



universität
wien

DISSERTATION

Titel der Dissertation

„Verfassungsrecht im steten Wandel –
Der lange Weg zu einer politisch-rechtsnormativen
Verfassung im Vereinigten Königreich“

verfasst von

Martin Begrich, LL.M.

angestrebter akademischer Grad

Doktor der Rechtswissenschaften (Dr. iur.)

Wien, 2014

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 083 101

Dissertationsgebiet lt. Studienblatt: Rechtswissenschaften

Betreut von: Ao. Univ.-Prof. Dr. Stefan Hammer

Für Brigitte

Ich möchte ganz herzlich Herrn Prof. Dr. Stefan Hammer für seine gesamte Unterstützung, die anregenden Gespräche sowie insbesondere für seine Hinweise in Bezug auf die Montesquieuschen Abhandlungen danken. Ebenfalls bedanke ich mich bei Frau Prof. Dr. Eva Maria Maier für die Bereitschaft, die Zweitbegutachtung dieser Arbeit zu übernehmen.

Danken möchte ich des weiteren Herrn Prof. Dr. Ulrich Hufeld, der mit seiner Themensetzung über die Schaffung des United Kingdom Supreme Court und meiner daran anschließenden Magisterarbeit für die Andrassy Universität Budapest im Jahr 2006 mein Interesse für die britischen Verfassungsreformen geweckt hat.

Last but not least gilt mein ganz besonderer und herzlicher Dank meiner lieben Frau Brigitte, meinen Eltern und Schwiegereltern sowie Daniela Urban ohne deren Rückhalt, Geduld und Korrekturen die Anfertigung dieser Arbeit parallel zu meiner Berufstätigkeit nicht möglich gewesen wäre.

Martin Begrich

Wien, im Januar 2014

INHALT

LITERATURVERZEICHNIS	V
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	XVI
EINLEITUNG	1
1. TEIL: HISTORISCHE ENTWICKLUNG BIS ZUM EINHEITSSTAAT	8
1. Abschnitt: Die Entwicklung des britischen Parlaments bis 1649	11
A. Der frühe englische Parlamentarismus bis zum 13. Jahrhundert	11
I. Sachsen und Normannen	11
II. Anjou-Plantagenet und die Magna Charta 1215	12
B. Eigentliche Entstehung des Parlaments im 13. und 14. Jahrhundert	14
I. Curia regis	14
II. Parlamentum	14
C. Der Ausgang des Mittelalters	16
I. Die Dynastie Lancaster	16
II. Rosenkriege	16
D. Die Tudors	17
I. Regierungspolitik und JPs	17
II. Die Reformation unter Heinrich VIII.	17
III. Elisabeth I. und das Ende der Tudors	19
E. Der Aufstieg des Parlaments unter den Stuarts	20
I. Geburt des englischen Verfassungsbegriffs unter Jakob I. und Edward Coke	20
II. Die Petition of Right 1628 und der Bruch mit dem Parlament unter Karl I.	21
III. Der Englische Bürgerkrieg bzw die Englische Revolution	23
1. Erster Bürgerkrieg 1642-1646	23
2. Der zweite Bürgerkrieg 1648	25
3. Das Ende der Monarchie 1649	25
2. Abschnitt: Die Aufklärung und ihre Verfassungstheorien	26
A. Bacon	27
B. Hobbes und Locke	28
C. Harrington	29
D. Milton	30
E. Resümee	30
3. Abschnitt: Entwicklung des englischen Parlaments bis ins 19. Jahrhundert	31
A. Die Zeit der geschriebenen Verfassungen – Commonwealth und Protektorat	31
I. Erste Verfassungsentwürfe: Agreement of the People und Heads of Proposal	32
II. Instrument of Government 1653	33
III. Humble Petition and Advice 1657	33
B. Restauration und Ende der Stuart-Dynastie	35
I. Karl II.	35
II. Habeas Corpus Act 1679	37
III. Jakob II.	37
C. Von der Glorious Revolution bis zur Vereinigung des Reichs	38
I. Wilhelm III. von Oranien und das mangelhafte Parlament	38
II. Bill of Rights	39
III. Act of Settlement 1701	41
Exkurs: Balanced Constitution und Montesquieu	43

IV.	Treaty of Union 1707	47
V.	Union with Ireland Act 1800 und Anglo-Irish Treaty 1921	47
4. Abschnitt:	Fazit	49
2. TEIL:	DAS SYSTEM DER HEUTIGEN VERFASSUNG	53
1. Abschnitt:	Die Entwicklung des modernen britischen Verfassungsstaates	53
A.	Äußere Einflüsse	54
I.	Gotisches Erbe und normannisches Joch	54
II.	Hannover	54
B.	Geschichte der wesentlichsten Prinzipien	55
I.	Parlamentssouveränität	56
1.	Blackstone	58
2.	Dicey	60
3.	Institutionalisierte und normbasierte Parlamentssouveränität	62
4.	Parlamentssouveränität als Teil der Rule of Recognition	65
5.	Resümee	69
II.	Rule of Law	71
1.	Entick v Carrington	72
2.	Dicey	73
3.	Verhältnis der Rule of Law zur Parlamentssouveränität	74
III.	Ultra Vires-Doktrin als Common Law-Rechtsschutz der Gerichte	75
IV.	Wahlrecht	77
V.	Verfassungskonventionen	78
1.	Einleitung am Beispiel der Gesetzgebung	78
a)	Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens	78
b)	Parliament Acts 1911 und 1949	79
c)	Queen in Parliament	81
2.	Definition	82
3.	Einzelne Verfassungskonventionen	83
a)	Royal Assent	83
b)	Das parlamentarische Regierungssystem	84
c)	Sonstige Konventionen	85
4.	Zwischenfazit	85
VI.	Die königliche Prerogative	86
2. Abschnitt:	Schlussfolgerungen	88
A.	Eine gewachsene, keine geschaffene Verfassung	88
B.	Definitionsversuch der britischen Verfassung	90
3. Abschnitt:	Konfliktlagen der britischen Verfassung	92
A.	Der Fall Fire Brigades Union	94
I.	Darstellung	94
1.	Sachverhalt	94
2.	Die Entscheidung	95
II.	Erster Konflikt: die Prerogative und die Gesetzgebung	96
III.	Zweiter Konflikt: Die Parlamentssouveränität und die Regierung	98
B.	Konfliktlösung durch die Gerichte?	99
I.	Exkurs: der Fall US v AT&T	100
II.	Fazit	102
C.	Parlamentssouveränität, der Anwendungsvorrang des Unionsrechts und die Erfindung von „Verfassungsgesetzen“	103
I.	Der Fall Factortame	106
II.	Der Fall Thoburn	108
III.	Fazit	114
3. TEIL:	DIE BRITISCHEN VERFASSUNGSREFORMEN	116

1. Abschnitt: Überblick	116
2. Abschnitt: Institutionelle Reformen	124
A. Lordkanzler	126
I. Historisches	126
II. Der Europarat als versteckter Initiator der Reform	127
III. Das neue Justizministerium als „Ablösung“ des Lordkanzlers	130
IV. Der Lordkanzler als Garant der unabhängigen Justiz?	131
B. United Kingdom Supreme Court	134
I. Allgemeines / Aktuelles	134
II. Zusammensetzung	136
III. Zuständigkeit	138
1. Rechtsmittel gegen Entscheidungen des <i>Court of Appeal</i> in England und Wales und des <i>Court of Appeal</i> in Nordirland	144
2. Rechtsmittel gegen Entscheidungen des <i>Court Of Session</i> in Schottland	144
3. Sprungrevisio	144
4. Verwaltungssachen	145
5. Einschränkungen	146
6. Strafsachen	146
7. Devolution-Angelegenheiten	147
IV. Verfahren	147
1. Antragstellung	148
2. Anhörung und Entscheidung	148
3. Besondere Verfahrensarten	148
4. Regeln und Konventionen	149
V. Auswirkungen der Errichtung des Supreme Court	150
C. Richterernennungskommission	151
3. Abschnitt: Devolution	154
A. Allgemeines	154
B. Aktuelles	155
I. Wales	155
II. Schottland	156
III. North East Region	158
C. Verfassungsrechtliche Problemstellungen der Devolution	158
I. Bedrohung des Einheitsstaates?	159
II. Asymmetrische Devolution als Lösung?	160
D. Fazit	162
4. Abschnitt: Menschenrechte	165
A. Überblick	165
I. Völkerrechtliches <i>ius cogens</i>	166
II. Common law constitutional rights	167
III. Beitritt zur EMRK	168
IV. Grundrechte im EU-Kontext	169
V. Genfer Konventionen	170
B. Human Rights Act 1998	171
I. Allgemeines	171
II. Funktionsweise	172
1. Statement of compatibility	173
2. Konventionskonforme Auslegung	173
3. Declaration of incompatibility	174
4. Remedial order	175
III. Ausreichende Inkorporierung der EMRK?	176
IV. Verfassungsrechtliche Auswirkungen	179
C. Neue Bill of Rights?	185
4. TEIL: WANDEL DER BRITISCHEN VERFASSUNG	189
1. Abschnitt: Aufgaben einer Verfassung	189

A. Institutionalisation	191
B. Kontrollfunktion	191
C. Legitimationsfunktion	191
D. Flexibilitätsfunktion	192
E. Fazit	193
2. Abschnitt: Verfassung als Norm	193
3. Abschnitt: Eine geschriebene Verfassung für Großbritannien?	196
4. Abschnitt: Red und green light-Theorien	199
A. red-lighters oder: die rechtsnormative Verfassung	202
B. green-lighters oder: die politische Verfassung	204
C. amber-lighters oder: die liberal-normative Verfassung	206
D. Resümee	207
5. TEIL: SCHLUSSFOLGERUNGEN UND KONKLUSION	208
ANHANG	A1
Abstract	A1
Abstract (Englisch)	A3
Lebenslauf	A5

LITERATURVERZEICHNIS

- Abulafia, David (Hrsg):** The New Cambridge Medieval History, Band 5, Cambridge 1999
- Austin, Sarah (Hrsg): Austin, John:** The province of jurisprudence determined, 2. Auflage
London 1861
- Bagehot, Walter:** The English constitution, New York 1966
- Barber, Nicholas:** Sovereignty Re-examined: The Courts, Parliament and Statutes, Oxford
Journal of Legal Studies 2000, 130 ff
- Barendt, Eric:** Constitutional Law and the Criminal Injuries Compensation Scheme, Public
Law 1995, 357 ff
- Barnett, Hilaire:** Constitutional & Administrative Law, 5. Auflage London 2004
- Begrich, Martin:** Die Verfassung des Vereinigten Königreichs, ihre Reform und ihr Wandel,
Magisterarbeit zur Erlangung des Titels Magister legum, vorgelegt am 31. Mai 2006
an der Andrassy Gyula Deutschsprachigen Universität Budapest, Fakultät für
Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften,
gekürzt unter demselben Titel veröffentlicht in: Hanse Law Review 2007, 121 ff,
<http://www.hanselawreview.org/pdf5/Vol3No1Art07.pdf>
sowie in: *Fakultät für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften der Andrassy
Universität Budapest (Hrsg.): Jahrbuch für Vergleichende Staats- und
Rechtswissenschaften 2009, 233 ff, Hamburg 2009*
- Blackstone, William:** Commentaries on the Laws of England, Band I, Oxford 1765
- Bogdandy, Armin von; Cruz Villalón, Pedro; Huber, Peter M. (Hrsg):** Handbuch Ius
Publicum Europaeum, Band I, Heidelberg 2007
- Bogdanor, Vernon:** Constitutional Reform in Britain: The Quiet Revolution. Annual Review
of Political Science 2005, 73 ff
- Bogdanor, Vernon:** Devolution: Decentralisation or disintegration? Political Quarterly 2001,
185 ff
- Bogdanor, Vernon:** Our New Constitution, Law Quarterly Review 2004, 242 ff
- Bogdanor, Vernon:** The British Constitution in the twentieth century, Oxford 2004

- Bogdanor, Vernon:** The Liberal Party and the Constitution, *Journal of Liberal History* 2007, 46 ff
- Bogdanor, Vernon:** The New British Constitution, Oxford 2009
- Bradley, Anthony; Ewing, Keith:** Constitutional and Administrative Law, Band 1, 14. Auflage, Essex 2007
- Branch, Jonathan:** Parliamentary Supremacy or Political Expediency?: The Constitutional Position of the Human Rights Act under British Law, *Statute Law Review* 2002, 59 ff
- Brazier, Rodney:** Constitutional Reform: Reshaping the British Political System, 3. Auflage Oxford 2008
- Brookfield, Francis:** Parliamentary Supremacy and Constitutional Entrenchment: a Jurisprudential Approach, in: *Otago Law Review* 1984, 603 ff
- Bruckmüller, Ernst:** Wurzeln des modernen Parlamentarismus, Wien 20.07.09
http://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Bruckmueller_Wurzeln_Parlamentarismus.pdf
- Bull, Thomas:** Constitutional Changes and the Limits of Law, *European Public Law* 2005, 187 ff
- Burns, James; Goldie, Mark (Hrsg):** The Cambridge History of Political Thought 1450–1700, Band 3, Cambridge 1991
- Catterall, Peter; Kaiser, Wolfram; Walton-Jordan, Ulrike (Hrsg):** Reforming the Constitution - Debates in Twentieth-Century Britain: **Jacob, Joseph:** Constitutional Law Reform - Inside the Motor, London 2000
- Cohn, Margit:** Medieval Chains, Invisible Inks: On Non-Statutory Powers of the Executive, *Oxford Journal of Legal Studies* 2005, 97 ff
- Coyle, Sean:** Positivism, Idealism and the Rule of Law. *Oxford Journal of Legal Studies* 2006, 257 ff
- Craig, Paul:** Ultra Vires and the Foundations of Judicial Review, *Cambridge Law Journal* 1998, 63 ff
- Dahm, Georg; Delbrück, Jost; Wolfrum, Rüdiger:** Völkerrecht: Die Grundlagen: Die Völkerrechtssubjekte, Band I/3, 2. Auflage Berlin 1989

- Dicey, Albert:** Introduction to the study of the law of the constitution, 8. Auflage Indianapolis 1982
- Drewry, Gavin:** The jurisprudence of British Euroscepticism: A strange banquet of fish and vegetables, Utrecht Law Review 2007, 101 ff
- Duxbury, Neil:** English Jurisprudence between Austin and Hart, Virginia Law Review 2005, 1 ff
- Dyson, Robert (Hrsg): Augustinus, Aurelius:** The city of God against the pagans, Cambridge 1998
- Ekardt, Felix:** Verwaltungsgerichtliche Kontrollrechte unter europäischem und internationalem Einfluss, Natur und Recht 2006, 221 ff
- Elias, Patrick:** The rise of the Strasbourgeoisie: judicial activism and the ECHR, The Statute Law Society, Lord Renton Lecture v 24.11.2009
http://www.statutelawsociety.org/__data/assets/word_doc/0019/85321/EliasLectureSL_S24.11.09FINAL.doc (23.06.13)
- Elliott, Mark:** Bicameralism, sovereignty, and the unwritten Constitution, International Journal of Constitutional Law 2007, 370 ff
- Elton, Geoffrey:** England under the Tudors, 3. Auflage Oxon 1991
- Elton, Geoffrey:** The Tudor constitution: documents and commentary, 2. Auflage Cambridge 1982
- Feldman, David:** Extending the Role of the Courts: The Human Rights Act 1998, Parliamentary History 2011, 65 ff
- Feldman, David:** Reform and reformation - is there still a UK constitution? Cambridge 2006
<http://www.law.cam.ac.uk/faculty-resources/summary/reform-and-reformation--is-there-still-a-uk-constitution/3281>
- Feldman, David:** None, one or several? Perspectives on the UK's Constitution(s), Cambridge Law Journal 2005, 329 ff
- Feldman, David:** Can and Should Parliament Protect Human Rights?, European Public Law 2004, 635 ff
- Fergal, Davis:** The Human Rights Act and Juridification: Saving Democracy from Law, Politics 2010, 91 ff

- Finer, Samuel, Bogdanor, Vernon; Rudden, Bernard:** Comparing Constitutions, Oxford 1996
- Firth, Charles:** Oliver Cromwell and the Rule of the Puritans in England, Elibron.com 2006 (1906)
- Fisher, Louis:** Congressional Investigations: Subpoenas and Contempt Power, Washington D.C. 2003
<http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/RL31836.pdf>
- Fitzgerald, Peter:** Constitutional Crisis over the Proposed Supreme Court for the United Kingdom, bepress Legal Series, Working Paper 276, 2004
<http://law.bepress.com/expresso/eps/276>
- Foley, Michael:** The politics of the British constitution, Manchester 1999
- Fröhlich, Almut:** Von der Parlamentssouveränität zur Verfassungssouveränität - Der britische Verfassungswandel am Beispiel des Human Rights Act 1998, Berlin 2009
- Fukuda, Arihiro:** Sovereignty and the sword: Harrington, Hobbes, and mixed government in the English civil wars, Oxford 1997
- Gardiner, Samuel:** The Constitutional Documents of the Puritan Revolution - 1625-1660, 3. Auflage Oxford 1906
- Gay, Oonagh; Holden, Helen:** The West Lothian Question
<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-02586.pdf>
- Geisseler, Andrea:** Reformbestrebungen im Englischen Verfassungsrecht - Aussicht auf eine Grundrechtskoordinierung in Großbritannien in naher Zukunft?, Frankfurt am Main 1985
- Germann, Michael; de Wall, Heinrich (Hrsg):** Bürgerliche Freiheit und christliche Verantwortung - Festschrift für Christoph Link zum 70. Geburtstag, Tübingen 2003
- Goldsworthy, Jeffrey Denys:** The sovereignty of Parliament: history and philosophy, Oxford 1999
- Griffith, Gareth:** The Office of Attorney General in New South Wales, Legal History 2007, 79 ff
- Griffith, John:** The political Constitution, Modern Law Review 1979, 1 ff

- Hammer, Stefan; Lukas, Karin:** Internationale Menschenrechte als Schutzrechte gegenüber wirtschaftlicher Macht, *Journal für Rechtspolitik* 2005, 173 ff
- Hammer, Stefan:** EU-Verfassungsvertrag, Gesamtänderung der Bundesverfassung, *pouvoir constituant*, *juridikum* 2004, 112 ff
- Händel, Heinrich; Gossel Daniel:** Großbritannien, 4. Auflage München 2002
- Hanks, Peter:** *Australian Constitutional Law Materials and Commentary*, 4. Auflage Sydney 1990
- Hardie, Andrew:** Declarations of Incompatibility and the Fast-Track Legislative Procedure, *Statute Law Review* 1999, 210 ff
- Harlow, Carol; Rawlings, Richard:** *Law and Administration*, 3. Auflage Cambridge 2009
- Harrison, John:** *The common people: a history from the Norman Conquest to the present*, London 1984
- Harrison, Kevin; Boyd, Tony:** *The changing constitution*, Edinburgh 2006
- Hart, Herbert L. A.:** *The Concept of Law*, 2. Auflage Oxford 1994
- Hart, Herbert L. A.:** *Der Begriff des Rechts*, Mit dem Postskriptum von 1994 und einem Nachw. von *Christoph Möllers*. Aus dem Engl. von *Alexander von Baeyer*, Berlin 2011
- Heller, Kurt:** Die Entwicklung der Grundrechte in England und im Vereinigten Königreich – Historisches und Aktuelles, *Juristische Blätter* 2002, 288 ff
- Heuston, Robert:** *Essays in Constitutional Law*, London 1961
- Hickman, Tom:** In Defence of the Legal Constitution, *University of Toronto Law Journal* 2005, 981 ff
- Hill, Christopher:** *Intellectual Origins of the English Revolution, Revisited* Oxford 1997
- Hopkins, John:** *Devolution in Context: Regional, Federal & Devolved Government in the Member States of the European Union*, London 2002
- Horrigan, Bryan:** *Adventures in law and justice: exploring big legal questions in everyday life*, Sydney 2003
- Jacob, Joseph:** *The Republican Crown: Lawyers and the Making of the State in Twentieth Century Britain*, Aldershot 1996

- Jahn, Detlef:** Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft, Wiesbaden 2006
- Jennings, William; Ritter, Gerhard Albert:** Das britische Regierungssystem: Leitfaden und Quellenbuch, 2. Auflage Darmstadt 1970
- Jenkins, David:** From Unwritten to Written: Transformation in the British Common-Law Constitution, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 864 ff
- Johnson, Nevil:** Then and now: the British Constitution, *Political Studies* 2000, 48, 118 ff
- Jones, Timothy; Williams, Jane:** The Legislative Future of Wales, *Modern Law Review* 2005, 642 ff
- Jowell, Jeffrey; Oliver, Dawn:** The changing constitution, 6. Auflage Oxford 2007
- Keating, Michael; Loughlin, John:** The Political Economy of Regionalism, London 1997
- Kentridge, Sydney:** The Highest Court: Selecting the Judges, *Cambridge Law Journal* 2003, 55 ff
- Kienast, Walther; Ritter, Gerhard (Hrsg): Hatschek, Julius:** Englische Verfassungsgeschichte bis zum Regierungsantritt der Königin Victoria, 2. Auflage Aalen 1978
- Kley, Andreas:** Verfassungsgeschichte der Neuzeit - Großbritannien, die USA, Frankreich und die Schweiz, Bern 2004
- Kluxen, Kurt:** Geschichte Englands – Von den Anfängen bis zur Gegenwart, 3. Auflage Stuttgart 1985
- Kovács, Christian:** Lord Chancellor v. Supreme Court - Über die Notwendigkeit von Verfassungsreformen im Vereinigten Königreich, *Hanse Law Review* 2005, 89 ff
<http://www.hanselawreview.org/pdf/Vol1No1Art8.pdf>
- Kraus, Hans-Christof:** Englische Verfassung und politisches Denken im Ancien Régime: 1689 bis 1789, München 2006
- Kriele, Martin:** Einführung in die Staatslehre - Die geschichtlichen Legitimationsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates, 6. Auflage Stuttgart 2003
- Laslett, Peter (Hrsg): Locke, John:** Two Treatises of Government, 2. Auflage Cambridge 1989
- Laws, John:** Constitutional Guarantees, *Statute Law Review* 2008, 1 ff

- Lehr, Stefan:** Einstweiliger Rechtsschutz und Europäische Union: nationaler einstweiliger Verwaltungsrechtsschutz im Widerstreit von Gemeinschaftsrecht und nationalem Verfassungsrecht, Berlin 1997
- Leigh, Ian:** The Prerogative, Legislative Power, and the Democratic Deficit: the Fire Brigades Union Case, Web Journal of Current Legal Issues 1995
<http://webjcli.ncl.ac.uk/articles3/leigh3.html>
- Leyland, Peter:** The constitution of the United Kingdom: a contextual analysis, Oxford 2007
- Loughlin, Martin:** Sword and scales: an examination of the relationship between law and politics, Oxford 2000
- Loveland, Ian:** Constitutional law, administrative law, and human rights: a critical introduction, 3. Auflage London 2004
- Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg):** Das Bonner Grundgesetz, Band 1, 4. Auflage München 1999
- Manning, Samuel (Hrsg):** Selections from the prose writings of John Milton, London 1862
- Marshall, Geoffrey:** Constitutional conventions: the rules and forms of political accountability, Oxford 1984
- McCarthy, Alana:** The Evolution of the Role of the Attorney-General, Murdoch University Electronic Journal of Law 2004
<http://www.murdoch.edu.au/elaw/issues/v11n4/mccarthy114.html>
- Montesquieu, Charles:** The Spirit of the Laws, Englische Erstübersetzung von Nugent, Thomas, Vol I, 4. Auflage London 1766
- Müßig, Ulrike:** Recht und Justizhoheit. Der gesetzliche Richter im historischen Vergleich von der Kanonistik bis zur Europäischen Menschenrechtskonvention, unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsentwicklung in Deutschland, England und Frankreich, 2. Auflage Berlin 2009
- Nairn, Tom:** After Britain: new labour and the return of Scotland, London 2000
- Neuberger, David:** The Supreme Court: Is the House of Lords 'losing part of itself'? - The Young Legal Group of the British Friends of the Hebrew University Lecture, London 2009

<http://www.judiciary.gov.uk/Resources/JCO/Documents/Speeches/mr-supreme-court-lecture-dec-2009.pdf>

Obwexer, Walter: Die Rechtsstellung Einzelner in der Union nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, Österreichische Juristen-Zeitung 2010/13 (101 ff)

Öhlinger, Teo: Warum der EU-Reformvertrag aus verfassungsrechtlicher Sicht keiner Volksabstimmung bedarf – Rechtsgutachten des Herrn Bundespräsident, Wien 2007
http://www.hofburg.at/rte/upload/rechtsgutachten_uni_prof_dr_oehlinger.pdf

Paulson, Stanley; Stolleis, Michael (Hrsg): Hans Kelsen – Staatsrechtslehrer und Rechtstheoretiker des 20. Jahrhunderts, Tübingen 2005.

Pelinka, Anton: Grundzüge der Politikwissenschaft, 2. Auflage Wien 2004

Pelinka, Anton: Die Verfassung als Rahmen der Politik, Wien 2001
http://www.eduhi.at/dl/Pelinka,_Verfassung_als_Rahmen_der_Politik.pdf

Pilz, Frank; Ortwein, Heike: Das politische System Deutschlands: Systemintegrierende Einführung in das Regierungs-, wirtschafts- und Sozialsystem, 4. Auflage München 2008

Pollard, David; Parpworth, Neil; Hughes, David: Constitutional and administrative law: text with materials, 4. Auflage Oxford 2007

Pritchard, Bill; McManus, Phil: Land of discontent: the dynamics of change in rural and regional Australia, Sydney 2000

Qvortrup, Matt (Hrsg): The British Constitution: Continuity and Change - A Festschrift for Vernon Bogdanor, Oxford 2013

Raz, Joseph: Practical reason and norms, Princeton 1990

Ridley, Frederick: There is no British Constitution: A dangerous Case of the Emperor's Clothes, Parliamentary Affairs 1988, 340 ff

Riklin, Alois: Machtteilung: Geschichte der Mischverfassung, Darmstadt 2006

Rodgers, Paul: United States Constitutional Law: An Introduction, Jefferson 2011

Rossol, Pascal: Wandel im Westminstermodell: Im Spannungsfeld zwischen britischer Parlaments- und dem Prinzip der Volkssouveränität, Bonn 2005
<http://www.grin.com/de/e-book/38664/wandel-im-westminstermodell-im-spannungsfeld-zwischen-britischer-parlaments>

- Saage, Richard:** Demokratietheorien: historischer Prozess, theoretische Entwicklung, soziotechnische Bedingungen; eine Einführung, Wiesbaden 2005
- Sachs, Michael/Battis, Ulrich (Hrsg.):** Grundgesetz – Kommentar, 3. Auflage München 2003
- Sendler, Horst:** Über richterliche Kontrolldichte in Deutschland und anderswo, Neue Juristische Wochenschrift 1994, 1518 ff
- Schröder, Hans-Christoph:** Englische Geschichte, 5. Auflage München 2006
- Scott, Ian:** A Supreme Court for the United Kingdom, Civil Justice Quarterly 2003, 318 ff
- Sharp, Andrew:** The English Levellers, Cambridge 1998
- Singh, Rabinder:** The UK Constitution: Time for Fundamental Reform?, *JUSTICE Tom Sargant Memorial Lecture 2010*
<http://www.guardian.co.uk/law/interactive/2010/oct/15/rabinder-singh-written-constitution>
- Slapper, Gary; Kelly, David:** The English Legal System: 2009-2010, 10. Auflage Abingdon 2009
- Soanes, Catherine; Stevenson, Angus (Hrsg.):** The Concise Oxford English Dictionary, 12. Auflage Oxford 2008
- Stevens, Robert:** The English judges: their role in the changing constitution, 2. Auflage Oxford 2005
- Steyn, Johan:** 2000-2005: Laying the foundations of human rights law in the United Kingdom, European human rights law review 2005, 349 ff
- Suber, Peter:** The Paradox of Self-Amendment: A Study of Law, Logic, Omnipotence, and Change, New York 1990
<http://www.earlham.edu/~peters/writing/psa/index.htm>
- Sydow, Gernot:** Der geplante Supreme Court für das Vereinigte Königreich im Spiegel der britischen Verfassungsreformen, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 2004, 65 ff
- Sydow, Gernot:** Parlamentssuprematie und Rule of Law - Britische Verfassungsreformen im Spannungsfeld von Westminster Parliament, Common-Law-Gerichten und europäischen Einflüssen, Tübingen 2005
- Tamanaha, Brian:** On the rule of law: history, politics, theory, Cambridge 2004

- Theusinger, Ingo:** Meilensteine der englischen Rechtsgeschichte - Der Human Rights Act und die Entstehung eines Persönlichkeitsrechts, Zeitschrift für Rechtspolitik 2001, 529 ff
- Tickell, Adam; John, Peter; Musson, Steven:** The North East Region Referendum Campaign of 2004: Issues and Turning Points, The Political Quarterly 2005, 488 ff
- Tiefenthaler, Veronika:** Ein Supreme Court für das Vereinigte Königreich – ein Schritt zur Modernisierung der „unwritten constitution“?, Journal für Rechtspolitik 2009, 246 ff
- Tieger, Manfred:** Irland: die Grüne Insel, 3. Auflage München 1995
- Todd, Alpheus:** Parliamentary Government in the British Colonies, 2. Auflage Clark 2006
- Tomkins, Adam:** Our republican constitution, Oxford 2005
- Tomkins, Adam:** In Defence of the Political Constitution, Oxford Journal of Legal Studies 2002, 157 ff
- Tomkins, Adam:** Public Law, Oxford 2003
- Tuck, Richard (Hrsg.): Hobbes, Thomas:** Leviathan, 2. Auflage Cambridge 1996
- Turpin, Colin; Tomkins, Adam:** British government and the constitution: text and materials. 6. Auflage Cambridge 2007
- Vile, Maurice:** Constitutionalism and the Separation of Powers (2nd ed.) (Indianapolis, Liberty Fund 1998), <http://oll.libertyfund.org/title/677>.
- Vorländer, Hans (Hrsg.):** Integration durch Verfassung, Wiesbaden 2002
- Vorstand des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung (Hrsg.):** Jahrbuch des Föderalismus 2005: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2005
- Wade, William:** The Basis of Legal Sovereignty, Cambridge Law Journal 1955, 172 ff
- Wade, William:** Constitutional fundamentals, 2. Auflage London 1989
- Wade, William:** Sovereignty - Revolution or Evolution, Law Quarterly Review 1996, 568 ff
- Wade, William; Forsyth, Christopher:** Administrative Law, 9. Auflage Oxford 2004
- Wahl, Rainer:** Risikobewertung der Exekutive und richterliche Kontrolldichte - Auswirkungen auf das Verwaltungs- und das gerichtliche Verfahren, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1991, 409 ff

Ward, Alan: The Irish constitutional tradition: responsible government and modern Ireland, 1782-1992, Oxford 1994

Windlesham, David: The Constitutional Reform Act 2005: Ministers, Judges and Constitutional Change: Part 1, Public Law 2005, 806 ff

Wittreck, Fabian: Die Verwaltung der Dritten Gewalt, Tübingen 2006

Woodhouse, Diana: The Constitutional Reform Act 2005 — defending judicial independence the English way, International Journal of Constitutional Law 2007, 153 ff

Woodhouse, Diana: The Office of Lord Chancellor, Oxford 2001

Woolf, Harry: Droit Public – English Style, Public Law 1995, 57 ff

Zimmermann, Joseph: The Greater London Authority: Devolution or Administrative Decentralization?, Philadelphia 2003

http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/0/6/2/1/6/pages62169/p62169-1.php

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

£	Pfund Sterling
aaO	am angeführten/angegebenen Ort
ABl	Amtsblatt
Abs	Absatz
AC	Law Reports – Appeal Cases (Third Series)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AICL	Amnesty International Charity Limited
All ER	All England Law Reports
Annu Rev Polit Sci	Annual Review of Political Science (Zeitschrift)
Art	Artikel
AT&T	American Telephone & Telegraph Corporation
AV	Alternative Vote
BBC	British Broadcasting Service
Beav	Beavans Reports
BGBI	Bundesgesetzblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht der Bundesrepublik Deutschland
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts der Bundesrepublik Deutschland
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
C.J.Q.	Civil Justice Quarterly (Zeitschrift)
C.L.J.	Cambridge Law Journal (Zeitschrift)
C.M.L.R.	Common Market Law Reports (Zeitschrift)
CA	Court of Appeal
Cas	Case
Ch	Chapter
CICB	Criminal Injuries Compensation Board
Cir	Circuit
CJ	Chief Justice
CLR	Commonwealth Law Reports
Cmnd	Command Paper
CP	Consultation Paper
DC	District of Columbia
E.H.R.L.R.	European human rights law review (Zeitschrift)

E.N.E.L.	Enel S.p.A. (Ente Nazionale per l'Energia eLettrica)
EC	European Communities
ECA	European Communities Act 1972
ECHR	European Court of Human Rights
EG	Europäische Gemeinschaften
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMI	Electric and Musical Industries Ltd
EMRK	Europäische Konvention für Menschenrechte
EPL	European Public Law (Zeitschrift)
ESRC	Economic and Social Research Council
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWHC	England & Wales High Court (Administrative Court)
ex p.	ex parte
f	folgende
F.2d	Fälle des <i>United States Court of Appeals</i> im <i>Federal Reporter, Second Series</i>
FBI	Federal Bureau of Investigation
FC	Social Security Commissioner Decisions: Family Credit
ff	fortfolgende
Fn	Fußnote
GCHQ	Government Communications Headquarters
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
HanseLR	Hanse Law Review (Zeitschrift)
HC	House of Commons
HCA	High Court of Australia
HL	House of Lords
HMCS	Her Majesty's Courts Service
Hrsg	Herausgeber
HS	Halbsatz
ICON	International Journal of Constitutional Law (Zeitschrift)

ICTY	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia
insb	insbesondere
JB	Juristische Blätter (Zeitschrift)
JFS	Jewish Free School
JP	Justice of the Peace and Local Government
JRP	Journal für Rechtspolitik (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
KB	Law Reports – King’s Bench Division
L.Q.R.	Law Quarterly Review (Zeitschrift)
LJ	Lord Justice of Appeal
LS	Leitsatz
Ltd	Private company limited by shares
Mill	Million/en
MLR	Modern Law Review (Zeitschrift)
MoJ	Ministry of Justice
MP	Member of Parliament
Mrd	Milliarde/en
NGO	Non-Governmental Organization
No	number
Nr	Nummer
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
oä	oder ähnliches
OJLS	Oxford Journal of Legal Studies (Zeitschrift)
ÖJZ	Österreichische Juristen-Zeitung
OLR	Otago Law Review (Zeitschrift)
P.L.	Public Law (Zeitschrift)
P.Q.	Political Quarterly (Zeitschrift)
PA	Parliamentary Affairs (Zeitschrift)
PACE	Parliamentary Assembly of the Council of Europe (Parlamentarische Versammlung des Europarates)
PH	Parliamentary History (Zeitschrift)
Pol.St.	Political Studies (Zeitschrift)
Pty	Proprietary company
QB	Law Reports, Queens Bench Division
QC	Queen’s Counsel

R	Rex/Regina
REV	Revision
Rs	Rechtssache
S	Seite/n
Sec	section
Slg	Sammlung
SNP	Scottish National Party
SLR	Statute Law Review (Zeitschrift)
sog	sogenannte
St Tr	State Trials
Tz	Textziffer
u	und
U.T.L.J.	University of Toronto Law Journal (Zeitschrift)
ua	unter anderem/n
UAbs	Unterabsatz
UK	United Kingdom
UKHL	Fallsammlung des United Kingdom House of Lords
UN	United Nations
US	United States
USA	United States of America
v	versus oder vom/n
VfGH	Österreichischer Verfassungsgerichtshof
vgl	vergleiche
vol./Vol	volume
VJTL	Vanderbilt Journal of Transnational Law (Zeitschrift)
V.L.R.	Virginia Law Review (Zeitschrift)
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
WA	Written Answer (im House of Lords Hansard)
Web JCLI	Web Journal of Current Legal Issues (Zeitschrift)
VVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
zB/ZB	zum Beispiel
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Einleitung

Barack Obama behauptete am 10. September 2013 in seiner vielbeachteten Ankündigung, einen US-amerikanischen Militäreinsatz in Syrien vom Kongress der Vereinigten Staaten autorisieren lassen zu wollen, er sei “*president of the world’s oldest constitutional democracy*”.¹ *Joshua Rozenberg* hat dazu in der britischen Tageszeitung *The Guardian* zu Recht bemerkt,² dass *Obama* hiermit entweder Großbritannien als den größten Verbündeten der USA beleidigt oder eine gewisse Ignoranz an den Tag gelegt habe, haben doch die USA erst 1787 einen ersten Verfassungsentwurf vorgelegt,³ etwa ein Jahrhundert nachdem in England bereits im Jahr 1688 mit der *Bill of Rights* die Parlamentsouveränität gesetzlich verankert und die *Glorious Revolution* beendet wurde.⁴ Auch diese Ignoranz ist einer der Gründe, warum sich der Verfasser dieser Arbeit einem Thema widmet, das ebenfalls kaum Resonanz in der deutschsprachigen Rechtsliteratur findet.⁵

Ein weiterer Grund kann gleich zu Beginn mit einem Zitat aus der britischen Fachliteratur angeführt werden:

*“We have in fact been doing something unique in the democratic world. We have been transforming an uncodified constitution into a codified one, but in a piecemeal and ad hoc way. [...] Constitutional reform [...] has by no means reached its end-point.”*⁶

Dieses Zitat unterstreicht das Einzigartige am Verfassungswandel Großbritanniens und damit die aktuelle Relevanz dieser Arbeit. Sie soll die zumindest im deutschsprachigen Raum spärlich

¹ Vgl das Skript der Rede unter <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/10/remarks-president-address-nation-syria> (21.09.13).

² Vgl *The Guardian* v 02.09.2013, abrufbar unter <http://www.theguardian.com/law/2013/sep/02/syria-military-action-constitutional-convention> (21.09.13).

³ Die Verfassung trat erst am 4. März 1789 in Kraft, vgl *Rodgers*, *United States Constitutional Law*, 109.

⁴ Vgl dazu unten S 43 ff.

⁵ Vgl für die wenigen rechtswissenschaftlichen Autoren etwa *Fröhlich*, Von der Parlamentsouveränität zur Verfassungssouveränität; *Kovács*, Lord Chancellor v. Supreme Court, *HanseLR* 2005, 89 ff; *Sydow*, Parlamentssuprematie und Rule of Law; *Sydow*, Der geplante Supreme Court für das Vereinigte Königreich im Spiegel der britischen Verfassungsreformen, *ZaöRV* 2004, 65 ff und *Tiefenthaler*, Ein Supreme Court für das Vereinigte Königreich, *JRP* 2009, 246 ff. Für eine politikwissenschaftliche Aufarbeitung vgl etwa *Haring*, *Merten*, Verfassungswandel in Großbritannien - Von Margaret Thatcher bis Tony Blair, Osnabrück 2006 oder *Rohde*, *Katrin*, Die britischen Verfassungsreformen unter Tony Blair 1997 bis 2001, Berlin 2003.

⁶ *Bogdanor*, *The new British Constitution*, 231.

vorhandene Rezeption der britischen Verfassungsreform(en) erweitern und dazu beitragen, unseren britischen Nachbarn jedenfalls verfassungsrechtlich besser zu verstehen.

Jahrhundertlang war die britische Verfassung das Produkt eines schrittweisen und evolutionären Wandels. Wie der britische Politologe und Verfassungsexperte *Vernon Bogdanor* dies jüngst in seinem Buch *The New British Constitution* (2009) beschrieb, hat es in Großbritannien nie einen Neustart (*fresh start*) wie in Italien 1948, Deutschland 1949 oder wie in Indien 1950 gegeben.⁷ Seit dem 17. Jahrhundert hat Großbritannien keinen einschneidenden Punkt in seiner Verfassungsgeschichte mehr erlebt. Es gab im Vereinigten Königreich nie einen *Independence Day* wie in den USA oder eine *Fête nationale* wie in Frankreich. Anlässe hätte es freilich auch in Großbritannien gegeben: Nennen ließen sich hier das Jahr 1707, dem Jahr des schottischen „Beitritts“ zum Königreich, oder das Jahr 1801 als sich Irland und Großbritannien vereinigten oder schließlich das Jahr 1921, in dem Irland bis auf Nordirland die Unabhängigkeit errang und so das heutige Vereinigte Königreich geboren wurde.⁸ Jedoch mag die englische Dominanz über Schottland und Irland zumindest als einer der Gründe gelten, warum aus diesen Jahreszahlen kein britischer Unabhängigkeitstag geworden ist oder werden konnte. Und dies wiederum kann als ein Exempel für die eher pragmatische Sichtweise der Briten dienen, dass an diesen Daten eben kein gänzlich neuer britischer Staat gegründet wurde. Diese pragmatische Sichtweise gepaart mit dem schrittweisen und evolutionären Fortschreiten der britischen Verfassungsentwicklung werfen vor allem verfassungsrechtliche Fragen auf, deren Beantwortung sich diese Arbeit zur Aufgabe gemacht hat:

- Woher kommt die britische⁹ Verfassung?
- Wie stellt sich die britische Verfassung heute dar und wie definiert sie sich?
- Welche Konfliktslagen birgt das System der britischen Verfassung in sich?
- Welche Reformen erfährt und wird die britische Verfassung noch erfahren?
- Ist das Vereinigte Königreich als letztes europäisches Land ohne kodifizierte Verfassung auf dem Weg, sich vom System der politischen Verfassung abzuwenden, hin zu

⁷ *Bogdanor*, *The new British Constitution*, 11.

⁸ Vgl dazu unten S 43.

⁹ Zur Begrifflichkeit der „englischen“ und der „britischen“ Verfassung vgl *Jacob*, *The Republican Crown*, 305 ff. *Jacob* deckt hier gewisse systematische Unterschiede zwischen der eher traditionsbewussten, aber eher ausdruckslosen englischen und der eher versteckten, aber wirkungsvolleren schottischen Verfassung. Zur verwendeten Begrifflichkeit in dieser Arbeit siehe unten S 7.

einem rechtsnormativen Verfassungssystem mit einer kodifizierten Verfassung?

