die gewünschte Zurückgewinnung nationaler Souveränität ohne das demokratisch gewählte Organ vonstatten geht, wird vermieden. Die Entscheidung des *High Court* ist deshalb nicht nur rechtlich fundiert, sie ist auch politisch zu begrüßen. Sie stellt klar: *Sovereignty means sovereignty*.

LICENSED UNDER CC BY-NC-ND 4.0

EXPORT METADATA

Marc21 XMLMODSDublin CoreOAI PMH 2.0

SUGGESTED CITATION Kaiser, Roman: *Sovereignty means Sovereignty: Über den Verlust von Rechten entscheidet das Parlament*, *VerfBlog*, 2016/11/03,

<https://verfassungsblog.de/sovereignty-means-sovereignty-ueber-den-verlust-von-rechten-entscheidet-das-parlament/>, DOI: [10.17176/20161104-090059](https://doi.org/10.17176/20161104-090059) .

LICENSED UNDER CC BY-NC-ND 4.0