Anhand der Beantwortung dieser Fragen sollen die folgenden fünf dieser Arbeit zugrundeliegenden Hypothesen untersucht werden:

1. Die britische Verfassung ist aus einem immerwährenden Kampf zwischen Krone und Parlament entstanden. Das britische Parlament, erwachsen aus dem Freiheits- und Selbstbestimmungsdrang der Menschen Großbritanniens, behauptete sich schließlich gegenüber der Krone und etablierte sich zu einem herausragenden Instrument demokratischer Herrschaft, getragen vom Prinzip der Parlamentsouveränität.
2. Aufgrund der *Rule of Law* und des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts ist jedoch die bisherige Allmacht der Parlamentsouveränität gebrochen. Die sich nunmehr etablierende Unterscheidung zwischen einfachem Parlamentsgesetz und Verfassungsgesetz hat zur Entwicklung einer Verfassung von Werten anstatt einer Verfassung der politischen Prozesse geführt. Die Verfassungsstruktur Großbritanniens scheint sich damit hin zu der eines Rechtsstaats nach kontinentaleuropäischem Muster zu wandeln.
3. Die Verfassung Großbritanniens, welche *Dicey* und *Bagehot* so eingehend, vielzitiert und in einer verfassungsrechtlichen Schärfe beschrieben, wie es sie wohl nie zuvor in Großbritannien gegeben hat, existiert nicht länger. Seit den Reformen der Regierung *Blair* ab dem Jahr 1997 befindet sich Großbritannien in einem Prozess des Umbruchs, der eine unkodifizierte Verfassung Stück für Stück in eine kodifizierte Verfassung verwandelt.
4. In Großbritannien steht der formale Schritt von der Parlaments- zur Volkssouveränität noch aus. Die Allmacht des Parlaments als Verfassungsgeber und Souverän wird jedoch durch den Vorrang des Unionsrechts und die europäischen Menschenrechtskonvention eingeschränkt. Insbesondere der *Human Rights Act 1998* will die Briten zum Staatsbürger mit Rechtsbefugnissen werden lassen, die der Willkür von zufälligen Parlamentsmehrheiten entzogen sind.
5. Das Gerüst der britischen Verfassung wird auf lange Sicht rechtsnormativer Natur sein, da die Verfassung gewährleisten muss, dass jedermann und jede Behörde der *Rule of Law* und nicht dem Monarchen oder der unbegrenzten Macht des Parlaments unterworfen ist. Die Zwischenräume dieses Gerüsts werden aber ausgefüllt durch ein flexibles und politisches Verfassungsverständnis.

Diese Arbeit gliedert sich in fünf Teile: Dargestellt wird die historische Entwicklung bis zum Einheitsstaat (1. Teil), das System der heutigen Verfassung (2. Teil), die wichtigsten

Verfassungsreformen (3. Teil), der Wandel der britischen Verfassung (4. Teil) sowie die die daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen und die Konklusion (5. Teil).

Tradition und Geschichte sind für Großbritannien ein untrennbarer Teil der Verfassung, da die britische Verfassung geschichtlich gewachsen ist.¹⁰ Deshalb beschäftigt sich der **1. Teil** dieser Arbeit mit der britischen Verfassungsgeschichte, genauer, mit der historischen Entwicklung des Vereinigten Königreichs ausgehend vom frühen Parlamentarismus des 13. Jahrhunderts bis zum Einheitsstaat 1921, wobei jedoch der Schwerpunkt auf die Emanzipation des Parlaments bis zum 18. Jahrhundert gelegt wird. Die Darstellung erfolgt in chronologischer Reihenfolge anhand der einzelnen Monarchen bzw deren Dynastien. Dieser Teil widmet sich der Untersuchung vor allem der ersten These, nämlich, dass die britische Verfassung aus einem immerwährenden Kampf zwischen Krone und Parlament hervorgegangen ist, welcher seinen Ursprung im Drang des Menschen auf Selbstbestimmung hat. Im zweiten Abschnitt dieses 1. Teils wird weiters auf die der britischen Verfassung zugrunde liegenden Werte und Normen eingegangen, die ihren Ursprung nicht zuletzt in den Aufklärungstheorien von *Bacon*, *Hobbes*, *Locke*, *Harrington* und *Milton* haben.

Um dem Titel dieser Arbeit gerecht zu werden, befasst sich der 3. Teil selbstverständlich mit den britischen Verfassungsreformen. Um jedoch diesen gravierenden Reformprozess verstehen zu können, ist es unausweichlich, auch das System der britischen Verfassung zu verstehen. Dieses Verständnis soll zunächst durch den **2. Teil** geschaffen werden, da das Vereinigte Königreich neben San Marino das einzige europäische Land ohne eine zusammenhängende¹¹ kodifizierte Verfassungsurkunde ist. So kennen unter den demokratischen Staaten weltweit nur noch Israel und Neuseeland diesen Zustand einer verfassungsrechtlichen Existenz ohne zusammenhängende kodifizierte Verfassung. Der Umstand, dass Großbritannien über keine kodifizierte Verfassung verfügt, mag manchen verwundern, kann doch aus kontinentaleuropäischer Sicht das Fehlen eines einzigen kodifizierten Verfassungsdokuments als ein Manko erscheinen. Der schlechte Ruf der britischen Verfassung als eine *“unwritten, unassembled and imprecise collage of discrete*

¹⁰ Vgl hierzu auch zusammenfassend *Jennings/Ritter*, Das britische Regierungssystem, 29.

¹¹ Damit ist keine abschließende textliche Einheit gemeint, da beispielsweise auch das österreichische Bundesverfassungsgesetz durch immer neue Gesetze im Verfassungsrang erweitert wird.

parts”¹² entpuppt sich bei genauerer Betrachtung jedoch als Fehlannahme, da zunächst in formeller Hinsicht zu beachten ist, dass die britische Verfassung teilweise geschrieben, jedoch nicht kodifiziert ist.¹³ Das heißt, dass zwar niedergeschriebene Dokumente mit Verfassungsgehalt existieren, jedoch kein einheitliches kodifiziertes und zusammenhängendes Dokument wie das österreichische Bundesverfassungsgesetz oder das deutsche Grundgesetz. Dieses Fehlen eines einheitlichen Dokuments kann alles andere als ein Nachteil sein. Denn für eine erwachsene und effektiv funktionierende politische Gemeinschaft wie die Großbritanniens zeichnen nicht zuletzt auch Strukturen aus traditionellen Verfassungsformen verantwortlich.¹⁴ Verfassungsrecht im formellen Sinn aber kannte das britische Recht bis in seine jüngste Geschichte dennoch nicht: so kann von einer Anerkennung von „Verfassungsgesetzen“ erst ab dem Jahr 2002 und der *Thoburn*-Rechtsprechung des *High Court* gesprochen werden, deren verfassungsrechtlicher Brisanz und Wichtigkeit im 2. Teil Rechnung getragen wird.¹⁵

Der 2. Teil befasst sich daher im 1. Abschnitt auch mit einer rechtshistorischen Betrachtung der wichtigsten Verfassungsprinzipien, um so die Entwicklung des modernen britischen Verfassungsstaates aufzuzeigen. Es wird dargelegt, dass unkodifizierte Konventionen, Verfassungstheorien, das *Common Law* und Prinzipien wie das der Parlamentssouveränität oder das der *Rule of Law* eine herausnehmende Rolle in der Entwicklung der britischen Verfassung spielen. Diese Analyse leitet über zu den daraus zu schließenden Schlussfolgerungen (3. Abschnitt) und beleuchtet anschließend im letzten und 4. Abschnitt die Konfliktlagen der britischen Verfassung: Anhand eines praktischen Falls aus der englischen Rechtsprechung und einem Seitenblick auf das US-amerikanische Fallrecht wird die oben dargestellte Hypothese untersucht, ob die von den Gerichten angewandte *Rule of Law* und der von ihnen zu beachtende Vorrang des Unionsrechts zu einer Einschränkung des Prinzips der Parlamentssouveränität führt.

Großbritannien hat innerhalb der letzten fünfzehn Jahre gravierende Verfassungs- und Regierungsreformen erfahren, die eines Tages in eine kodifizierte und geschriebene Verfassung münden könnten, eine Verfassung, die statuieren könnte, dass die Macht nicht von der *Queen in Parliament*, sondern vom Volke selbst ausgeht. Der **3. Teil** untersucht daher die britischen

¹² *Foley*, Politics of the British constitution, 1.

¹³ Zu dieser Unterscheidung vgl. *Pollard/Parpworth/Hughes*, Constitutional and administrative law, 2.

¹⁴ *Loughlin*, Großbritannien, 218 und *Foley*, Politics of the British constitution, 1 f.

¹⁵ Siehe im Einzelnen S 113 ff und insbesondere S 119 ff.

Verfassungsreformen, die maßgeblich unter der Regierung *Tony Blairs* ab dem Jahr 1997 initiiert wurden, wobei die Reformen in drei große Blöcke geteilt werden: Den ersten Reformblock bilden institutionelle Reformen wie zum Beispiel die Reform eines der ältesten und aus Gewaltenteilungsgründen umstrittensten Ämter, das des Lordkanzlers (*Lord Chancellor*),¹⁶ die (unvollendete) Reform des *House of Lords* und die endgültige Trennung der Judikative von Exekutive und Legislative durch Errichtung eines *Supreme Court*. Ein zweiter Reformblock beleuchtet die schottische, irische und walisische Selbstbestimmung, also den sogenannten *Devolution*-Prozess. Und *last but not least* beleuchtet ein sich mit den Menschenrechten befassender dritter Block die Inkorporation der Europäischen Menschenrechtskonvention in das britische Recht durch den *Human Rights Act 1998* sowie die daran anschließende Diskussion um eine neue *Bill of Rights*.

Der **4. Teil** untersucht die verfassungsrechtlichen Konsequenzen der im 3. Teil dargestellten Verfassungsreformen. Dazu wird zunächst im 1. Abschnitt herausgearbeitet, was die Aufgaben einer Verfassung sind, und ob die britische Verfassung diese Aufgaben erfüllen kann. Ebenfalls dargestellt wird hier die Diskussion um eine geschriebene, dh kodifizierte Verfassung für Großbritannien. Hauptaugenmerk soll aber mit dem 2. Abschnitt auf eine sowohl verfassungsrechtliche als auch politikwissenschaftliche sehr zentrale Diskussion gelegt werden, welche sich mit der Frage befasst, ob die britische Verfassung nach den zahlreichen Reformen in erster Linie rechtsnormativer oder politischer Natur ist. Relevant ist dies vor allem für die systematische Einstufung der Verfassung Großbritanniens insbesondere in Hinblick auf eine mögliche Annäherung an kontinentaleuropäische Modelle. Die hier darzustellende Diskussion, zwischen rechtsnormativen (*red-lighter*) und politischen (*green-lighter*) Verfassungswissenschaftlern wird daraufhin untersucht werden, ob das Gerüst der britischen Verfassung auf lange Sicht rechtsnormativer Natur sein wird und ob die Zwischenräume dieses Gerüsts ausgefüllt werden durch ein flexibles und politisches Verfassungsverständnis.

Im letzten und **5. Teil** werden schließlich die Schlussfolgerungen der vier vorherigen Teile, insbesondere aber des 3. und 4. Teils getroffen. Die Frage, die es hier zu beantworten gilt, ist, welchen Einfluss die seit 1997 andauernden Verfassungsreformen auf die historisch gewachsene Verfassung haben und ob der damit zusammenhängende Wandel der britischen Verfassung einen Wendepunkt in der Verfasstheit Großbritanniens darstellt. Es ist die Frage, ob

¹⁶ Vgl dazu ausführlich unten S 116 ff.

die alte Verfassung noch existiert und wenn nicht, durch was sie ersetzt wurde. In diesem Teil wird zudem der Frage nachgegangen, ob sich aus dem heutigen Erscheinungsbild der britischen Verfassung nicht ein Zukunftsmodell ableiten lässt, das den Eigen- und Besonderheiten des britischen Verfassungssystems gerecht wird.

Warum Großbritannien so „anders“ ist, mag politische Gründe haben. Diese Arbeit wird aber darlegen, dass vor allem rechtliche Gründe für das „Anderssein“ Großbritanniens verantwortlich sind. Rechtliche Gründe meinen dabei vor allem verfassungsrechtliche Gründe, welche auf die lange demokratische Geschichte des Vereinigten Königreichs zurückzuführen sind. Zunächst müssen daher die verfassungsrechtlichen Wurzeln untersucht werden.

1. Teil: Historische Entwicklung bis zum Einheitsstaat

Zunächst ist zu erläutern, warum ein nicht unerheblicher Bestandteil dieser Arbeit rechtshistorischen Betrachtungen gewidmet ist, nachdem doch der Titel auf die aktuelle und vor allem zukünftige Lage der britischen Verfassung den Fokus legt.

Im Gegensatz zu dem britischen Politikwissenschaftler und Historiker *Samuel Finer*, der die britische Verfassung als ein „Sammelsurium von Gesetzen, deren Auslegungen, aus Verfassungskonventionen, aus dem Recht und der Überlieferung des Parlaments, aus *Common Law*-Prinzipien und aus Rechtsprechung“ ansieht,¹⁷ versteht der britische Rechtswissenschaftler *Joe Jacob* die britische Verfassung als einfach und komplex zugleich.¹⁸ Nach *Jacob* ist die britische Verfassung einfach, weil sie nicht bemerkt wird. Bemerkte wird sie deshalb nicht, weil sie nicht als ein einziges Schriftstück existiert, ja mehr noch, weil der Großteil der britischen Verfassung unkodifiziert ist: Übertragen auf das europäische Festland bedeutet das, dass kein dem österreichischem Bundesverfassungsgesetz oder dem deutschen Grundgesetz vergleichbares Verfassungsdokument existiert. Nach *Jacob* ist die Verfassung aber gerade auch deshalb einfach, weil es zu ihrem Verständnis „lediglich“ einer historischen Betrachtung bedarf.¹⁹ Und das wiederum macht die britische Verfassung komplex: ihre Entwicklung begann lange vor der Aufklärung und sie ist untrennbar mit der britischen Gesellschaftsgeschichte verwoben. Vor diesem Hintergrund wird sodann auch die Existenz von andernorts gänzlich unbekanntem Ämtern wie dem des Lordkanzlers oder der Erblords verständlich.²⁰ Die hier vertretene Ansicht ist es, dass der Darstellung von *Jacob* gefolgt werden muss, da die britische Verfassung eben kein bloßes Sammelsurium von Gesetzen und Konventionen ist, sondern ein Gefüge, das im Laufe der Zeit entstanden ist und nur durch das Verständnis eben dieses Laufes der Zeit durchdrungen werden kann.

Das Verständnis der aktuellen Entwicklung der Verfassung des Vereinigten Königreichs ist geradezu abhängig von einer intensiven historischen Betrachtung und wird deshalb auch an den Beginn dieser Arbeit gestellt. Nicht zuletzt nahm auch der neuzeitliche Verfassungsstaat

¹⁷ *Finer/Bogdanor/Ruden*, *Comparing Constitutions*, 40.

¹⁸ *Jacob*, *Constitutional Law Reform*, 73 f.

¹⁹ *Ebenda*, 74.

²⁰ Vgl zur Reform dieser beiden Institutionen unten S 108 und 112.

vor allem deshalb in der englischen Verfassungsgeschichte Gestalt an, da dessen Entwicklungsprinzip ein historischer Lernprozess war, durch den rechtsstaatliche²¹ Verfassungsinstitutionen und Rechtsgewährleistungen herausgebildet wurden.²² Die Wurzeln der britischen Verfassung liegen weit vor der Aufklärung und ein Verständnis ihrer Geschichte bedingt zumindest auch die Grundkenntnis britischer Sozialkunde.²³ Geschichte und Sozialkunde müssen also auch eine Rolle bei der Darstellung der historischen Entwicklung spielen.

Bisher war immer von der *britischen* Verfassung die Rede. Was sich im Laufe dieses 1. Teils aber erweisen wird, ist, dass größtenteils die englische – also nicht die schottische, walisische oder irische – Geschichte dargestellt wird. Dies wirft die Frage auf, ob und wie die englische Politik-, Sozial- und Rechtsgeschichte ein *britisches* Verfassungsregime begründen kann. Diese Frage ist in der britischen Lehre ein bekanntes und höchst umstrittenes Problem, dessen Darstellung den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, da die rechtlichen, politischen und verfassungsmäßigen Beziehungen zwischen England, Schottland und Britannien zu komplex sind. Das lässt sich am besten mit den Worten des britischen Verfassungsrechtlers *Adam Tomkins* zusammenfassen:

*“For good or ill, Britain’s republican constitution was made in England.”*²⁴

Aber auch eine Darstellung der britischen Verfassungsgeschichte mit ihren englischen Wurzeln kann schnell ins Bodenlose geraten, da es eine Geburtsstunde, ein historisches Anfangsmoment als solches nicht gibt. Daher soll hier *Martin Loughlin* gefolgt werden, der eine historische Betrachtung anhand der Praxis des parlamentarischen Regierungssystems vornimmt.²⁵

Die Frühgeschichte der britischen Verfassung ergibt sich aus der Darstellung der Auseinandersetzung zwischen der Krone und den anderen Teilen des Königreichs, in denen die Krone die freie Ausübung ihrer Macht gegen Beschränkungen und Institutionalisierungen

²¹ Vgl aber zum Unterschied zwischen Rule of Law und Rechtsstaat unten S 75 ff.

²² *Zippelius*, Entwicklungslinien in der Rechtsgeschichte, 865 (875) in: *Germann/de Wall* (Hrsg), Bürgerliche Freiheit und christliche Verantwortung.

²³ Siehe hierzu auch die Unterscheidung *Bagehots* der Verfassungsinstitutionen in ehrwürdige (*dignified*) und effiziente (*efficient*), vgl unten S 85.

²⁴ *Tomkins*, Our republican constitution, 114.

²⁵ Vgl hierzu *Loughlin*, Großbritannien, 218 ff.

verteidigte bzw. aufgeben musste. Aus diesen Auseinandersetzungen entstand schlussendlich eine zusammengesetzte souveräne Macht: die Krone im Parlament (*Crown in Parliament*). Der Begriff der *Crown in Parliament* findet sich in jedem *Act of Parliament*, also in jedem Parlamentsgesetz. Ein solches wird formell durch die Königin erlassen – “*Queen in Parliament*” ersetzt also *Crown in Parliament*. *Queen in Parliament* setzt sich zusammen aus einem monarchischen und einem parlamentarischen Element: aus der Königin selbst und aus dem Unter- und dem Oberhaus.²⁶ Zu Beginn eines *Act of Parliament* heißt es dann auch regelmäßig:

BE IT ENACTED by the Queen's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows: ...

In der rechtlichen Theorie ist es zwar unbestritten, dass es die *Queen in Parliament* ist, die für die Gesetzgebung verantwortlich ist: sie erkennt theoretisch weder einen höheren Gesetzgeber noch eine Beschneidung ihrer eigenen Gesetzgebungskompetenzen an.²⁷ Jedoch ist es faktisch die Regierung, die regelmäßig Gesetzesinitiativen einbringt und es obliegt dem Ober- und Unterhaus sowie der Regierung, den Gesetzgebungsprozess zu beaufsichtigen. *Queen in Parliament* ist somit lediglich ein rechtliches Etikett.

Der Begriff der Krone stammt aus dem frühen Mittelalter. Bereits im 14. Jahrhundert war die Unterscheidung geläufig. Der Begriff *crown* bildete schon damals die Unterscheidungsgrundlage zwischen privat und öffentlich sowie zwischen ererbter Stellung und Amt (*lordship* und *office*).²⁸ Diese schon im 14. Jahrhundert bekannte Unterscheidung geht nicht zuletzt auch auf die *Magna Charta* von 1215 zurück.²⁹ Deren Bedeutung liegt darin, dass die Rolle des Herrschers als *dominus* gebändigt, seine Stellung als *rex* aber gestärkt wurde. Die Macht des Königs wurde namentlich dadurch begrenzt, dass ihm auferlegt wurde, seine Macht nur durch seinen Rat (*curia regis*) auszuüben. Die *Magna Charta* stellte damit fest, dass Akte des Königs einen offiziellen Charakter haben und bestimmten Formalitäten folgen müssen. In

²⁶ Dicey, *Law of the Constitution*, 3.

²⁷ Feldman, *Can and Should Parliament Protect Human Rights?*, EPL 2004, 635 (637).

²⁸ Loughlin, *Großbritannien*, 221.

²⁹ Siehe hierzu unten S 10 f.

einem so verstandenen Begriff der Krone hat das britische Verständnis von Hoheitsgewalt seinen Ausgang.

Die folgenden Ausführungen untersuchen die eingangs aufgeworfene Hypothese, dass die britische Verfassung aus einem immerwährenden Kampf zwischen Krone und Parlament entstanden ist, und dass sich das britische Parlament, erwachsen aus dem Freiheits- und Selbstbestimmungsdrang der Menschen Großbritanniens, schließlich gegenüber der Krone behauptete und zu einem herausragenden Instrument demokratischer Herrschaft, getragen vom Prinzip der Parlamentsouveränität etablierte. Die nachfolgende Darstellung fasst jedoch zunächst die Entwicklungsgeschichte des englischen bzw des britischen Parlaments vom 9. Jahrhundert bis zur Ausrufung der *Cromwellschen* Republik 1649 zusammen.

1. Abschnitt: Die Entwicklung des britischen Parlaments bis 1649

A. Der frühe englische Parlamentarismus bis zum 13. Jahrhundert

I. Sachsen und Normannen

Es war ein Sachse, König *Alfred der Große*, 871-899, der als König von Wessex die erste dauerhafte Steuer (*danegeld*)³⁰ einführte, und so Wessex zum Kern des heutigen Englands machte, weshalb er schon zu damaliger Zeit als *Rex Anglorum* galt.³¹ Er bildete zudem Amtsträger an seinem Hof aus und arbeitete eng mit Vertretern der Kirche zusammen. Bereits die Regierung *Alfreds* war nach dem Prinzip des "*self government at the king's command*" ausgerichtet: Zuständigkeiten wurden zentralisiert, praktische Aufgaben aber dezentralisiert.³²

Nach der Eroberung Englands 1066-1071 durch den Normannenkönig *Wilhelm der Eroberer* erstarkte das englische Lehnswesen zunehmend, da auch der Adel seiner Besitzungen beraubt wurde. Schon in dieser Periode der normannischen Herrschaft (1066-1154) stand dem König die mehrmals im Jahr tagende *Curia regis* (als Teil des *Magnum Consilium*) zur Seite, ein zentraler Hofrat, der als Vorform des Oberhauses (*House of Lords*) angesehen werden kann. Dem Rat gehörten Kronvasallen, Bischöfe, Äbte und die obersten Hofbeamten an, die der

³⁰ Eine Steuer zur Abwehr der Wikinger.

³¹ *Schröder*, Englische Geschichte, 9.

³² *Schröder*, Englische Geschichte, 9. *Schröder* macht diese Art des Regierungssystems am Beispiel des Münzwesens fest: Es war zentrales Recht des Königs, Münzen zu prägen – Prägerechte aber gab es im ganzen Land.

König einlud. Der Rat war neben seiner Beratungsfunktion für den König auch oberste Gerichtsinstanz wie noch bis zum Jahr 2009 das *House of Lords*.

Die sächsischen und normannischen Herrscher vertrauten mithin schon im 9. Jahrhundert nicht nur sich selbst, sondern waren auf ein Beratungsgremium angewiesen.

II. Anjou-Plantagenet und die Magna Charta 1215

Der normannischen Herrschaft folgte 1154 die Dynastie des Hauses *Anjou-Plantagenet* (1154-1399).³³ Ob der häufigen Abwesenheit König *Johns* wegen diverser militärischer Auseinandersetzungen kam es unter den Vasallen zu einer Stärkung ihrer Machtposition. Der erfolglose Krieg in der Normandie (Schlacht von Bouvines) und *Johns* Versuch, die Kriegskasse durch das Auspressen des Landes wieder aufzufüllen, führten zu einer Rebellion des Adels und des Klerus. Ergebnis dieses Adelsaufstandes war die *Magna Charta Libertatum* (Große Freiheitsurkunde) vom 15. Juni 1215. Schon hier zeigen sich der chronische Geldmangel der Krone und dessen Auswirkungen auf das Zusammenspiel zwischen königlichem Rat und dem Monarchen selbst.

Aus historischer Sicht war die *Magna Carta* zunächst lediglich eine förmliche Streitbeilegung zwischen der Krone und dem Adel; sie erleichterte einige der Nöte des Bürgertums und beschränkte die bis *dato* unbegrenzte Macht des Königs, insbesondere dessen Methoden, zu Geld zu kommen. Die *Magna Carta* statuierte unter anderem die Freiheit der Kirche und das Recht der Kaufleute auf eine angemessene Besteuerung. Erwähnenswert ist, dass etwa neunzig Prozent der Charta nichts mit den Einzelrechten und Freiheiten der Bürger zu tun haben, sondern lediglich den Einfluss des Adelsstandes in der Lehenspyramide sichern.³⁴ Geschützt wurde damals also lediglich das Interesse des Adels gegenüber dem König.

Die große Bedeutung der *Magna Charta* liegt jedoch in der moralischen und symbolischen Geltung, die augenscheinlich wird, wenn man in König *John* die Allmacht des Staates und in dem niederen Adel die „Untertanen“ sieht, die auf ihren Freiheitsrechten beharren um „Bürger“ zu werden.

³³ Vgl ausführlich zu den Plantagenet-Königen: *Carpenter*, *The Plantagenet Kings*, *New Cambridge Medieval History*, Vol 5, 314 ff.

³⁴ Weiterführend *Geisseler*, *Reformbestrebungen im Englischen Verfassungsrecht*, 17 f.

Weitere Bestandteile der *Magna Charta* waren:³⁵

- Die Reduktion der Feudalleistungen des Adels an den König und Reglementierung ihrer Erhebung, was zu einer fiskalpolitischen Abhängigkeit des Königs führte;³⁶
- Regeln im Gerichtswesen: der Ausschluss des Verlusts des Geschäftsvermögens als Gerichtsstrafe für Freie; Adlige waren von ihresgleichen zu richten; die Strafe muss sich nach dem Vergehen richten; Garantie auf ein faires Verfahren;³⁷
- Schutz der Bauern vor Übergriffen des Königs;
- Handelserleichterungen;³⁸
- Der Einsatz von nur noch rechtskundigen und das Recht beachtenden Sheriffs;³⁹
- Gewährleistungen der Rechte und Freiheiten der Kirche;⁴⁰
- Die Befugnis der Barone, den König zur Friedenswahrung zu zwingen.⁴¹

Die Bedeutung der *Magna Carta* ergibt sich aus der Erklärung und Bekräftigung der Freiheiten der „*freemen of the realm*“, der „Freien des Reiches“.⁴² Dass das Recht auf ein Verfahren vor einer Jury garantierte von nun an die Durchsetzung dieser Rechte. Und nicht zuletzt verpflichtete die *Magna Charta* den König, sich dem Recht zu unterwerfen.⁴³ Die *Magna Charta* war mithin eines der ersten Zeugnisse des Selbstbestimmungsrechts der Menschen von England.

³⁵ Vgl die Aufzählung in *Kley*, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 37.

³⁶ *Magna Charta*, Ziffer 12 und 14, abrufbar unter <http://www.constitution.org/eng/magnacar.htm> (23.06.13).

³⁷ Ebenda, Ziffern 20-41.

³⁸ Ebenda, Ziffern 23 und 28 sowie 41.

³⁹ Ebenda, Ziffer 45.

⁴⁰ Ebenda, Ziffer 1.

⁴¹ Ebenda, Ziffer 61.

⁴² *Barnett*, Constitutional & administrative law, 19.

⁴³ *Carpenter*, The Plantagenet Kings, New Cambridge Medieval History, Vol 5, 320.

B. Eigentliche Entstehung des Parlaments im 13. und 14. Jahrhundert

I. Curia regis

Die *Curia regis* (deren Vorläufer wiederum der *Witenagemot*⁴⁴ war) als Vorläufer des Parlaments konnte sich so auf der Grundlage der *Magna Charta* entwickeln. Die darin zunächst hauptsächlich dem Adel zugestandenen Rechte entwickelten sich im Laufe der Zeit zu Freiheitsrechten, die für alle freien Untertanen galten. Der parlamentarische Repräsentationsgedanke verdankt seine Entstehung so der *Magna Charta*, die es ermöglichte, dass der dem König zur Seite stehende Rat auf große Teile der (freien) Bevölkerung ausgedehnt wurde.⁴⁵ Auch die zweite wichtige Funktion der *Curia regis* entwickelte sich fort: die Rechtsprechung. Waren anfangs noch die Vertreter des örtlichen Kleinadels dafür zuständig, über die Zustände im Reich zu berichten, so wurde nunmehr auch diese Aufgabe zunehmend von den *freemen*, also den Freien übernommen.

II. Parlamentum

Im weiteren Verlauf des 13. Jahrhunderts bürgerte sich der Name *Parlamentum* ein und löste den Begriff *Curia regis* ab.⁴⁶ Erstmals bezeichnete *Heinrich III.* die *Curia regis* 1236 als Parlament.⁴⁷ Der Drang der übrigen freien Bevölkerung – also nicht nur des Hofadels –, Einfluss am königlichen Hof zu gewinnen, führte schließlich zu einer Trennung der Interessen der Adligen und der Freien. Die Hinzuziehung von Vertretern der *shires* („Grafschaften“) und der *boroughs* (Burgen, Städte, Märkte etc), die für den König unentbehrlich für die Steuerbewilligung waren, wurde spätestens im Jahre 1290 Usus.⁴⁸ In dieser Trennung wird im Allgemeinen auch die Vorstufe des Zweikammersystems, also des Ober- und Unterhauses gesehen.

1332 tagten erstmals auch die *Commons* räumlich getrennt von den *Lords*. Die Bezeichnung *Commons* entstammt dem Begriff der *Common People*. Unter *Edward II.* bürgerte

⁴⁴ Altenglisch, „Das Treffen der Weisen.“

⁴⁵ *Kley*, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 38.

⁴⁶ Vgl hierzu auch *Bruckmüller*, Wurzeln des modernen Parlamentarismus, 6 f.

⁴⁷ *Kluxen*, Geschichte Englands, 113.

⁴⁸ *Schröder*, Englische Geschichte, 16.

sich der Name *Commons* als Gesamtbegriff für die regionalen Vertreter aller Freien der Grafschaften und Städte ein.⁴⁹ Spätestens das Jahr 1332 kann also als Geburtsstunde des englischen Zweikammersystems angesehen werden. Das *Parlamentum* wurde abgehalten, es trat nicht zusammen. *King in Parliament* wurde nunmehr ein situierter Begriff, da es der König war, der dem *Parlamentum* vorsah („*caput, initium et finis Parlamenti*“). Die Häufigkeit des Zusammentritts des Parlaments richtete sich nicht nach Legislaturperioden, sondern danach, wie es um die Finanzen des Hofes bestellt war und damit an der fiskalischen Notwendigkeit.⁵⁰ Wiederum zeigt sich hier, dass der „Katalysator“ der Parlamentsentwicklung der Geldmangel der Krone war, der den „Antrieb“ der Parlamentsentwicklung, den Drang zur Selbstbestimmung beschleunigte.

Auch die gesetzgeberische Kompetenz des Parlaments hat in diesem Zeitraum seinen Ursprung. Unter der Herrschaft König *Eduards I* (1272-1307) entwickelte sich zunächst das *Statute Law* in Form der sogenannten *Edwardian Statutes*.⁵¹ Zentral geltende Gesetze lösten nun die regionalen Vorschriften ab. *Statute Law* durfte sich nur jenes Recht nennen, das von den *Commons* vorgeschlagen wurde. Zwar durften diese und die *Lords* kein materiell neues Recht erlassen, ihnen wurde aber die durchaus wichtige Aufgabe zu Teil, bestehendes Recht aufzunehmen und es neuen Verhältnissen anzupassen. Materiell neues Recht sowie die Inkraftsetzung der *statutes* oblag aber allein dem König.⁵²

Von einem Mitregieren des Parlaments oder gar von einer Parlamentssuprematie⁵³ konnte jedoch keine Rede sein. Das Parlament war im Grunde immer „nur“ der größte Rat des Königs.⁵⁴ Nichtsdestotrotz kann diese Zeit als Geburtsstunde einer englischen „Legislative“ gesehen werden.⁵⁵

⁴⁹ Kluxen, Geschichte Englands, 118.

⁵⁰ Kley, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 38.

⁵¹ Carpenter, The Plantagenet Kings, New Cambridge Medieval History, Vol 5, 344.

⁵² Kley, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 39 f.

⁵³ Siehe hierzu unten, Geschichte der wesentlichsten Prinzipien, S 52 ff.

⁵⁴ Kluxen, Geschichte Englands, 123.

⁵⁵ Kluxen, Geschichte Englands, 121.

C. Der Ausgang des Mittelalters

I. Die Dynastie Lancaster

Während der Dynastie der drei Lancaster-Könige (1399-1461) erfährt die Entwicklung des britischen Parlamentarismus mehrere herbe Rückschläge. Beginnend mit dem Hundertjährigen Krieg (1339-1453), der in einer Fehde zwischen dem englischen König *Eduard III.* und Frankreich begründet war, geriet die Entwicklung ins Stocken. Das Parlament, mittlerweile klar in Ober- und Unterhaus getrennt,⁵⁶ befasste sich fast nur noch mit der Bewilligung von Geldern zur Finanzierung des Erbkrieges. *Eduard III.* setzte sich wiederholt über die Verweigerungen des Parlaments hinweg und zog widerrechtlich Steuern ein, wodurch 1381 sogar ein Bauernaufstand ausgelöst wurde. Auch der Nachfolger *Eduards III.*, *Heinrich V.* verzettelte sich bis zu seinem Tod 1422 immer wieder in Kriege. Sein einjähriger Sohn, *Heinrich VI.*, konnte die Macht nicht ausüben, was in einer Auseinandersetzung der regierenden Herzöge endete und schließlich in die sogenannten Rosenkriege führte.

Im Jahr 1430 wurde trotz der widrigen Umstände ein weiterer Meilenstein für das Parlament, genauer, das Unterhaus gesetzt: In diesem Jahr trat ein Gesetz in Kraft, das das Wahlrecht zur besseren Ordnung des Wahlvorgangs für die nächsten vier Jahrhunderte festsetzte. Die sogenannten „40 Schilling-Freeholders“, also jene freien Bauern die mindestens 40 Schilling aus ihrem Land erwirtschafteten, waren nunmehr wahlberechtigt.⁵⁷

II. Rosenkriege

Auch unter den sogenannten Rosenkriegen schritt die Entwicklung des englischen Parlaments bis auf das geänderte Wahlrecht nicht merklich voran. Die „rote Rose“ (*Heinrich VI.* mit Gemahlin *Marguerite von Anjou*) unterlag in den Wirren um die Vorherrschaft gegen die „weiße Rose“ (zunächst *Eduard IV.*, dann dessen Bruder *Richard III.*). Im Jahre 1483 anerkannte das Parlament *Richards* Machtanspruch, verurteilte alle ungesetzlichen Zwangsanleihen und führte auch die Gesetzgebung fort. *Richard III.* aber kümmerte sich nicht um die Beschlüsse des Parlaments. Zutreffend wird die Zeit der Rosenkriege daher als „Magnatenanarchismus“ bezeichnet.⁵⁸

⁵⁶ Kley, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 40.

⁵⁷ Kluxen, Geschichte Englands, 124.

⁵⁸ Kluxen, Geschichte Englands, 130.

D. Die Tudors

I. Regierungspolitik und JPs

Die Familie *Tudor* herrschte von 1485 bis 1603. Verfassungsrechtlich hervor trat einer ihrer Vertreter, *Heinrich VII.*, indem er sich beauftragter Edelleute als Friedensrichter (*Justices of the Peace*), sogenannter *JPs*, bediente. Hierbei kam es darauf an, diese Friedensrichter so auszuwählen, dass sie auch ihren Einfluss geltend machen konnten. Der König wählte einflussreiche Adlige als Friedensrichter aus, die über genügend Prestige verfügten, um ihren und seinen Entscheidungen Durchsetzungskraft zu vermitteln.⁵⁹ Das Amt des Friedensrichters existiert noch heute: jedes *Magistrates' Court* in England und Wales besteht aus drei Friedensrichtern. Es ist geradezu eine britische Eigenart, wie so eine als Stärkung der Monarchie gedachte Entscheidung zugleich eine Stärkung von potentiellen Gegenkräften nach sich zieht. *Heinrichs* Sohn, *Heinrich VIII.*, führte die parlamentsfreundliche Politik seines Vaters fort und sollte in der Folge mit Rom brechen.

II. Die Reformation unter Heinrich VIII.

Heinrich VIII., seit 1509 König, berief 1529 das sogenannte Reformationsparlament ein. Das Parlament hatte seit 1523 nicht mehr getagt und *Heinrich* brauchte das Parlament für seine neue anti-klerikale Politik. Grund hierfür waren nicht zuletzt die Regierungsgeschäfte, die Kardinal und Lordkanzler *Thomas Wolsey* (1473-1530) betrieb und, das Rechtswesen ausgenommen, in größter Unordnung und leeren Kassen zurückließ.⁶⁰ Das Reformationsparlament beriet bis 1536. Unter Ausschöpfung aller Befugnisse der "*Crown in Parliament*" versuchte das Parlament, diejenigen überkommenen Privilegien zu beseitigen, die der umfassenden Herrschaft des Königs ein Hindernis waren. Das *House of Commons* wurde zur Plattform für eine Kritik an der Kirche unter *Wolsey* und erließ mehre Gesetze gegen den kirchlichen Missbrauch,⁶¹ der vornehmlich aufgrund mehrerer kirchlicher Privilegien möglich war.⁶²

⁵⁹ *Schröder*, Englische Geschichte, 23.

⁶⁰ *Kluxen*, Geschichte Englands, 185.

⁶¹ Ebenda.

⁶² *Loughlin*, Großbritannien, 221 f.

Im Jahr 1530 wurde der gesamte englische Klerus angeklagt, dass er seine geistliche Rechtsprechung ungesetzlich ausgeübt habe, und *Heinrich* verlangte seine eigene Anerkennung als Oberhaupt der Kirche von England. *Heinrich* wurde in der Folge „einziger Beschützer und einziger oberster Herr“, und „soweit es das Gesetz Christi erlaube“ „oberstes Haupt“ der Kirche.⁶³ Papst *Clemens VII.* (1478-1534) fühlte sich nicht zuletzt dadurch in die Enge getrieben und verbot 1531 eine Wiederverheiratung *Heinrichs*. In dieser Notsituation bediente sich *Heinrich* eines Mannes, der England zum souveränen Nationalstaat und zur modernen parlamentarischen Monarchie führen sollte: *Thomas Cromwell* (1485-1540), der Onkel *Oliver Cromwells*.⁶⁴ *Cromwell* war der Mann, der den Bruch mit Rom, die Reformation,⁶⁵ durchführte.

Im Zuge dieser englischen Reformation beschloss das Reformationsparlament, dass auch alle kirchlichen Anordnungen, die *Canones*, einer königlichen Erlaubnis bedurften, dass alles Kirchenrecht überprüft, und dass nunmehr geltende Gesetze erst durch des Königs Zustimmung in Kraft treten dürfen. Des Weiteren wurden alle Kleriker vor die Wahl gestellt, dem Papst oder dem König den Treueid zu leisten. Am 15. Mai 1532 unterwarfen sich die Kirchenleute mit der „*Submission of the Clergy*“⁶⁶ dem Beschluss des Reformationsparlaments, womit der König als alleiniger oberster Gesetzgeber *de facto* an die Stelle des Papstes trat,⁶⁷ der bis dahin im Wege der kirchlichen Rechtsordnung mit Hinblick auch auf die englische Krone Gesetzestreue einforderte. Ferner wurden die sogenannten Annatengesetze erlassen, welche im Ergebnis jegliche Geldzahlungen an Rom verboten. Nicht zuletzt durch den *Act in Restraint of Appeals*, ein Gesetz, das 1533 alle Appellationen vor den kirchlichen Gerichten in Rom in Ehe- und Testamentssachen verbot, wurde die Souveränität des Königreichs begründet. 1534 wurde dann endgültig die Trennung von Rom mit dem *Act of Supremacy 1534* vollzogen.

Trotz der Stärkung der königlichen Macht erhöhte die wesentliche Mitwirkung des Parlaments an diesen Gesetzgebungsakten dessen legislativen und politischen Einfluss und formte ein „institutionelles Selbstbewusstsein“.⁶⁸ „*King in Parliament*“ erhielt nun eine neue

⁶³ *Kluxen*, Geschichte Englands, 186.

⁶⁴ Vgl zu *Oliver Cromwell* unten, Der Englische Bürgerkrieg, S 23 ff.

⁶⁵ Ebenfalls geläufig ist der Begriff „Tudor-Revolution“, vgl *Kluxen*, Geschichte Englands, 196 ff.

⁶⁶ Der *Submission of the Clergy Act 1533* ist noch heute gültiges Recht, abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/aep/Hen8/25/19/contents> (23.06.13).

⁶⁷ *Kluxen*, Geschichte Englands, 187.

⁶⁸ *Kley*, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 41.

Bedeutung, denn es entstand eine „parlamentarische Trinität [...] von König, Oberhaus und Unterhaus, bei der die souveräne Gewalt des Landes lag“. ⁶⁹ Selbst *Heinrich VIII.* anerkannte 1542, dass das Parlament auch den König einschließt, sei das Parlament doch “*knit together in one body politic*”. ⁷⁰ Die Parlamentsouveränität ⁷¹ selbst war zwar noch nicht gegeben, jedoch die Souveränität des statuierten Gesetzes. Damit einher ging eine Entwicklung, in der die Richter stärker als vorher dem *statute law* folgten, da die meist durch *Thomas Cromwell* (selbst bis 1536 Unterhausabgeordneter) veranlassten Gesetze über eine sehr genaue Wortlautfassung verfügten. ⁷²

Die englische Reformation brachte also nicht nur den Bruch mit Rom, sondern vor allem auch eine stärkere Einmischung des Parlaments in die königlichen Befugnisse. Erneut wurde das Selbstbestimmungsrecht derjenigen Menschen, die durch das Parlament vertreten waren oder besser: sich vertreten sahen, gestärkt.

III. Elisabeth I. und das Ende der Tudors

Mit dem Tod *Heinrich VIII.* (seit der Union von Wales 1536 ⁷³ König von England und Wales) begann 1547 erneut eine Zeit der Erbfolgekriege. *Maria I.* und *Philipp II.* regierten 1553-1558 und versuchten mit Gewalt den Katholizismus wieder einzuführen.

Nach *Marias* Tod wurde deren Schwester *Elisabeth I.* Königin. Sie beendete die katholische Reaktion. *Elisabeth* regierte mit Hilfe des *Privy Council*, ⁷⁴ der alle Staatsaffären behandelte, regelmäßig zusammenkam und mit Stab und Protokollführung eine bürokratisch geordnete Instanz wurde, die als Rat, Verwaltungsspitze und Exekutivbehörde die königliche Politik machte. ⁷⁵ Lokale Säulen des Herrschaftssystems waren weiterhin die Friedensrichter, ⁷⁶ die vom *High Court of King's Bench* beaufsichtigt wurden. Unter *Elisabeth* nahm die

⁶⁹ Schröder, Englische Geschichte, 24.

⁷⁰ Elton, The Tudor Constitution, 236.

⁷¹ Vgl hierzu ausführlich unten, Geschichte der wesentlichsten Prinzipien, S 52 ff.

⁷² Kluxen, Geschichte Englands, 197 f.

⁷³ Mit den *Laws in Wales Acts 1535-1542* (zusammenfassend auch als *Act of Union 1536* bezeichnet) wurde Wales in den englischen Rechtsraum eingegliedert.

⁷⁴ Vgl zum heutigen *Privy Council* und seiner Integration in den neuen *Supreme Court* unten S 130.

⁷⁵ Kluxen, Geschichte Englands, 241.

⁷⁶ Siehe dazu oben, Regierungspolitik und JPs, S 15.

Gesetzestätigkeit des Parlaments in Folge etwas ab, jedoch blieben die Errungenschaften *Heinrichs VIII.* erhalten.

Die Ära *Elisabeth* repräsentierte wie keine andere die Einheit des *Commonwealth* und fand in der Suprematie des *Statute Law* ihren rechtlichen Niederschlag, denn die *Tudor*-Monarchie vereinigte in sich die Idee der Souveränität des Herrschers aus göttlichem Recht mit der Idee der Harmonie und des *Consensus* im Parlament.⁷⁷ Krone und Parlament waren nunmehr ein *“body politic”*. Die Idee, dass das Parlament den *“body politic”* repräsentierte, wurde in *Elisabeths* Zeit zum Allgemeinplatz: So sprach *John Aylmer*, späterer Bischof von London, schon 1559 davon, dass England eine gemischte Monarchie sei, *“the image whereof, and not the image but the thing indeed, is to be seen in the parliament house”* und *Thomas Smith* sagte 1565, dass *“the highest and most absolute power of the realm of England consisteth in the parliament“*, da *„every Englishman is intended to be there present, either in person or by procuration and attorneys [...] from the prince [...] to the lowest person in England. And the consent of Parliament is taken to be every man’s consent”*.⁷⁸

E. Der Aufstieg des Parlaments unter den Stuarts

I. Geburt des englischen Verfassungsbegriffs unter Jakob I. und Edward Coke

Unter König *Jakob I.* (1603-1625), einem Sohn der unter *Elisabeth* hingerichteten *Maria Stuart*, flammten alte Konflikte erneut auf: Der protestantische Schotte wollte „Friedensfürst“⁷⁹ werden und vereinbarte mit Spanien einen Friedensschluss, der aber dem Parlament zu kurzfristig und unüberlegt war. Zudem benötigte *Jakob* enorme finanzielle Mittel, die ihm vom Parlament nicht gewährt wurden, woraufhin er kurzerhand seinen Oberrichter *Edward Coke* (1552-1634) absetzte.

Edward Coke gilt heute als Begründer des Konzepts von der *Ancient Constitution*. Es waren seine *Reports* (publiziert in elf Teilen 1600-15), und seine *Institutes of the Laws of*

⁷⁷ *Kluxen*, Geschichte Englands, 238 f.

⁷⁸ *Elton*, England under the Tudors, 400.

⁷⁹ *Kley*, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 42.

England (1628-44) welche die rechtlichen und geschichtlichen Grundlagen für die Verbindung von *Ancient Constitution* und *Common Law* schafften.⁸⁰

Die *Common Law*-Prinzipien sind von den Gerichten immer dann (weiter)entwickelt worden, wenn es keine oder nur unzureichende Gesetze (*statutes*) gab, mit Hilfe derer ein Fall gelöst werden konnte.⁸¹ Das *Common Law* ist also eine Schöpfung der königlichen Gerichte, in deren Entscheidungen die Monarchen ein Werk von *resoun* sahen und durch die sie gleichzeitig dem Rechtsgefühl und dem Gefühl ihrer Zeit für ihre politische Zweckmäßigkeit Ausdruck verleihen konnten.⁸²

Nach *Cokes* Vorstellung existierte die Rechtsordnung seit „unvordenklichen Zeiten“ und wurde vor allem mit den „Sachsen“ in Verbindung gebracht, denn die Gesetze *Eduards*⁸³ galten als Beweis für die Existenz einer solchen *Ancient Constitution*. *Kriele* resümiert: „Für *Coke* ist das Recht also das Ergebnis eines geschichtlichen Fortschritts.“⁸⁴ Dieser Verfassungsbegriff entsprach schon damals dem einer modernen Verfassung: Es wurde eine Beschränkung monarchischer Gewalt durch die Rechtsordnung angenommen und die Ordnung wurde von der Gemeinschaft, nicht vom Monarchen her abgeleitet.⁸⁵

II. Die Petition of Right 1628 und der Bruch mit dem Parlament unter Karl I.

Karl I. (1625-1649) übte eine absolutistisch geprägte Regentschaft aus,⁸⁶ die zum Zerwürfnis mit dem Parlament und schließlich zum Bruch mit ihm führte.

Zunächst verlangte *Karls* drittes Parlament diesem 1628 die Abfassung der *Petition of Right* ab. Ausgangspunkt der Urkunde der *Petition of Right* war der Fall *Darnel*.⁸⁷ Ritter *Thomas Darnel* und vier weitere Ritter wurden im März 1627 auf Befehl *Karls I.* verhaftet, weil sie sich

⁸⁰ *Weston*, England: ancient constitution and common law, in: Cambridge History of Political Thought, Vol 3, 375.

⁸¹ *Pollard/Parpworth/Hughes*, Constitutional and administrative law, 615.

⁸² *Zippelius*, Entwicklungslinien in der Rechtsgeschichte, 865 (870) in: *Germann/de Wall* (Hrsg), Bürgerliche Freiheit und christliche Verantwortung.

⁸³ Vgl zu den *Edwardian Statutes* oben S 13.

⁸⁴ *Kriele*, Einführung in die Staatslehre, 95.

⁸⁵ *Schröder; Hans-Christoph*, Vom Nutzen und Nachteil einer ungeschriebenen Verfassung Englands, in: *Vorländer*, Integration durch Verfassung, 138.

⁸⁶ *Kley*, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 43.

⁸⁷ Auch bekannt als der *Five Knights Case*.

geweigert hatten, ihm ein Zwangsdarlehen für Kriege mit Spanien und Frankreich zu gewähren. Die Ritter verlangten einen Rechtsgrund für die Verhaftung, wobei sie sich auch auf die *Magna Carta* und das dort in Ziffer 39 verbriefte Recht auf ein faires Verfahren beriefen. Das Gericht (*King's Bench*) entschied zwar die Entlassung der Ritter ohne Kautions, es befand jedoch nicht, dass die Krone immer einen Verhaftungsgrund benötigte.⁸⁸ Daher beschäftigte sich das Parlament 1628 erneut mit dem Fall. Hierdurch und einem Vorschlag *Edward Cokes* folgend kam es zur Abfassung der *Petition of Right*. *Coke* war nicht der Meinung, dass die königlichen Vorrechte (*prerogatives*) die *Commons* beeinträchtigten, aber er war überzeugt, dass die *Common Law*-Richter in Fällen wie *Darnel* das Recht einfach falsch anwendeten.⁸⁹

Im Mittelpunkt der *Petition* steht dann auch der Grundsatz, dass niemand entgegen der *Magna Charta* an Leib und Leben außer auf Grundlage der bestehenden Gesetze und Statuten bestraft werden darf.⁹⁰ Zudem wurde Ziffer 29 der *Magna Charta* in der *Petition* wiederholt und bekräftigt:

“[...] no freeman may be taken or imprisoned or be disseized of his freehold or liberties, or his free customs, or be outlawed or exiled, or in any manner destroyed, but by the lawful judgment of his peers, or by the law of the land.”⁹¹

Neben einem Verbot von Zwangsdarlehen, sah die *Petition* ebenfalls vor, dass es der parlamentarischen Zustimmung bedurfte, sobald der König neue Steuern befehlen sollte. Der revolutionäre Anspruch des Hauses war formell nicht sichtbar und vielmehr in eine Bitte, eine *Petition*, gekleidet und dieses wegweisende Ergebnis blieb aufgrund der fehlenden Gesetzeskraft auch ohne praktische Auswirkungen.⁹²

Als sich das Parlament 1629 erneut widersetzte, *Karl* die Fortführung der Kriege mit Frankreich und Spanien zu finanzieren, löste dieser es kurzerhand auf und regierte von 1629 bis 1640 ohne ein Parlament (die auf diesen Umstand bezogene Bezeichnung “*the Eleven Years*

⁸⁸ *Darnel's Case*, Encyclopædia Britannica 2013, Encyclopædia Britannica Online, <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/151786/Darnels-case> (23.06.13). Der Fall selbst ist abrufbar unter <http://www.constitution.org/eng/conpur008.htm> (23.06.13).

⁸⁹ *Tomkins*, Our republican constitution, 80.

⁹⁰ *Eichler*, Verfassungswandel in England, 30.

⁹¹ *Petition of Right* (1628), Ziffer III, abrufbar unter <http://www.constitution.org/eng/petright.htm> (23.06.13).

⁹² *Kluxen*, Geschichte Englands, 291.

of Tyranny“ entsprachen aber nicht der Wirklichkeit, da es sich tatsächlich um eine Periode des Friedens und Wohlstands handelte).⁹³ 1640 jedoch bedurfte *Karl* wieder eines Parlaments. Der Neuaufbau einer Flotte, die Verfolgung der Puritaner durch den *Bischof von Canterbury* und seine Absicht, im kalvinistischen Schottland das *Book of Common Prayer*, das dem anglikanischen Gebetbuch nachgebildet war, einzuführen waren ohne das Parlament nicht durchsetzbar.⁹⁴ Dieses tagte mit wenigen Unterbrechungen bis 1660 (*Long Parliament*) und erließ mehrere Entmachtungsbeschlüsse gegen die Krone die schließlich in den ersten Bürgerkrieg mündeten. Hauptursache für diese Beschlüsse war die Irische Rebellion 1641, die in einen Kampf der katholischen Iren gegen ihre Assimilation durch die englischen sowie schottischen protestantischen Siedler mündete. Gegen diesen Aufstand bewilligte das Parlament eine Armee, deren Führung per Gesetz solchen Personen aufgetragen wurde, die das Vertrauen des Parlaments besaßen. Damit war die Kontrolle der Exekutive durch das Parlament und ein parlamentarischer Einfluss auf die Kirche Wirklichkeit geworden,⁹⁵ und es zeigte sich erneut, dass das Parlament es geschickt verstand, den chronischen Geldmangel der Krone auszunutzen, um so seine Macht als Ausfluss des Selbstbestimmungsrechts der Untertanen auszubauen.

III. Der Englische Bürgerkrieg bzw die Englische Revolution

Der Englische Bürgerkrieg – auch bekannt als die Englische Revolution – wurde zwischen 1642 und 1649 zwischen Parlamentariern und Royalisten ausgetragen und setzte sich aus mehreren Einzelkriegen- oder -revolutionen zusammen.

1. Erster Bürgerkrieg 1642-1646

Einer der zahlreichen Entmachtungsbeschlüsse des *Long Parliament* fand sich in der Verurteilung von *Thomas Wentworth*, dem erstem *Earl of Strafford* (1593-1641), Unterhausmitglied und Minister des Königs, wegen Hochverrats. *Strafford* hatte dem König geraten, seine führenden Gegner im *House of Commons* zu verhaften. Die Anklage scheiterte aber, da die *Lords* im Oberhaus nicht der Ansicht waren, dass Hochverrat hier nicht Hochverrat

⁹³ Ebenda, 294.

⁹⁴ *Kluxen*, Geschichte Englands, 299.

⁹⁵ Derselbe, 305.

gegen den König, sondern gegen den König als Repräsentanten des Gemeinwesens meinte.⁹⁶ Mit der *Bill of Attainder* erließ das Parlament dann aber ein Gesetz, dass den Hochverrat *Straffords* feststellte. Das normale Rechtsverfahren wurde dadurch umgangen,⁹⁷ dass die *Bill of Attainder* feststellte, dass *Strafford* eines todeswürdigen Verbrechens schuldig und ohne weiteres Verfahren abzuurteilen sei. Oberhaus und *Karl I.* stimmten schließlich zu und *Strafford* wurde 1641 enthauptet. Was sich hier zeigte, war nicht nur der Sturz *Straffords*, sondern auch der Sturz des selbstherrlichen königlichen Regimes auf der einen, aber auch – und das hatte sich in der *Bill of Attainder* gezeigt – der Ansatz einer parlamentarischen Willkürherrschaft auf der anderen Seite.⁹⁸

Das in Royalisten und in puritanische Königsgegner geteilte Parlament bestand zu zwei Dritteln aus „Kavalieren“ (spätere *Tories*) auf Seite der Monarchen, da sie eine ausgebildete Kavallerie hatten und zu einem Drittel aus den „Rundköpfen“ (spätere *Whigs*), deren Interesse im Überseehandel und in einer modernen Wirtschaft lag.⁹⁹ Dies führte dazu, dass die bevölkerungsreichsten und wohlhabendsten Teile Englands gegen den König eingestellt waren, wobei die Royalisten als Beherrscher der agrarisch-feudalen Gebiete jedoch an der Bischofskirche festhalten wollten. Die Gegner der Royalisten waren wiederum gespalten in presbyterianische Puritaner und in Independenten, die unabhängige Kirchengemeinden forderten. Deutlich wird hier, dass die Revolution viele Keime hatte: verfassungsrechtliche, religiöse sowie wirtschaftlich-gesellschaftliche. Der erste Bürgerkrieg, an dem die Bevölkerung nur zu einem geringen Teil beteiligt war, da nur 2 % unter Waffen standen, endete mit einem Sieg für das Parlament unter der Führung des Puritaners *Oliver Cromwell* (1599-1658) und wird von Historikern als „relativ human“ bezeichnet, da es keine mutwilligen Verwüstungen und nur gelegentliche Plünderungen gab.¹⁰⁰ Im April 1646 gab *Karl I.* auf, dessen Heer durch die *New Model Army* unter der maßgeblichen Führung *Oliver Cromwells* auseinandergesprengt wurde.

⁹⁶ Vielmehr war seit *Jakob I.* die alte Unterscheidung zwischen *body natural* und *body politic* verworfen wurden, vgl *Kluxen*, Geschichte Englands, 301.

⁹⁷ Was aber durch den *Act of Treason* unter *Edward III.* seit 1351 möglich war.

⁹⁸ *Kluxen*, Geschichte Englands, 303.

⁹⁹ *Kley*, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 44.

¹⁰⁰ Vgl etwa *Kluxen*, Geschichte Englands, 309.

2. Der zweite Bürgerkrieg 1648

Karl I., der nach seiner Niederlage ein Jahr in schottischer Gefangenschaft war, nutzte diese Zeit für geheime Verhandlungen mit den Schotten und schloss mit ihnen im Jahr 1648 den Vertrag von Newport. Darin gestand *Karl* unter anderem zu, dass die Sache des Parlaments im Grunde eine gerechte sei. Dieser Vertrag mündete in das „Gesetz gegen Häresie und Blasphemie“.¹⁰¹ Dieses Gesetz stand in klarem Widerspruch zu den Forderungen der Armee, die auf einer Akzeptanz aller protestantischen Denominationen bestand.¹⁰² Die Armee sah die protestantische religiöse Freiheit gefährdet und beschloss nun gegen den König selbst in den Krieg zu ziehen.

Die Lager zerfielen danach in zwei Teile: gemäßigte Presbyterianer und radikale Independenten. *Cromwell*, auf Seite der Independenten, erreichte eine Verbindung mit der Armee und schloss die presbyterianischen Abgeordneten vom Parlament aus. Übrig blieb das sogenannte Rumpfparlament.¹⁰³ Dieser zweite Bürgerkrieg ging zwar schnell – innerhalb eines Jahres – zu Ende, jedoch waren seine Ergebnisse tiefgreifender als die des vorangegangenen: Während der erste Bürgerkrieg die Ansprüche des englischen und des schottischen Parlaments sicherte und ein evangelisches Bündnis zwischen beiden Völkern schuf, zerstörte der zweite Bürgerkrieg eben diese Ergebnisse.¹⁰⁴ Mehr noch: Die Armee unter *Oliver Cromwell* wollte die Monarchie abschaffen. Die Oppositionellen unter der Führung *Cromwells* sahen ihren Kampf gegen den König in einem religiösen Kontext. Sie argumentierten, dass man Gott mehr gehorchen müsse, als den Menschen.¹⁰⁵ Mit der Schlacht von Preston 1648 gegen die Schotten gewann die Armee unter *Cromwell* den Krieg.

3. Das Ende der Monarchie 1649

Nachdem *Karl I.* es ablehnte, die Friedensbedingungen *Cromwells* zu akzeptieren, machte das Unterhaus – aufgrund der diversen Verhaftungen seiner Mitglieder durch Oberst *Pride* nur noch

¹⁰¹ “May 1648: An Ordinance for the punishing of Blasphemies and Heresies, with the several penalties therein expressed.”, Acts and Ordinances of the Interregnum, 1642-1660 (1911), S 1133-1136, abrufbar unter <http://www.british-history.ac.uk/report.aspx?compid=56264> (23.06.13).

¹⁰² *Kluxen*, Geschichte Englands, 316.

¹⁰³ Derselbe, 316.

¹⁰⁴ Ebenda.

¹⁰⁵ *Schröder*, Englische Geschichte, 29.

ein Rumpfparlament – *Karl* den Prozess und schuf gleichzeitig das Oberhaus ab, das ebenfalls nicht zustimmen wollte. Am 19. Jänner 1649 wurde *Karl I.* hingerichtet. Zwei Wochen später, am 7. Februar 1649, wurde die Monarchie abgeschafft und am 19. Mai 1649 durch Beschluss die Republik ausgerufen:

„England soll hinfort als ein Commonwealth und ein free state [,Republik und Freistaat‘] ¹⁰⁶ regiert werden, durch die höchste Autorität dieser Nation, nämlich die Repräsentanten des Volkes im Parlament und diejenigen, die diese unter sich als Minister ernennen und einsetzen zum Wohle des Volkes.“ ¹⁰⁷

Bemerkenswert ist an diesem Beschluss zumindest formal ¹⁰⁸ die Begründung der Volkssouveränität durch das Repräsentationsprinzip, sowie die Inanspruchnahme der verfassungsgebenden Gewalt durch das Unterhaus. ¹⁰⁹ Diese Worte von 1649 erinnern nicht zuletzt auch an die US-amerikanische Verfassung von 1787. Diese Prinzipien konnten sich in Großbritannien jedoch nicht – und zwar bis auf den heutigen Tag – durchsetzen, denn auch heute noch gilt, dass das Parlament und nicht das Volk der Verfassungsgeber und der Souverän ist. ¹¹⁰

2. Abschnitt: Die Aufklärung und ihre Verfassungstheorien ¹¹¹

In der Einleitung wurde folgende erste Hypothese ¹¹² aufgeworfen: die britische Verfassung ist aus einem immerwährenden Kampf zwischen Krone und Parlament entstanden, welcher seinen Ursprung im Drang des Menschen auf Selbstbestimmung hat, denn der britischen Verfassung liegen Werte und Normen zugrunde und dies nicht trotz, sondern wegen der Tatsache, dass sie nicht in einem singulären Akt geschaffen wurde, sondern im Laufe der Zeit gewachsen ist. Um

¹⁰⁶ Vgl. *Lautemann/Schlenke*, Geschichte in Quellen, 486, zitiert in *Kley*, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 45.

¹⁰⁷ *Kluxen*, Geschichte Englands, 326.

¹⁰⁸ Zur Praxis vgl. S. 30 ff.

¹⁰⁹ *Kley*, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 45.

¹¹⁰ Vgl. dazu auch unten S. 63 f.

¹¹¹ Dieser Abschnitt basiert – teilweise wörtlich – auf *Begrich*, Die Verfassung des Vereinigten Königreichs, ihre Reform und ihr Wandel, 11 ff. Zum Zwecke der leichteren Lesbarkeit unterbleibt in weiterer Folge die Kennzeichnung der wortwörtlichen Zitate.

¹¹² Vgl. oben S. 2.

diese These zu unterstützen, wird im Folgenden auf die wichtigsten englischen Aufklärer eingegangen, weil auch die englische Revolution ohne große Ideen nicht möglich gewesen wäre und weil Ideen ein nicht unerheblicher Teil des Drangs des Menschen zur Selbstbestimmung sind.¹¹³ Zwar gab es während der Englischen Revolution, also während der zuvor betrachteten Bürgerkriege keinen *Jean-Jacques Rousseau* oder *Karl Marx*, sie, die Englische Revolution, hatte aber durchaus ihren *Montesquieu*, *Voltaire* und *Diderot*.¹¹⁴ Die englische Aufklärung des 17. Jahrhunderts brachte sehr viele verfassungsrechtliche Ideen hervor, die von der Verteidigung des Absolutismus bis zur republikanischen Verfassung reichten.

Die frühen Verfassungstheorien der englischen Aufklärung lassen sich in zwei Lager teilen: So beriefen sich die Unterstützer der Monarchie vor allem auf politische und religiöse Theorien, die auf eine andere Wahrnehmung des Staates zielten. Eine besondere Rolle spielte in diesem Zusammenhang das sogenannte göttliche Recht der Könige und eine effektive zentrale Regierung für das Gemeinwohl. Die Unterstützer des Parlamentarismus hingegen beriefen sich auf die Verantwortung der Regierenden gegenüber ihren Untertanen und zum Teil auf individuelle oder kollektive Selbstbestimmung.

A. Bacon

Als erster englischer Aufklärer soll hier *Francis Bacon* (1561-1627), Lordkanzler unter *Jakob I.* genannt werden. *Bacon*, ein Vorprägler des ideologiekritischen Denkens,¹¹⁵ war wie kein anderer ausschlaggebend für den Kampf zwischen zwei Lagern: Altertum und Moderne – der Kampf zwischen dem Glauben, dass die Weisheit der klassischen Antike unübertrefflich sei und der Annahme, dass das Wissen allmählich zunehme („*scientia potentia est*“).¹¹⁶ *Bacons* Errungenschaften lassen sich wie folgt zusammenfassen:¹¹⁷ Er führte zunächst die Denkweisen von Kaufleuten, Handwerkern und Philosophen zusammen, indem er deren Taten, Erfindungen und Theorien als Teil eines großen Ganzen sah, das eine Bestimmung hat. Zweitens scheute er

¹¹³ Vgl auch *Kriele*, Einführung in die Staatslehre, 79, für den dieser Drang in erster Linie das Rechtsbewusstsein der Bevölkerung ist.

¹¹⁴ *Hill*, Intellectual Origins of the English Revolution, 3 f.

¹¹⁵ *Kriele*, Einführung in die Staatslehre, 227.

¹¹⁶ *Hill*, Intellectual Origins of the English Revolution, 4 weist darüber hinaus darauf hin, dass für eine umfassende Darstellung der intellektuellen Ursprünge der englischen Revolution auch die „liberalen Verfassungsideen“ von *Fortesque*, *Christopher St. Germain*, *Thomas Starkey* und *Sir Thomas Smith* in Betracht gezogen werden müssen, 240. Die Darstellung dieser Ideen würde aber den Rahmen dieser Arbeit sprengen und bleibt daher unberücksichtigt.

¹¹⁷ Vgl im Einzelnen *Hill*, Intellectual Origins of the English Revolution, 78 f.

sich nicht vor einer theologischen Auseinandersetzung mit der Kirche, indem er die These aufstellte, dass die wissenschaftliche Forschung auch mit der Theologie in Einklang zu bringen sei, ja, dass sie sogar positiv und tugendhaft sei. Damit fußte der Siegeszug der Wissenschaft in England gerade auch auf *Bacons* Arbeiten, da so auch die Unterstützung der puritanischen Parlamentarier gesichert war. Und schlussendlich ist es in England *Bacon* zu verdanken, dass wissenschaftliches Denken nun soziale Würde und philosophisches Gespür erfuhr.

B. Hobbes und Locke

In Kontrast dazu stehen die Theorien von *Thomas Hobbes* (1588-1679) und *John Locke* (1632-1704). Beiden ging es darum, nicht das Funktionieren des Staates zu beschreiben, sondern herauszufinden, was einen guten Staat ausmacht. Beide traten mit klaren Vorstellungen einer Verfassung hervor. Beide hatten denselben Ansatzpunkt, nämlich, dass die Familie wie ein Mikrokosmos des Staates sei; ihnen ging es um die Rolle des Königs gegenüber seinen Untertanen, also um die Rolle der Macht des Vaters gegenüber seinen Kindern. Beide stimmten darin überein, dass der Vater die Macht zum Wohl der Kinder ausüben muss.

Hier aber hören die Gemeinsamkeiten auf: *Hobbes* lehnte es ab, sich Pflichten des Vaters vorzustellen, die durchgesetzt werden können, indem die Kinder jederzeit den Vater ab- und ersetzen können, falls er nicht in ihrem Interesse handelt. Er vertrat die Ansicht, dass Kinder wie Untertanen den Vätern wie dem Souverän eine absolute Gehorsamspflicht schuldeten, egal wie die Souveränität zustande gekommen ist, sei es durch Erbfolge (*Paternal*)¹¹⁸ oder durch Eroberung (*Despoticall*)¹¹⁹, ungebunden durch rechtliche Schranken der Untertanen. *Hobbes* träumte also zwar von einer aufgeklärten aber dennoch absoluten Monarchie.¹²⁰ Sein Anliegen war es, die Macht der Krone auf ein Naturrecht und nicht auf das *Common Law* zu stellen.¹²¹

¹¹⁸ *Hobbes*, *Leviathan*, Teil 2, Kapitel XX, in: *Tuck* (Hrsg), *Hobbes - Leviathan*, 139. Vgl auch *Riklin*, *Machtteilung – Geschichte der Mischverfassung*, 253: Die Idealvorstellung von *Hobbes* war eine absolute Erbmonarchie, in der die Untertanen weder wählen noch Sachentscheidungen fällen können.

¹¹⁹ *Hobbes*, *Leviathan*, Teil 2, Kapitel XX, in: *Tuck* (Hrsg), *Hobbes - Leviathan*, 141.

¹²⁰ *Kriele*, *Einführung in die Staatslehre*, 90.

¹²¹ Vgl hierzu ebenfalls *Kriele*, *Einführung in die Staatslehre*, 79 f, der auch auf den Streit zwischen *Matthew Hale* (1609-1676) und *Hobbes* eingeht ob *Common Law* oder Naturrecht die Legitimationsgrundlage für den Herrscher sein sollte; ein Streit, der die Frage stellt, ob „die absolutistische Staatsphilosophie objektiv geeignet war, dem englischen Bürgerkrieg entgegenzuwirken.“

Im Gegensatz dazu war *Locke* der Meinung, dass die Macht des Vaters keine legitime Verwendung fände, wenn sie nicht zum Wohl der Kinder ausgeübt werde, dass dementsprechend die Macht des Souveräns aufgrund eines Gesellschaftsvertrages (hier baut *Locke* auf *Hobbes*' Theorie auf) zwischen ihnen und den Untertanen zustande kommt. Letztere wiederum hätten unter bestimmten Umständen das Recht, den Herrscher abzusetzen, wenn er seinen Pflichten nicht nachkommt.¹²² Nach *Locke* ist also die Verpflichtung der Kinder und mithin die der Untertanen nicht absolut (*Man has a Natural Freedom*).¹²³

C. Harrington

Nicht unerwähnt bleiben soll auch *James Harrington* (1611-1677), der „Prophet der geschriebenen Verfassung“¹²⁴. Seine 1656 in London erschienene Schrift *The Commonwealth of Oceana* war eine der ersten vorformulierten geschriebenen Verfassungen überhaupt und beeinflusste in Großbritannien nicht nur die politische Kultur der *Whigs*, sondern löste in Nordamerika und Frankreich einen republikanischen Flächenbrand aus. In *Harringtons* wahl- und repräsentativdemokratischer Republik, die auch er noch Monarchie nannte, gab es als Regierung ein 49-köpfiges Gremium, ein Zweikammerparlament und ein aktives und passives Wahlrecht aller männlichen Eigentümer – damit war *Harrington* seiner Zeit europaweit um mehr als 200 Jahre voraus.¹²⁵ Aber *Harrington* sollte sich noch aus einem anderen Grund als prophetisch erweisen: sein Modell unterschied die gesetzgebende und die ausführende Gewalt. Eine davon getrennte Judikative gab es nicht. Zwar sah *Harringtons* Republik unabhängige Gerichte vor, das oberste Gericht aber war identisch mit der Volkskammer.¹²⁶ Insofern zeigt sich hier eine Parallele zum heutigen britischen Rechtssystem, da auch das *House of Lords* bis zum Jahr 2009 oberstes Gericht und gleichzeitig Teil der Legislative war. Erst der seit Oktober 2009 ins Leben gerufene *United Kingdom Supreme Court* vollzieht die vollkommene Trennung der Legislative und der Exekutive von der Judikative.¹²⁷

¹²² *Locke*, Second Treatise of Government, Kapitel VI, §§ 52-76, in: *Laslett* (Hrsg), *Locke - Two Treatises of Government*, 303-318.

¹²³ Ebenda, § 67, 190.

¹²⁴ *Riklin*, Machtteilung - Geschichte der Mischverfassung, 244.

¹²⁵ Ebenda, 252.

¹²⁶ *Riklin*, Machtteilung - Geschichte der Mischverfassung, 253.

¹²⁷ Siehe hierzu ausführlich unten, *United Kingdom Supreme Court*, S 125.

D. Milton

John Milton (1608-1674) schließlich, einer der größten Anhänger der Independenten, Sekretär *Cromwells* und bedeutender Lyriker, verteidigte die Exekution *Karls I.* in seiner Schrift „*The Tenure of Kings and Magistrates*“ von 1649. Seine Auffassung war es, dass das Recht zum Schutz des Gemeinwohls gegen einen Tyrannen stets beim Volk verbleibt. Von letzterem ginge auch alle Macht und Autorität der Regierung aus. Ein inhärentes Recht des Königs gebe es nicht.¹²⁸ *Milton* legte dar,

“[...] that it is lawful, and hath been held so through all ages, for any, who have the power, to call to account a tyrant or wicked king, and, after due conviction, to depose and put him to death”.¹²⁹

Miltons Verdienst war es, die positiven Aspekte von Revolutionen für die Entwicklung von Gesellschaften hervorzustellen: Für ihn waren Revolutionen eine Möglichkeit, sich von der staatlichen Unterdrückung zu befreien und die bürgerliche Freiheit zu erlangen,¹³⁰ auch wenn es ihm in erster Linie um die Reformation der Kirche und nicht einen Zustandsbericht der englischen Verfassung ging.¹³¹ Dennoch war es *Milton*, der vielleicht am treffendsten im Jahr 1660 den Ausgang des Englischen Bürgerkrieges beschrieb:

“*The Parliament of England, [...] judging kingship by long experience a government unnecessary, burdensome and dangerous, justly and magnanimously abolished it, turning regal bondage into a free commonwealth.*”¹³²

E. Resümee

Obwohl der Englische Bürgerkrieg den Einfluss der Ideen des guten Staates vorübergehend hinderte, war es nicht nur der Sieg im Krieg, der das Protektorat *Cromwells* möglich machte,¹³³ sondern auch die Verfassungstheorien. Dasselbe gilt für die anschließende

¹²⁸ *Milton*, *The Tenure of Kings and Magistrates* in: *Manning*, *Selections from the prose writings of John Milton*, 118 ff.

¹²⁹ Ebenda.

¹³⁰ *Jahn*, *Vergleichende Politikwissenschaft*, 126.

¹³¹ *Fukuda*, *Sovereignty and the sword*, 23.

¹³² Zitiert in: *Tomkins*, *Our republican constitution*, 1.

¹³³ Vgl dazu unten, *Die Zeit der geschriebenen Verfassungen – Commonwealth und Protektorat*, S 30 ff.

Wiederherstellung der Monarchie: auch hier wurde der Einfluss der Ideen nicht völlig verdrängt, vielmehr kam die Form des monarchischen Konstitutionalismus den Ideen entgegen.¹³⁴ Das Recht behandelte noch immer die Krone als den Gesetzgeber, diese war nunmehr aber nur noch *The Crown in Parliament*. Was sich anhand dieser groben Darstellung der englischen Aufklärungstheorien zeigte, war, dass das Parlament und seine Souveränität aus dem Kampf mit der Krone politisch und rechtlich nicht einfach so als Sieger hervorgegangen waren, sondern dass der Drang der Menschen nach Freiheit und Selbstbestimmung war, der den Funken dazu bereitstellte.

3. Abschnitt: Entwicklung des englischen Parlaments bis ins 19. Jahrhundert

A. Die Zeit der geschriebenen Verfassungen – Commonwealth und Protektorat

Wie bereits dargelegt wurde, ist nach Abschaffung der Monarchie am 7. Februar 1649 am 19. Mai desselben Jahres die Republik ausgerufen worden.¹³⁵ Diese Republik – von *Harrington* und *Hobbes* als Oligarchie, von zeitgenössischen Pamphleten als Aristokratie bezeichnet¹³⁶ – war die Herrschaft des Langen Parlaments („Rumpfparlament“) ohne das Oberhaus, welches abgeschafft wurde.¹³⁷ Als Exekutivorgan wurde ein *Council of State* eingerichtet,¹³⁸ ein jährlich zu wählender Staatsrat aus 41 Mitgliedern. Das Rumpfparlament hatte unbeschränkte Gesetzgebungsbefugnisse und auch alle richterlichen Kompetenzen inne, war jedoch alles andere als eine Repräsentation des Volkes, da die Royalisten 1641 und die Presbyterianer 1648 aus dem Parlament ausgeschieden waren, nachdem das Parlament zu ihren Ungunsten militärische Würden vergab, Lokalbehörden kontrollierte und Kirchen,- Krongut und ihr

¹³⁴ *Feldman*, None, One Or Several? Perspectives on the UK's Constitution, C.L.J. 2005, 329 (338).

¹³⁵ Oben S 24.

¹³⁶ *Kluxen*, Geschichte Englands, 326.

¹³⁷ *An Act abolishing the House of Lords*, zitiert in: *Gardiner*, Constitutional Documents of the Puritan Revolution, 387.

¹³⁸ *Act appointing a Council of State*, zitiert in: *Gardiner*, Constitutional Documents of the Puritan Revolution, 381 ff. Dieser Staatsrat ist aber zu unterscheiden von dem „*Council of Officers*“, vgl dazu *Eichler*, Verfassungswandel in England, 35.

Eigentum veräußerte: hatte das Parlament 1640 noch 490 Mitglieder, so waren es beim Rumpf- oder Langen Parlament im Jahre 1649 nur noch 90.¹³⁹

Oliver Cromwell zog in mehreren Feldzügen gegen die (immer noch) widerständigen Iren (1649) und Schotten (1650), wo er ganze Landstriche verheerte. Schließlich war *Cromwell* auch des Rumpfparlaments überdrüssig, das ihm als ein „*perpetual Parliament always sitting*“¹⁴⁰ verhasst war. Mit einem Putsch machte er sich 1653 zum *Lordprotector of the Commonwealth* und löste anschließend das Parlament auf.¹⁴¹ *Cromwell* wollte an die Stelle des absoluten Königtums die – freilich nach seinen Vorstellungen – parlamentarische Republik setzen, wozu es allerdings gesetzlicher Akte, die zusammen eine Verfassung ergeben sollen, von Nöten waren.¹⁴²

I. Erste Verfassungsentwürfe: *Agreement of the People* und *Heads of Proposal*

Noch während des Englischen Bürgerkrieges gab es einige Verfassungsansätze bzw -entwürfe. Der Verfassungsentwurf „*Agreement of the People*“,¹⁴³ den die Armee dem im Jahr 1649 noch existierendem Unterhaus vorlegte, wird heute als erste Verfassung Englands demokratischen Charakters angesehen, was sich darin zeige, dass die einzige Parlamentskammer „die oberste Herrin im Staat“ sei.¹⁴⁴

Ebenfalls eine Vorstufe waren die sogenannten „*Heads of Proposal*“ von 1647, die vorsahen, dass dem König die Macht über das Heer auf zehn Jahre genommen wird und deren Wiederherstellung von der Zustimmung des Parlaments abhängig ist.¹⁴⁵ Beiden nie verwirklichten Entwürfen gemein war, dass man sich auf die republikanische Staatsform festlegte, dass König und Oberhaus entfallen sollten, und dass die Regierung in Händen der „Repräsentative“ liegen sollte, soweit nicht „Reservatrechte des Volkes“ (insbesondere die

¹³⁹ *Firth*, *Oliver Cromwell and the Rule of the Puritans in England*, 235.

¹⁴⁰ Ebenda.

¹⁴¹ *Kley*, *Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, 46 f.

¹⁴² *Eichler*, *Verfassungswandel in England*, 26 f.

¹⁴³ *An agreement of the free people of England*, zitiert in: *Sharp*, *The English Levellers*, 168 ff.

¹⁴⁴ *Hatschek*, *Englische Verfassungsgeschichte*, 339.

¹⁴⁵ *Eichler*, *Verfassungswandel in England*, 45.

Freiheit aller vor dem Gesetz) entgegenstehen.¹⁴⁶ Jeder Mann (außer abhängigen Dienern sowie Bettlern) sollte das Parlament wählen dürfen, das alle zwei Jahre neu zu wählen sei.¹⁴⁷

II. Instrument of Government 1653

Im Dezember 1653 schließlich entwarfen *Cromwells* Offiziere unter Leitung des Generalmajors *John Lambert* (1619-1684) die erste geschriebene und kodifizierte Verfassung Europas und der englischsprachigen Welt, das „*Instrument of Government*“.¹⁴⁸ Das *Instrument of Government* regelte die Regierung von England, Schottland und Irland sowie der dazugehörigen Dominien. Diese erste Verfassung garantierte Anglikanern und Katholiken die (christliche) Religionsfreiheit,¹⁴⁹ sie sah eine unabhängige starke Exekutive vor, der ein kleiner Staatsrat zur Seite stand. Die Exekutive (bestehend aus Regierung und Verwaltung) lag in der Hand *Cromwells*, der auf der Grundlage des *Instrument* das Land für mehrere Jahre als *Lord Protector* regierte. So bestimmte das Instrument, dass:

*“Oliver Cromwell, Captain-General of the forces of England, Scotland and Ireland, shall be, and is hereby declared to be, Lord Protector of the Commonwealth of England, Scotland and Ireland, and the dominions thereto belonging, for his life.”*¹⁵⁰

Die Gesetzgebung unterstand dem jetzt ja nur noch aus einer Kammer bestehenden Parlament, das von Landinhabern alle drei Jahre gewählt werden sollte, die mindestens £ 200 wirkliches Eigentum hatten. *Cromwell* war außerdem Oberbefehlshaber der Truppen und hatte für jedes neue Gesetz ein 21tägiges Vetorecht.

III. Humble Petition and Advice 1657

Cromwells „Tragödie“¹⁵¹ jedoch war es, dass es ihm nie gelang, seiner Regierung eine feste konstitutionelle Basis zu schaffen. Zweimal ließ er das Parlament wählen, zweimal löste er es

¹⁴⁶ Ebenda, 48 f.

¹⁴⁷ *Kluxen*, Geschichte Englands, 329.

¹⁴⁸ Zitiert in: *Gardiner*, Constitutional Documents of the Puritan Revolution, 405 ff.

¹⁴⁹ Instrument of Government, Tz XXXVII, abrufbar unter <http://www.constitution.org/eng/conpur097.htm> (23.06.13).

¹⁵⁰ Instrument of Government, Tz XXXIII, abrufbar unter <http://www.constitution.org/eng/conpur097.htm> (23.06.13).

¹⁵¹ *Kluxen*, Geschichte Englands, 337.

wieder auf. Am 25. Mai 1657 schließlich bekam Großbritannien seine zweite¹⁵² geschriebene Verfassung, die *Humble Petition and Advice*.¹⁵³ Durch diese zweite (und bis dato letzte) geschriebene und kodifizierte Verfassung Englands wurde die Macht des Parlaments wieder etwas gestärkt, während die Macht des Staatsrates beschnitten wurde.

Der bisherige *Lord Protector* durfte sich nun *His Highness* nennen und auch einen Nachfolger bestimmen. Ferner bat die *Petition* darum, auch wieder eine zweite Kammer einzurichten (Ziffer 2). *Kluxen* beschreibt die neue Verfassung trefflich als „Monarchie ohne Monarch“,¹⁵⁴ denn im Grunde war *Cromwell* als „*Lord Protector in Parliament*“ nichts anderes als der „*King in Parliament*“.¹⁵⁵ Die *Petition* sah dreijährige Parlamente vor, deren Abgeordnete in einer freien Wahl vom Volke gewählt werden. Eine Auflösung des Parlaments ohne die Zustimmung des *Lord Protector*s wurde ebenfalls verboten (Ziffer 3).

Interessant aus verfassungsrechtlicher Sicht ist, dass sich anhand dieser geschriebenen Verfassung schon damals zeigte, dass der Anschluss an bestehende Traditionen gesucht werden muss: Denn es wurde versucht, die Protektoratsregierung *Cromwells* mit legalen Begriffen zu versehen und sich so den früheren – monarchischen – Verhältnissen anzupassen. Die Bestimmungen über „*His Highness*“ sowie die Einrichtung einer zweiten Kammer deuteten darauf hin, dass man gelernt hatte, dass England nicht ohne König und Oberhaus zu regieren sei.¹⁵⁶

Im Jänner 1658 wurde das zweite Parlament unter *Cromwells* Herrschaft aufgelöst. *Cromwells* Nachfolger, sein Sohn *Richard Cromwell* (1626-1712), hielt sich nicht einmal ein Jahr im Amt des *Lord Protector*s, aus dem er von den Armeeführern *Lambert* und *Fleetwood* verjagt wurde. Mit der Wiedereinberufung des Parlaments durch General *George Monck* (1608-1670) inklusive seiner presbyterianischen Mitglieder im November 1659 war aber nur ein Rumpfparlament vorhanden, das einer um sich greifenden Anarchie nichts entgegenzusetzen hatte.¹⁵⁷ *Monck* veranlasste daher noch im selben Jahr dessen Auflösung, um Neuwahlen

¹⁵² Ungenau insofern *Loughlin*, Großbritannien, 223, der das *Instrument of Government* als „erste und einzige geschriebene Verfassung darstellt“.

¹⁵³ *The Humble Petition and Advice*, zitiert in: *Gardiner*, Constitutional Documents of the Puritan Revolution, 447 ff.

¹⁵⁴ *Kluxen*, Geschichte Englands, 340.

¹⁵⁵ *Goldsworthy*, Sovereignty of Parliament, 139.

¹⁵⁶ *Hatschek*, Englische Verfassungsgeschichte, zitiert in: *Eichler*, Verfassungswandel in England, 57.

¹⁵⁷ *Kluxen*, Geschichte Englands, 343.

zuzulassen. Hiermit waren das Protektorat der *Cromwells* und damit die republikanische Epoche auch legal zu Ende gegangen.

B. Restauration und Ende der Stuart-Dynastie

Der Begriff „Restauration“ meint im Allgemeinen, dass die ursprünglichen politischen Zustände, in der Regel die Wiedereinsetzung einer Dynastie, wieder hergestellt werden. Die Restauration im Großbritannien des 17. Jahrhunderts jedoch ging noch weiter: Auch die verfassungsrechtliche Ordnung des Staates an sich, in die jene Dynastie zuvor eingefügt war, wurde wieder hergestellt (sogenannte Rekuperation).¹⁵⁸ Mehr noch: Es wurde vor allem der Zustand der Verfassung wiederhergestellt, wie ihn das Lange Parlament 1641¹⁵⁹ hinterlassen hatte.¹⁶⁰

I. Karl II.

1660 wurde der Sohn *Karls I.*, *Karl II.* (1630-1685) als neuer König vom Parlament eingesetzt. Bemerkenswert ist, dass die Restauration ohne Mitwirkung *Karls II.* zustande gekommen war. Dem Parlament schien – insbesondere nach den Erfahrungen unter *Cromwell* – klar gewesen zu sein, dass ein Monarch zur Erhaltung von Stabilität, Rechtssicherheit und traditioneller Herrschaftsstruktur und damit der Landesidentität Großbritanniens unentbehrlich war,¹⁶¹ denn die Restauration war für das Parlament eine Rückwendung zum “*Government by Law*” und beruhte auf einem Kompromiss zwischen der Parlamentsoligarchie und dem Königtum, um so die radikalen Elemente auszuschalten.¹⁶²

Karl II. war machtpolitisch ähnlich ausgestattet wie seine Vorgänger, jedoch war er nun, was die Steuererhebung anging, völlig vom Parlament abhängig und konnte nicht ohne dessen Mithilfe die Steuerhoheit ausüben. Gerade diese Abhängigkeit gilt als ein Grundpfeiler der konstitutionellen Monarchie. Die anglikanische Kirche wurde unter *Karl II.* zur Staatskirche erhoben, mit dem Ergebnis, dass die – zumindest – relative Religionsfreiheit unter *Cromwell* nun nicht mehr existierte. *Karl II.* und mit ihm das Parlament führten vielmehr ein hartes Regime gegen Andersgläubige: durch den *Corporation Act 1661* wurden nur noch Anglikaner

¹⁵⁸ *Eichler*, Verfassungswandel in England, 62.

¹⁵⁹ Siehe oben S 21.

¹⁶⁰ *Tomkins*, Our republican constitution, 95 f.

¹⁶¹ *Kley*, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 48.

¹⁶² *Kluxen*, Geschichte Englands, 345.

für lokale Behörden und Körperschaften zugelassen; der *Act of Uniformity 1662* entließ rund 2.000 Geistliche aus ihren Pfarrämtern, die mit dem gesetzlichen Anglikanismus nicht konform gingen; der *Conventicle Act 1665* bedrohte den Besuch nonkonformistischer Gottesdienste mit Haft – die Liste ließe sich fortführen. Die Bildung der Gruppe der sogenannten *Dissenter*, also derjenigen Kirchenmitglieder, die sich von der anglikanischen Kirche trennten, war deshalb nur die logische Folge dieser Politik.¹⁶³

Die Außenpolitik *Karls II.* war religiös bestimmt. Weil Bündnisse mit den ebenfalls protestantischen Niederlanden aufgrund von Handelsrivalitäten nicht in Frage kamen, schloss *Karl II.* geheime Bündnisse mit dem katholischen Frankreich.¹⁶⁴ Im Geheimvertrag von Dover versprach er *Ludwig XIV.* 1670 seinen Übertritt zum Katholizismus gegen die Zahlung beträchtlicher Geldsummen sowie gegen den Erhalt von 6.000 Soldaten, um im Krieg gegen Holland bestehen zu können. Die Folgen dieser Frankreich- und Katholizismus-freundlichen Politik waren zunächst die Suspendierung der Strafgesetze gegen die Katholiken („Zweite Indulgenzerklärung“), der Dritte Englisch-Niederländische Seekrieg (1672-74)¹⁶⁵ und die sogenannten *Test Acts 1673* und *1678*. Letztere Gesetze waren die Bedingungen des um die religiöse Einheit des Landes fürchtenden Parlaments, um *Karl II.* seine Kriegsmittel zu bewilligen. Die *Test Acts* mündeten im Ausschluss aller Katholiken und anderer Nonkonformisten aus dem Parlament und zu einem „parlamentarischen Kirchenmonopol“.¹⁶⁶ Schließlich, nachdem *Karls* Frau, die katholische und aus Portugal stammende *Katharina von Braganza* (1638-1705) im Rahmen der sogenannten Papisten-Verschwörung fälschlicherweise durch *Titus Oates* des Hochverrats beschuldigt wurde, löste *Karl* das Parlament auf, um *Katharina*, aber wohl auch seine Krone zu retten.¹⁶⁷

Die Neuwahlen 1679 konnten die sogenannte *Exclusion Crisis* nicht verhindern, in der die Opposition unter dem *Grafen von Shaftesbury*¹⁶⁸ für den Ausschluss des katholischen

¹⁶³ Vgl zu den Dissenters ausführlich: *Watts, Michael*: The Dissenters: From the Reformation to the French Revolution, Oxford 1985 und derselbe, The Dissenters: The Expansion of Evangelical Nonconformity, Oxford 1995.

¹⁶⁴ Vgl zur „Geheimdiplomatie“ *Karls II.* ausführlich *Kluxen*, Geschichte Englands, 351 ff.

¹⁶⁵ Dieser Seekrieg war Teil des Holländischen Krieges (1672-79), der durch einen Angriff *Ludwig XIV.* ausgelöst wurde.

¹⁶⁶ *Kluxen*, Geschichte Englands, 349.

¹⁶⁷ Derselbe, 357 f.

¹⁶⁸ Anthony Ashley-Cooper, 1. Earl of Shaftesbury (1621-1683).

Bruders *Karls, Jakob II.*, von der Thronfolge kämpfte. Hier nahm die Spaltung des Parlaments in zwei feindliche Gruppen, die *Whigs* und die königstreuen *Tories*,¹⁶⁹ seinen Ausgang. Diese Gruppierung und letzten Endes Parteienbildung aber war zugleich eine der Grundvoraussetzung für einen Parlamentarismus, zu dessen Wesen der Parteienkampf gehört.¹⁷⁰

II. Habeas Corpus Act 1679

In das Jahr 1679 fällt auch der Erlass des *Habeas Corpus Amendment Act* („*Amendment*“ weil bereits 1641 *Habeas-Corpus*-Bestimmungen erlassen wurden waren).¹⁷¹ Vor Erlass des *Habeas Corpus Act* konnte die Vorführung vor einen Richter noch dadurch umgangen werden, dass man den Verhafteten einfach von Ort zu Ort führte.¹⁷² Nunmehr musste jeder Gefangene innerhalb von drei Tagen einem Richter vorgeführt werden und durfte auch nur durch ein Gerichtsurteil verlegt werden. Verstöße hiergegen wurden unter Strafe gestellt und einzig das Parlament durfte diese Bestimmungen außer Kraft setzen.

III. Jakob II.

1685 folgte der katholische Bruder *Karls II., Jakob II.* (1633-1701) auf dem Thron. Die *Whigs* hatten zwar versucht, Katholiken von der Thronfolge auszuschließen, jedoch begegnete *Jakob* dieser Opposition mit einem parlamentslosen Regnum. Seine Theorie des Königtums war, dass der König vor allem Gottes Auftrag erfüllen müsse, welcher in „*the advancement of Catholicism*“ bestünde.¹⁷³ Diese Theorie entsprach so gar nicht dem Verständnis der Restauration, das davon ausging, dass sich die Verfassung aus einer gemischten Monarchie bestehend aus König, den *Lords* und den *Commons* zusammensetze. Die alten Spannungen zwischen Katholiken und Protestanten lebten daher wieder auf, insbesondere als *Jakob* die *Test Acts*¹⁷⁴ aufgrund seines königlichen Dispensrechts wieder abschaffen wollte. Durch das Einsetzen von Richtern, die mit ihm sympathisierten, erstritt *Jakob* 1686 ein Urteil, das ihm

¹⁶⁹ Siehe oben S 23.

¹⁷⁰ Vgl *Kriele*, Einführung in die Staatslehre, 213.

¹⁷¹ “An Act for the better securing the Liberty of the Subject and for Prevention of Imprisonments beyond the Seas”, abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/aep/Cha2/31/2/contents> (23.06.13).

¹⁷² *Kluxen*, Geschichte Englands, 358.

¹⁷³ *Tomkins*, Our republican constitution, 98.

¹⁷⁴ Siehe oben S 35.

gestattete, Kraft seines Dispensrechts Katholiken in der Regierung zu beschäftigen.¹⁷⁵ Hier zeigte sich, dass das *Common Law*¹⁷⁶ größtenteils ein Instrument des Königs und nicht des Parlaments war.¹⁷⁷

Ein andauernder Widerspruch in *Jakobs* Regentschaft war es, dass er als Katholik Oberhaupt der protestantischen anglikanischen Kirche war. Dies und seine fortdauernden Bemühungen, die *Test Acts* faktisch zu unterlaufen, brachte sowohl Anglikaner als auch Nonkonformisten gegen ihn auf. Spätestens mit der Geburt seines ebenfalls katholischen Sohnes im Juni 1688 brachte er auch die *Tories* gegen sich auf, die nun ebenfalls fürchteten, dass die Fortführung der Monarchie katholisch bliebe. Die Geburt von *Jakobs* Sohn, *James Francis Edward Stuart*, war daher das Ereignis, welches direkt in die *Glorious Revolution* führen sollte.

C. Von der Glorious Revolution bis zur Vereinigung des Reichs

I. Wilhelm III. von Oranien und das mangelhafte Parlament

Aufgrund der soeben beschriebenen und drohenden Thronfolgeverhältnisse luden sieben Repräsentanten, sowohl der *Whigs* als auch der *Tories*, *Wilhelm III. von Oranien* (1650-1702) 1688 ein, mit einer Flotte gegen *Jakob* vorzurücken, was im November 1688 geschah. Die Landung der Flotte selbst was das Ereignis, was als *Glorious Revolution* bezeichnet wurde.¹⁷⁸ *Wilhelm*, der Schwiegersohn *Jakob II.* und stärkster Widersacher des französischen Absolutismus, versprach, ein freies Parlament zu gewährleisten und trat auch in Verhandlungen mit *Jakob*, um diesem – freilich unter Einschränkungen¹⁷⁹ – die Krone zu belassen. Im Dezember 1688 floh *Jakob* nach Frankreich. Diese sogenannte *Glorious Revolution*, in der die Krone von *Jakob* auf seinen Schwiegersohn *Wilhelm III. von Oranien* überging, ging größtenteils ohne Blutvergießen vonstatten.¹⁸⁰

¹⁷⁵ *Godden v Hales* (1686) 11 St Tr 1165, zitiert in: *Loughlin*, Großbritannien, 223.

¹⁷⁶ Vgl zum Begriff des *Common Law* oben S 19.

¹⁷⁷ *Tomkins*, Our republican constitution, 100.

¹⁷⁸ *Kluxen*, Geschichte Englands, 368.

¹⁷⁹ Vgl dazu *Loughlin*, Großbritannien, 223.

¹⁸⁰ Gänzlich friedlich, also „samten“ war die *Glorious Revolution* wie so oft behauptet aber nicht, vgl *Tomkins*, Our republican constitution, 102 mit weiteren Nachweisen.

In dieser „Gesellschaft ohne Staat“¹⁸¹ berief der noch ungekrönte *Wilhelm* eine *ad hoc*-Versammlung (die „*Assembly of Commons*“) ein, die sich im Jänner 1689 als *Convention Parliament* formierte und ihn schließlich als König einsetzte. Problematisch aus verfassungsrechtlicher Sicht ist, dass dieses Parlament kein rechtmäßig einberufenes war: es wurde nicht vom König einberufen, sondern von einem Prinzen: *Wilhelm*. Es setzte auch den alten König *Jakob* nicht ab. Und das Gesetz, welches die *Assembly* zum *Parliament* machte, hätte von einem König abgesegnet werden müssen, aber *Wilhelm* war noch nicht König. Kurzum: Das neue Parlament litt an einem „unheilbaren Mangel“.¹⁸²

Das Parlament erließ sodann einen Herrschaftsvertrag, welcher die Voraussetzungen regelte, unter denen *Wilhelm* und *Maria* – *Jakobs* Tochter – gekrönt werden sollten: Die Krone ging zunächst an *Marias* Erben, sodann an ihre Schwester *Anne* sowie deren Erben und schließlich an die Erben *Wilhelms*. Dies war eine verfassungsrechtlich und staatsphilosophisch höchst bedeutsame Neuerung: Die Krone erhielt den Charakter eines staatlichen Amtes, das nicht mehr auf dynastischen Herkommen, sondern auf Erteilung beruhte – das Parlament etablierte nunmehr seine eigene Souveränität.¹⁸³

Hierin lag die eigentliche Revolution, nicht in der Einsetzung *Wilhelms* und *Marias* als Königspaar, sondern in der nun etablierten Parlamentssoveränität. Der Herrschaftsvertrag,¹⁸⁴ der diese Souveränität absicherte, war die *Bill of Rights*.

II. Bill of Rights

Die *Bill of Rights 1688* (anfangs „*Declaration of Rights*“) ist die formale Beendigung der Wirren des 17. Jahrhunderts in Großbritannien und sie ist noch heute in Kraft.¹⁸⁵ Sie zementierte die verfassungsmäßige Ordnung, die das Lange Parlament in den 1640ern gelegt hatte, indem sie vor allem die Souveränität des Parlaments absicherte und gesetzlich fixierte.

¹⁸¹ Kluxen, Geschichte Englands, 368.

¹⁸² Maitland, Constitutional History of England, 284. Maitland tritt hier deshalb dafür ein, die „*Revolution*“ als „*revolution*“ zu bezeichnen und sie nicht als Teil des Verfassungsrechts zu behandeln.

¹⁸³ Kley, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 51.

¹⁸⁴ Vgl zur philosophischen Begründung der *Bill of Rights* John Lockes Gesellschaftsvertrag, oben S 27.

¹⁸⁵ „An Act declareing the Rights and Liberties of the Subject and Setleing the Succession of the Crowne“, abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/contents> (23.06.13).

Die *Bill of Rights* bestand aus drei Teilen: ein Teil prangerte die Verstöße *Jakobs II.* an, ein Teil befasste sich mit Rechten und ein Teil beschäftigte sich mit der Thronfolge. Auch die Grundrechte der Untertanen wurden ausgebaut, es wurde nunmehr ein Petitionsrecht und ein Recht auf ein ordentliches Gerichtsverfahren etabliert. Die *Bill of Rights* bestätigte auch die alten Rechte und Freiheiten des Landes und schloss Katholiken grundsätzlich von der Thronfolge aus. Dieser Ausschluss wird erst dann sein Ende finden, wenn der im April 2013 das Gesetzgebungsverfahren erfolgreich durchlaufene *Succession to the Crown Act 2013* in Kraft tritt, was aber noch von der Zustimmung aller Commonwealthländer abhängig ist.¹⁸⁶ Verfassungsrechtlich von besonderer Bedeutung aber ist, dass ein neues Gesetzgebungsverfahren geschaffen wurde, nach dem Monarch, *Commons* und *Lords* nur gemeinsam Gesetze erlassen oder aufheben konnten.¹⁸⁷ Trotz der Fixierung der Parlamentssouveränität blieb die Regierung also *instrumentum regis* und erhielt ausdrücklich die Initiative zurück; das Parlament, „schreckte offenbar vor den Konsequenzen seiner Revolution zurück“ (*Kluxen*).¹⁸⁸ Die neu geschaffene Balance war „das Mittel, die Fixierung der souveränen Spitze zu umgehen und die tatsächliche Verlagerung der Kompetenz-Kompetenz auf das Parlament zu verdecken“.¹⁸⁹ Neu war auch die Definition des Königsamtes, das nun wie andere Ämter auf einer vertraglichen Übereinkunft basierte und an einen Eid auf die herrschende Konfession, sowie die neuen Grundlagen der Verfassung gebunden war.¹⁹⁰

Die *Bill of Rights* enthielt weitere wichtige Bestimmungen, wie:

- Art I: keine Machtausübung der Krone ohne Zustimmung des Parlaments
- Art IV: keine Steuereintreibungen der Krone ohne parlamentarische Zustimmung
- Art VI: keine Armeeaufstellung in Friedenszeiten ohne parl. Zustimmung
- Art VIII: freie Wahl der Parlamentsabgeordneten

¹⁸⁶ *Succession to the Crown Act 2013* (An Act to make succession to the Crown not depend on gender; to make provision about Royal Marriages; and for connected purposes), abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/20/enacted/data.pdf> (20.06.2013), siehe dazu auch unten S 132.

¹⁸⁷ *Kraus*, Englische Verfassung und politisches Denken im Ancien Régime, 44.

¹⁸⁸ *Kluxen*, Geschichte Englands, 371.

¹⁸⁹ Ebenda.

¹⁹⁰ *Zippelius*, Entwicklungslinien in der Rechtsgeschichte, 875 (879) in: *Germann/de Wall* (Hrsg), Bürgerliche Freiheit und christliche Verantwortung.

- Art IX: Rede- und Debattenfreiheit darf nur im Parlament und in keinem anderen Gericht verhandelt bzw beeinträchtigt werden
- Art X: Keine überhöhten Kautions- oder Strafzahlungen, keine grausamen oder ungewöhnlichen Bestrafungen

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass mit der *Bill of Rights 1688* ein erster Schritt in Richtung Gewaltenteilung unternommen wurde:¹⁹¹ Der Monarch als Inhaber der ausführenden Gewalt sollte die Gesetze beachten und sie nicht ohne Zustimmung des Parlaments außer Kraft setzen dürfen, und die Rechtsprechung sollte nicht einer von ihm eingesetzten Kommission übertragen werden dürfen. Die *Bill of Rights* war die Geburtsurkunde einer neuen englischen Verfassung, die das Parlament und damit auch die Selbstbestimmung der Menschen in den Mittelpunkt der politischen Ordnung rückte.

Die *Bill of Rights* erfuhr zwei Ergänzungen. Der *Triennial Act 1694*¹⁹² führte ein System wieder ein, wodurch sichergestellt wurde, dass das Parlament zumindest alle drei Jahre für mindestens 50 Tage zusammentraf. Die zweite Ergänzung erfuhr die *Bill of Rights* durch den *Act of Settlement 1701*.

III. Act of Settlement 1701

Wilhelm und *Maria* waren kinderlos. *Anne Stuart* (1645-1714), *Marias* Schwester wurde deshalb 1702 Königin. Ihre Kinder aber starben schon vor ihrer Regentschaft, so dass sich das Parlament schon 1701 gezwungen sah, die Thronfolge zu regeln. Im *Act of Settlement 1701*¹⁹³ wurde beschlossen, dass das lutherische Haus *Hannover* den englischen Thron besteigen solle. Zudem musste jeder Thronanwärter Mitglied der anglikanischen Kirche sein oder werden. Dies war somit der gesetzliche Ausschluss der *Stuarts* von der Thronfolge.¹⁹⁴ Diese Regelung ist erst mit dem *Succession to the Crown Act 2013* aufgehoben wurden.¹⁹⁵

¹⁹¹ Ebenda.

¹⁹² Auch bekannt als Meeting of Parliament Act oder Dissolution Act.

¹⁹³ “An Act for the further Limitation of the Crown and better securing the Rights and Liberties of the Subject”, abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/aep/Will3/12-13/2/contents> (23.06.13).

¹⁹⁴ *Kley*, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 51.

¹⁹⁵ Vgl unten S 132.

Der *Act of Settlement* legte aber auch fest, dass kein Krieg und keine militärische Auseinandersetzung ohne die Zustimmung des Parlaments geführt werden darf:

“[...] *this nation be not obliged to engage in any war for the defence of any dominions or territories which do not belong to the Crown [...] without the consent of Parliament [...]*”¹⁹⁶

Das Gesetz sah weiterhin vor, dass nur Briten (“*no person born out of the Kingdoms of England, Scotland, or Ireland, or the dominions thereunto*”) ausgewählte Regierungsämter übernehmen durften.

Aus heutiger Sicht bedeutend ist weiterhin die Regelung des *Act of Settlement*, dass es der Krone seither nicht mehr gestattet war, Richter abzusetzen.¹⁹⁷ Richter wurden nunmehr *quamdiu se bene gesserit* (bei guter Führung) ernannt, und konnten somit auch bei Fehlverhalten nur noch durch einen Beschluss beider Kammern des Parlaments vom Amt enthoben werden.¹⁹⁸ Diese Vorschrift gilt deshalb als die allerwichtigste Bestimmung, um die Unabhängigkeit der Justiz zu gewährleisten.¹⁹⁹

Nicht zuletzt legte der *Act of Settlement* auch fest, dass ein Amtsträger der Krone nicht in das *House of Commons* gewählt werden durfte und dass die Exekutivgewalt nur vom König und dessen *Privy Council* ausgehen durfte. Dieser Versuch einer möglichst strikten Trennung der Exekutive und der Legislative²⁰⁰ stellte sich indes als nicht praktikabel heraus und scheiterte deshalb bereits 1707 mit dem *Regency Act*. Ein neuer Versuch, die Gewalten – diesmal Judikative und Legislative – voneinander zu trennen sollte erst mit dem *Constitutional Reform Act 2005* unternommen werden, der unter anderen den *Supreme Court* ins Leben rief.²⁰¹

Rückblickend betrachtet, stellte der *Act of Settlement* einen Scheideweg der britischen Verfassung dar: Er legte in Ansätzen bereits das fest, was 85 Jahre später die *Constitutional Convention* in Philadelphia erreichte. Dieses Bemühen, die Exekutive von der Legislative

¹⁹⁶ *Act of Settlement 1701*, I, <http://www.jacobite.ca/documents/1701settlement.htm> (23.06.13).

¹⁹⁷ *Barnett*, *Constitutional & administrative law*, 21.

¹⁹⁸ *Zippelius*, *Entwicklungslinien in der Rechtsgeschichte*, 875 (879) in: *Germann/de Wall* (Hrsg), *Bürgerliche Freiheit und christliche Verantwortung*.

¹⁹⁹ *Tomkins*, *Our republican constitution*, 106.

²⁰⁰ *Kraus*, *Englische Verfassung und politisches Denken im Ancien Régime*, 61 f.

²⁰¹ Siehe unten, *United Kingdom Supreme Court*, S 125.

fernzuhalten und einen Schutz für die Judikative einzuführen, hätte zu einem Konzept der Gewaltenteilung führen können, welchem dann das US-amerikanische Modell folgte.²⁰² Stattdessen beschritt man aber in Großbritannien weiterhin dem Weg der *Balance of Powers* (auch: *Balance of Government*).

Exkurs: Balanced Constitution und Montesquieu

Wer die Souveränität Großbritanniens in diesem Gleichgewicht innehatte, war zu diesem Zeitpunkt noch ungeklärt. Vielmehr besann man sich darauf, die „harmonische Balance“²⁰³ zwischen Monarchie, *House of Commons* und *House of Lords* als Haupttugend und als oberstes Verfassungsprinzip anzusehen. Dieses Konzept der ausgewogenen Gewalten (*balanced government*) entstammte der klassischen Theorie der Mischverfassung, welche auf den griechischen Geschichtsschreiber *Polybios* (200-ca 120 v Chr) zurückging. *Polybios* interpretierte das römische Verfassungssystem im Licht der aristotelischen Politie und charakterisierte es als eine Mischung aus Aristokratie, Monarchie und Demokratie. Allerdings geht die heute wohl herrschende Politikwissenschaft davon aus, dass *Polybios Aristoteles*‘ Politie insofern falsch verstand bzw auf Rom übertrug, als dass *Aristoteles* sich auf soziologische Gesellschaftsformen berief, die „Gewaltenteilung“ der Römer aber primär juristisch und institutionell war.²⁰⁴ Die neue englische Theorie der *Balanced Constitution* (auch: *Balanced Government*) nahm an, dass die drei klassischen Gesellschaftsformen – Monarchie, Aristokratie und Demokratie – zusammen in ein Verfassungsmodell gegossen werden können. Neu war sie deshalb, weil sie eben auf *Polybios* Bezug nahm und nicht davon ausging, dass England eine reine Monarchie sei.²⁰⁵

Es war der Englische Bürgerkrieg und die daran anschließende Zeit des 18. Jahrhunderts in der diese neue Theorie der *Balanced Constitution*²⁰⁶ ihren Ausgang nahm und sie sah sich schon damals als verwirklicht in der Existenz der Krone, des Ober- sowie des Unterhauses,

²⁰² *Stevens*, The English judges, 9.

²⁰³ *Foley*, Politics of the British constitution, 14.

²⁰⁴ Vgl genauer *Saage*, Demokratietheorien, 63 ff.

²⁰⁵ Weiterführend *Fukuda*, Sovereignty and the sword, 22 ff.

²⁰⁶ Grundlegend dazu: *Vile*, Constitutionalism and the Separation of Powers Chapter: THREE: The Theory of the Balanced Constitution, abrufbar unter <http://oll.libertyfund.org/title/677/122668> (23.06.13).

welche sich wiederum in dem Institut der Krone im Parlament vereinigten.²⁰⁷ Seitdem sah sich die Theorie der *Balanced Constitution* immer wieder konfrontiert mit der strengeren – damals noch nicht unter diesem Namen bekannten – Auffassung der Gewaltenteilung oder Gewaltentrennung, die sich im Jahr 1748 in *Montesquieus* Werk *De l'Esprit des Loix* manifestieren sollte. Mit *Riklin* und dessen Bestandsaufnahme²⁰⁸ der Rezeption von *De l'Esprit des Loix* und auch *Diceys* Missverständnis, *Montesquieu* spreche von einer Gewaltentrennung, muss vielmehr von einer Verteilung (« *une certain distribution des pouvoirs* »), Ausbalancierung (« *balancer* ») und Kombinierung (« *combiner les puissances* ») der Gewalten, also von einer Gewaltenteilung bzw einer Gewaltenverschränkung gesprochen werden.

Während die *Montesquieuische* Lehre der Gewaltenteilung ihr Hauptaugenmerk auf die funktionalen Kategorien eines Staates legte, hatte die Theorie der *Balanced Constitution* immer auch das Bedürfnis, den ständischen Hintergrund – insbesondere den Adel – als tragende Säule darzustellen. So war zwar die Teilung der Gewalten eine Grundvoraussetzung für eine *Balanced Constitution*, da schon dem Wortsinn nach nur etwas ausbalanciert werden kann, was sich gegenübersteht und mithin geteilt ist. Aber genau dieser Zwang, etwas in die Balance bringen zu müssen, bildete die ständige Tendenz der *Balanced Constitution*, sich selbst zu zerstören, da das Gewaltenteilungselement, das eben auch in der Theorie der *Balanced Constitution* zu finden ist, der Mittelschicht und nicht dem Adel mehr Rechte einräumte und diese bei ihren Angriffen auf den Adel und die Monarchie unterstützte.²⁰⁹ Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, dass *Montesquieu* mit *De l'Esprit des Loix* keine „bloße Beschreibung“ des englischen Regierungssystems des späten 17. und frühen 18. Jahrhunderts ablieferte, sondern vielmehr auch eine Interpretation des von ihm Wahrgenommenen vornahm, indem er besonderen Wert auf die Teilung der drei Gewalten legte und gerade diesen Aspekt immer wieder herausstrich. Vereinen aber konnte *Montesquieu* seine Beobachtungen mit dem tatsächlichen Bild des englischen Regierungssystems nicht. Vielmehr schien *Montesquieus* Lehre, betrachtete man die fortgeschrittene Verwirklichung der *Balanced Constitution* in England und deren Verankerung

²⁰⁷ Vgl zu dem Begriff der Krone im Parlament oben S 10.

²⁰⁸ *Riklin*, Machtteilung - Geschichte der Mischverfassung, 269 ff.

²⁰⁹ *Vile*, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Chapter: FIVE: The Matchless Constitution and Its Enemies, abrufbar unter <http://oll.libertyfund.org/title/677/122672/2467058> (23.06.13).

im Verfassungssystem als Verfassungskonvention²¹⁰, schon zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung überholt. Insofern haftete *Montesquieu* durchaus ein gewisser Anachronismus an, den erst *William Blackstone* in den Jahren 1765-69 mit seinen Beobachtungen des englischen Regierungssystems auflösen – besser: versöhnen²¹¹ – konnte.²¹² Festgehalten aber kann werden, dass eine fortschreitende Demokratisierung eine Zerstörung der *Balanced Constitution* mit sich brachte.²¹³ Das dann knapp 20 Jahre später von *Blackstone* behauptete Näheverhältnis zwischen *Balanced Constitution* und dem *Montesquieuschen* Verständnis der Gewaltenteilung macht es aus heutiger wie auch aus damaliger Sicht sehr schwer möglich, eine klare Abgrenzung der beiden Theorien vorzunehmen. Die daraus resultierende Unschärfe mündete aber gleichzeitig in ein besonderes Bestreben, die britische Verfassung zu erforschen, zu beschreiben und zu definieren.

Mit *Montesquieu* gelang 1748 wohl der bekannteste Versuch, die englische Verfassung darzustellen und ihr ein Idealbild zu entnehmen.²¹⁴ *Montesquieu* stellte die funktionalen Facetten dieser britischen Verfassung, also die Judikative, die Exekutive und die Legislative in den Vordergrund und ließ damit die mit diesen Funktionen verbundenen Gesellschaftsklassen in den Hintergrund treten:

“In every government there are three sorts of power : the legislative ; the executive in respect to things dependent on the law of nations ; and the executive, in regard to matters that depend on the civil law.

By virtue of the first, the prince, or magistrate, enacts temporary or perpetual laws, and amends or abrogates those that have been already enacted. By the second, he makes peace or war, sends or receives embassies, establishes the public security, and provides against invasions. By the third, he punishes criminals, or determines the disputes that arise between individuals. The latter we shall call judiciary power and the other simply the executive power of the state. [...]

²¹⁰ Vgl zu den Verfassungskonventionen des parlamentarischen Regierungssystems unten S 92 f.

²¹¹ Ebenda, <http://oll.libertyfund.org/title/677/122672/2467063> (17.06.2013).

²¹² Siehe im Einzelnen zu *Blackstone* unten S 63 ff.

²¹³ *Vile*, *Constitutionalism and the Separation of Powers* (2nd ed.) (Indianapolis, Liberty Fund 1998). Chapter: FIVE: The Matchless Constitution and Its Enemies, abrufbar unter <http://oll.libertyfund.org/title/677/122672/2467058> (26.05.12).

²¹⁴ Vgl *Montesquieu*, *The Spirit of the Laws*, 221: “One nation there is also in the world, that has for the direct end of its constitution political liberty. We shall presently examine the principles on which this liberty is founded ; if they are sound, liberty will appear in its highest perfection.”

When the legislative and executive powers are united in the same person, or in the same body of magistrates, there can be no liberty ; because apprehensions may arise, lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to execute them in a tyrannical manner.

Again, there is no liberty, if the judiciary power be not separated from the legislative and executive. Were it joined with the legislative, the life and liberty of the subject would be exposed to arbitrary controul ; for the judge would be then the legislator. Were it joined to the executive power, the judge might behave with violence and oppression.

There would be an end of every thing, were the same man, or the same body, whether of the nobles or of the people, to exercise those three powers, that of enacting laws that of executing the public resolutions, and of trying the causes of individuals."²¹⁵

Hierin lag der entscheidende Unterschied zur bisherigen Wahrnehmung der *Balanced Constitution*: Montesquieu analysierte und führte seine Rückschlüsse größtenteils ohne Beachtung des Standes oder der gesellschaftlicher Klassen (*whether of the nobles or of the people*)²¹⁶. Montesquieu er- und anerkannte das System der gegenseitigen *Checks and Balances* der beiden Häuser des Parlaments (*they check one another by the mutual privilege of rejecting*)²¹⁷, deren Begrenzung wiederum durch die Exekutive, sowie deren (erneute) Begrenzung durch die Legislative (*both restrained by the executive power as the executive is by the legislative*)²¹⁸. Ob Montesquieu die englische Verfassung idealisierte und im Zuge dessen andere kritisierenswerte Dinge ausblendete, allein um ein perfektes Modell zu entwerfen,²¹⁹ kann dahingestellt sein, half doch seine idealisierte Darstellung, dass sich die *Balanced Constitution* weiterentwickeln konnte, um dem *Montesquieschen* Idealbild näherzukommen. So konnte die *Balanced Constitution* mit der *Montesquieschen* Gewaltenteilungslehre ein progressives Element in sich aufnehmen, das letztlich zur seiner eigenen Erosion und zur Entwicklung eines demokratisch-parlamentarischen Systems führte. Dass *Montesquieu* und

²¹⁵ Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, 221 f.

²¹⁶ Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, 222.

²¹⁷ Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, 234.

²¹⁸ Ebenda.

²¹⁹ Vgl für weitere Nachweise *Raymond, Aron, Main Currents in Sociological Thought*, Harmondsworth 1968, 30 ff, zitiert in: *Foley, Politics of the British constitution*, 40, note 6.

seine Wahrnehmung und Darstellung der englischen Verfassung noch bis in die heutige Zeit hinein wirkt, zeigt auch das Beispiel der Abschaffung der Erblords und die Diskussion darum, ob die Mitglieder des Oberhauses gewählt werden sollen,²²⁰ geht es doch auch hier nicht zuletzt darum, die gesetzgebende Gewalt unabhängig von der gesellschaftlichen Herkunft der sie repräsentierenden Personen zu machen.

IV. Treaty of Union 1707

Wales war seit 1536 Teil des Englischen Königreiches.²²¹ Schottland und Irland bedienten sich im „Kampf um die Insel“²²² anderer europäischer Mächte und wurden so selbst immer wieder instrumentalisiert. Irland war schon immer das Ziel britischer Kolonialisierung gewesen, was sich 1800 noch verschärfen sollte.²²³ Nachdem die schottische und die englische Krone 1603 bereits in Personalunion vereint wurden waren, kam es 1707 auch zur politischen Union: Mit der *Treaty of Union 1707* und den sog *Acts of Union*, bestehend aus dem *Union with England Act 1707* und dem *Union with Scotland Act 1706*,²²⁴ trat Schottland England bei, womit gleichzeitig das Vereinigte Königreich von Großbritannien begründet wurde, welches nun aus England, Wales und Schottland bestand. Nunmehr gab es nur noch ein Parlament, das für das gesamte Königreich zuständig war. Dies sollte sich erst im Jahre 1999 mit der sog Devolution-Gesetzgebung und den schottischen, walisischen und nordirischen Parlamenten ändern.²²⁵

V. Union with Ireland Act 1800 und Anglo-Irish Treaty 1921

Vor dem Hintergrund der Vernichtung der Führungsschicht der katholisch-keltischen Bevölkerung Irlands im 17. Jahrhundert, der Unterdrückung des irischen Bauerntums und des sich mehrenden irischen Elends, verschärfte *Westminster* noch seine Repressionen, was in die große Emigrationswelle der Iren in die USA mündete.²²⁶ Die daran anschließenden Fehden zwischen katholischen und protestantischen Iren sowie die unfähige Oligarchieregierung

²²⁰ Unten, S 125 f.

²²¹ Vgl oben Fn 73.

²²² *Loughlin*, Großbritannien, 226.

²²³ Vgl dazu unten, Union with Ireland Act 1800 und Anglo-Irish Treaty 1921, S 43.

²²⁴ Der Text der Union Acts ist abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/aosp/1707/7/contents> und <http://www.legislation.gov.uk/aep/Ann/6/11/contents> (23.06.13).

²²⁵ Siehe dazu ausführlich unten, Devolution, S 142 ff.

²²⁶ *Kluxen*, Geschichte Englands, 503.

Dublins führte unter dem britischen Premier *William Pitt dem Jüngeren* (1759-1806) vor dem Hintergrund der französischen Revolution zur Vereinigung Großbritanniens mit Irland. *Pitt* glaubte mit der Vereinigung ein Mittel gefunden zu haben, die irischen Probleme zu lösen.

1801, dem Jahr als der *Union with Ireland Act 1800*²²⁷ in Kraft trat, trat das Irische Königreich (*Kingdom of Ireland*) dem Königreich von Großbritannien (*Kingdom of Great Britain*) bei, so dass das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Irland (*United Kingdom of Great Britain and Ireland*) entstand. Beide Parlamente, das irische und das britische wurden aufgelöst und von dem *Parliament of the United Kingdom* ersetzt. Nur erwähnt sei an dieser Stelle, dass der *Union with Ireland Act 1800* nur im britischen, nicht aber im irischen Parlament verabschiedet wurde und dass dies auch nur durch Bestechungen und großzügige Geschenke wie die Vergabe von Adelstiteln für einige Abgeordnete möglich war.²²⁸ Durch die Union wurde auch die irische Verwaltung unter das britische Kabinett gestellt und das oberste Appellationsrecht des *House of Lords* in Irland wieder hergestellt; die Handelsbeschränkungen wurden fallen gelassen. Nicht lösen konnte die Union die „Katholikenfrage“,²²⁹ jedoch bildeten sich nun katholische Assoziationen, die mittels Petitionen an *Westminster* versuchten, ihr Ziel auf legalem, gewaltfreiem Wege zu erreichen.

Unter dem Eindruck der irlandinternen Streitigkeiten über die Bedingungen einer *Home Rule* und vor dem Hintergrund des Ersten Weltkrieges kam es letztendlich im Jahr 1921 dazu, dass alle außer sechs irischen *Counties* sich zusammenschlossen, um unter der *Anglo-Irish Treaty* den Irischen Freistaat (*Irish Free State*) zu gründen, der 1937 von der Irischen Republik (*Irish Republic*) abgelöst wurde. Dies war zugleich die Geburtsstunde des heutigen Großbritanniens, nämlich des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und dem nun noch bei Großbritannien verbleibenden Nordirland (*United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*).

²²⁷ „An Act for the Union of Great Britain and Ireland“, abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/apgb/Geo3/39-40/67/contents> (23.06.13).

²²⁸ *Ward*, *The Irish constitutional tradition*, 28.

²²⁹ *Kluxen*, *Geschichte Englands*, 506.

4. Abschnitt: Fazit

Die jahrhundertelangen Fehden zwischen Parlament auf der einen und König auf der anderen Seite fanden im angehenden 18. Jahrhundert in einem Vereinigten Königreich ihr Ende, auch wenn sich die Grenzen des Reichs aufgrund der Irland-Problematik im 20. Jahrhundert noch verschoben. Die Verfassung war mittlerweile so gefestigt, dass solche Machtkämpfe auch nicht mehr entstehen konnten. *King in Parliament* hatte nun seine Bedeutung geändert und meinte fortan, dass der König zumindest formell Träger der Souveränität im Auftrag und unter Führung des Parlaments war.²³⁰

Die Verfassungsordnung, die sich nun in Großbritannien vorfand, verpflichtete den Staat auf den Protestantismus, etablierte eine konstitutionelle Monarchie, begrenzte die Rechte des Königs, sicherte den Erhalt eines unabhängigen Parlaments – was den Weg zur Herausbildung der Parlamentssuprematie ebnet sollte²³¹ – und stellte ein Gleichgewicht zwischen König, Unter- und Oberhaus her.²³² Die eingangs in Anlehnung an *Jacobs* erwähnte „Verfassung der britischen Verfassung“ als einfach und komplex zugleich ist in den vorhergehenden beiden Abschnitten behandelt worden, indem zum einen die historische Entwicklung bis zum britischen Einheitsstaat und zum anderen die Entwicklung des modernen britischen Verfassungsstaates beschrieben wurde. Insofern sollte gezeigt werden, dass das Grundverständnis der britischen Verfassung auf ihrer Geschichte beruht. Gerade aus dem ersten Abschnitt dieses Teils ist deutlich geworden, dass die Verfassungsentwicklung in Großbritannien eine kontinuierliche ist, was sich an der Einbindung der Monarchie in das „Recht“ zeigte aber auch und gerade in der Entwicklung des Parlaments mit Ober- und Unterhaus. Dass der Weg dorthin gleichzeitig ein Machtkampf zwischen Krone und Parlament war, erklärt, warum gerade die britische Gesellschaftsform als konstitutionelle Monarchie mit all ihren Eigenarten und aus kontinentaleuropäischer Sicht antiquierten Besonderheiten eine verfestigte Demokratietradition darstellt, die in ihrer langen Geschichte und Intensität auf der Welt ihres Gleichen sucht. Das Zusammenfallen von *Common Law*-Grundsätzen und dem daraus resultierenden Rechtsverständnis der Bevölkerung war ein steter Garant für den Ausbau

²³⁰ Kley, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 55.

²³¹ Vgl dazu unten, Geschichte der wesentlichsten Prinzipien, S 52 ff.

²³² Loughlin, Großbritannien, 224.

der Demokratie in Großbritannien. Der deutsche Staatsrechtler *Martin Kriele* schreibt in diesem Zusammenhang:

*“Parlamentarische Demokratie ist geschichtlich und theoretisch zu begreifen aus der Übertragung des Gedanken des gerichtlichen Prozesses auf den politischen Prozess der Gesetzgebung. [...] Die] Gesetzgebungsfunktion [der Curia regis] wurde seit dem 17. Jahrhundert verstanden als Rechtsfortbildung in größeren Zusammenhängen, unabhängig von Präjudizien. Der Gesetzgeber war Beschleuniger, Richtpunktsetzer und Ordner der Rechtsfortbildung. [...] Fortschritte in der Einsicht wurden nicht durch Deduktion, sondern durch situationsbedingte Erfahrung gewonnen, durch »challenge and answer«, durch »trial and error«.*²³³

Kriele identifiziert weiterhin drei Merkmale der Volksherrschaft durch Parlamentarismus:²³⁴

- (1) Die von den Repräsentanten getroffene Entscheidung über Relevanz und Priorität muss sich vor dem *Commonsense* der Wähler rechtfertigen.
- (2) Das Abgeordnetensystem als Verbindung von Richter und Anwalt ist die Organisationsform, die die Repräsentation von Millionen ermöglicht.
- (3) Da Plädierende und Entscheidende identisch sind, ist eine neutrale Instanz im politischen Prozess unmöglich.

Die Herstellung eines Gleichgewichts zwischen Monarch und Parlament und das gleichzeitige Erfüllen der zuvor genannten drei Merkmale geschah natürlich nicht nur aus moralischen Tugenden oder gar dem Willen der Krone sich dem Parlament freiwillig unterzuordnen. *Adam Tomkins* weist auf einen wichtigen Punkt hin, der seiner Ansicht nach der Hauptgrund für die Beschneidung der Kompetenzen der Krone war: Geldmangel.²³⁵ Dass es seit den 1690ern ein englisches Parlament gab, das jedes Jahr zusammentraf, ist nach *Tomkins* nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass das Regieren teuer ist. Die Regierung brauchte ständig Geld, und der vielleicht größte Sieg des Parlaments war es, dass es die Mittel bewilligen konnte, die die Regierung brauchte. Ohne die parlamentarische Finanzmittelbewilligung konnte es also keine

²³³ *Kriele*, Einführung in die Staatslehre, 205 f.

²³⁴ *Kriele*, Einführung in die Staatslehre, 206 f.

²³⁵ *Tomkins*, Our republican constitution, 107 f; vgl auch *Kriele*, Einführung in die Staatslehre, 208, der bis zum 17. Jahrhundert ebenfalls die Steuerbewilligung als Hauptaufgabe des Parlaments ausmacht.

funktionierende Regierung geben. Dass dem so ist konnte die bisherige Darstellung der Geschichte des englischen Parlamentarismus zeigen. In Großbritannien setzte sich ab dem 17. Jahrhundert jedoch auch die Erkenntnis durch, dass die *ancient constitution* allein nicht in der Lage war, allen aktuellen Gesellschaftsbedingungen Rechnung zu tragen und daher die Gesetzgebung ergänzend und korrigierend eingreifen musste – rationale Legitimität und damit das Naturrecht wurden zum „kritischen Maßstab der gesetzprüfenden Vernunft.“²³⁶

Was jedoch auch gezeigt werden konnte, ist, dass der Geldmangel wohl nicht der Hauptgrund für den letztendlichen Sieg des Parlaments über die Krone war, sondern dass es das Selbstbestimmungsrecht der Menschen war, das unter dem Einfluss der Ideen der Aufklärung zu einem Obsiegen des Parlaments führte. Der fortdauernde Geldmangel der Krone war vielmehr nur ein Umstand, ein Katalysator, den die Mitglieder des Parlaments ausnutzen konnten, um so die eigene Macht auszubauen; die treibende Kraft jedoch war der Drang der britischen Untertanen nach Freiheit und nach einem Selbstbestimmungsrecht, das es ihnen ermöglichte, an der Herrschaft des Monarchen teilzuhaben. Dieses Ziel ist in Großbritannien in kleinen Schritten schon deutlich früher erreicht worden, als es in anderen Ländern der Fall war und es ist nicht zuletzt der britischen Tradition zu verdanken, dass immer eine Rückbesinnung auf die (Wieder)Herstellung der parlamentarischen Befugnisse stattgefunden hat.

Diese kleinen Schritte setzten sich zusammen aus der *Magna Charta* von 1215,²³⁷ die mit einer erstmaligen Bekräftigung von Grundfreiheiten so etwas wie einen Ausgangspunkt einer modernen Verfassung schuf. Auch das Reformationsparlament von 1536,²³⁸ welches die Trinität von Monarchie, Unter- und Oberhaus etablierte und so den Grundstein für die Souveränität der Gesetze legte, war ein wichtiger Schritt. Weiterhin zu nennen ist die *Petition of Right* von 1628.²³⁹ Auch der Englische Bürgerkrieg 1642-49²⁴⁰ und die darauffolgende *Cromwellsche Republik*²⁴¹ bilden einen zentralen Punkt der britischen Verfassungsgeschichte, da gerade *Cromwell* mit seinen ersten geschriebenen Verfassungen (*Instrument of Government* 1653 und *Humble Petition and Advice* 1657) wichtig für das Verständnis des britischen Verfassungswesens ist: Die Tatsache, dass *Cromwells* Versuche, England in eine Republik zu

²³⁶ Kriele, Einführung in die Staatslehre, 208.

²³⁷ Oben S 10 f.

²³⁸ Oben S 16 f.

²³⁹ Oben S 20.

²⁴⁰ Oben S 22 f.

²⁴¹ Oben S 30 f.

transformieren, mit diktatorischen Maßnahmen (gekleidet in das Gewand einer republikanischen Reform) einhergehen, trägt zur Erklärung bei, dass nicht *ein* geschriebenes Dokument die britische Verfassung ausmacht, sondern eine Vielzahl von Gesetzen neben sonstigen Prinzipien. Über allen, und das ist auch ein Ausfluss des *Crowellschen* Experiments und seinen vielen Parlamentsauflösungen sollte jedoch die Souveränität des Parlaments thronen, denn das Parlament sah sich ständig gezwungen, sich selbst zu behaupten. Ein weiterer Schritt, der zum Meilenstein der britischen Verfassungsgeschichte wurde, ist der *Habeas Corpus Act* 1679,²⁴² der sich einreihet in die Geschichte der verbindlichen Menschenrechte im Vereinigten Königreich. Schließlich erfolgte mit der *Glorious Revolution* und der *Bill of Rights*²⁴³ ein erster Schritt in Richtung Gewaltenteilung. Es waren also viele kleine – und auch größere – Schritte, die dazu führten, dass die britische Verfassung als konstitutionelle Monarchie aus den Wirren – insbesondere des 17. Jahrhunderts – gestärkt hervorgehen konnte. Das Parlament, getragen vom Freiheits- und Selbstbestimmungsdrang der Menschen Großbritanniens, behauptete sich so gegenüber der Krone und etablierte sich zu einem Instrument demokratischer Herrschaft.

Wie sich im nun folgenden 2. Teil dieser Arbeit zeigen wird, sind die Grundprinzipien wie die Parlamentssouveränität, die *Rule of Law*, das parlamentarische Regierungssystem und nicht zuletzt das demokratische Wahlrecht aus den Machtkämpfen der vorangegangenen Jahrhunderte teilweise schon hervorgegangen, sollten sich aber noch bis in die Moderne als siegreiche und die britische Verfassung noch heute tragende Pfeiler weiterentwickeln.

²⁴² Oben S 36.

²⁴³ Oben S 39.

2. Teil: Das System der heutigen Verfassung

Was das Recht *der* britischen Verfassung in seiner Gesamtheit aus Regeln ist, lässt sich nicht einfach erfassen. Wie in der Einleitung dargestellt, besitzt das Vereinigte Königreich kein kodifiziertes Verfassungsdokument. Das Fehlen einer solchen Urkunde mag zwar aus kontinentaleuropäischer Sicht ein Defizit sein, aus verfassungsrechtlicher Sicht stellt es jedoch nur einen formalen Aspekt dar. So wird die britische Verfassung teilweise auch als flexibel und die US-amerikanische, eine geschriebene Verfassung, als starr bezeichnet.²⁴⁴ Der 2. Teil dieser Arbeit soll zunächst die britische Verfassung in materieller Hinsicht untersuchen, wobei allerdings nicht der Versuch unternommen werden soll, die gesamte Struktur der britischen Verfassung darzustellen. Diese Aufgabe soll und kann ob ihres Umfangs den einschlägigen Lehrbüchern vorbehalten bleiben.²⁴⁵

Vielmehr werden in einem ersten Schritt die wesentlichen und dem Kontinentaleuropäer wohl auf den ersten Blick bekannten, teilweise aber auch befremdlichen Grundprinzipien der britischen Verfassung dargestellt: Parlamentssouveränität, *Rule of Law*, *Ultra Vires*-Doktrin, Verfassungskonventionen sowie die königlichen Prärogativrechte. Im Anschluss daran werden erste Schlussfolgerungen für die Natur der britischen Verfassung gezogen und es wird versucht, eine Definition der britischen Verfassung zu liefern. Der letzte Abschnitt dieses Teils befasst sich mit den Konfliktlagen, die im britischen Verfassungsleben existieren.

1. Abschnitt: Die Entwicklung des modernen britischen Verfassungsstaates

Wie sich im 1. Teil dieser Arbeit zeigte, hatte die britische Verfassungsgeschichte mit ihrem Kampf zwischen Krone und Parlament ihren Höhepunkt im 17. Jahrhundert erreicht und man kann sagen, dass dieser Kampf im angehenden 18. Jahrhundert „befriedet“ war. Daher kann bei der Erklärung der wesentlichsten Verfassungsprinzipien (und ihrer Genese) eine rein chronologische Darstellung geschichtlicher Fakten nicht genügen. Vielmehr soll nun anhand einer – teilweisen auch historischen – Darstellung der äußeren Einflüsse (A.) und der

²⁴⁴ Bull, Constitutional Changes and the Limits of Law, EPL 2005, 187 (188).

²⁴⁵ Vgl für viele das Standardlehrbuch von Barnett, Constitutional & administrative law, 69-202.

wesentlichsten Verfassungsprinzipien (B.) ein Überblick über die Entwicklung des modernen britischen Verfassungsstaates gewonnen werden.

A. Äußere Einflüsse

Um die wichtigsten britischen Verfassungsprinzipien verstehen zu können, bedarf es zunächst eines kurzen Überblickes über die äußeren Einflüsse, denen die britische Insel schon aufgrund ihrer „isolierten“ Lage ausgesetzt war.

I. Gotisches Erbe und normannisches Joch

Zwei Gründungsmythen darf die britische Verfassung ihr Eigen nennen, die beide auf ausländische Einflüsse zurückzuführen sind: Nach dem Mythos vom „gotischen Erbe“ (*Gothic bequest*) sah eine uralte, vorfeudale und rechtsförmige angelsächsische Verfassung gewisse Freiheitsrechte der Untertanen vor.²⁴⁶ Dieser Gedanke geht zurück auf die humanistische Rezeption der „Germania“ von *Tacitus* und wird – interessanterweise meist in der deutschsprachigen Literatur – auch als „Germanische Freiheit“ bezeichnet.²⁴⁷

Der zweite Mythos der britischen Verfassung ist der des „normannischen Jochs“ (*Norman yoke*). Diese von den *Levellers* ersonnene Theorie geht davon aus, dass *Wilhelm der Eroberer* das Land vom Volk stahl, um es den Adligen zu geben, was wiederum „*origin and only basis*“²⁴⁸ des Systems der aristokratischen Titel und Landverwaltung war – kurz: die Zerstörung der ursprünglichen angelsächsischen Verfassung durch das Feudalwesen der Normannen.

Beide Mythen sind Ausdruck des evolutionären Charakters der britischen Verfassung und verdanken ihr Entstehen der Methode der Nutzung der Verfassungsgeschichte als Unterstützung gegenwärtiger politischer Zielsetzungen.²⁴⁹

II. Hannover

Ein weiterer ausländischer Einfluss war die Herrschaft der *Hannoveraner*. Durch den *Act of Settlement*²⁵⁰ wurde nicht nur das Gottesgnadentum beendet, sondern auch die erbliche

²⁴⁶ Loughlin, Großbritannien, 224.

²⁴⁷ Kraus, Englische Verfassung und politisches Denken im Ancien Régime, 26.

²⁴⁸ Harrison, The common people, 198.

²⁴⁹ Loughlin, Großbritannien, 224.

²⁵⁰ Siehe oben, Act of Settlement 1701, S 40 f.

Monarchie. *Anne* war die letzte Königin der Stuarts gewesen und hatte selbst keine Nachkommen. Nach ihrem Tod 1714 bestieg *Georg Ludwig* den Thron, der Sohn von *Sophie von der Pfalz* (auch *Sophie von Hannover* genannt), einer entfernten Verwandten *Annes*. Der *Act of Settlement* sah neben den bereits erwähnten Vorschriften auch vor, dass der König Minister ernannte, welche die Parlamentsgeschäfte führen sollten. Auch das Aufkommen der Parteien²⁵¹ versetzte *Georg* und die ihm nachfolgenden Monarchen in die Lage, das Parlament zur Kontrolle königlicher Hoheitsrechte effektiver einzusetzen.²⁵² Dass das Königshaus nunmehr aus Deutschen (wenn man damals von „Deutschen“ sprechen konnte) bestand, förderte diesen Prozess ebenfalls: Zwar gilt es heute als widerlegt, dass *Georg* kein Englisch konnte, jedoch ist wiederum belegt, dass er an den Kabinettsitzungen nicht teilnahm, sondern die Minister einzeln empfing, um so zum einen dem Gespött ob seiner eben nicht nativen Englischkenntnisse auszuweichen,²⁵³ aber vor allen Dingen wohl auch deshalb, weil er sich seiner begrenzten Macht bewusst war.²⁵⁴ Auch seine längeren Heimataufenthalte trugen wohl schlussendlich dazu bei, dass sich das britische Parlamentssystem in dieser Periode besonders rasch, hin zu seiner modernen Form, entwickeln konnte.

B. Geschichte der wesentlichsten Prinzipien

Das Verfassungsrecht des *Common Wealth* und damit auch Großbritanniens wird oft folgendermaßen beschrieben: Es ist eine Bündelung von Regelungen, welche die Regierungsinstitutionen definieren, ihnen Aufgabenbereiche zuteilen, ihre Funktionen begrenzen, ihr Miteinander reglementieren und andere Rechte und Pflichten für nicht exekutive Interessen formulieren.²⁵⁵ Der wirkliche Grund für die Existenz des Verfassungsrechts im *Common Wealth* ist es demnach, politische Macht zu definieren, zu organisieren, zu bewahren und zu erweitern.²⁵⁶ Daraus wird vereinzelt geschlossen, dass Verfassungsregeln in Staaten wie dem Vereinigten Königreich oder Australien größtenteils deskriptiver Natur seien.²⁵⁷ Diese

²⁵¹ Vgl zu den *Tories* und *Whigs* bereits oben S 23 u 36.

²⁵² *Loughlin*, Großbritannien, 226.

²⁵³ *Kraus*, Englische Verfassung und politisches Denken im Ancien Régime, 52.

²⁵⁴ *Loughlin*, Großbritannien, 226.

²⁵⁵ *Hanks*, Australian Constitutional Law, 2.

²⁵⁶ Ebenda.

²⁵⁷ So zB *Ridley*, There is no British Constitution: A dangerous Case of the Emperor's Clothes, PA 1988, 340.

Stimmen gehen sogar soweit, zu sagen, dass die britische Verfassung gerade keine Verfassung im eigentlichen Sinn sei und stellen dies anhand von vier einer jeden Verfassung innewohnenden Eigenschaften dar.²⁵⁸ Demnach fehle es Verfassungen wie der britischen an Regeln, die etwas vorschreiben (anstatt nur zu beschreiben), also derjenigen Elemente, die andere Länder selbstverständlich in ihre Verfassungen aufnehmen, also etwa normative Elemente wie fundamentale Werte und tief verwurzelte Prinzipien.²⁵⁹

Auch – und man könnte dazu tendieren zu sagen: gerade – die britische Verfassung kennt solche Werte und Prinzipien. So war schon das 18. Jahrhundert für Großbritannien das Jahrhundert der Prinzipienbildung. In dieser Zeit entfalteten sich das parlamentarische Regierungssystem und die Doktrin der Parlamentsouveränität. Diesen gegenüber behaupteten sich die *Ultra Vires*-Doktrin und die Doktrin der *Rule of Law*. Aber auch die ungeschriebenen Verfassungskonventionen und die königlichen Prärogativrechte zählen zu den wesentlichen Verfassungsprinzipien und werden daher hier dargestellt. Mit den Wahlrechtsreformen des 19. und des angehenden 20. Jahrhunderts und dem daraus folgenden Einheitswahlrecht sollten dann die wesentlichsten Verfassungsprinzipien geboren worden sein.

I. Parlamentsouveränität²⁶⁰

Da das Prinzip der Parlamentsouveränität von zentraler Bedeutung für das Verständnis der britischen Verfassung ist (*“The bedrock of the British constitution is [...] the supremacy of the Crown in Parliament.”*)²⁶¹, soll an dieser Stelle noch einmal auf die Herausbildung des Prinzips an sich eingegangen werden. Die Geschichte der Parlamentsouveränität ist im Grunde die Geschichte der britischen Verfassung, die ja – das hat der 1. Teil gezeigt – größtenteils aus einem steten Kampf zwischen Parlament und Krone bestand. Die im 1. Teil der vorliegenden Arbeit gemachten Ausführungen können daher auch als Teil der Geschichte der Parlamentsouveränität verstanden werden: die Geschichte des Parlaments als Emanzipation

²⁵⁸ Derselbe, 342. Vgl näher zu den Funktionen der britischen Verfassung unten S 189 ff.

²⁵⁹ Ob sich diese Ansicht angesichts der aktuellen britischen Verfassungsreformen noch halten lässt, wird im 4. Teil untersucht werden, siehe unten, S 169 ff.

²⁶⁰ Dieser Abschnitt basiert – teilweise wörtlich – auf *Begrich*, Die Verfassung des Vereinigten Königreichs, ihre Reform und ihr Wandel, 5 f. Zum Zwecke der leichteren Lesbarkeit unterbleibt in weiterer Folge die Kennzeichnung der wortwörtlichen Zitate.

²⁶¹ Vgl für viele *Jackson and others (Appellants) v Her Majesty's Attorney General (Respondent)* [2005] UKHL 56, Tz 9.

von der Monarchie. Wenn hier von der Geschichte der Parlamentsouveränität in Großbritannien die Rede ist, so muss diese Geschichte hier aber auf England begrenzt werden, denn die Doktrin der Parlamentsouveränität als Kind der Verfassungskämpfe des 17. Jahrhunderts ist eine genuin englische Doktrin, da die schottische Verfassungsentwicklung bis zur *Treaty of Union 1707* keine solche Lehre kannte.²⁶² So gilt sie auch nur für das Westminster-Parlament²⁶³, nicht aber für die nordirische und walisische Nationalversammlung und auch nicht für das schottische Parlament.²⁶⁴

Seit der Aufklärung, mithin seit dem 17. Jahrhundert, kann in England die Beobachtung gemacht werden, dass nicht mehr das *Common Law*, sondern das Parlament zur wichtigsten Rechtsquelle wurde. Recht war fortan weniger der Ausdruck der Gebräuche des Volkes, sondern immer mehr das Produkt menschlichen Handelns mit dem Parlament als dem entscheidenden Organ der Rechtssetzung.²⁶⁵ Der Ausdruck "*fundamental laws of the realm*" (Grundgesetze des Reichs), der noch im 17. Jahrhundert benutzt wurde, umfasste damals nicht zuletzt die gewohnheitsrechtlichen Grundsätze des *Common Law*. Im 18. Jahrhundert wurden unter diesem Terminus aber bereits die wichtigsten Parlamentsgesetze gefasst, also gerade nicht die Gebräuche des gemeinen Rechts, sondern geschriebenes Recht. Es entstand die Überzeugung, dass die Gesetzgebung des Parlaments keiner Beschränkung durch die Krone unterliegt.²⁶⁶ Man kann folglich sagen, dass die Krone im Parlament (König, Unter- und Oberhaus) absolute Macht innehatte.

Wie oben dargelegt wurde²⁶⁷ ging das Parlament aus dem Englischen Bürgerkrieg und aus der sog. *Glorious Revolution* als Sieger hervor. Resultat dessen war unter anderem die Suprematie des Parlamentsgesetzes über die königliche Prerogative. In der Folge wurde dieser Umstand von den Gelehrten als orthodoxe Doktrin etabliert und die Gerichte wandten sie dementsprechend als Recht an. Die Doktrin der Parlamentsouveränität war zugleich historische Realität, Verfassungstheorie und ein Grundprinzip des *Common Law*.²⁶⁸

²⁶² Sydow, Parlamentssuprematie und Rule of Law, 8.

²⁶³ Im Folgenden wird für das britische Parlament, also für das *House of Commons* und das *House of Lords* auch synonym der Begriff „Westminster-Parlament“ bzw. „Westminster“ verwendet werden.

²⁶⁴ Vgl zu diesen unten, Devolution, S 142 ff.

²⁶⁵ Loughlin, Großbritannien, 227.

²⁶⁶ Ebenda.

²⁶⁷ S 22 ff und 37 ff.

²⁶⁸ Turpin/Tomkins, British government and the constitution, 40.

Zwei überaus bekannte Persönlichkeiten des britischen Verfassungsrechts, *William Blackstone* und *AV Dicey* zeichnen sich hauptverantwortlich für die Etablierung und Definition des Begriffs Parlamentsouveränität. Eine dritte Persönlichkeit, *HLA Hart* zeigte in den 1950er Jahren ein Paradoxon der Parlamentsouveränität aus rechtsphilosophischer Sicht auf und ist deshalb ebenfalls Teil dieser historischen Darstellung.

1. Blackstone

Sir William Blackstone (1723-1780), englischer Jurist, Richter, Professor und *Member of Parliament*, schrieb bereits 1765-69 in seinen *Commentaries on the Laws of England* über das Parlament:

“It hath sovereign and uncontrollable authority in the making, confirming, enlarging, restraining, abrogating, repealing, reviving, and expounding of laws, concerning matters of all possible denominations, ecclesiastical or temporal, civil, military, maritime, or criminal: this being the place where that absolute despotic power, which must in all governments reside somewhere, is intrusted by the constitution of these kingdoms. All mischiefs and grievances, operations and remedies, that transcend the ordinary course of the laws, are within the reach of this extraordinary tribunal. It can regulate or new-model the succession to the crown ; as was done in the reign of Henry VIII. ^[269] and William III. ^[270] It can alter the established religion of the land; as was done in a variety of instances, in the reigns of king Henry VIII. and his three children. It can change and create afresh even the constitution of the kingdom and of parliaments themselves; as was done by the act of union^[271], and the several statutes for triennial and septennial elections.”²⁷²

Blackstone präsentierte in seinem Verfassungskommentar eine Dreierbalance in der die Monarchie als Exekutive und die Judikative je eine eigene Machtquelle gegenüber dem völlig eigenständigen Parlament darstellten.

²⁶⁹ Vgl zu *Heinrich VIII.* oben S 16.

²⁷⁰ Vgl zu *Wilhelm III.* oben S 37 ff.

²⁷¹ Vgl zu den Acts of Union oben S 50.

²⁷² *Blackstone*, *Commentaries on the laws of England*, 156.

*"[...] the right both of making and of enforcing the laws [...] is divided into two branches ; the one legislative, to wit the parliament, consisting of king, lords, and commons ; the other executive, consisting of the king alone."*²⁷³

Da aber das Parlament aus *"the king's majesty [...] ; the lords spiritual, the lords temporal, (who sit together with the king in one house) and the commons, who sit by themselves in another"*²⁷⁴ besteht, sah sich Blackstone gezwungen, die scheinbar durch den König als Exekutivorgan berührte Unabhängigkeit des Parlaments als Legislativorgan zu rechtfertigen:

*"It is highly necessary for preserving the ballance of the constitution, that the executive power should be a branch, though not the whole, of the legislature. The total union of them, we have seen, would be productive of tyranny ; the total disjunction of them for the present, would in the end produce the same effect, by causing that union, against which it seems to provide. [...] To hinder therefore any such encroachments, the king is himself a part of the parliament ; [...]."*²⁷⁵

Blackstone identifizierte in Folge eine dritte Gewalt im Staat, nämlich die Judikative. Und hier schien er noch einen Schritt weiter als Montesquieu²⁷⁶ zu gehen, da für ihn die Judikative nicht nur ein funktionaler Teil des Handelns der Regierung war, sondern unabhängig von jeglichem Regieren sein müsse:

*"In this distinct and separate existence of the judicial power, in a peculiar body of men, nominated indeed, but not removeable at pleasure, by the crown, consists one main preservative of the public liberty ; which cannot subsist long in any state, unless the administration of common justice be in some degree separated both from the legislative and also from the executive power. Were it joined with the legislative, the life, liberty, and property, of the subject would be in the hands of arbitrary judges, whose decisions would be then regulated only by their own opinions, and not by any fundamental principles of law ; which, though legislators may depart from, yet judges are bound to observe."*²⁷⁷

²⁷³ Blackstone, Commentaries on the laws of England, 142 f.

²⁷⁴ Blackstone, Commentaries on the laws of England, 149.

²⁷⁵ Blackstone, Commentaries on the laws of England, 149 f.

²⁷⁶ Vgl zu Montesquieu oben S 46.

²⁷⁷ Blackstone, Commentaries on the laws of England, 259.

Obschon *Blackstone* bereits die Parlamentssoveränität als unangreifbar betrachtete, war er somit auch der Auffassung, dass sie von einer institutionellen (und nicht sozialen) Abgrenzung abhängig war, eine Abgrenzung, die rückblickend betrachtet *Montesquieus* Theorie der Gewaltenteilung mit der englischen Theorie der *Balanced Constitution*²⁷⁸ kombinierte.²⁷⁹

2. Dicey

Der Begriff der Parlamentssoveränität in seiner heutigen Form ist zurückzuführen auf die Arbeiten von *Albert Venn Dicey* (1835-1922), dem wohl berühmtesten englischen Verfassungsrechtler überhaupt.²⁸⁰ Sein 1885 veröffentlichtes Werk *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* gilt in Großbritannien fast als Ersatz für eine geschriebene Verfassung.²⁸¹ Diceys Analyse der Parlamentssoveränität aus dem Jahr 1885 ist im Wesentlichen aber nur die Neuformulierung eines zentralen Leitmotivs der englischen Rechtsgeschichte.²⁸² In seinem Kern bedeutet Parlamentssoveränität (oder auch Parlamentssuprematie)²⁸³, dass das Parlament hierarchisch gesehen über allen anderen legislativen Institutionen Großbritanniens steht, und dass es Gesetze beliebigen Inhalts erlassen kann, solange dies in Form eines *Act of Parliament*, also eines Parlamentsgesetzes geschieht:

“The principle of Parliamentary sovereignty means neither more nor less than this, namely, that Parliament^[284] thus defined has, under the English constitution, the right to make or unmake any law whatever ; and, further, that no person or body is recognised by the law of England as having a right to override or set aside the legislation of Parliament.”²⁸⁵

²⁷⁸ Siehe zu beiden oben S 46.

²⁷⁹ *Foley*, *Politics of the British constitution*, 16 f.

²⁸⁰ Vgl zu Diceys Leben und seiner Bibliographie, insb zu seiner *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* zusammenfassend: *Fröhlich*, *Von der Parlamentssoveränität zur Verfassungssouveränität*, 45 ff.

²⁸¹ *Harlow/Rawlings*, *Law and Administration*, 4.

²⁸² Vgl *Goldsworthy*, *Sovereignty of Parliament*, 22 ff.

²⁸³ Für die synonyme Verwendung beider Begriffe vgl zB *Barnett*, *Constitutional and Administrative Law*, 22. Geläufigste Verwendung in der englischsprachigen Fachliteratur ist jedoch der Terminus *Parliamentary Sovereignty*, weshalb auch im Folgenden von Parlamentssoveränität die Rede sein wird. Einzelne Autoren weisen darauf hin, dass eigentlich der Begriff „Gesetzessouveränität“ („*Supremacy of Statute*“) treffender wäre, da ja das Gesetz und nicht das Parlament über allem stünde, vgl *Turpin/Tomkins*, *British government and the constitution*, 40.

²⁸⁴ „*Parliament*“ meint hier „König im Parlament“.

²⁸⁵ *Dicey*, *Law of the Constitution*, 23.

Hierhinter steht nicht zuletzt *John Austins* Definition einer souveränen Macht aus dem Jahre 1832: Das danach entscheidende Element ist das Fehlen irgendeiner übergeordneten Autorität, der man gewöhnlichen Gehorsam schuldet. Dies führt nach *Austin* zu dem Nichtvorhandensein irgendeiner anerkannten Körperschaft, die in der Lage wäre, ein Rechtsmittel für den Machtmissbrauch bereitzustellen.²⁸⁶

Nach *Dicey* unterteilt sich die Parlamentssouveränität, die für ihn der Grundpfeiler des Verfassungsrechts war, in einen positiven und einen negativen Teil.²⁸⁷ Der positive Teil beinhaltet, dass das Parlament jedwedes Recht (*law*) schaffen und es wieder aufheben kann und dieses Recht von den Gerichten angewendet werden muss. Der negative Teil bedeutet, dass keine Person oder Körperschaft (das schließt die Gerichte ein) die Gesetzgebung des Parlaments aufheben oder abändern kann.

Der wohl berühmteste Satz, der das Wesen der klassischen Doktrin der Parlamentssouveränität am besten beschreibt (und den *Dicey* zitiert) entstammt aber nicht der Feder *Diceys*, sondern der von *Alpheus Todd* (1880):

*“It is certain that a Parliament cannot so bind its successors by the terms of any statute, as to limit the discretion of a future Parliament, and thereby disable the Legislature from entire freedom of action at any future time when it might be needful to invoke the interposition of Parliament to legislate for the public welfare.”*²⁸⁸

Daraus entstand umgangssprachlich: *“Parliament cannot bind its successors.”* Ob durch die aktuellen Verfassungsreformen dieser Satz auch noch heute Geltung beanspruchen kann, wird unten im 4. Teil²⁸⁹ untersucht werden. Dort wird ebenfalls Bezug genommen werden auf die Konsequenzen, welche zum einen Großbritanniens Mitgliedschaft in der EU und zum anderen seine Verfassungsreformen für die *Diceysche* Version der Parlamentssouveränität bedeuten.

Aus heutiger Sicht muss *Diceys* Definition noch in zweifacher Hinsicht qualifiziert werden: Erstens ist die Befugnis zur Rechtsetzung nur dann souverän, wenn sie nicht von vor

²⁸⁶ Vgl. *Austin*, *The Province of Jurisprudence*, 168 ff. Vgl. kritisierend aber auch *Hart*, *Concept of Law*, 149 ff.

²⁸⁷ *Dicey*, *Law of the Constitution*, 4 ff.

²⁸⁸ *Todd*, *Parliamentary Government in the British Colonies*, 246.

²⁸⁹ Unten S 195 ff.

Gericht durchsetzbaren fundamentalen Rechtsprinzipien beschränkt wird.²⁹⁰ Zweitens ist die Macht des Parlaments als gesetzgebendes Organ eine fortdauernde, auch wenn sie die Befugnis einschließt, die Gesetze zu ändern, die seine eigene Zusammensetzung, sein eigenes Verfahren und seine eigene Form der Gesetzgebung betreffen. Dies setzt aber voraus, dass das Parlament diese Macht nicht dazu benutzt, seine Fähigkeit, die Zusammensetzung des Rechts wie und wann auch immer abzuändern, übermäßig zu behindern.²⁹¹

Nachdem bisher ein Bild der Entstehung der Parlamentsouveränität gezeichnet wurde, soll im Folgenden versucht werden, eine Systematisierung der theoretischen Rezeption der Lehre der Parlamentsouveränität vorzunehmen.

3. Institutionalisierte und normbasierte Parlamentsouveränität

Die Theorie der Lehre der Parlamentsouveränität kann in zwei Lager geteilt werden: es gibt die Befürworter der institutionalisierten Souveränität und jene der normbasierten Souveränität.²⁹²

John Austin gehört zu den wohl bedeutendsten Befürwortern der institutionellen Parlamentsouveränität. *Austins* Theorie besagte, dass eine einzelne Institution oder auch eine Reihe von Institutionen die alleinige gesetzgebende Gewalt innehaben muss.²⁹³ *Austin*: “*For either directly or remotely, the sovereign, or supreme legislator, is the author of all law ; and all laws are derived from the same source ; [...].*”²⁹⁴ Die Macht des Souveräns ist nach *Austin* also absolut, da er bestimmen kann, was Gesetz ist und was nicht; sie ist nach *Austin* ferner einzigartig, weil keine andere Institution das Recht hat, Gesetze zu machen. Für *Austin* stand somit eher das Innehaben der Gewalt im Mittelpunkt, als der normative Hintergrund dieser Machtbefugnis. Für *Austin* war das Parlament der Quell aller rechtlichen Gültigkeit. Selbst die Gerichte handelten nicht, weil sie durch das Recht dazu gezwungen seien, sondern weil der Souverän, also das Parlament, der mächtigste Akteur im Rechtssystem sei und das Parlament das Recht setze und fortentwickle. Und: “*In order that a given society may form a society*

²⁹⁰ *Goldsworthy*, *Sovereignty of Parliament*, 11 f.

²⁹¹ *Hart*, *Concept of Law*, 145 f.

²⁹² *Barber*, *Sovereignty Re-examined*, OJLS 2000, 131.

²⁹³ *Austin*, *The Province of Jurisprudence determined*, lecture VI, 168 ff.

²⁹⁴ *Austin*, *The Province of Jurisprudence determined*, lecture XXVIII, 526.

*political the generality or bulk of its members must habitually obey a superior determinate as well as common.*²⁹⁵ Erst 1952 mit *H. L. A. Hart* sollte *Austins* Unvermögen, zwischen Gewohnheiten und sozialen Regeln zu differenzieren, erkannt und eine alternative Erklärung angeboten werden.²⁹⁶

Wichtigster Verfechter der norm- oder regelbasierten Parlamentssouveränität ist *William Wade* (1918-2004). *Wade* argumentiert, dass das Recht, von dem die Parlamentssouveränität herrührt vom Parlament selbst unabhängig sei und dass die Doktrin der Parlamentssouveränität eine politische Tatsache sei, die daraus entstand, dass die Gerichte die Parlamentsgesetze anerkennen und durchzusetzen gewillt waren und dass die Parlamentssouveränität *“ultimate and unalterable by any legal authority”* sei.²⁹⁷ *Wades* Sicht war es daher, dass der Kern der Doktrin der Parlamentssouveränität selbst vom Parlament nicht geändert werden könne:

“Legislation owes its authority to the rule: the rule does not owe its authority to legislation. To say that Parliament can change the rule, merely because it can change any other rule, is to put the cart before the horse.”

Wade widerspricht damit nicht nur *Austin*, sondern auch *Dicey* und *Blackstone*, da er davon ausgeht, dass das Parlament seine Souveränität nicht abschaffen kann. Er bildet somit das andere Extrem um diese Frage, die sich auch in heutiger Zeit und gerade in Zusammenhang mit europarechtlichen Einflüssen auf das britische Rechtssystem, insbesondere mit zwei Gesetzen stellt: dem *European Communities Act 1972* und dem *Human Rights Act 1998*. Die diesbezügliche Kontroverse wird in der vorliegenden Arbeit am Beispiel des *European Communities Act 1972* dargestellt werden.²⁹⁸

Beleuchtet werden soll an dieser Stelle aber noch die Frage, unter welchen Bedingungen die Parlamentssouveränität verloren gehen kann. Wenn man so will, ist dies die Frage, ob sich das Parlament selbst abschaffen kann. *Wade* und *Dicey* verband zumindest bis zur *Factortame*-Rechtsprechung²⁹⁹ die Annahme, dass das Parlament sich nicht bezüglich der Form seiner zukünftigen Gesetzgebung binden kann, dass es nicht seine Kompetenz selbst beschneiden oder

²⁹⁵ *Austin*, *The Province of Jurisprudence determined*, lecture VI, 175.

²⁹⁶ *Duxbury*, *English Jurisprudence between Austin and Hart*, V.L.R. 2005, 1 (50). Vgl zu *Harts* Unterscheidung zwischen Gewohnheiten und sozialen Regeln genauer unten S 199 ff.

²⁹⁷ *Wade*, *The Basis of Legal Sovereignty*, C.L.J. 1955, 172 (189).

²⁹⁸ Unten S 95 ff.

²⁹⁹ Unten S 117 ff.

seine Zusammensetzung ändern kann. Erst im Jahre 1996 scheint der im Jahr 2004 verstorbene *Wade* genau dies aber für grundsätzlich zulässig erachtet zu haben:

*“Yet another possibility is that the courts [...] might hold that Parliament should have power to bind its successors to a reasonable extent but not too much: thus an entrenchment clause requiring a two-thirds majority for repeal or amendment might be effective in the case of a basic constitutional enactment, but one requiring a ninety per cent majority, or contained in a less important statute, would not.”*³⁰⁰

Nach *Dicey* ist die *“theoretically boundless sovereignty of Parliament [...] curtailed by the external limit to its exercise”*,³⁰¹ das heißt, dass die Allmacht des Parlaments nur durch die Durchführbarkeit in der Praxis eingegrenzt wird. Grundsätzlich jedoch ist *Dicey* der Meinung, dass sich auch das Parlament selbst abschaffen kann:

*“An autocrat, such as the Russian Czar, can undoubtedly abdicate; but sovereignty or the possession of supreme power in a state, whether it be in the hands of a Czar or of a Parliament, is always one and the same quality. If the Czar can abdicate, so can a Parliament. To argue or imply that because sovereignty is not limitable (which is true) it cannot be surrendered (which is palpably untrue) involves the confusion of two distinct ideas. It is like arguing that because no man can, while he lives, give up, do what he will, his freedom of volition, so no man can commit suicide. A sovereign power can divest itself of authority in two ways, and (it is submitted) in two ways only. It may simply put an end to its own existence. Parliament could extinguish itself by legally dissolving itself and leaving no means whereby a subsequent Parliament could be legally summoned. [...] A sovereign again may transfer sovereign authority to another person or body of persons.”*³⁰²

Fraglich wäre an dieser Stelle dann aber, was danach käme und man muss wohl annehmen, dass das Parlament nicht einfach seine Abschaffung beschließen würde, sondern, dass es ein Gremium schaffen würde, das anschließend über die Schaffung einer neuen Volksvertretung – in welcher Form auch immer – nachdenkt.

³⁰⁰ *Wade*, Sovereignty – Revolution or Evolution, L.Q.R. 1996, 568 (575).

³⁰¹ *Dicey*, Law of the Constitution, 32.

³⁰² *Dicey*, Law of the Constitution, 24.

Hier aber widerspricht *Wade Dicey*, denn er ist der Meinung, dass die Parlaments-souveränität selbst es verhindere, dass das Parlament sich abschafft.³⁰³ Wäre dies dennoch der Fall, so wäre dies nicht mehr und nicht weniger als das sich faktische Ändern von Tatsachen, die die Souveränität und die Verfassung betreffen,³⁰⁴ also nichts weiter als *“legal window-dressing concealing a revolution”*³⁰⁵. Es wäre mithin eine grundlegende Umwälzung von konstitutiven Umständen, die nicht durch den juristischen Souverän Parlament, sondern durch den politischen Souverän Volk initiiert würde.³⁰⁶

Unter den Vertretern der normbasierten Parlaments-souveränität findet sich darüber hinaus das sogenannte *„manner and form-Lager“*, das von einer sich selbstumfassenden Parlaments-souveränität ausgeht. Diese Klassifizierung geht zurück auf *Robert Heuston* (1923-1995).³⁰⁷ *Heuston* verband mit *Wade*, dass die Parlaments-souveränität eine Regel ist, die es den Gerichten erlaubt, herauszufinden, welche Äußerungen des Parlaments verbindlich sind (*Wade*: *“It is a rule of unique character, since only the judges can change it.”*³⁰⁸).³⁰⁹ *Heuston* argumentierte nun, dass das Parlament sich zwar nicht selbst binden kann, was den Inhalt von (nachfolgenden) Gesetzen betrifft, jedoch sehr wohl, was seine Zusammensetzung angeht. Demnach wäre auch eine Abschaffung des *House of Lords*, eine Einführung von Gesetzen, die nur mit einer qualifizierten Mehrheit geändert werden können, um bestimmte Themenbereiche wie zB Menschenrechte unter einen besonderen Schutz zu stellen sowie die Abschaffung des *House of Commons* durch sich selbst möglich.³¹⁰

4. Parlaments-souveränität als Teil der Rule of Recognition

Der britische Rechtsphilosoph *Herbert L. A. Hart* (1907-1992) veröffentlichte 1962 erstmals sein berühmtes Werk *The Concept of Law* („Der Begriff des Rechts“)³¹¹, welches auch auf die

³⁰³ *Wade*, The Basis of Legal Sovereignty, C.L.J. 1955, 172 (196).

³⁰⁴ *Wade*, The Basis of Legal Sovereignty, C.L.J. 1955, 172 (191 f).

³⁰⁵ *Brookfield*, Parliamentary Supremacy and Constitutional Entrenchment, OLR 1984, 603 (607).

³⁰⁶ Vgl zu *Dicey's* Unterscheidung zwischen juristischer und politischer Souveränität *Fröhlich*, Von der Parlaments-souveränität zur Verfassungssouveränität, 52 ff.

³⁰⁷ Vgl zusammenfassend *Brookfield*, Parliamentary Supremacy and Constitutional Entrenchment, OLR 1984, 603 (Fn 8). Vgl zu *Jennings* als green lighthouse auch unten S 212.

³⁰⁸ *Wade*, Sovereignty – Revolution or Evolution, L.Q.R. 1996, 568 (574).

³⁰⁹ *Barber*, Sovereignty Re-examined, OJLS 2000, 131 (133).

³¹⁰ Vgl mit weiteren Nachweisen: *Brookfield*, Parliamentary Supremacy and Constitutional Entrenchment, OLR 1984, 603 (608 f).

³¹¹ Die Ausführungen in diesem Abschnitt beziehen sich alle auf die englische Erstausgabe.

Parlamentssouveränität eingeht und seinen Ursprung in *Harts Holmes*-Vorlesung aus dem Jahr 1952 hat.

Hart kritisierte vor allem *Austin*, der nicht erklären konnte, warum die Souveränität von einer Gruppe von Individuen auf eine andere übergeht und damit das Rechtssystem kontinuierlich ist. Kurz gefasst ist dies laut *Hart* deshalb der Fall, weil es Normen gibt, die von den Amtsinhabern angewendet werden, um die rechtsetzenden Körperschaften eines Verfassungssystems zu identifizieren. In *The Concept of Law* benennt *Hart* diese Normen als Erkenntnisregel (*Rule of Recognition*), deren Teil auch die Parlamentssouveränität ist. Die *Rule of Recognition* bestimmt, “some feature or features possession of which by a suggested rule is taken as a conclusive affirmative indication that it is a rule of the group to be supported by the social pressure it exerts”³¹² und sie behebt den Mangel der Unbestimmtheit des Regimes der Primärregeln. Die *Rule of Recognition* ist also eine Sekundärregel für die schlüssige Identifizierung der primären Verpflichtungsregeln.³¹³ Sie ist nach *Hart* die ultimative Regel eines Systems, welche den Kriterien für die Identifizierung gültiger Rechtssätze zugrunde liegt. Im Gegensatz zu allen anderen Rechtsprinzipien sei die *Rule of Recognition* allein deshalb bindend, weil sie von der Gemeinschaft, insbesondere von deren Richtern und Amtsträgern, akzeptiert wird. In ihrer einfachsten Form zeigt sich die *Rule of Recognition* in archaischen Gesellschaftsformen als “an authoritative list or text of the rules [...] found in a written document or carved on some public monument.”³¹⁴ In entwickelten Rechtssystemen ist die *Rule of Recognition* freilich komplexerer Natur und kann nur “by reference to some general characteristic possessed by the primary rules” identifiziert werden.³¹⁵

Die *Rule of Recognition* hält nach *Hart* das britische Verfassungssystem aufrecht und sie beinhaltet das Prinzip der Parlamentssouveränität. *Hart* identifiziert in der Doktrin der Parlamentssouveränität aber auch zwei Spielarten derselben und daraus resultierend ein rechtliches Paradoxon: Eine Variante der Doktrin der Parlamentssouveränität ist die eines Souveräns, der sich selbst nicht binden kann – dies ist die orthodoxe *Diceysche* Variante (*Hart*: “*continuing omnipotence*”). Die andere Variante nach *Hart* ist ein Souverän, der sich sehr wohl

³¹² *Hart*, *Concept of Law*, 94.

³¹³ *Hart*, *Concept of Law*, 95.

³¹⁴ *Hart*, *Concept of Law*, 94.

³¹⁵ *Hart*, *Concept of Law*, 95.

binden kann, dies allerdings mit der Folge, dass er in Bezug auf diese Bindung nicht mehr souverän ist (Hart: “*unrestricted self-embracing omnipotence*”):

“Under the influence of the Austinian doctrine that law is essentially the product of a legally untrammelled will, older constitutional theorists wrote as if it was a logical necessity that there should be a legislature which was sovereign, in the sense that it is free, at every moment of its existence as a continuing body, not only from legal limitations imposed ab extra, but also from its own prior legislation. That parliament is sovereign in this sense may now be regarded as established, and the principle that no earlier Parliament can preclude its ‘successors’ from repealing its legislation constitutes part of the ultimate rule of recognition used by the courts in identifying valid rules of law. It is, however, important to see that no necessity of logic, still less of nature, dictates that there should be such a Parliament; it is only one arrangement among others, equally conceivable, which has come to be accepted with us as the criterion of legal validity. Among these others is another principle which might equally well, perhaps better, deserve the name of ‘sovereignty.’ This is the principle that Parliament should not be incapable of limiting irrevocably the legislative competence of its successors but, on the contrary, should have this wider self-limiting power. Parliament would then at least once in its history be capable of exercising an even larger sphere of legislative competence than the accepted established doctrine allows it. The requirement that at every moment of its existence Parliament should be free from legal limitations including even those imposed by itself is, after all, only one interpretation of the ambiguous idea of legal omnipotence.”³¹⁶

Aus diesen Ausführungen Harts ergibt sich ein Paradox der britischen Verfassung, das mit dem sogenannten Allmachtsparadoxon vergleich- und erklärbar ist: Stellt man sich eine Gottheit vor, die allmächtig ist, dann muss sie auch einen Stein erschaffen können, den sie nicht aufheben kann. Wenn die Gottheit dies kann, ist sie aber nicht allmächtig (da sie den Stein nicht heben kann); und wenn die Gottheit einen solchen Stein nicht erschaffen kann, dann ist sie ebenfalls

³¹⁶ Hart, Concept of Law, 149.

nicht allmächtig (weil es etwas gibt, das sie nicht erschaffen kann). Die natürliche Lösung wäre hier, anzunehmen, dass es keine allmächtige Gottheit geben kann.³¹⁷

Hart stellt in Folge – im Jahr 1965 – nüchtern fest, dass das derzeitige System eines der *continuing sovereignty* ist: “[...] *Parliament cannot protect its statutes from repeal.*”³¹⁸ Er bemerkt aber auch sogleich, dass dieses derzeitige System nicht in Stein gemeißelt ist und hinterfragt werden muss; die Wahl zwischen *self-embracing* und *continuing sovereignty*, so *Hart*, könne nur von jemandem getroffen werden, der letzten Endes mit besonderer Autorität hierfür ausgestattet sei.³¹⁹ Hierbei meint *Hart* jedoch nicht eine höhere Instanz, welche die Befugnis hätte, anzuordnen, dass das Parlament nunmehr auch die *self-embracing sovereignty* innehaben könne. Vielmehr könne das Parlament durchaus selbst beschließen, das Gesetzgebungsverfahren derart abzuändern, dass zB über einige Dinge nur entschieden werden darf, wenn eine Zweidrittelmehrheit vorhanden ist oder ein Volkentscheid durchgeführt wird, und dass dieser Prozess der Gesetzgebung wiederum nur unter Einhaltung desselben abgeändert werden darf. Insofern würde sich laut *Hart* das Parlament nicht selbst Fesseln anlegen, sondern es würde sich vielmehr selbst und seine Legislativbefugnisse neudefinieren.³²⁰ Wichtiger ist *Hart* in diesem Zusammenhang aber die Feststellung, dass es durchaus sein könne, dass eines Tages ein Gericht über derlei Fragen zu entscheiden habe und dass diese Entscheidung dann die ultimative Regel darstelle, mit der das gültige Recht identifiziert wird.³²¹

Zu Recht erhebt *Hart* dann die Frage, ob eine solche Kompetenz eines Gerichtes nicht auch wieder ein Paradoxon darstelle, nämlich: “*How can a constitution confer authority to say what the constitution is?*”³²² Eine solche Kompetenz eines Gerichtes hänge, so *Hart*, aber allein von der Tatsache ab, dass zur fraglichen Zeit der Entscheidung die Anwendung all jener Regeln, die die Rechtsfragen betreffen hinreichend klar ist, nicht jedoch deren Ausmaß und Geltungsbereich. Insofern sei das britische System mit seiner unkodifizierten (*Hart: unwritten*)

³¹⁷ *Suber*, The paradox of omnipotence, the barber, and the liar, <http://www.earlham.edu/~peters/writing/psa/sec03.htm#D> (23.06.13).

³¹⁸ *Hart*, Concept of Law, 150.

³¹⁹ Ebenda.

³²⁰ Ebenda.

³²¹ *Hart*, Concept of Law, 152.

³²² *Hart*, Concept of Law, 152.

Verfassung von Vorteil, da dieser Umstand immer eine klare Begründung des Gerichts erfordere, warum es glaubt, die Entscheidungskompetenz inne zu haben.³²³

Die Frage jedoch, ob die *Rule of Recognition* als ultimative Regel eines Systems abgeschafft werden kann – egal ob sie nun die Parlamentsouveränität als *continuing* oder als *self-embracing* identifiziert – oder, wie der schärfste Kritiker *Harts, Ronald Dworkin* meint, sogar abgeschafft werden müsse, weil sie die Existenz von Rechtsprinzipien nicht genügend erklären könne,³²⁴ beantwortet *Hart* unmissverständlich damit, dass mit der Abschaffung der *Rule of Recognition* ein Rechtssystem nicht mehr Gültigkeit für sich in Anspruch nehmen könne, ja sogar aufhören würde, zu existieren, denn die Alternative wäre eine “*simpler decentralized pre-legal form of social structure*”, die nur Primärregeln kennt.³²⁵ Für die Existenz eines Rechtssystems braucht es nach *Hart* auf der einen Seite den Gehorsam in Bezug auf “*those rules of behavior which are valid according to the system’s ultimate criteria of validity*” und auf der anderen Seite die faktische Akzeptanz der “*rules of recognition specifying the criteria of legal validity and [the] rules of change and adjudication [...] as common public standards of official behaviour by its officials.*”³²⁶

5. Resümee

Die Hauptleistung der Parlamentsouveränität, aber auch ihr größter Nachteil kann darin gesehen werden, dass die Werte der britischen Verfassung frei für jeden in einer Art politischen Wettbewerb zu haben sind. Sie verwandelt „das Recht des politischen Dschungels“ in ein Prinzip der konstitutionellen Demokratie, das nur durch institutionelle Strukturen, wie der des Parlaments, der Regierung und zu einem gewissen Ausmaß auch der Gerichte eingeschränkt wird.³²⁷ Eine These in dieser Arbeit wird es sein, dass der Beitritt des Vereinigten Königreichs zur EU das Ende der klassischen Parlamentsouveränität, also im *Diceyschen* oder auch im Sinne *Austins* eingeläutet hat.³²⁸

³²³ *Hart*, Concept of Law, 152 f.

³²⁴ Vgl zusammenfassend mit weiteren Fundstellen: *Starr, William*, Hart’s Rule of Recognition and the E.E.C., Northern Ireland Legal Quarterly 1977, 258 ff (Fn 3).

³²⁵ *Hart*, Concept of Law, 117.

³²⁶ *Hart*, Concept of Law, 116.

³²⁷ *Feldman*, None, One Or Several? Perspectives on the UK’s Constitution, C.L.J. 2005, 329 (334).

³²⁸ Vgl unten S 95 ff.

Unter der Regierung *Margaret Thatchers* meinten viele Kritiker, dass Großbritannien den Weg zurück zu einem autoritären oder einem Zwangsstaat nehme. Ein solcher Vorwurf richtete sich keineswegs generell gegen die parlamentarische Demokratie des Landes. Er bezog sich vielmehr auf die einfache Tatsache, dass in Großbritannien der (wenn auch formale) Schritt von der Parlamentssouveränität zur Volkssouveränität noch aussteht.³²⁹ Volkssouveränität bedeutet aber nicht, dass das Volk die Staatsgewalt ausübt, sondern dass die Staatsgewalt vom Volk ausgeht, das heißt, dass der Verfassungsstaat seine Legitimitätsgrundlage in der Entscheidungsgewalt des Volkes hat.³³⁰ Ziel der unten im 3. Teil dieser Arbeit darzustellenden Verfassungsreformen, ist es auch, diesen Schritt zu gehen. Insbesondere der *Human Rights Act 1998* will den einzelnen Briten, wenigstens hinsichtlich der Einklagbarkeit von Individualrechten, aus seinem Untertanenstatus (*subject to the Queen*) befreien. Er soll zum Staatsbürger mit Rechtsbefugnissen werden, die der Willkür von zufälligen Parlamentsmehrheiten entzogen sind. Das vermehrte Anwenden von Referenden (mit freilich bloß beratendem Charakter für das Parlament) und die fortschreitende *Devolution* als Stärkung der Wahlrechte der einzelnen Briten sowie die Reformbestrebungen hinsichtlich des Wahlrechts, sehen manche als Beweis für die Existenz einer „verkümmerten Volkssouveränität“³³¹. Auch heute aber noch gilt, dass das Parlament, nicht das Volk der Verfassungsgeber (*pouvoir constituant*) ist. Da auch die konstitutionelle Monarchie Großbritanniens eine Demokratie ist, und nach *Kriele* die Demokratie einen Verfassungsstaat voraussetzt, in dem es keinen (monarchischen) Souverän, aber die Volkssouveränität gibt,³³² muss für Großbritannien geschlussfolgert werden, dass die beiden einzigen Elemente der Volkssouveränität, nämlich »*pouvoir constituant*« und die Trägerschaft der Staatsgewalt³³³ derzeit noch formal beim Parlament liegen. Schon *Dicey* erkannte dies als ein “[...]

³²⁹ So schon *Sturm*, Das britische Gemeinwesen heute, Der Bürger im Staat 41, 4/1991.

³³⁰ *Kriele*, Einführung in die Staatslehre, 240.

³³¹ *Rossol*, Im Spannungsfeld zwischen britischer Parlaments- und dem Prinzip der Volkssouveränität, 13 ff.

³³² *Kriele*, Einführung in die Staatslehre, 240.

³³³ *Kriele*, Einführung in die Staatslehre, 241. In der Erschöpfung dieser beiden Elemente sieht *Kriele* auch die Auflösung des Widerspruchs, dass Demokratie einen Verfassungsstaat voraussetzt, der keinen Souverän aber gleichzeitig die Volkssouveränität kennt: „Die Volkssouveränität tritt unmittelbar nur am Anfang und am Ende des Verfassungsstaates auf, bei seiner Konstituierung und bei seiner Abschaffung“, ebenda.

fundamental dogma of modern constitutionalism; the legal sovereignty of Parliament is subordinate to the political sovereignty of the nation.”³³⁴

II. Rule of Law³³⁵

Die *Rule of Law* als zweites wesentliches Prinzip ist – entgegen ihrem Namen – keine Rechtsregel, sondern ein philosophisches und politisches Konzept. Als solches hat die *Rule of Law* für verschiedene Menschen eine jeweils eigene Bedeutung, je nachdem wie deren moralische oder politische Position beschaffen ist.

Dennoch kann man der *Rule of Law* zwei Aufgaben zusprechen: Sie bezieht sich erstens auf die Substanz der Beziehung zwischen dem Bürger und der Regierung, und sie beschäftigt sich zweitens mit den Abläufen, wie diese Beziehung in der Praxis durchgeführt wird. Zusammengefasst beschäftigt sich die *Rule of Law* damit, was die Regierung darf und was nicht.³³⁶ Kerngedanke der *Rule of Law* ist die Souveränität des Rechts gegenüber dem Menschen. Sie besagt, dass jede Person – unabhängig von ihrem Rang oder von ihrem Status in der Gesellschaft – dem Recht unterworfen ist. Für den Bürger hat die *Rule of Law* sowohl einen verordnenden (insofern als sie die Herrschaft des Rechts befiehlt) als auch einen schützenden Charakter (insofern als auch die Regierung dem Recht unterworfen ist).³³⁷ Um der *Rule of Law* Geltung zu verschaffen, muss die Justiz einige wesentliche Rechte gewährleisten, darunter den Zugang zu den Gerichten, ein faires Verfahren, das Recht auf ein *Trial by Jury* und ein umfassendes Beweisverfahren.³³⁸

Für das Verständnis der *Rule of Law* ist es aus kontinentaleuropäischer Sicht wichtig zu wissen, dass sie nicht mit dem Begriff des Rechtsstaates ident ist. *Kriele* fasst den Unterschied treffen zusammen: Der Rechtsstaatsbegriff wendet sich an einen einseitig entscheidenden Souverän, wohingegen die *Rule of Law* an der Dialektik des gerichtlichen Prozesses orientiert

³³⁴ *Dicey*, *Law of the Constitution*, 302.

³³⁵ Dieser Abschnitt basiert – teilweise wörtlich – auf *Begriff*, *Die Verfassung des Vereinigten Königreichs, ihre Reform und ihr Wandel*, 6 f. Zum Zwecke der leichteren Lesbarkeit unterbleibt in weiterer Folge die Kennzeichnung der wortwörtlichen Zitate.

³³⁶ *Loveland*, *Constitutional Law – A critical Introduction*, 51.

³³⁷ *Barnett*, *Constitutional & administrative law*, 69.

³³⁸ *Ebenda*, 112 ff.

ist, der nie abgeschlossen ist.³³⁹ Die *Rule of Law* beschäftigt sich nach *Kriele* im Grunde mit der „Erfahrung der Ungerechtigkeit“ und welche Lehren man aus dieser Erfahrung ziehen kann, dahingegen ist die Idee des Rechtsstaates eine Naturrechtsidee, die „ihren Ausgangspunkt bei dem Ideal der positiven Gerechtigkeit“ nimmt; die „Idee der Rule of Law konnte sich nur bilden vor dem Hintergrund einer politischen Wirklichkeit parlamentarischer Gesetzgebung, die tatsächlich an der Dialektik des gerichtlichen Prozesses orientiert war.“³⁴⁰

Das historische britische Verständnis des Rechts „als ein die Freiheit beschränkendes Zwangsinstrument“³⁴¹ zeichnet verantwortlich für die logische Schlussfolgerung, dass ein Weniger an Recht ein Mehr an Freiheiten bedeutet. Die daraus resultierende Entwicklung hat ihre Wurzeln im gesamteuropäischen Denken und im Konstitutionalismus. Eingegrenzt werden können diese Wurzeln der *Rule of Law* weiterhin auf den Streit zwischen englischer Krone und Papsttum, das germanische Gewohnheitsrecht und nicht zuletzt die *Magna Charta*.³⁴² An dieser Stelle soll die historische Betrachtung aber auf zwei Facetten begrenzt werden: Den Fall *Entick v Carrington* (1765) und die *Diceysche* Definition (1885), welche als erste klare Beschreibung angesehen werden kann.

1. Entick v Carrington

Dieser Fall³⁴³ führte zu einer Grundsatzentscheidung, die zur Folge hatte, dass die Rechtsprechung nunmehr die Krone daran hindern konnte, ihre Prärogativrechte zu missbrauchen. Anders formuliert: Seit diesem Fall gilt es als Recht, dass die Krone nicht ohne Rechtsgrundlage handeln darf.

Im Jahr 1762 brachen einige Gesandte (ua *Nathan Carrington*) des Königs (*Georg III.*) mit einem Durchsuchungs- und Beschlagnahmefehl (*warrant*) in das Haus des Autors *John Entick* ein, und beschlagnahmten dessen angeblich aufrührerische Schriften. *Entick* verklagte *Carrington* und die anderen Gesandten im Namen des zuständigen Ministers (*Earl of Halifax*) wegen Hausfriedensbruchs und Diebstahls auf Schadenersatz. Diese beriefen sich als Rechtfertigung auf die Rechtmäßigkeit des Durchsuchungsbefehls. Da die Beklagten keine

³³⁹ *Kriele*, Einführung in die Staatslehre, 287 f.

³⁴⁰ *Kriele*, Einführung in die Staatslehre, 288.

³⁴¹ *Loughlin*, Großbritannien, 227.

³⁴² *Tamanaha*, On the rule of law, 15 ff.

³⁴³ *Entick v Carrington* (1765) 19 St Tr 1030, abrufbar unter http://www.constitution.org/trials/entick/entick_v_carrington.htm (23.06.13).

passende Rechtsgrundlage für diesen Durchsuchungsbefehl vorbringen konnten, argumentierten sie, dass solche Befehle schon mehrmals in der Vergangenheit vollstreckt wurden, ohne vor Gericht angegriffen worden zu sein und dass die Befugnis zur Beschlagnahme für die Regierung unerlässlich sei. Im Urteil wurde dazu begründend ausgeführt:

“This power, so claimed by the secretary of state, is not supported by one single citation from any law book extant. [...] If it is law, it will be found in our books. If it is not to be found there, it is not law. [...] By the laws of England, every invasion of private property, be it ever so minute, is a trespass. [...] If he admits the fact, he is bound to show by way of justification, that some positive law has empowered or excused him. The justification is submitted to the judges, who are to look into the books; and if such a justification can be maintained by the text of the statute law, or by the principles of common law. If no excuse can be found or produced, the silence of the books is an authority against the defendant, and the plaintiff must have judgment.”³⁴⁴

Entick wurde Schadenersatz zugesprochen, da der Durchsuchungs- und Beschlagnahmebefehl rechtswidrig und nichtig gewesen sei. Die Regel, die durch dieses Grundsatzurteil bestätigt wurde, dass nämlich ein Amtsträger eine eindeutige Rechtsgrundlage braucht, um gegen Personen oder Sachen von Personen vorzugehen, ist noch heute geltendes Recht.

Dieser Fall kann als Geburtsstunde dafür gesehen werden, dass es Aufgabe der Gerichte ist, der *Rule of Law* zur Geltung zu verhelfen und zwar in ihrer Rolle als „Feinwerkzeug zur Umsetzung des Willens des Parlaments“.³⁴⁵

2. Dicey

AV Dicey hat nicht nur die grundlegende Definition der Parlamentsouveränität geschaffen, er hat im selben Werk (*Introduction to the Study of the Law of the Constitution*) auch die erste eindeutige Definition des Begriffs der *Rule of Law* gegeben. Nach *Dicey* hat die *Rule of Law* (oder auch *Supremacy of Law*)³⁴⁶ drei Hauptbestandteile:

³⁴⁴ *Lord Camdon CJ*, http://www.constitution.org/trials/entick/entick_v_carrington.htm (23.06.13).

³⁴⁵ *Loughlin*, Großbritannien, 228.

³⁴⁶ *Dicey*, *Law of the Constitution*, 107.

- “[...] no man is punishable or can be lawfully made to suffer in body or goods except for a distinct breach of law established in the ordinary Courts of the land.”³⁴⁷
- “[...] every man, whatever be his rank or condition, is subject to the ordinary law of the realm and amenable to the jurisdiction of the ordinary tribunals.”³⁴⁸
- “[...] the general principles of the constitution (as for example the right to personal liberty, or the right of public meeting) are with us the result of judicial decisions determining the rights of private persons in particular cases brought before the Courts.”³⁴⁹

Die *Rule of Law* bedeutet nach *Dicey* also die Geltung des Rechts und der Ausschluss von Willkür sowie die zwingende (von den Gerichten festzustellende) Rechtfertigung von Eingriffen in die Freiheit der Person, welche ihre Grundlage im *Common Law* findet oder in das Eigentum.

3. Verhältnis der *Rule of Law* zur Parlamentsouveränität

Dicey widmete sich auch der Frage, ob die Parlamentsouveränität nicht im Widerspruch zur *Rule of Law* stünde, stellt dann aber fest, dass die Parlamentsouveränität die *Rule of Law* nicht beeinträchtigt, sondern unterstützt. Die Rigidität des Rechts und deren Anwendung durch die Gerichte behindere die Arbeit der Regierung, so dass diese von der Parlamentsouveränität abhängig sei, wenn sie ihre Regierungsfunktion effektiv wahrnehmen will.³⁵⁰ Mithin ist aus heutiger Sicht das daraus größte ersichtliche Manko,³⁵¹ nämlich eine verfassungsrechtliche Sicherung gegen Willkürakte des Parlaments, aus *Diceys* Sicht nicht gegeben – in Bezug auf Willkürakte meint *Dicey* schlicht: “every one knows that in the present state of the world the British Parliament will do none of these things.”³⁵²

Dieses Manko wurde bisher in der Regel aber nicht als ein solches empfunden, denn der im 1. Teil dieser Arbeit dargestellte Disput zwischen Krone und Parlament hat letzterem eine

³⁴⁷ *Dicey*, *Law of the Constitution*, 110.

³⁴⁸ *Dicey*, *Law of the Constitution*, 114.

³⁴⁹ *Dicey*, *Law of the Constitution*, 115.

³⁵⁰ *Dicey*, *Law of the Constitution*, 271.

³⁵¹ *Sydow*, *Parlamentssuprematie und Rule of Law*, 12.

³⁵² *Dicey*, *Law of the Constitution*, 31.

Art Vertrauensvorschluss zukommen lassen. Das britische Verfassungsverständnis hat also in erster Linie das Parlament, nicht die Gerichte mit Vertrauen bedacht und prägte so weniger die rechtlichen Kontrollmechanismen – das Einhalten der *Rule of Law* durch das Parlament wurde mithin immer vorausgesetzt.³⁵³

Auch ansonsten wird in der britischen Literatur eher die Parlamentsouveränität als diejenige identifiziert, die die *Rule of Law* dominiert, als umgekehrt – nicht auf Basis einer geschriebenen Verfassung, sondern aufgrund der klassischen *Diceyschen* Definition der Parlamentsouveränität selbst.³⁵⁴ Die Frage, ob – angesichts eines fehlenden Dokuments – nicht auch die *Rule of Law* die Parlamentsouveränität verdrängen kann, wurde ebenfalls kontrovers im unten dargestellten Fall *Jackson* diskutiert und von einigen Richtern in Frage gestellt.³⁵⁵ Ob eine grenzenlose, die *Rule of Law* behindernde (oder nach *Dicey*: unterstützende) Parlamentsouveränität auch in den Augen der britischen Verfassungslehre ein also immer noch ein Manko ist, und ob im Zuge der Verfassungsreformen auch diese Frage auf der Tagesordnung steht, ist Bestandteil des 3. und 4. Teils dieser Arbeit.

III. Ultra Vires-Doktrin als Common Law-Rechtsschutz der Gerichte

Dieses zuvor dargestellte Verhältnis der Parlamentsouveränität und der *Rule of Law* mündet unmittelbar in ein Folgeproblem: Das klassische Verständnis der Parlamentsouveränität brachte es mit sich, dass der *Common Law*-Rechtsschutz der Gerichte beschränkt war. Die *Blackstonesche* Lesart der Parlamentsouveränität gab den Gerichten lediglich das Recht, Gesetze so auszulegen, dass sie einem höheren Naturrecht (*natural law*) entsprachen, dies jedoch nur, solange der Wille des Parlaments nicht gebeugt wird.³⁵⁶ Auch nach *Dicey* war dieser Rechtsschutz begrenzt. Zwar anerkannte *Dicey* nicht wie *Blackstone* ein höheres Naturrecht, das es durch gerichtliche Auslegung so gut wie möglich zu implementieren galt, jedoch war für *Dicey* das Parlament dem Volk als politischer Souverän Rechenschaft schuldig.³⁵⁷ In jedem Fall aber gaben beide, *Blackstone* und *Dicey*, dem Parlament im Falle einer Kollision und dessen

³⁵³ Fröhlich, Von der Parlamentsouveränität zur Verfassungssouveränität, 88.

³⁵⁴ Jowell, Jeffrey, The Rule of Law and its underlying Values, in: Jowell/Oliver (Hrsg), The Changing Constitution, 5 (23)

³⁵⁵ Unten S 188 ff.

³⁵⁶ Blackstone, Commentaries on the Laws of England, Vol 1, 42.

³⁵⁷ Dicey, Law of the Constitution, 285.

legislativer Autorität den Vorrang. Auch wenn solch ein Aufeinanderstoßen von Positionen der Judikative und der Legislative eine Verletzung der Interessen der Allgemeinheit mit sich bringen kann, war es nach *Blackstone* und nach *Dicey* nicht Sache der Gerichte dies zu ändern, sondern musste dem politischen Prozess vorbehalten bleiben.³⁵⁸

Zwar hatte *Edward Coke* in dem im Jahr 1610 entschiedenen Fall *Dr Bonham*³⁵⁹ geurteilt, dass

[...] the common law will control acts of parliament, and sometimes adjudge them to be utterly void: for when an act of parliament is against common right and reason, or repugnant, or impossible to be performed, the common law will control it, and adjudge such act to be void; [...]

so war jedoch spätestes der Ausgang der *Glorious Revolution* und die hier endgültig erstarkte Parlamentsouveränität mit dafür verantwortlich, dass diese Worte nie so ausgelegt wurden, wie sie womöglich – und darüber streitet sich die britische Lehre noch heute – von *Coke* gemeint waren: dass nämlich die Gerichte das Recht haben, ein Parlamentsgesetz für nichtig zu erklären.³⁶⁰

Stattdessen konnte sich im Laufe der Jahrhunderte „nur“ die dem richterlichen Fallrecht entspringende *Ultra Vires*-Doktrin durchsetzen. Hiernach ist es britischen Gerichten zwar nicht erlaubt, primäre Gesetzgebung für ungültig zu erklären, jedoch Akte der Exekutive zu kontrollieren, um sicherzustellen, dass sie sich auf Grundlage eines Parlamentsgesetzes befinden und diese Grundlage korrekt von der Regierung angewandt wurde und nicht *ultra vires* war, worin mithin eine indirekte Kontrolle des Parlaments durch die Gerichte zu sehen ist.³⁶¹ *Ultra Vires* hat also zwei Hauptbestandteile: die Gerichte überprüfen erstens, ob die Regierung in ihrem Handeln über eine ausreichende gesetzliche Grundlage verfügt und sie beurteilen zweitens, ob das Regierungshandeln die von den Gerichten auferlegten Grenzen einhält, so zB

³⁵⁸ *Jenkins*, From Unwritten to Written: Transformation in the British Common-Law Constitution, VJTL, 864 (882).

³⁵⁹ *Thomas Bonham v College of Physicians*, 77 Eng. Rep. 638, abrufbar unter http://oll.libertyfund.org/?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=911&chapter=106343&layout=html&Itemid=27 (23.06.13).

³⁶⁰ *Jenkins*, From Unwritten to Written: Transformation in the British Common-Law Constitution, VJTL, 864 (887 ff)

³⁶¹ *Jenkins*, From Unwritten to Written: Transformation in the British Common-Law Constitution, VJTL, 864 (893 f)

ob ein faires Verfahren gewährleistet ist oder ob dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genüge getan ist.³⁶² Während die *Ultra Vires*-Doktrin auf der einen Seite die Parlamentsouveränität aufrecht erhält, erlaubt sie den Gerichten auf der anderen Seite, im Wege eines breiten Beurteilungsspielraums Gesetze auszulegen, damit diese dem *Common Law* aber auch Verfassungsgrundsätzen wie der *Rule of Law* entsprechen.

IV. Wahlrecht

Das vierte und im Rahmen der englischen Prinzipien-genese darzustellende Prinzip ist das demokratische Einheitswahlrecht. Dass die Reformation des Wahlrechts erst 1832 stattfand, lag an den Wirren, die die Französische Revolution in England erzeugte. Von den sogenannten englischen Radikalen – *Thomas Paine* mit seinem Werk *Rights of Men* (1791), *John Horne Tooke*, *Richard Price*, *John Priestley*, *William Godwin* etc – einmal abgesehen, verhielt sich die Mehrheit der britischen Bevölkerung den Revolutionsideen gegenüber ablehnend – man empörte sich am Atheismus der Radikalen und an einer drohenden revolutionären Vereinigung der *labouring poor*.³⁶³ Die britische Regierung antwortete auf die radikale Bewegung mit dem Außerkraftsetzen des *Habeas Corpus Act* von 1794 bis 1795 und von 1798 bis 1801 sowie einem Parlamentsausschuss zur Verfolgung Verdächtiger. Erst im Nachhinein entpuppte sich diese antirevolutionäre Politik als „Reaktion und Konservierung der feudalen Herrschaftsstellung“.³⁶⁴

So war es erst der *Reform Act 1832*³⁶⁵, der die Stagnation der Neuordnung des britischen Wahlrechts beendete. Der *Reform Act 1832* schränkte den Einfluss der Adligen im Unterhaus ein, was den *Whigs* die nächsten fünfzig Jahre einen entscheidenden Einfluss auf die Regierung sicherte. Deren Motto war „Integration durch Verfassung“ bzw. „Integration durch Zulassung zur Verfassung“.³⁶⁶ Eine wirkliche Demokratisierung blieb zwar aus (ca ein Siebtel der männlichen Bevölkerung besaß nun das Wahlrecht), aber das Reformgesetz ebnete den Weg zur Demokratisierung des Unterhauses (etwa durch eine Neuverteilung der Sitze zugunsten des

³⁶² *Craig*, *Ultra Vires and the Foundations of Judicial Review*, C.L.J. 1998, 63 (65).

³⁶³ *Kluxen*, *Geschichte Englands*, 493.

³⁶⁴ *Ebenda*, 494.

³⁶⁵ „An Act to amend the representation of the people in England and Wales“, abrufbar unter <http://archive.org/details/acttoamendrepres00grea> (23.06.13).

³⁶⁶ *Vorländer*, *Integration durch Verfassung*, 179.

Bürgertums). Dessen „Prinzipienlosigkeit“,³⁶⁷ die daraus resultierte, dass es sich ständig gezwungen sah, mit der Krone und dem Oberhaus Kompromisse einzugehen, ging im Laufe der nächste 100 Jahre einem Ende entgegen.

Mit einem zweiten *Reform Act 1867*³⁶⁸ wurden in den *Counties* die Eigentumsqualifikationen, welche die Wahlberechtigungen ausmachten, herabgesetzt und in den *Boroughs* erhielten die meisten Hauseigentümer und Mieter ebenfalls das Wahlrecht. Unbedeutend blieb diese Reform deshalb, weil die Veranlagung zur Kommunalsteuer Voraussetzung der Wahlberechtigung blieb. Dies hatte die Folge, dass zwar die meisten städtischen Lohnarbeiter wählen konnten, nicht aber die Landarbeiter.³⁶⁹

In den folgenden Jahren wurde das Wahlrecht weiter ausgebaut: 1872 folgte die Einführung der geheimen Stimmabgabe, 1884 das Haushaltswahlrecht in den Grafschaften und 1885 die Einführung der sogenannten Einerwahlkreise, das heißt die Abschaffung der Repräsentationsprivilegien der Grafschaften und Städte.³⁷⁰ Spätestens mit dem *Representation of the People Act 1928*,³⁷¹ der auch allen Frauen ab 21 Jahren das allgemeine Wahlrecht zubilligte, konnte von einer Prinzipienlosigkeit keine Rede mehr sein. Einhergegangen war diese Einführung des allgemeinen Wahlrechts mit der Entstehung organisiert agierender politischer Parteien.

V. Verfassungskonventionen

1. Einleitung am Beispiel der Gesetzgebung

a) Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens

Ein Gesetz kommt dann zustande, wenn beide Parlamentskammern zugestimmt haben und der *Royal Assent* durch den Monarchen erteilt wurde. Beiden Parlamentshäusern kommt die Gesetzesinitiative zu, jedoch werden meisten Gesetzesvorlagen prinzipiell im Unterhaus

³⁶⁷ Loughlin, Großbritannien, 229.

³⁶⁸ “An Act further to amend the Laws relating to the Representation of the People in England and Wales”, abrufbar unter <http://archive.org/details/representationp00wilkgooq> (23.06.13).

³⁶⁹ Kley, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 62.

³⁷⁰ Derselbe, 62 f.

³⁷¹ Auch Equal Franchise Act 1928.

eingbracht. Im Unterhaus gibt es drei obligatorische Lesungen³⁷², bevor der Gesetzesentwurf – die *Bill* – in das Oberhaus kommt.³⁷³ Wird eine *Bill* im Oberhaus eingebracht, so finden dort ebenfalls drei Lesungen statt.

b) Parliament Acts 1911 und 1949

Die Macht des Oberhauses wurde zu Beginn des 20. Jahrhunderts mit dem Erlass des *Parliament Act 1911*³⁷⁴ und des *Parliament Act 1949*³⁷⁵ erheblich begrenzt. Vor dem *Parliament Act 1911* hatte das *House of Lords* gegenüber dem *House of Commons* gleichrangige Gesetzgebungsbefugnisse, mit der – gesetzlich nicht niedergelegten – Ausnahme von finanziellen Maßnahmen, welche die *Lords* im Wege einer Verfassungskonvention dem Unterhaus überließen.³⁷⁶ Dennoch wurde 1909 die *Finance Bill*, die zu großen Teilen auf die Initiativen des Unterhausabgeordneten *David Lloyd George*³⁷⁷ und dessen Vorhaben, eine Rente für über Siebzigjährige einzuführen, zurückging, vom *House of Lords* am 30. November 1909 blockiert. Diesen Vorgang deklarierte das Unterhaus als Verfassungsbruch, was schlussendlich in die Auflösung des Parlaments und in Neuwahlen im Jänner 1910 mündete. Das Resultat dieser Verfassungskrise war der *Parliament Act 1911*, der sowohl vom Unter- als auch vom Oberhaus, wenn auch bei letzterem mit nur knapper Mehrheit und nur unter der mit König *Georg V* vereinbarten Drohung, ca 400 zusätzliche *Lords* zu ernennen, die dem *Parliament Act 1911* zustimmen würden, getragen wurde.³⁷⁸

Der *Parliament Act 1911* führte drei Hauptänderungen ein: er verkürzte (1) die Legislaturperiode des Parlaments von sieben auf fünf Jahre (*Sec 7*), er schaffte (2) das Vetorecht

³⁷² Vgl für den Vorschlag vom *William Hague* von den *Conservatives*, eine vierte öffentliche Lesung einzuführen, sog *Public Reading Stage*, dessen Rede v 05.10.09, abrufbar unter http://www.conservatives.com/News/Speeches/2009/10/Willam_Hague_Let_us_join_together_in_bringing_change_to_our_country.aspx (23.06.13).

³⁷³ Vgl für den Gesetzgebungsprozess aktuell und sehr umfassend *Cabinet Office*, Guide to Making Legislation, abrufbar unter <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/guide-making-legislation> (23.06.13).

³⁷⁴ “An Act to make provision with respect to the powers of the House of Lords in relation to those of the House of Commons, and to limit the duration of Parliament”, abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/13/contents> (23.06.13).

³⁷⁵ “An Act to amend the Parliament Act 1911”, abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/12-13-14/103/contents> (23.06.13).

³⁷⁶ *Barnett*, Constitutional & administrative law, 27.

³⁷⁷ *David Lloyd Gorge* (1863-1945) war von 1908 bis 1915 Finanzminister und von 1916 bis 1922 Premierminister.

³⁷⁸ Vgl näher *Bradley/Ewing*, Constitutional and Administrative Law, 204.

des Oberhauses in Bezug auf sogenannte „*Money Bills*“³⁷⁹ ab und begrenzte die Zeit für das Oberhaus, um sich mit einer *Money Bill* zu befassen auf einen Monat (*Sec 1*). Das Vetorecht des *House of Lords* in Bezug auf Gesetzesentwürfe, die keine *Money Bills* sind (einzige Ausnahme bilden Entwürfe, die die Legislaturperiode von fünf Jahren ausdehnen), wurde (3) in ein suspensives Vetorecht umgewandelt (*Sec 2*), welches im *Parliament Act 1949* auf ein Jahr begrenzt wurde.

Wenn nun ein *Act of Parliament* aufgrund der Bestimmungen der *Parliament Acts 1911* und *1949* erlassen wird, wie zB der *Hunting Act 2004*,³⁸⁰ so heißt es:

“*BE IT ENACTED by the Queen’s most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Commons in this present Parliament assembled, in accordance with the provisions of the Parliament Acts 1911 and 1949, and by the authority of the same, as follows: ...*”

Hintergrund für die *Parliament Acts 1911* und *1949* ist die Tatsache, dass das Vereinigte Königreich zwar als ein moderner demokratischer Staat gilt, aber nur eine seiner beiden Parlamentskammern, nämlich das Unterhaus, gewählt wird. Demgegenüber kann im *House of Lords* ein Sitz auf verschiedene Arten erlangt werden: entweder durch das Innehaben des Amtes eines Bischofs der Kirche von England oder als einer der wenigen verbliebenen Erblords.³⁸¹ Die größte Gruppe der Lords aber erlangt einen Sitz, indem sie von der *Queen* ernannt wird, wobei die *Queen* – auch aufgrund einer Verfassungskonvention – auf Weisung des Premierministers handelt. Die oben genannten Parlamentsgesetze beschneiden somit zu Recht die Befugnisse des Oberhauses.³⁸²

³⁷⁹ Sec 1(2) definiert Money Bill als eine “[...] Public Bill which [...] contains only provisions dealing with [...] the imposition, repeal, remission, alteration, or regulation of taxation; the imposition for the payment of debt or other financial purposes of charges on the Consolidated Fund, [the National Loans Fund] or on money provided by Parliament, or the variation or repeal of any such charges; supply; the appropriation, receipt, custody, issue or audit of accounts of public money; the raising or guarantee of any loan or the repayment thereof; or subordinate matters incidental to those subjects or any of them”.

³⁸⁰ Siehe hierzu ausführlicher unten S 162.

³⁸¹ Vgl zu den Erblords unten S 112.

³⁸² So auch *Elliott, Bicameralism, sovereignty, and the unwritten Constitution, ICON 2007, 370, 371.*

c) Queen in Parliament³⁸³

Einige Aspekte der britischen Verfassung lassen auf den ersten Blick den Hauch eines mittelalterlichen Königtums vermuten. Genauso wenig wie der Name „Vereinigtes Königreich“ aber auf die Staatsform der Monarchie schließen lässt,³⁸⁴ genauso wenig erklärt das bloße Betrachten von juristischen Etiketten das britische Verfassungssystem. Als Beispiel für ein solches Etikett sollen hier das Parlamentsgesetz und sein soeben dargestelltes Zustandekommen genannt sein. Ein *Act of Parliament* wird formell durch die Königin erlassen – “*Queen in Parliament*”. Wie zu Beginn dieser Arbeit dargestellt³⁸⁵ setzt sich der Begriff *Queen in Parliament* aus einem monarchischen und einem parlamentarischen Element zusammen: aus der Königin selbst und aus dem Unter- und sowie dem Oberhaus. Zur Verdeutlichung soll hier noch einmal der Beginn eines *Act of Parliament* zitiert werden:

BE IT ENACTED by the Queen's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows: ...

Formaler Gesetzgeber ist somit die Krone im Parlament. In der rechtlichen Theorie ist es zwar unbestritten, dass es die *Queen in Parliament* ist, die für die Gesetzgebung verantwortlich ist: Sie erkennt theoretisch weder einen höheren Gesetzgeber noch eine Beschneidung ihrer eigenen Gesetzgebungskompetenzen an.³⁸⁶ Jedoch ist es die Regierung, die regelmäßig Gesetzesinitiativen einbringt und es obliegt neben der Regierung dem Ober- und Unterhaus, den Gesetzgebungsprozess zu beaufsichtigen. *Queen in Parliament* ist somit ein rechtliches Etikett. Im Falle des *Hunting Act 2004* war es nicht die Königin, sondern vielmehr alle drei Achsen, die das Gesetz auf den Weg brachten, somit ein Zusammenwirken von Mitgliedern der Regierung, von der Regierung und der parlamentarischen *Labour*-Partei und von Ober- und Unterhaus als Kollektivorgane.

All diese Vorgänge beruhen auf *constitutional conventions*, also auf Verfassungskonventionen, welche nachfolgen definiert und beispielhaft erläutert werden.

³⁸³ Dieser Abschnitt basiert – teilweise wörtlich – auf *Begriff, Die Verfassung des Vereinigten Königreichs, ihre Reform und ihr Wandel*, 2 ff. Zum Zwecke der leichteren Lesbarkeit unterbleibt in weiterer Folge die Kennzeichnung der wortwörtlichen Zitate.

³⁸⁴ Das Vereinigte Königreich ist bekanntlich eine konstitutionelle Monarchie auf demokratisch-parlamentarischer Grundlage, vgl für alle: *Händel/Gossel*, Großbritannien, 288.

³⁸⁵ Oben S 10.

³⁸⁶ *Feldman*, Can and Should Parliament Protect Human Rights?, EPL 2004, 635 (637).

2. Definition

Die Verfassungskonventionen (*constitutional conventions*) des Vereinigten Königreichs bilden den wichtigsten Teil der politischen, also nichtrechtlichen Verfassungsregeln. *Dicey* definierte diese 1885 als

“[...] *understandings, habits, or practices which, though they may regulate the conduct of the several members of the sovereign power [...] are not in reality laws at all since they are not enforced by the Courts.*”³⁸⁷

Verfassungskonventionen können also nicht vor Gericht durchgesetzt werden, sie sind “*non-legal rules of constitutional behavior*”³⁸⁸. Wenn Verfassungskonventionen aber „nur“ Gewohnheiten oder Gebräuche – so *Dicey* – sind, dann gibt dies Anlass zu der Frage, ob diese Konventionen auch unverbindlich sind, was zu verneinen ist. Die Konventionen der britischen Verfassung sind zwar keine rechtlichen, aber normative Verpflichtungen,³⁸⁹ sie bilden also eine Norm und damit binden sie Personen oder Institutionen, die sie anwenden. Eine rechtliche Durchsetzbarkeit existiert aber gerade nicht.

Letzteres bedeutet aber wiederum nicht, dass sich die britischen Gerichte nicht mit Verfassungskonventionen befassen dürfen.³⁹⁰ So gibt es etwa Fälle, in denen ein Gericht anerkennt, dass eine Konvention mittlerweile als Gesetz niedergelegt ist. Beispielsweise hat etwa der *Parliament Act 1911* ua das gesetzlich niedergelegt, was vorher eine Konvention gewesen ist.³⁹¹ Des Weiteren gibt es solche Fälle, in denen eine Konvention gesetzlich verankert wird, indem auf sie Bezug genommen wird. Hierfür kann als Beispiel die kanadische Verfassung dienen, die durch die sog *British North America Acts* eine Vielzahl von britischen Parlamentskonventionen aufnahm.³⁹² Drittens kann sich ein Gericht derart mit einer Verfassungskonvention beschäftigen, dass es diese bei einer Gesetzesauslegung zur Hilfe nimmt.³⁹³ Der Umstand, dass sich also die Gerichte durchaus mit Konventionen befassen, führt

³⁸⁷ *Dicey*, *Law of the Constitution*, cxli.

³⁸⁸ *Marshall*, *Constitutional conventions*, 3.

³⁸⁹ *Barnett*, *Constitutional & administrative law*, 27.

³⁹⁰ Vgl dazu ausführlich *Marshall*, *Constitutional conventions*, 13 f.

³⁹¹ Vgl zB *Copyright Owners Reproduction Society Ltd v EMI (Australia) Pty Ltd*, CLR 1958, 597.

³⁹² *Marshall*, *Constitutional conventions*, 14.

³⁹³ Vgl zB *British Coal Corporation v The King* [1963] AC 614.

dann letztendlich dazu, dass eine gewisse Rechtsfolge eintritt, weil auch auf eine Verfassungstradition Bezug genommen wird.

3. Einzelne Verfassungskonventionen

a) Royal Assent

Der in der Einleitung³⁹⁴ kurz umrissene Ablauf des Gesetzgebungsprozesses endet mit dem *Royal Assent*, also der königlichen Genehmigung. Dieser wird aufgrund einer Verfassungskonvention seit 1708 stets erteilt (Königin *Anne* verweigerte damals ihre Zustimmung zu einer Truppenstationierung in Schottland, sog. *Scottish Militia Bill*).³⁹⁵ Diese Verfassungskonvention besagt weiterhin, dass die Königin ihr Vorrecht als Gesetzgeberin (*Royal Prerogative*)³⁹⁶ nur ausübt, wenn der Premierminister ihr einen Vorschlag gemacht, und wenn das Parlament dem Text zugestimmt hat.³⁹⁷ Auch dies ist das Resultat der langen Fehde zwischen Krone und Parlament, die ihren Höhepunkt in der Mitte des 17. Jahrhunderts erreichte und die letztendlich durch die *Bill of Rights* 1689 beigelegt wurde (vgl. dazu ausführlich den 1. Teil dieser Arbeit). Erst durch diese Konvention kann man eigentlich von einer „repräsentativen Rechtmäßigkeit“³⁹⁸ sprechen.

Die Eigenart des britischen Rechtssystems fände dann ihren Höhepunkt, wenn die Königin entgegen der Konvention ihr Vorrecht ausüben würde: dies wäre zwar kein Rechtsbruch, aber klar ein verfassungswidriger Vorgang. Wird eine *Rule of Law*³⁹⁹ gebrochen, so ist dies ein Rechtsbruch mit einer rechtlichen Konsequenz. Wird hingegen eine Konvention verletzt, so hat dies keinen Rechtsbruch zur Folge, sondern politische Konsequenzen.⁴⁰⁰ Auch hier wird deutlich, dass ein Verfassungsbruch sowohl (nur) rechtliche, als auch (nur) politische Konsequenzen haben kann. Dieses Phänomen führt auch zu der Frage, ob die britische

³⁹⁴ S 66.

³⁹⁵ Vgl. für viele *Barnett*, Constitutional & administrative law, 13 f.

³⁹⁶ Dazu unten, Die königliche Prerogative, S 72 f.

³⁹⁷ In der britischen Fachliteratur wird sich hierauf mit dem Terminus *‘the use of the Queen’* bezogen, vgl. *Marshall*, Constitutional conventions, 19.

³⁹⁸ *Feldman*, None, One Or Several? Perspectives on the UK’s Constitution, C.L.J. 2005, 329 (333).

³⁹⁹ Siehe dazu oben S 61 ff.

⁴⁰⁰ Vgl. zu dieser Unterscheidung *Pollard/Parpworth/Hughes*, Constitutional and administrative law, 115.

Verfassung eine rechtsnormative oder eine politische ist und wird im 4. Teil dieser Arbeit behandelt.

b) Das parlamentarische Regierungssystem

Ein lehrreiches Beispiel dafür, dass auch geschriebenes Verfassungsrecht Ausgang für eine ungeschriebene Verfassungskonvention sein kann, ist der bereits im 1. Teil erwähnte⁴⁰¹ *Act of Settlement 1701*, unter welchem die sich damals etablierende Verfassungsform verrechtlicht wurde. Die Bestimmung des *Act of Settlement*, dass

“[...] *no person who has an office or place of profit under the King, or receives a pension from the Crown, shall be capable of serving as a member of the House of Commons* [...]”⁴⁰²

wurde zwar nicht in Kraft gesetzt, jedoch bestimmten die *Succession to the Crown Acts* von 1705 und 1707, dass Unterhausmitglieder, die eine bestimmte Position der Krone annehmen, ihren Unterhaussitz aufgeben müssen, sich jedoch zur Wiederwahl stellen können. Diese Möglichkeit der Wiederwahl führte im Laufe des 18. Jahrhunderts immer wieder zu Auseinandersetzungen zwischen Krone und Parlament. Folge war, dass die Ministeranklage durch das Misstrauensvotum ersetzt wurde und politische Verantwortung an die Stelle rechtlicher Haftung trat. Das Ergebnis war schlussendlich der Grundsatz der ministeriellen Verantwortlichkeit für das jeweilige Ressort gegenüber dem Parlament (*doctrine of ministerial accountability*). In Bezug auf die Arbeit der Kabinettsregierung entstand in Folge der Grundsatz der kollektiven Verantwortung der Regierung gegenüber dem Parlament. Dieses Vorgehen wurde bis in das 20. Jahrhundert fortgeführt und ermöglichte einen wichtigen Kompromiss: Die Wahrung der Rechte der *Commons* gegenüber der Krone auf der einen Seite und auf der anderen Seite die Möglichkeit, dass die *Commons* nun Kabinettsmitglieder der Krone zur Verantwortung ziehen konnten.

Auch die Form der Kabinettsregierung entstammt einer Konvention, und zwar der des repräsentativen Regierungssystems. So muss die Königin es dem Führer des Unterhauses

⁴⁰¹ Vgl oben S 40 ff.

⁴⁰² *Act of Settlement 1701*, III, <http://www.jacobite.ca/documents/1701settlement.htm> (23.06.13).

antragen, ein Kabinett zu bilden, wonach dann auch durch die Königin (aber auf Empfehlung des Premierministers) die Minister ernannt werden. Die Praxis der Kabinettsregierung richtet sich in Großbritannien nach dem Prinzip der Kabinettsolidarität, welche von der Konvention der Kollektivverantwortung ergänzt wird.⁴⁰³ *Marshall* nennt drei Eigenschaften dieser Konvention:⁴⁰⁴ Die Geheimhaltung der Regierungsgeschäfte (Vertraulichkeit); Rücktrittszwang der Regierung oder deren Recht, die Auflösung des Parlaments zu verlangen (Vertrauensverlust des Parlaments) und die Verpflichtung der Mitglieder der Regierung, mit einer Stimme zu sprechen und Regierungsentscheidungen mitzutragen (Einstimmigkeit).

c) Sonstige Konventionen

Die Liste der weiteren Verfassungskonventionen ist lang und soll hier beispielhaft an der Institution der Königin und ihrer königlichen Prärogativen, welche wiederum durch Konventionen geregelt werden, aufgezählt werden: So ist diese weiterhin *pro forma* Quelle der Gerichtsbarkeit, jedoch ist es ihr seit *Heinrich III.*⁴⁰⁵ nicht mehr möglich, diese zu beeinflussen. Ebenso ernennt die Königin die Minister, aber die Konvention schreibt es vor, dass der Führer oder die Führerin der Partei, die die Mehrheit im Unterhaus hat, zur Bildung eines Kabinetts aufgefordert werden muss, und dass die Königin sich von dieser Person bei der Auswahl der Minister beraten lässt.⁴⁰⁶ Desgleichen muss die Königin verfahren, wenn sie das Parlament auflösen oder Adelsprädikate und Auszeichnungen verleihen will.⁴⁰⁷

4. Zwischenfazit

Was sich an den Verfassungskonventionen zeigt, ist, dass ein großer Teil des britischen Verfassungslebens mit rechtlichen Etiketten behaftet ist. Diese Etiketten lassen zweifelsohne eine gewisse systematische Lücke erkennen, ohne die das Verständnis der britischen Verfassung wesentlich einfacher wäre. Für britische Juristen ist die Lücke zwischen Etikett und Wirklichkeit selbstverständlich, dennoch ist es eine Lücke. Man kann jedoch sagen, dass das Vorhandensein dieser Lücke besonders wichtig für die britische Verfassungssystematik ist: Sie

⁴⁰³ *Loughlin*, Großbritannien, 237 f.

⁴⁰⁴ *Marshall*, Constitutional conventions, 54 ff.

⁴⁰⁵ Siehe auch oben S 12.

⁴⁰⁶ *Loughlin*, Großbritannien, 237.

⁴⁰⁷ *Marshall*, Constitutional conventions, 19 ff.

erlaubt ein formales rechtliches Verfahren monarchischer Gesetzgebung, das eigentlich mit heutigen Demokratievorstellungen nicht in Einklang zu bringen wäre: *“It allows a formal, legal process of monarchical legislation that would be unacceptable today on account of its clash with values of democratic constitutionalism to operate in accordance with those values and to be regarded as being consistent with them.”*⁴⁰⁸ Die Lücke zwischen Etiketten und Wirklichkeit der britischen Verfassung ist aber aus einem weiteren Grund von großer Bedeutung: Sie trägt dazu bei, die praktischen und theoretischen Hintergründe der Natur der britischen Verfassung aufzuklären. Alle Verfassungen befassen sich nämlich auf irgendeine Art und Weise mit dem Regieren als einem pragmatischen und vor allem politischen Prozess. Daraus folgt, dass das Verfassungsrecht zu einem gewissen Grad politisch ist und zwar insofern, als es sich mit der Aufteilung der öffentlichen Macht beschäftigt.

VI. Die königliche Prärogative⁴⁰⁹

Für das britische Verfassungsverständnis ist eine weitere Besonderheit zu beachten: die königlichen Prärogativrechte, kurz: die Prärogative (*Royal Prerogative*). Fünf Definitionsmerkmale können für die Erklärung dieser königlichen Vorrechte zusammengetragen werden: die Prärogative fällt dem Monarchen anheim;⁴¹⁰ sie entstammt dem *Common Law*;⁴¹¹ sie ist ein Überbleibsel einer willkürlichen und eigenmächtigen Herrschaft;⁴¹² die Mehrheit der Prärogativrechte werden von der Regierung im Namen der Krone ausgeübt;⁴¹³ und: Es bedarf keines Parlamentsgesetzes, um die Befugnis zur Ausübung der Prärogative zu legitimieren.⁴¹⁴

In den großen Verfassungsschlachten des 17. Jahrhunderts wurde die Prärogative von den *Stuart*-Monarchen dazu missbraucht, ihnen unliebsame Gesetzgebungsprozesse des Parlaments

⁴⁰⁸ *Feldman*, None, One Or Several? Perspectives on the UK's Constitution, C.L.J. 2005, 329 (333).

⁴⁰⁹ Dieser Abschnitt basiert – teilweise wörtlich – auf *Begrich*, Die Verfassung des Vereinigten Königreichs, ihre Reform und ihr Wandel, 7 f. Zum Zwecke der leichteren Lesbarkeit unterbleibt in weiterer Folge die Kennzeichnung der wortwörtlichen Zitate.

⁴¹⁰ *Blackstone*, Commentaries on the Laws of England, Vol 1, 232.

⁴¹¹ Ebenda.

⁴¹² *Dicey*, Law of the Constitution, 281 f.

⁴¹³ Ebenda.

⁴¹⁴ Ebenda.

zu umgehen.⁴¹⁵ Heute ist sie keine mehr allein ihr zustehende Reihe von Rechten und Pflichten. Da alle Vorrechte der Krone aufgrund einer Konvention im Einklang mit dem Premierminister getroffen werden müssen, kann man sagen, dass die *Royal Prerogative* fast vollständig ein Handlungsinstrument der Regierung geworden ist. Zu den Prärogativrechten zählten bis vor kurzem ua auch die Abschlusskompetenz für völkerrechtliche Verträge, die Organisation und der Einsatz der Streitkräfte und des *Civil Service*.⁴¹⁶ Der unten dargestellte Verfassungsreformprozess hat sich aber auch der schrittweisen „Zähmung“ dieser Prärogativrechte angenommen, konnte dies aber erst teilweise verwirklichen.

So ist zwar das Beamtentum und die Abschlusskompetenz für völkerrechtliche Verträge mittlerweile auf eine gesetzliche Grundlage gestellt worden,⁴¹⁷ der Einsatz der britischen Streitkräfte ist jedoch noch immer Sache des Monarchen, der diese Befugnis durch den Premierminister ausüben lässt. Auch wenn teilweise zwar angenommen wird, dass nach den dem Zweiten Golfkrieg vorausgegangenen Parlamentsdebatten des Jahres 2003 mittlerweile eine Verfassungskonvention besteht, wonach keine militärische Invasion eines anderen Landes ohne parlamentarische Zustimmung mehr vorgenommen werden darf,⁴¹⁸ so ist der Versuch, diese Konvention auf gesetzliche Füße zu stellen, bisher jedoch gescheitert.⁴¹⁹ Nicht zuletzt die Niederlage der britischen Regierung *Cameron* über eine Beteiligung Großbritanniens an einem Militäreinsatz in Syrien und ihrer anschließenden Entscheidung, nicht militärisch zu intervenieren, zeigt aber, dass zumindest die Diskussion eines Militäreinsatzes im Parlament verfassungsrechtlich geboten ist.⁴²⁰

⁴¹⁵ *Leigh*, The Prerogative, Legislative Power, and the Democratic Deficit: the Fire Brigades Union Case, [1995] 3 Web JCLI.

⁴¹⁶ *Sydow*, Parlamentssuprematie und Rule of Law, 75 f.

⁴¹⁷ Siehe dazu unten S 111.

⁴¹⁸ *Feldman*, None, One Or Several? Perspectives on the UK's Constitution, C.L.J. 2005, 329 (341); vgl dazu auch *Brazier*, Parliamentary Paper vom Februar 2004, abrufbar unter <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmpublicadm/422/42211.htm#a18> (23.06.13).

⁴¹⁹ Vgl zuletzt die *Armed Forces (Parliamentary Approval for Participation in Armed Conflict) Bill* des *House of Commons Select Committee* v 22.06.2005, abrufbar unter <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmbills/016/2006016.pdf> (23.06.13).

⁴²⁰ Von einer solchen Konvention geht auch *Feldman*, Constitutional Conventions in: *Qvortrup*, The British Constitution: Continuity and Change, 112 aus. Weiterführend zu dieser Frage siehe *Select Committee on the Constitution*, Waging war: Parliament's role and responsibility, 15th Report of Session 2005–06, abrufbar unter <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldconst/236/236i.pdf> (21.09.13).

2. Abschnitt: Schlussfolgerungen

Rückblickend auf die zuvor dargestellten wichtigsten Grundprinzipien der britischen Verfassung sollen nun Schlussfolgerungen daraus gezogen werden.

A. Eine gewachsene, keine geschaffene Verfassung

Die Verfassungsgeschichte des Vereinigten Königreichs zeigt bei einer oberflächlichen Betrachtung, welche die ihr zugrunde liegende intellektuelle, soziale und politische Geschichte außer Acht lässt, auf besondere Art und Weise, wie sie zumindest bisher nicht von einer theoretischen Systematisierung Gebrauch gemacht zu haben scheint. Vielmehr hat es in Großbritannien den Eindruck, dass ein umgekehrter Prozess stattgefunden hat, dass nur die Tradition das Verfassungsleben bestimmt hat und dass der jeweilige Zustand der öffentlichen Institutionen die Verfassungstheorien bestimmt hat.⁴²¹

Beispielhaft für diesen oberflächlichen Eindruck kann an dieser Stelle noch einmal die Parlamentssouveränität genannt werden: Das Parlament spielt sowohl in politischer als auch in juristischer Hinsicht eine zentrale Rolle unter den Institutionen des Staates. Es umfasst gewissermaßen das gesamte Rechtssystem und das Gerichtswesen, indem es Gerichte, Tribunale, die Justiz, die Prozesskosten- und Rechtshilfe etc etabliert und finanziert.⁴²² Parlamentssouveränität heißt, wie bereits erwähnt,⁴²³ dass das Parlament theoretisch jedes Gesetz erlassen kann, das es will – sei es, Briten jüdischen Glaubens die Staatsbürgerschaft abzuerkennen, Christen und Nichtchristen die Heirat zu verbieten, Ehen zwischen schwarz und weiß aufzulösen oder alle rothaarigen Frauen zu enteignen.⁴²⁴ Diese, wenn auch nur rein theoretische Möglichkeit offenbart die zumindest oberflächliche Wertfreiheit der Parlamentssouveränität, von der schon *Dicey* ausgegangen ist: sie sei ein unbestreitbares rechtliches Faktum allumfassend, und es gäbe keine Macht, die in Konkurrenz mit ihr treten könne.⁴²⁵ Diese oberflächliche Wertfreiheit deutet – so scheint es – darauf hin, dass die britische

⁴²¹ *Feldman*, None, One Or Several? Perspectives on the UK's Constitution, C.L.J. 2005, 329 (336).

⁴²² *Bradley, Anthony*, The Sovereignty of Parliament – Form or Substance? in: *Jowell/Oliver (Hrsg)*, The Changing Constitution, 25 (26).

⁴²³ Siehe oben S 60ff.

⁴²⁴ *Wolf*, Droit Public – English Style, P.L. 1995, 57 (68). Vgl zur theoretischen Möglichkeit, dass solche Gesetze auch vor Gericht Geltung haben müssten, den Fall *Madzimbamuto v Lardner-Burke*, [1969] 1 AC 645, PC: “If Parliament chose to do any of them, the courts could not hold the Act of Parliament invalid.” (*Lord Reid* auf S 723).

⁴²⁵ *Dicey*, The Law of the Constitution, 24 f.

Verfassung pragmatisch gewachsen ist, größtenteils frei von politischen Theorien, Moral oder sozialen Grundsätzen.

Pragmatisch bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Vorherrschaft des Parlaments nicht durch Gesetzes- oder Verfassungsrecht niedergelegt ist. Vielmehr entstand sie im Laufe der Jahrhunderte, und zwar durch den Druck der Wirtschaft, der Politik, der Religion und der öffentlichen Finanzen; Zeiten in denen die Monarchie immer mehr abhängig vom Parlament wurde, da dieses die Freigabe von Mitteln für Staatszwecke autorisieren musste – insbesondere für die Kriegsführung im 16. und im frühen 17. Jahrhundert. *Dicey* zitiert König *Georg III.*: *“The constitution [...] had not been made but had grown”*.⁴²⁶ *Dicey* folgert aber auch, dass dieses Statement absurd sei, da nichts einfach von heute auf morgen entstehe, auch keine Verfassung:

*“[...] the English constitution [has] not been created at one stroke, and, far from being the result of legislation, in the ordinary sense of that term, are [is] fruit of contests carried on in the Courts on behalf of the rights of individuals. Our constitution, in short, is a judge-made constitution, and it bears on its face all the features, good and bad, of judge-made law.”*⁴²⁷

Dennoch ist auch die Entstehung der Parlamentsouveränität aus dem Obsiegen des Parlaments über die Krone weder opportunistisch noch frei von moralischen und politischen Theorien gewesen. Auch die Beschneidung der Rechte des Königs geschah teilweise durch Richter, wie etwa der *Case of Proclamations*⁴²⁸ zeigt, in dem *Edward Coke* bereits 1610 entschied, dass der König das *Common Law* nicht abändern kann und dass er nicht Straftaten definieren kann, die vorher keine vom Parlament anerkannten waren.⁴²⁹ *Coke* schließt mit den berühmten und oft zitierten Worten: *“[...] the King hath no prerogative, but that which the law of the land allows him.”*

Dieses schon sehr frühe Beispiel zeigt, dass auch Verfassungstheorien und das Recht (das *Common Law*) an sich eine herausnehmende Rolle in der Entwicklung der britischen

⁴²⁶ *Dicey*, *The Law of the Constitution*, cxxv.

⁴²⁷ *Dicey*, *The Law of the Constitution*, 116.

⁴²⁸ [1610] EWHC KB J22, abrufbar unter <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/KB/1610/J22.html> (23.06.13).

⁴²⁹ “King cannot change any part of the common law, nor create any offence by his proclamation, which was not an offence before, without Parliament”.

Verfassung und seinen Prinzipien wie dem der Parlamentsouveränität spielten. Es stellte sich mithin schon im Mittelalter heraus, dass der englischen Verfassung Werte und Normen zugrunde liegen und dies nicht trotz, sondern wegen der Tatsache, dass die britische Verfassung nicht in einem singulären Akt geschaffen wurde, sondern im Laufe der Zeit gewachsen ist.

B. Definitionsversuch der britischen Verfassung⁴³⁰

Da die britische Verfassung nicht kodifiziert ist, ist es ein mühsames Unterfangen, eine in einen Satz passende Definition zu finden. Das *Concise Oxford English Dictionary* definiert die Verfassung als *“body of fundamental principles or established precedents according to which a state or organization is governed”*.⁴³¹ Diese Formulierung ist aber schon deshalb unpräzise, weil die meisten Verfassungen auch Bestimmungen enthalten, die augenscheinlich nicht fundamental sind. Zum Beispiel bestimmt das deutsche Grundgesetz⁴³² in Art 48 Abs 3 Satz 2, dass die Bundestagsabgeordneten „das Recht der freien Benutzung aller staatlichen Verkehrsmittel“ haben, was augenscheinlich keine fundamentale Bestimmung ist. Auch das österreichische B-VG oder die Vielzahl von österreichischen Gesetzen im Verfassungsrang enthalten Bestimmungen, welche eher als unbedeutend klassifiziert werden können.⁴³³

Die oben genannte Definition des *Oxford Dictionary* muss also präzisiert werden. Dazu empfiehlt es sich, die verschiedenen Verfassungsdefinitionen zu klassifizieren, wobei sich an die vier auf *Marshall* zurückgehenden Einteilungen einer Verfassungsdefinition gehalten werden kann.⁴³⁴

- (1) Die Kombination von rechtlichen und nicht-rechtlichen (oder konventionellen) Regeln, die zurzeit die Rahmenbedingungen der staatlichen Gewalt festlegen, und die die Verhaltensweise der wichtigsten politischen Akteure bestimmen;

⁴³⁰ Dieser Abschnitt basiert – teilweise wörtlich – auf *Begrich*, Die Verfassung des Vereinigten Königreichs, ihre Reform und ihr Wandel, 27 ff. Zum Zwecke der leichteren Lesbarkeit unterbleibt in weiterer Folge die Kennzeichnung der wortwörtlichen Zitate.

⁴³¹ *Soanes/Stevenson (Hrsg)*, Concise Oxford English Dictionary, <http://oxforddictionaries.com/definition/english/constitution?q=constitution> (23.06.13).

⁴³² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl S 1), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 21. Juli 2010 (BGBl. I S 944).

⁴³³ Vgl zB die Verfassungsbestimmung des § 29 Abs 4 des Bundesgesetzes (BGBl 141/1999) über den Verkehr mit Wein und Obstwein: „Weinbautreibende haben anhand der Rebflächenverzeichnisse Aufzeichnungen über ihre bepflanzten Weingartenflächen und die zulässigen Hektarhöchstserträge zu führen.“

⁴³⁴ Vgl *Marshall*, The Constitution: Its Theory and Interpretation, in: *Bogdanor (Hrsg)*, The British Constitution in the twentieth century, 31.

- (2) Ein einzelne Urkunde, die zu einem bestimmten Zeitpunkt bekannt gegeben wurde, und die im Wege eines allgemein anerkannten Ermächtigungsverfahrens unter dem Titel „Verfassung“ oder „Grundgesetz“ angenommen wurde;
- (3) Die Gesamtheit aller rechtlichen Regeln, die das Funktionieren der staatlichen Gewalt betrifft, sei es, dass diese in primärer oder sekundärer Gesetzgebung, in innerstaatlichen Gerichtsentscheidungen oder in international bindenden Verträgen oder Gerichtsentscheidungen zum Ausdruck kommen;
- (4) Die Liste von Gesetzen oder Urkunden, die eine tief verwurzelte Herkunft aufweisen, und die nur durch ein spezielles Verfahren abgeändert oder ergänzt werden können.

Auf das Vereinigte Königreich treffen sowohl die erste als auch die dritte Definition zu. Die zweite Definition scheidet aufgrund des Nichtvorhandenseins einer kodifizierten Verfassung – bis auf die kurze Periode des Protektorats unter *Oliver Cromwell*⁴³⁵ – ebenso wie die vierte Definition aus.

Aus dem bisher Gesagten folgt weiterhin, dass die britische Verfassung nicht eine, sondern mehre Quellen hat. Autorität und Legitimität entstammen nicht einem Dokument, sondern folgen aus dem Diskurs über die Argumentation für und wider die Geltung von bestimmten Regeln. Nur wenn eine Regel gerichtlich nachprüfbar oder rechtmäßig vom Parlament erlassen ist, kann es eine singuläre Antwort auf die Frage, was die Verfassung in diesem Fall vorsieht, geben. Die Frage, ob Großbritannien gar keine Verfassung hat, wenn sich das Bild der britischen Verfassung nur aus einzelnen Gesetzen, Gerichtsurteilen und Debatten ergibt, ist zu verneinen, denn die unkodifizierte Verfassung ist kein bloßes Bündel von Regeln. Sie muss vielmehr als ein Mechanismus verstanden werden, durch den das Vereinigte Königreich seine Visionen verwirklicht, ihnen Autorität zukommen lässt und solche Visionen, welche sich widersprechen, miteinander in Einklang bringt.⁴³⁶

Daraus folgt dann auch das britische Verständnis vom Konstitutionalismus: Ein Zustand, in dem jeder, der am Prozess des Regierens teilhat, akzeptiert, dass Konflikte durch eine Verbindung von politischen und rechtlichen Mechanismen gelöst werden müssen. Ein Zustand, in dem alle Beteiligten akzeptieren, dass es Prinzipien geben muss, durch die ein Konsens

⁴³⁵ Vgl oben S 24.

⁴³⁶ *Feldman*, None, One Or Several? Perspectives on the UK's Constitution, C.L.J. 2005, 329 (350).

zwischen den Institutionen des Staates möglich ist. Diese Prinzipien müssen wiederum in der Lage sein, sich den beobachteten Regelmäßigkeiten des Funktionierens der politischen und rechtlichen Institutionen des Staates anzupassen, und zwar insoweit, als es Prinzipien sein müssen, die öffentlich nur dadurch gerechtfertigt sind, dass sie der normativen Idee des guten Staates zu dienen bestimmt sind.⁴³⁷

3. Abschnitt: Konfliktlagen der britischen Verfassung⁴³⁸

Was in den letzten beiden Abschnitten herausgearbeitet werden konnte, ist die Erkenntnis, dass die britische Verfassung eine gewachsene Einheit darstellt, die von einigen „großen“ Prinzipien – Parlamentsouveränität, *Rule of Law*, *Ultra Vires*-Doktrin, Wahlrecht, Verfassungskonventionen und die königlichen Prärogativrechte – getragen wird. Dargelegt werden konnte auch, dass sich die britische Verfassung unter die Definition einer klassischen Verfassung unterordnen lässt (so man sich denn gewillt sieht, eine größtenteils ungeschriebene Verfassung als klassisch zu bezeichnen). In diesem letzten Abschnitt dieses 2. Teils soll nun aufgezeigt werden, dass der britischen Verfassung auch in anderer Hinsicht Elemente innewohnen, die der kontinentaleuropäische Verfassungsrechtler kennt, nämlich Konfliktlagen.

Walter Bagehot unterschied in seinem bereits oben erwähnten⁴³⁹ Buch *The English Constitution* zwischen zwei Klassen von Verfassungsinstitutionen, nämlich den ehrwürdigen (*dignified*) und den effizienten (*efficient*) Institutionen.⁴⁴⁰ Die ehrwürdigen Institutionen, so *Bagehot*, stimulieren und bewahren die Ehrfurcht der Bevölkerung, hingegen sind es die effizienten Institutionen, die tatsächlich arbeiten und regieren. *Bagehot* meint mit den würdevollen Institutionen insbesondere die Monarchie. Erst sie Sorge dafür, dass die effektiven Institutionen funktionierten, sie gäben ihr Kraft (*“They raise the army, though they do not win the battle.”*).⁴⁴¹ Schon *Bagehot* gab aber dennoch zu – immerhin bereits im Jahre 1867 – dass

⁴³⁷ Ebenda, 351.

⁴³⁸ Dieser Abschnitt basiert – teilweise wörtlich – auf *Begriff*, Die Verfassung des Vereinigten Königreichs, ihre Reform und ihr Wandel, 16 ff. Zum Zwecke der leichteren Lesbarkeit unterbleibt in weiterer Folge die Kennzeichnung der wortwörtlichen Zitate.

⁴³⁹ S 74.

⁴⁴⁰ *Bagehot*, The English Constitution, 61.

⁴⁴¹ Ebenda, 62.

eine „strikte Gewaltenteilung“⁴⁴² im Vereinigten Königreich nicht existiert,⁴⁴³ gleichzeitig war er aber der Meinung, dass der wahre Vorzug der britischen Verfassung in der Nähe von Exekutive und Legislative bestehe – *Bagehot* nennt es eine “*close union*”, die eine “*nearly complete fusion*”⁴⁴⁴ sei.

Aus dem zuvor Gesagten lässt sich also erkennen, dass auch zu *Bagehots* Zeiten, also im 19. Jahrhundert, die britische Verfassung Konfliktslagen in sich barg. Auch heutzutage lassen sich drei Spannungsfelder in den britischen Verfassungsquellen ausmachen: Erstens das sich in Gesetzen manifestierende Recht selbst, welches zwar geändert werden kann, aber dennoch formal ist; zweitens die Tradition, die die Sichtweise der Geschichte im Lichte der heutigen politischen, sozialen und moralischen Theorien wiedergibt; sowie drittens die derzeitigen politischen Praktiken und Theorien.⁴⁴⁵ Hierin kommt ein fundamentaler Konflikt zwischen dem Bild der Verfassung und dem Bild eines guten Staates, der an die oben beschriebene Kluft zwischen *Hobbes* und *Locke* erinnert,⁴⁴⁶ zum Ausdruck.

Dieser fundamentale Konflikt lässt sich in Bezug auf Großbritannien am besten anhand eines Beispiels beschreiben. Besonders gut dafür eignet sich das Verwaltungshandeln der Regierung ohne eine gesetzliche Grundlage. Am bekanntesten hierfür sind das öffentlichkeitswirksame Handeln der Regierung auf internationalem Parkett sowie das Handeln in Krisen- und Kriegszeiten. Vorliegend soll jedoch ein anderer Bereich der Veranschaulichung der Konfliktslagen dienen, nämlich der Bereich der sogenannten freiwilligen Entschädigungszahlungen.⁴⁴⁷ Die freiwilligen Entschädigungszahlungen sind regelmäßig Gegenstand juristischer Auseinandersetzung, wie nachfolgend anhand des Falles der *Fire Brigades Union*, der im April 1995 vom *House of Lords* entschieden wurde, erläutert wird.⁴⁴⁸

⁴⁴² Vgl zum Begriff der Gewaltenteilung unten S 173 sowie Fn 473 (S 92).

⁴⁴³ *Bagehot*, *The English Constitution*, 59 f.

⁴⁴⁴ Ebenda, 65.

⁴⁴⁵ Vgl *Feldman*, *None, One Or Several? Perspectives on the UK's Constitution*, C.L.J. 2005, 329 (339).

⁴⁴⁶ Siehe oben S 27 ff.

⁴⁴⁷ Vgl ausführlich zu diesen sog “*ex gratia arrangements*“: *Cohn*, *Medieval Chains, Invisible Inks: On Non-Statutory Powers of the Executive*, OJLS 2005, 97 (100 ff).

⁴⁴⁸ Urteilsgründe von 1., 2. Februar u 5. April 2005, *R. v Secretary of State for the Home Department, ex parte Fire Brigades Union and others*, [1995] 2 AC, 513 ff.

A. Der Fall Fire Brigades Union

I. Darstellung

1. Sachverhalt

Seit seiner Einführung 1964 erweist sich die sogenannte „Tabelle für Schadenersatzansprüche aus kriminellen Handlungen“ (*Criminal Injuries Compensation Scheme*)⁴⁴⁹ nicht nur als Quelle finanzieller Hilfe für Opfer von Straftaten, sondern auch als ein ständig sprudelnder Quell, um die Machtausübung der Exekutive anzuzweifeln und herauszufordern. Dies lag zum Teil an der Art und Weise, wie die in Rede stehenden Zahlungen hoher Summen öffentlicher Gelder begründet wurden: nämlich mit einer ministerialen Richtlinie, die keine formal-juristische Einkleidung aufwies und keine Rechtsmittel kannte.⁴⁵⁰ Seit der Grundsatzentscheidung *R v Criminal Injuries Compensation Board, ex parte Lain* (1967),⁴⁵¹ welche die modernen Grundlagen für die Nachprüfbarkeit der *Royal Prerogative* legte, gab es in Großbritannien immer wieder Fälle mit einem solchen Bezug.

Um sich der Streitquelle endgültig zu entledigen, erließ das britische Parlament 1988 den *Criminal Justice Act 1988*, auf dessen Grundlage nunmehr ua eine Schadenersatztabelle geschaffen wurde.⁴⁵² Diese verspätete Implementierung geschah auf Ansinnen der *Pearson-Kommission*.⁴⁵³ Den Vorschlägen dieser Kommission folgend, sah der *Criminal Justice Act 1988* vor, die Zahlungen auf eine gesetzliche Anspruchsgrundlage, anstatt auf eine freiwillige Leistungsbasis zu stellen. Die damalige Regierung unter *Margaret Thatcher* führte die fraglichen Bestimmungen des *Criminal Justice Act 1988* jedoch nicht aus, sondern überarbeitete 1990 die alte Tabelle auf ministerialer Grundlage. 1993 wurde schließlich die

⁴⁴⁹ Die Tabelle ist auf der Internetseite des Justizministeriums abrufbar, <http://www.justice.gov.uk/victims-and-witnesses/cica> (23.06.13).

⁴⁵⁰ Seit 1996 gibt es das Criminal Injuries Compensation Appeals Panel, das für Einsprüche gegen Entscheidungen der Criminal Injuries Compensation Authority zuständig ist.

⁴⁵¹ [1967] 2 QB 864. Aus dem damaligen Criminal Injuries Compensation Board (CICB) ging 1996 in Anschluss an die Entscheidung des House of Lords die Criminal Injuries Compensation Authority, das Criminal Injuries Compensation Board und das Criminal Injuries Compensation Appeals Panel hervor.

⁴⁵² Abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/33/contents> (23.06.13). Vgl Secs 108-117 und Schedules 6 und 7.

⁴⁵³ The Royal Commission on Civil Liability and Compensation for Personal Injury, Cmnd 7054-I (1979), Ch 29.

Einführung dieser überarbeiteten Tabelle (diese sollte nunmehr *Criminal Injuries Compensation Tariff Scheme* heißen) durch den Innenminister in einem *White Paper* bekannt gegeben.⁴⁵⁴ Ein Jahr später erklärte die britische Regierung, dass die fraglichen – entgegenstehenden – Bestimmungen des *Criminal Justice Act 1988* nicht vollzogen und gegen sie zu einem späteren Zeitpunkt vorgegangen würde.

Die neue Tabelle regelte Zahlungen im Rahmen eines Pauschaltarifs für verschiedene Klassen von Verletzungen (ohne Sonderzahlungen für besondere Verletzungen oder Verdienstauffälle vorzusehen). Im Gegensatz dazu hätte der *Criminal Justice Act 1988* Einzelfallbeurteilungen vorgesehen. Obwohl die Regierung versprach, dass dieses System einfacher sei und eine objektivere Beurteilung der Antragsteller fördern würde, gab sie gleichzeitig zu, dass die entstehenden Kosten durch die neue Tabelle für das Finanzjahr 2000/01 auf die Hälfte gesenkt werden würden. Diese Überarbeitung der alten Tabelle und die fehlende Umsetzung der Tabelle nach dem *Criminal Justice Act 1988* erregten insbesondere den Widerstand von Gewerkschaften und öffentlichen Verbänden, wie der *Fire Brigades Union* („Gewerkschaft der Feuerwehr“), deren Mitglieder in Folge von Brandstiftung besonders oft Opfer krimineller Handlungen werden.

2. Die Entscheidung

Die *Fire Brigades Union* brachte vor, dass es nicht verfassungsgemäß bzw rechtmäßig sei, dass der Innenminister die *Royal Prerogative* dazu benutzte, ein – wenn auch noch nicht in Kraft getretenes – Parlamentsgesetz zu umgehen. Dieses Vorbringen teilte der *Court of Appeal*⁴⁵⁵ mit zwei zu eins und das *House of Lords* mit drei zu zwei Stimmen. Jede der beiden Mehrheiten der Gerichte entschied zunächst, dass den Innenminister keine rechtliche Verpflichtung getroffen hätte, die fraglichen Bestimmungen des *Criminal Justice Act 1988* zu einem bestimmten Zeitpunkt in Kraft zu setzen, da dessen *Sec 171* lediglich bestimme, dass “[...] *this Act shall come into force on such day as the Secretary of State may by order made by statutory instrument appoint [...]*.” Jedoch hätte der Innenminister die Verpflichtung gehabt, mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zu rechnen. Die Ankündigung durch das *White Paper* zusammen mit

⁴⁵⁴ White Paper: “Compensating Victims of Violent Crime: Changes to the Criminal Injuries Compensation Scheme”, Cmnd 2434 (1993), abrufbar unter <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm24/2434/2434.asp> (23.06.13).

⁴⁵⁵ *R v Secretary of State for the Home Department, ex parte Fire Brigades Union and others*, [1995] 1 All ER 888.

der Einführung der neuen Tabelle stelle daher, so die Lordrichter, einen Missbrauch der Kompetenz zur Ausübung der *Royal Prerogative* dar, da diese in Widerspruch zu den Bestimmungen des *Criminal Justice Act 1988* gestanden habe, auch wenn letzteres Gesetz noch nicht in Kraft getreten war.

Die dagegen haltenden Lordrichter⁴⁵⁶ argumentierten, dass ein Parlamentsgesetz solange nicht beachtet werden müsse, bis es in Kraft getreten ist. Bis zu diesem Zeitpunkt könne es daher nicht die Inanspruchnahme der *Royal Prerogative* durch den Innenminister verhindern. Die Mehrheit der Lordrichter⁴⁵⁷ stellte sich jedoch auf den Standpunkt, dass das Verhalten des Innenministers dann einem Machtmissbrauch gleich komme, wenn sich das Parlament in der Form eines Gesetzes geäußert habe und das Ministerium entgegen dessen Bestimmungen handelt. Es sei dann ferner die Aufgabe der Gerichte, die Ausübung der *Royal Prerogative* daraufhin zu überprüfen, ob sie im Einklang mit den Bestimmungen des Gesetzes stehe, auch wenn dieses noch nicht in Kraft getreten ist.

II. Erster Konflikt: die Prerogative und die Gesetzgebung

Der Fall *Fire Brigades Union* offenbarte mehrere Konflikte mit der Verfassung. Der erste hier darzustellende Konflikt spielte sich zwischen der königlichen Prerogative und der Gesetzgebung ab.

Vereinzelt wird in der britischen Jurisprudenz die Auffassung vertreten, dass das Thema Schadenersatzzahlungen an Opfer von Straftaten überhaupt nicht unter den Anwendungsbereich der königlichen Prerogative falle.⁴⁵⁸ Diese zwar prominente britische Fachstimme *Wades* vermochte sich aber nicht durchzusetzen, da die andere Ansicht, wonach die Schadenersatzzahlungen nach altem Recht deshalb unter die Prerogative fallen, weil sie auf nicht-gesetzlicher Basis fußten, zu tief verwurzelt ist.⁴⁵⁹

Die schwierige Frage, die sich in *Fire Brigades Union* stellte, war, ob Argumente dafür sprachen, die Prerogative aufgrund eines noch nicht in Kraft getretenen Gesetzes zu

⁴⁵⁶ *Lord Keith of Kinkel* und *Lord Mustill*, [1995] 2 AC, 544 ff u 555 ff.

⁴⁵⁷ *Lord Browne-Wilkinson*, *Lord Lloyd of Berwick* und *Lord Nicholls of Birkenhead*, [1995] 2 AC, 546 ff, 568 ff u 573 ff.

⁴⁵⁸ *Wade*, *Constitutional Fundamentals*, 59 f.

⁴⁵⁹ Vgl dazu *Sir Bingham* in dem *Court of Appeal-Urteil*, [1995] 1 All ER 888 (896).

suspendieren bzw. ob die Regierung eine Art Vetorecht hinsichtlich des Inkrafttretens eines Gesetzes hat.⁴⁶⁰ Die britischen Gerichte sind sozusagen darin geübt, illegale Regierungspraktiken zu bekämpfen. Dieser stetige Verteidigungskampf der Gerichte für die *Rule of Law* nahm seinen Ausgangspunkt 1762 in dem bereits oben erwähnten Fall *Entick v Carrington*.⁴⁶¹ Im sogenannten *De Keyser*-Fall aus dem Jahr 1920 durfte die Krone nicht mehr Gebrauch von der Prerogative machen, als es darum ging, Landeigentümer während des Ersten Weltkriegs zu enteignen; vielmehr musste sie die Eigentümer gemäß der damals schon existierenden gesetzlichen Vorschriften entschädigen.⁴⁶² Die hiernach benannte *De Keyser*-Regel bestimmt, dass die Prerogativrechte dann nicht zur Anwendung kommen dürfen, wenn ein paralleles Gesetz bereits verabschiedet wurde. Seit dem Fall *GCHQ* aus dem Jahr 1984⁴⁶³ ist zudem klar, dass die Prerogativbefugnisse der Regierung nicht anders zu behandeln sind, als gewöhnliche Administrativbefugnisse; sie stehen somit der gerichtlichen Überprüfung und Korrektur offen.

Die *De-Keyser*-Regel wurde vom *House of Lords* im Fall *Fire Brigades Union* jedoch nicht angewendet, und zwar mit der Begründung, dass der *Criminal Justice Act 1988* noch nicht in Kraft getreten sei.⁴⁶⁴ Das bedeutet letztendlich, dass die Lordrichter die Prerogative als eine der parlamentarischen Gesetzgebung ebenbürtige Quelle des Rechts ansahen. Dies mag zwar logisch erscheinen, kann aber als zu mechanische Herangehensweise kritisiert werden, die der Prerogative mehr Klarheit und Rechtssicherheit zuerkennt, als sie verdient, ist doch die Reichweite der meisten Prerogativrechte unbestimmt, bis sie gerichtlich geklärt wird. Das heißt letztendlich, dass der Prerogative als Rechtsquelle ein latentes Potential zuerkannt wird, das

⁴⁶⁰ Barendt, *Constitutional Law and the Criminal Injuries Compensation Scheme*, P.L. 1995, 357 ff.

⁴⁶¹ S 62 f.

⁴⁶² *Attorney General v De Keyser's Royal Hotel Ltd*, [1920] AC 508; (“[...] if the whole ground of something which could be done by prerogative is covered by statute, it is the statute that rules [...]”, ebenda, 528). Vorherige Entscheidungen waren nicht so eindeutig: “the prerogative right cannot be interfered with or taken away except by plain language or necessary implication”, in: *re a Petition of Right* [1915] KB 649 (660).

⁴⁶³ *Council of Civil Service Unions v Minister for Civil Service* [1985] 1 AC 374. In diesem Fall ging es um das durch den Premierminister erlassene Verbot einer Beamtengewerkschaft, die in den *Government Communications Headquarters (GCHQ)* arbeiteten. Das *House of Lords* entschied, dass das Verbot des Premierministers zwar der gerichtlichen Überprüfung zugänglich sei und ihr standhalten müsse, dass jedoch im konkreten Fall die nationale Sicherheit vorgehe.

⁴⁶⁴ Vgl zB *Lord Browne-Wilkinson*, [1995] 2 AC, 554. Anders der *Court of Appeal*, der die *De Keyser*-Regel auf den vorliegenden Fall ausweiten wollte.

jenes noch nicht in Kraft getretener Gesetze (obwohl diese präziser und detaillierter sind) bei weitem übersteigt.⁴⁶⁵

Zurückkommend auf *John Locke* soll an dieser Stelle erwähnt werden, dass auch er sich damals schon bewusst war, dass ein außerparlamentarisches Handeln der Regierung problematisch sein kann; für *Locke* war ein solches Handeln aber “*for the publick good*” gerechtfertigt.⁴⁶⁶ Ob dieser *Locke*sche Standpunkt auch heute noch haltbar sein mag, ist fraglich, da das Regierungshandeln ohne gesetzliche Grundlage die drei Grundfesten des guten Verwaltungshandelns bedrohen kann: die Möglichkeit der Teilhabe von zusätzlichen Interessengruppen am Verwaltungsprozess, die Klarheit von Verwaltungsgesetzen und die Zurechenbarkeit des Verwaltungshandelns.⁴⁶⁷

Was sich anhand des Falles *Fire Brigades Union* mithin offenbart hat, ist, dass das ohnehin der Prärogative bereits innewohnende Demokratiedefizit noch größer ist, wenn es zu nichtgesetzlichem Verwaltungshandeln kommt.

III. Zweiter Konflikt: Die Parlamentsouveränität und die Regierung

Der zweite Konflikt in dem Fall *Fire Brigades Union* ist zwischen der Parlamentsouveränität und der Regierung zutage getreten. Zwar könnte man meinen, dass vielmehr ein Konflikt zwischen der Parlamentsouveränität und der Prärogative bestehen müsse – ganz so wie im 17. Jahrhundert – dieser Konflikt konnte vorliegend aber nicht zum Tragen kommen, da die Parlamentsouveränität nur ausgeübt werden kann, wenn ein entsprechendes Gesetz bereits in Kraft getreten ist. Vielmehr handelte es sich hier um einen Konflikt zwischen verschiedenen Wahrnehmungen der Verfassung: Eine, die der Parlamentsouveränität gegenüber der Regierung mehr Bedeutung beimisst, als es die Doktrin von der Parlamentsouveränität selbst tut; die andere, die die Tradition, welche der Exekutive einen größeren Spielraum lässt, betont. Zwar hat in *Fire Brigades Union* die politische Suprematie des Parlaments die Oberhand behalten, jedoch war das Parlament selbst keinesfalls ein „Sieger“: Da es keine Partei des

⁴⁶⁵ *Leigh*, The Prerogative, Legislative Power, and the Democratic Deficit: the Fire Brigades Union Case, [1995] 3 Web JCLI.

⁴⁶⁶ *Locke*, Second Treatise of Government, Kapitel XIV, § 160, in: *Laslett* (Hrsg), *Locke - Two Treatises of Government*, 375.

⁴⁶⁷ *Cohn*, Medieval Chains, Invisible Inks: On Non-Statutory Powers of the Executive, OJLS 2005, 97 (102 f).

Rechtsstreits war, hatte es auch keine Möglichkeit, seine Sicht der Dinge den Lordrichtern vorzutragen.

Fire Brigades Union ist nunmehr ein Synonym für die fundamentale Frage, ob es in einer repräsentativen Demokratie alternative Formen der Gesetzgebung geben kann. Mit den Worten von *Sir Thomas Bingham MR*, der den Fall in der Vorinstanz mit entschied: Die Gesetzgebung ist „die ehrwürdigste Form, die die Verfassung vorsieht“.⁴⁶⁸ Das weithin anerkannte Argument, dass es der Regierung nicht erlaubt sein kann, dem Parlament ein Gesetz abzuverlangen, und dann einseitig zu entscheiden, es nicht zu benutzen, ist nach *Fire Brigades Union* aber unantastbar geworden.

B. Konfliktlösung durch die Gerichte?

Eng verbunden mit der Frage der verfassungsrechtlichen Korrektheit der Legislativtätigkeit der Regierung im Fall *Fire Brigades Union* ist das Thema, ob es Sache der Gerichte sein kann, die Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung durchzusetzen.

In *Fire Brigades Union* argumentierte einer der Lordrichter, *Lord Keith of Kinkel*, dass eine gerichtliche Kontrolle der Regierungstätigkeit ein unbefugtes Eindringen in politische Freiräume der Regierung und ein Übergriff auf das Funktionieren des Parlaments bedeuten würden.⁴⁶⁹ *Lord Mustill* war der Meinung, dass es unter Gesichtspunkten der Gewaltenteilung selbst unzulässig sei, dass die Gerichte den Fall entschieden, da nicht die Richter, sondern die Regierung und das Parlament das Land regierten.⁴⁷⁰ *Lord Lloyd* dagegen fand diese Argumente nicht sehr überzeugend: Er war der Meinung, die richterliche Kontrolle in diesem Fall sei nichts mehr, als die normale Funktion der Gerichte in der alltäglichen Justizverwaltung.⁴⁷¹

Britische Urteilscommentierungen vermuten, dass der Grund für das Hochhalten der richterlichen Kontrolle darin lag, dass die Mehrheit der Richter den Fall als einen verwaltungsrechtlichen – nämlich, ob der Innenminister seine Befugnisse überschritten hat –

⁴⁶⁸ “[...] the most solemn form for which constitution provides” (dt Übersetzung vom Verfasser), *R v Secretary of State for the Home Department, ex parte Fire Brigades Union and others*, [1995] 1 All ER 888 (896).

⁴⁶⁹ [1995] 2 AC, S 546.

⁴⁷⁰ [1995] 2 AC, S 561 und S 567.

⁴⁷¹ [1995] 2 AC, S 572.

betrachteten. Daraus kann der Umkehrschluss gezogen werden, dass es kein Zufall war, dass die Minderheit die verfassungsrechtlichen und politischen Belange des Falls besonders betonten. Dies wiederum liegt daran, dass die Gerichte es als normal empfinden, über verwaltungsrechtliche Aspekte zu entscheiden, während sie generell zurückhaltender sind, wenn es um verfassungsrechtliche Bezüge geht.⁴⁷² Nichtsdestotrotz kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass sich die Richter des *Court of Appeal* und des *House of Lords* immerhin *überhaupt* dazu berufen fühlten, den Fall zu entscheiden, sei es auch mit Vernachlässigung der verfassungsrechtlichen Problematik. Auf der anderen Seite zeigt sich hier ein Nachteil des Nichtvorhandenseins einer kodifizierten Verfassung: Die Gerichte tendieren dazu, fundamentale Verfassungssätze wie das Prinzip der Gewaltenteilung zu unterschätzen.⁴⁷³

I. Exkurs: der Fall US v AT&T

Obwohl sich, wie soeben gezeigt, nicht alle Richter in *Fire Brigades Union* der verfassungsrechtlichen Bedeutung des Falles bewusst waren, waren sie doch wenigstens der Meinung, in dem in Wahrheit zwischen Parlament und Regierung bestehenden Konflikt entscheiden zu müssen. Warum sie das taten, könnte auch mit dem Standpunkt der Richterschaft zusammenhängen, der sich von dem des Parlaments und der Regierung unterscheidet: Für die Gerichte ist das zentrale Element der Verfassung das der *Rule of Law*,⁴⁷⁴ insbesondere deren Aussage, dass ein Streit, den eine Partei in Bezug auf ihre Rechte und Pflichten vorbringt von einem unabhängigen und objektiven Spruchkörper entschieden wird, es sei denn, dass dieser eindeutig nicht zuständig ist. Die Richter rückten somit die Verpflichtungen und Funktionen der Judikative in ihren Mittelpunkt. Dass dies nicht unbedingt so sein muss, zeigt der von *David Feldman* angeführte⁴⁷⁵ US-amerikanische Fall *US v AT&T* aus dem Jahr 1977.⁴⁷⁶

⁴⁷² *Barendt*, Constitutional Law and the Criminal Injuries Compensation Scheme, [1995] P.L. 357 (363).

⁴⁷³ *Barendt*, Constitutional Law and the Criminal Injuries Compensation Scheme, [1995] P.L. 357 (366). *Barendt* spricht allerdings von "separation of powers", also von der Gewaltentrennung. Mit *Riklin* (siehe unten S 173) wird in dieser Arbeit aber der Begriff der Gewaltenteilung verwendet.

⁴⁷⁴ Siehe dazu oben S 61 ff.

⁴⁷⁵ *Feldman*, None, One Or Several? Perspectives on the UK's Constitution, C.L.J. 2005, 329 (343 ff).

⁴⁷⁶ United States Court of Appeals, District of Columbia Circuit, Urteil v 20.10.1977, *United States of America v American Telephone & Telegraph Company et al.*, 567 F.2d 121 (DC Cir 1977); vorausgegangen war ein Urteil v 30.12.1976, *United States of America v American Telephone & Telegraph Company et al.*, 551 F.2d 384 (DC Cir 1976).

Kernproblem des Falles war laut Bezirksrichter *Leventhal*⁴⁷⁷ die Frage, ob das verfassungsmäßige Mandat der Judikative dazu taugt, sich widersprechende Aussagen der Exekutive und der Legislative zu klären, und wenn ja, welche Art der gerichtlichen Klärung die richtige und angebrachte ist.⁴⁷⁸ Dem Fall lag die Klage des US-Justizministeriums gegen die Firma AT&T zugrunde, um AT&T daran zu hindern, der Vorladung eines Ausschusses des Repräsentantenhauses Folge zu leisten.⁴⁷⁹ Das Ministerium war besorgt, dass die Untersuchung einer behaupteten illegalen Abhöraktion zur Preisgabe von Dokumenten führen würde, die die nationale Sicherheit der USA berührten. Zwar befand der *Court of Appeals*, dass ein Streit zwischen Exekutive und Legislative nicht automatisch bedeuten müsse, dass sich die Gerichte einer rechtlichen Klärung enthalten, denn die sogenannte *Political Question Doctrine*, wonach bei rein politischen Konflikten die Gerichte wegen fehlender Kompetenz nicht zuständig sein sollen, fand im Fall keine Anwendung:

*“[...] neither the traditional political question doctrine nor any close adaptation thereof is appropriate where neither of the conflicting political branches has a clear and unequivocal constitutional title, and it is or may be possible to establish an effective judicial settlement. [...] it is one of the major strengths of the Constitution, and far from a weakness, that conflicting viewpoints have been resolved through intermediate positions.”*⁴⁸⁰

Letztlich entschied sich der *Court of Appeals* dafür, *“the gradual approach”* fortzusetzen und lehnte es ab, den Fall zu entscheiden; vielmehr solle im Wege einer *“concerted search for accommodation between the two branches”* versucht werden, den Konflikt aufzulösen.⁴⁸¹

⁴⁷⁷ *Harold Leventhal*, geboren 1915, gestorben zwei Jahre nach diesem Urteil, war von 1965-1979 Richter am United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit und auch Anklagevertreter in den Nürnberger Kriegsverbrecherprozessen.

⁴⁷⁸ *US v AT&T*, 567 F.2d 121 (122).

⁴⁷⁹ Subcommittee on Oversight and Investigations of the House Committee on Interstate and Foreign Commerce. Ziel der Vorladung vom 22.06.1976 war es, eine Liste des Handelsministeriums zu untersuchen, welche diejenigen US-Firmen identifizierte, die von arabischen Staaten gefragt wurden, ob sie sich nicht an einem Boykott den Handel mit Israel betreffend beteiligen wollten. Das FBI hatte AT&T-Leitungen dazu benutzt, die Abhördaten an sich zu übertragen; vgl dazu ausführlich *Fisher*, Congressional Investigations, abrufbar unter <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/RL31836.pdf> (23.06.13).

⁴⁸⁰ *US v AT&T*, 567 F.2d 121 (127): „Weder [sie] noch eine ihr nahe Analogie ist einschlägig, wenn keine der miteinander streitenden politischen Gewalten einen klaren und eindeutigen verfassungsmäßigen Anspruch haben, und es möglich ist, eine wirkungsvolle gerichtliche Klärung zu erreichen. [...] Es ist [aber auch] eine der Hauptstärken und bei weitem keine Schwäche der Verfassung, dass sich widersprechende Standpunkte durch Konsensfindung gelöst werden.“

⁴⁸¹ *US v AT&T*, 567 F.2d 121 (131).

II. Fazit

Dieser Seitenblick auf das US-amerikanische Verfassungsleben zeigt eine andere Herangehensweise, um einen Verfassungskonflikt zwischen zwei Staatsgewalten zu lösen. Dort aber, wo – wie in *Fire Brigades Union* gezeigt – eine Sicht der Verfassung vorherrscht, die die *Rule of Law* in den Mittelpunkt stellt, wird man eher den Weg der gerichtlichen Konfliktlösung gehen. Nun mag man kaum aus den singulären Betrachtungen dieser beiden Fälle ein verallgemeinerndes Bild der Verfassungsrechtsprechung der USA und des Vereinigten Königreichs entwerfen wollen, jedoch verdeutlichen diese Beispiele eines: Der Standpunkt des Gerichts in Bezug auf die Verfassung und deren Prinzipien, ihr Inhalt und ihre Bedeutung hängt davon ab, wo sich das Gericht innerhalb der institutionellen Zusammensetzung des Staates sieht.

In den Rechtssystemen Kontinentaleuropas wie zB in Deutschland firmiert das Problem unter dem Terminus der Kontrolldichte, also dem Ausmaß der gerichtlichen Kontrolle und die Frage der Letztentscheidungskompetenz der Gerichte und deren Umfang.⁴⁸² Diese ergibt sich nach gängiger Meinung aus dem Spannungsfeld von effektivem Rechtsschutz einerseits und behördlich-parlamentarischen gewaltenteilungsbedingten Spielräumen andererseits, also aus Verfassungsprinzipien.⁴⁸³ Die Rechtsweggarantie des Art 19 Abs 4 des deutschen Grundgesetzes wird sowohl in der Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts⁴⁸⁴ als auch in der bisherigen Literatur⁴⁸⁵ als Garantie zumindest einer vollen Tatsachen- und Rechtsinstanz im so gekennzeichneten Sinne interpretiert. Wann ein subjektives Recht im Sinne des Art 19 Abs 4 GG vorliegt, entscheidet, abgesehen von Grundrechten, nach herrschender Meinung grundsätzlich der Gesetzgeber; zudem kann der

⁴⁸² *Wahl*, Risikobewertung der Exekutive und richterliche Kontrolldichte, NVwZ 1991, 409.

⁴⁸³ Vgl für viele: *Wahl*, Risikobewertung der Exekutive und richterliche Kontrolldichte, NVwZ 1991, 409 ff oder *Sendler*, Über richterliche Kontrolldichte in Deutschland und anderswo, NJW 1994, 1518 ff.

⁴⁸⁴ Vgl beispielhaft die folgenden Beschlüsse: Beschluss v 05.02.1963, BVerfGE 15, 275 (282) „Rechtsweg“; Beschluss v 08.07.1982, BVerfGE 61, 82 (111) „Sasbach“; Beschluss v 02.05.1984, BVerfGE 67, 43 (58) „Offensichtlich unbegründeter Asylantrag“; Beschluss v 31.05.1988, BVerfGE 78, 214 (226) „Unterhaltsleistung ins Ausland“; Beschluss v 17.04.1991, BVerfGE 84, 34 (49 f.) „Gerichtliche Prüfungskontrolle“ und Beschluss v 16.12.1992, BVerfGE 88, 40 (56) „Private Grundschule“.

⁴⁸⁵ Vgl für viele: *Krüger*, in: *Sachs* (Hrsg), GG, Art 19 Tz 143 f; *Huber*, in: *Mangoldt/Klein/Starck* (Hrsg), GG, Art 19 Abs 4 Tz 508 ff.

Gesetzgeber auch künstliche Klagepositionen für rein objektiv-rechtliche Belange schaffen (so etwa bei der naturschutzrechtlichen Verbandsklage).⁴⁸⁶

C. Parlamentsouveränität, der Anwendungsvorrang des Unionsrechts und die Erfindung von „Verfassungsgesetzen“

Wenn es also wie gezeigt auf den Standpunkt des Gerichtes *ergo* der Legislative ankommt, so kann man auch den Standpunkt der Exekutive betrachten, die stets die Durchsetzung ihrer Politik im Auge haben wird. Und schließlich wird der Standpunkt der Legislative in Großbritannien immer durch die Parlamentsouveränität geprägt sein. Nun reicht es aber nicht, zwischen drei institutionellen Standpunkten zu unterscheiden, vielmehr sieht sich das britische Verfassungsrecht auch in der Situation, einen „geografischen“ Standpunkt mit einbeziehen zu müssen: die Beziehung zwischen Parlament und der EU und die Beziehung zwischen den aus der *Devolution* resultierenden Elementen – letzterer wird im 3. Teil dieser Arbeit behandelt werden.⁴⁸⁷

Großbritannien hat nicht den Ruf eines „EU-Musterknaben“ wie dies zum Beispiel über Frankreich oder Luxemburg und neuerdings über die baltischen Staaten gesagt wird. Der Inselstaat gilt sowohl in geographischer als auch in politischer Hinsicht als das was er ist: ein Eiland. Der Satz *“I’ve been to Europe.”* (gemeint ist: „Ich war auf dem europäischen Festland“) verdeutlicht wohl am ehesten den Blick, den das Vereinigte Königreich auf das übrige Europa wirft. Dieser Aspekt der Selbstwahrnehmung Großbritanniens erklärt vielleicht auch den Blick des übrigen Europas auf das Vereinigte Königreich; ein Staat dem oftmals nachgesagt wird, den USA näher als der restlichen EU zu stehen. Dies zeigt nicht zuletzt der unter der Regierung *Cameron* verabschiedete *European Union Act 2011*, der Änderungen der Unionsverträge (EUV und AEUV) von einem britischen *Act of Parliament* sowie einem britischen Referendum

⁴⁸⁶ Vgl in Deutschland zur Kontrolldichte vor allen Dingen in Zusammenhang mit der Aarhus-Konvention und den mittlerweile in Kraft getretenen Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz (BGBl 2006 I, S 2819 ff) sowie dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (BGBl 2006 I, S 2816 ff): *Ekardt*, Verwaltungsgewaltliche Kontrolldichte unter europäischem und internationalem Einfluss, NuR 2006, 221 ff. Nach *Ekardt* kommen Einschränkungen der gerichtlichen Kontrolldichte, wenn denn die Hürde Klagebefugnis durch die jeweilige Individual- oder Verbandsklage erst einmal genommen ist, fortan nicht mehr in der gewohnten Weise in Betracht. Sie seien künftig nur noch dort möglich, wo sie vom europäischen und deutschen Verfassungsrecht gefordert sind.

⁴⁸⁷ Unten S 142 ff.

abhängig macht.⁴⁸⁸ So mag es dann doch manchen sehr erstaunen, dass Großbritannien bereits seit 1973 EU-Mitglied ist, währenddessen Österreich bekanntlich erst 1995, also ganze 22 Jahre später ein Mitglied der Europäischen Union wurde.

Seit dem Beitritt Großbritanniens zur EWG im Jahr 1973 ist die Parlamentsouveränität in gewisser Weise beeinträchtigt worden, nicht zuletzt durch den *European Communities Act 1972*⁴⁸⁹ und die Rechtsprechung des EuGH. Der *European Communities Act 1972* adressiert die Parlamentsouveränität zwar nicht direkt, bestimmt aber in *Sec 2(4)*, dass

*“any enactment passed or to be passed [...] shall be construed and have effect subject to the foregoing provisions of this section [...]”*⁴⁹⁰,

wobei mit den vorhergehenden Bestimmungen die durchsetzbaren Unionsrechte gemeint sind.⁴⁹¹ *Sec 3(1)* bestimmt, dass die den Anwendungsvorrang des Unionsrechts betreffenden Fragen im Einklang mit den vom EuGH niedergelegten Prinzipien beantwortet werden müssen:

“For the purposes of all legal proceedings any question as to the meaning or effect of any of the Treaties, or as to the validity, meaning or effect of any Community instrument, shall be treated [...] in accordance with the principles laid down by and any relevant decision of the European Court).”

Ein solches Prinzip – das wohl wichtigste der Union – ist der Anwendungsvorrang des Unionsrechts. In seiner Grundsatzentscheidung *Costa/E.N.E.L.*⁴⁹² stellt der EuGH fest, dass der „EWG-Vertrag eine eigene Rechtsordnung geschaffen“ hat, die von den Mitgliedstaaten in ihre eigene aufgenommen worden ist „und von ihren Gerichten anzuwenden ist“; denn Mitgliedstaaten hätten „ihre Souveränität beschränkt und somit einen Rechtskörper geschaffen, der für ihre Angehörigen und sie selbst verbindlich ist“.⁴⁹³ Diese Auffassung wird also mit der

⁴⁸⁸ European Union Act 2011, abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/12/contents> (23.06.13).

⁴⁸⁹ Abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/68/contents> (23.06.13).

⁴⁹⁰ „jedes erlassene oder zu erlassende Gesetz [...] soll im Lichte der vorhergehenden Bestimmungen ausgelegt werden und Anwendung finden [...]“.

⁴⁹¹ Dazu zählen gem *Sec 2(1) ECA 1972* all diejenigen Rechte, Befugnisse, Haftungsbedingungen, Verpflichtungen und Restriktionen, sowie all diejenigen Rechtsmittel und Verfahren die mit der Zeit durch die Gemeinschaftsverträge begründet werden (“enforceable Community right”).

⁴⁹² Rs 6/64 v 15.07.1964, Slg 1964, 1251 ff.

⁴⁹³ EuGH, Rs 6/64 v 15.07.1964, *Costa / E.N.E.L.*, Slg 1964, 1251 (1269, Tz 8).

Eigenständigkeit der Unionsrechtsordnung begründet. Zudem führt er aus, dass der Vorrang des nationalen Rechts „die Verwirklichung der in Art 5 Abs 2⁴⁹⁴ aufgeführten Ziele des Vertrages bedeuten und dem Verbot des Art 7⁴⁹⁵ widersprechende Diskriminierungen zur Folge haben“ würde.⁴⁹⁶ Der Gerichtshof geht aber lediglich von einem Anwendungs-, nicht von einem Geltungsvorrang des Unionsrechts aus.⁴⁹⁷

Diese Rechtsauffassung des EuGH ist zwar durch das Scheitern des EU-Verfassungsvertrages nicht Teil der Verträge selbst geworden (vgl Art I-6 VVE, der den Vorrang des Unionsrechts uneingeschränkt und vorbehaltlos proklamierte),⁴⁹⁸ jedoch heißt es in einer dem Vertrag von Lissabon angefügten Erklärung, dass:

„[...] die Verträge und das von der Union auf Grundlage der Verträge gesetzte Recht im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU unter den in dieser Rechtsprechung festgelegten Bedingungen Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten haben.“⁴⁹⁹

Zwar ist damit noch immer nicht der europäische Souveränitätskonflikt gelöst, der darin besteht, dass Lehre und Rechtsprechung einzelner Mitgliedstaaten noch immer vom Vorrang verfassungsrechtlicher Integrationschranken ausgehen und angenommen wird, dass der unmittelbare Vorrang des Europarechts nur insoweit bestehe, als er durch die Praxis der Mitgliedstaaten akzeptiert wurde.⁵⁰⁰ Die britische Rechtsprechung aber akzeptiert diese Praxis, woraus dann auch folgt, dass das die Union all umfassende Grundprinzip des

⁴⁹⁴ Nunmehr heißt es in Art 4 Abs 3 UAbs 3 EUV: „Die Mitgliedstaaten unterstützen die Union bei der Erfüllung ihrer Aufgabe und unterlassen alle Maßnahmen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten.“

⁴⁹⁵ Nunmehr heißt es in Art 18 AEUV: „Unbeschadet besonderer Bestimmungen der Verträge ist in ihrem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten. Das Europäische Parlament und der Rat können gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Regelungen für das Verbot solcher Diskriminierungen treffen.“

⁴⁹⁶ EuGH, Rs 6/64 v 15.07.1964, *Costa / E.N.E.L.*, Slg 1964, 1251 (1269, Tz 9).

⁴⁹⁷ EuGH v 22.10.1998, Rs C-10/97 – C-22-97, *Ministero delle Finanze / IN.CO.GE. '90 Srl ua*, Slg 1998 I-6307 (Tz 21); Rs 34/67 v 04.04.1968, *Lück / Hauptzollamt Köln*, Slg 1968, 364 (LS 3).

⁴⁹⁸ *Öhlinger*, Warum der EU-Reformvertrag aus verfassungsrechtlicher Sicht keiner Volksabstimmung bedarf, 4.

⁴⁹⁹ Erklärungen zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den am 13. Dezember 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon angenommen hat, ABl EU C 115 v 09.05.2008, 344.

⁵⁰⁰ *Hammer*, EU-Verfassungsvertrag, Gesamtänderung der Bundesverfassung, *pouvoir constituant*, *juridikum* 2004, 112.

Anwendungsvorrangs des Europarechts bedeutet, dass die *Queen in Parliament* zwar weiterhin Gesetze nach ihrem Belieben erlassen kann, jedes Gesetz aber, das nicht im Einklang mit dem Unionsrecht steht, unangewendet bleiben muss. Der Lehrbuchfall für dieses Verhältnis von britischem Recht und Europarecht ist der Fall *Factortame*.⁵⁰¹

I. Der Fall *Factortame*

Der *Factortame*-Fall besteht aus mehreren Gerichtsurteilen sowohl der britischen Gerichte (insbesondere des *House of Lords*) als auch des EuGH, die sich über einen Zeitraum von zehn Jahren erstreckten. Vorliegend ist insbesondere das *House of Lords*-Urteil aus dem Jahr 1990 interessant.

Aufgrund einer Änderung des britischen Rechts blieben Fischereifahrzeuge der *Factortame Ltd*, deren Anteilhaber größtenteils spanische Staatsangehörige waren, nicht mehr im britischen Schiffsregister eingetragen. Hiermit sollte das sogenannte *quota hopping* verhindert werden, also die Möglichkeit, dass ausländische Fischer die EU-Fischfangquoten nutzen können. Die *Factortame Ltd* klagte hiergegen unter anderem auf einstweiligen Rechtsschutz zunächst vor den britischen Gerichten. Sie machte geltend, dass die nationalen Regelungen mit dem Unionsrecht unvereinbar seien. Dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (*preliminary injunction*) konnte aus einem formalen Grund nicht stattgegeben werden, da nach britischem Recht keine einstweiligen Anordnungen gegen die Regierung ergehen konnten.⁵⁰² Ein entgegenstehender *Act of Parliament*, vorliegend war es der *Merchant Shipping Act 1988*, kann aufgrund der Parlamentsouveränität von den nationalen Gerichten nicht aufgehoben werden.⁵⁰³ Aufgrund der unionsrechtlichen Problematik legte das *House of Lords* die Frage in der Folge dem EuGH vor.⁵⁰⁴ Dieser stellte sodann fest,⁵⁰⁵ dass in Rechtsstreiten, die das Unionsrecht betreffen, und in denen dem Erlass einer einstweiligen

⁵⁰¹ House of Lords v 11.10.1990, *R v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd (No 2)*, [1991] 1 AC 603.

⁵⁰² Sowohl das zweitinstanzliche Court of Appeal, als auch das House of Lords erkannten die Vollzugsaussetzung eines Parlamentsgesetzes wie sie das erstinstanzliche Divisional Court gewährt hatte für mit dem britischem Recht unvereinbar. *Bingham LJ* vom Court of Appeal bezeichnete es als eine "constitutional enormity", vgl C.M.L.R. 1989, 392 (405).

⁵⁰³ Vgl aber zur sog declaration of incompatibility des Supreme Court im Rahmen des Human Rights Act unten S 157 f.

⁵⁰⁴ Urteil v 18.05.1989, *R v Secretary of State for Transport, ex p. Factortame Ltd (No 1)*, [1990] 2 AC 85.

⁵⁰⁵ EuGH, Rs C-213/89 v 19.06.1990, *Factortame ua*, Slg 1990, I-2433 ff.

Anordnung nur eine nationale Vorschrift entgegensteht, ein nationales Gericht diese Vorschriften nicht anwenden darf. Daraufhin erließ das *House of Lords* eine einstweilige Anordnung gegen die Regierung.⁵⁰⁶

Der Umstand, dass das *House of Lords* sodann aufgrund einer EuGH-Entscheidung ein britisches Parlamentsgesetz unangewendet ließ, war nicht nur ungewöhnlich, sondern vielmehr bahnbrechend, richteten sich die Auswirkungen des Urteils doch im Grunde gegen das höchste britische Verfassungsgut, die Parlamentsouveränität selbst, was für viele einem „Schock“⁵⁰⁷ gleichkam. *De facto* bedeutete das Urteil in Sachen *Factortame* nichts anderes als die Beschränkung der Parlamentsouveränität, was nicht zuletzt daraus hervorgeht, dass das *House of Lords* die Parlamentsouveränität als Grund für die Anerkennung des Anwendungsvorrangs des Europarechts anführte. *Lord Bridge*:

“[...] Whatever limitation of its sovereignty Parliament accepted when it enacted the European Communities Act 1972 was entirely voluntary. [...] Thus there is nothing in any way novel in according supremacy to rules of Community law in areas to which they apply [...]”⁵⁰⁸

Faktisch bedeutet dieses Urteil – entgegen der Ansicht von *Lord Bridge*, der darin nichts Neues erkennen konnte –, dass die bisherige Parlamentsouveränität zu einer beliebig abänderbaren Materie wird, wenn das Parlament die Beschneidung hinnimmt. Spätestens mit diesem Fall ist daher folgender der *Diceyschen* Version der Parlamentsouveränität entgegenstehender Satz Praxis geworden: “Parliament can bind its successors.”⁵⁰⁹

⁵⁰⁶ *R v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd (No 2)*, [1991] 1 AC 603. Ausführliche Darstellung auch bei *Lehr*, *Einstweiliger Rechtsschutz und Europäische Union*, 105 ff.

⁵⁰⁷ *Drewry*, *The jurisprudence of British Euroscepticism*, *Utrecht Law Review* 2007, 101, 105 zitiert Zeitungssüberschriften vom 20. Juni 1990: ‘EC “rewrites” British Constitution’ (*The Independent*) und: ‘Landmark Ruling Gives EC Power over UK Law’ (*The Times*).

⁵⁰⁸ „[...] welcher Beschneidung seiner Souveränität das Parlament auch immer zugestimmt hat, als es den *ECA 1972* erließ, es geschah gänzlich freiwillig. [...] Deshalb bedeutet es nichts Neues, die Parlamentsouveränität dort in Einklang mit den Regeln des Gemeinschaftsrechts zu bringen, wo diese Anwendung finden.“ (Übersetzung vom Verfasser), *R v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd (No 2)*, [1991] 1 AC 603. Ausführliche Darstellung auch bei *Sydow*, *Parlamentssuprematie und Rule of Law*, 91 ff.

⁵⁰⁹ So fasst *Wade Lord Bridges* Ausführungen zusammen, *Wade, Sovereignty – Revolution or Evolution*, L.Q.R. 1996, 568 (573).

Schon zuvor im Fall *Macarthy v Smith*,⁵¹⁰ in dem es um den Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen ging (Art 157 AEUV bzw damals Art 119 EGV), stellte sich eine ähnliche Frage: Sollte im Sinne von *Dicey* ein britisches Gesetz von 1975 Anwendung finden, „nur“ weil es zwei Jahre nach dem für Großbritannien maßgeblichen Inkrafttreten des Art 119 EGV erlassen wurde? Schon hier erkannte der *Court of Appeal*, dass der EG-Vertrag über dem britischen Gesetz steht - *Lord Denning*: “[...] for that takes priority even over our own statute”.⁵¹¹ Im Anschluss an diese Feststellung findet sich auch *Lord Denning's* „berühmte“ Aussage, dass das Parlament natürlich die Macht hat, *expressis verbis* gegen den EG-Vertrag zu verstoßen, sollte dies sein Wille sein:

“If the time should come when Parliament deliberately passes an Act with the intention of repudiating the Treaty [...] and says so in express terms then I should have thought it would be the duty of our Courts to follow the statute of our Parliament. I do not envisage any such situation [...]. Unless there is such an intentional and express repudiation of the Treaty, it is our duty to give priority to the Treaty.”

II. Der Fall *Thoburn*

Auch wenn der *European Communities Act 1972* selbst zwar keinen ausdrücklichen Hinweis darauf enthält, dass der Anwendungsvorrang des Unionsrechts eine höhere Form des Rechts wäre, so hat die britische Rechtsprechung dies dennoch anerkannt und geht sogar in gewisser Art und Weise darüber hinaus:

*“[...] the European Communities Act is a Constitutional Statute [...]”*⁵¹²

Dieses Zitat aus einem Urteil des *Divisional Court* im Fall *Thoburn* aus dem Jahr 2002 fasst den Kern seines Inhalts prägnant zusammen, dass es nämlich eine wachsende Übereinstimmung im *Common Law* gäbe, die die Existenz einer eigenen Kategorie von Gesetzen anerkenne, und

⁵¹⁰ [1979] 3 All ER 325, CA. Vgl auch die dazu gehörige Vorabentscheidung des EuGH v 27.03.1980, Rs 129/79 *Macarthy Ltd / Wendy Smith*, Slg 1980, 1275 ff.

⁵¹¹ [1979] 3 All ER 325 (329), CA.

⁵¹² *Thoburn v Sunderland City Council*; *Hunt v London Borough of Hackney*; *Harman and Dove v Cornwall County Council*; *Collins v London Borough of Sutton*, [2002] EWHC 195 Admin (60 ff), abrufbar unter <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2002/195.html> (23.06.13).

zwar solche, die fundamentale Verfassungsprinzipien betreffen und von der *Doctrine of Implied Repeal* ausgenommen seien.

Der Sachverhalt des Falls *Thoburn* beschäftigte sich mit vier Lebensmittelhändlern, die gegen eine der Strafbestimmungen des *Weights and Measures Act 1985*⁵¹³ verstoßen hatten, darunter *Steven Thoburn*, einer der Mitbegründer der „*Metric Martyrs*“, einem Interessenverband, der für die freie Wahl des Maßsystems in Großbritannien eintritt. Dieses Gesetz bestimmte zwar, dass das metrische und das imperiale Maßsystem gleichrangig sind, jedoch wurde 1994 – um die EG-Richtlinie 80/181/EWG⁵¹⁴ umzusetzen – im Wege der Verordnungsgesetzgebung bestimmt,⁵¹⁵ dass ab dem 1. Jänner 2000 nur mehr das metrische Maß- und Gewichtssystem Geltung haben darf, und dass bis 2010 sowohl das Pfund als auch das Kilogramm nebeneinander stehen dürfen, solange die metrische Angabe größer geschrieben ist.⁵¹⁶

Hauptargument der Berufungskläger vor dem *Divisional Court* war, dass durch die Gleichsetzung der beiden Maßsysteme im *Weights and Measures Act 1985* eine Bestimmung des *European Communities Act 1972* im Wege des *Implied Repeal* widerrufen worden sei. Diese in Frage stehende Bestimmung des *European Communities Act 1972* besagte, dass im Wege der Verordnungsgesetzgebung Maßnahmen getroffen werden können, um Verpflichtungen, welche sich aus der Mitgliedschaft in den EG ergeben, umzusetzen (sog. „*Henry VIII clause*“).⁵¹⁷ Als eine solche Maßnahme müsse die Befristung des Gebrauchs des imperialen Maßsystems angesehen werden. Da aber nun der zeitlich nach dem *European*

⁵¹³ Abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1985/72> (23.06.13).

⁵¹⁴ Richtlinie 80/181/EWG des Rates vom 20. Dezember 1979 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Einheiten im Messwesen und zur Aufhebung der Richtlinie 71/354/EWG, AB L 39 vom 15.2.1980, S 40, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31980L0181:DE:NOT> (23.06.13).

⁵¹⁵ *Weights and Measures Act 1985 (Metrication) (Amendment) Order 1994* sowie die *Units of Measurement Regulations 1994*.

⁵¹⁶ Im Mai 2007 gab die EU-Kommission nach und gestattete das unbefristete Nebeneinanderverwenden von metrischem und imperialem Maßsystem, vgl die Pressemitteilung v *Günther Verheugen*, http://ec.europa.eu/unitedkingdom/press/frontpage/11092007_en.htm (03.04.11).

⁵¹⁷ Sec 2(2) des *European Communities Act 1972* bestimmt, dass “[...] her Majesty may by Order in Council, and any designated Minister or department may by regulations, make provision— (a) for the purpose of implementing any Community obligation of the United Kingdom [...]”. Diese Bestimmung wird in Anspielung auf *Heinrich VIII.* (vgl oben S 18 ff) und dessen Befugnissen, die ihm mit dem *Statute of Proclamations 1539* zuteilwurden, auch „*Henry VIII clause*“ oder „*Henry VIII amending power*“ genannt.

Communities Act 1972 liegende *Weights and Measures Act 1985* das metrische und das imperiale Maßsystem gleichgesetzt hat, meinten die Berufungskläger, dass hierin eine Abänderung des *European Communities Act 1972* insofern zu sehen sei, als dass entgegenstehendes Unionsrecht eben nicht mehr im Wege der Verordnungsgesetzgebung umgesetzt werden könne. In der Folge seien – so die Berufungskläger – die Maßnahmen der Verordnung von 1994, welche das Unionsrecht durchsetzen, rechtswidrig.

Das Gericht hatte mithin zu klären, ob durch die die EU-Richtlinie umsetzenden Regierungsmaßnahmen die *Doctrine of Implied Repeal* verletzt wurde oder nicht.

Zusammengefasst meint *Implied Repeal*, dass bei zwei miteinander in Konflikt stehenden Parlamentsgesetzen das neuere das ältere verdrängt (*lex posterior derogat legi priori*).⁵¹⁸ Diese *Doctrine of Implied Repeal* geht zurück auf den Fall *Dean of Ely v Bliss* aus dem Jahr 1842 und besagt, dass wenn

“[...] *two inconsistent Acts be passed at different times, the last must be obeyed, and if obedience cannot be observed without derogating from the first, it is the first which must give way [...] Every Act is made either for the purpose of making a change in the law, or for the purpose of better declaring the law, and its operation is not to be impeded by the mere fact that it is inconsistent with some previous enactment.*”⁵¹⁹

Darüber ist es immer auch Bestandteil dieser Doktrin gewesen, dass ein Parlament ein nachfolgendes Parlament selbst dann nicht binden kann, wenn es sich um ein Gesetz, welches sich mit demselben Sachverhalt beschäftigt, handelt:

“*The Legislature cannot, according to our constitution, bind itself as to the form of subsequent legislation, and it is impossible for Parliament to enact that in a subsequent statute dealing with the same subject matter there can be no implied repeal.*”⁵²⁰

Das *Divisional Court* entschied, dass es keinen Widerspruch zwischen dem *European Communities Act 1972* und dem *Weights and Measures Act 1985* gäbe, da es keinen Widerspruch geben könne zwischen der Befugnis, eine *Henry VIII clause* zu erlassen und der

⁵¹⁸ Vgl zusammenfassend auch Loveland, *Constitutional Law – A critical Introduction*, 30.

⁵¹⁹ Lord Langdale, in: *Dean of Ely v Bliss*, [1842] 5 Beav 574 (582).

⁵²⁰ Lord Maugham, in: *Ellen Street Estates Ltd v Minister of Health*, [1934] 1 KB 590, CA.

Inanspruchnahme dieser Befugnis. Grund hierfür sei, dass die Macht des Parlaments, eine „Henry VIII clause“⁵²¹ zu erlassen, nicht beschränkt werden könne. Dies stünde auch nicht im Widerspruch zur Parlamentssoveränität:

*“In making such a clause, Parliament in no sense binds or purports to bind its successors. A future Parliament may legislate as it chooses in face of the clause. It may pass an Act which stipulates that its terms are not to be touched by the Henry VIII power. Such a provision would be perfectly valid.”*⁵²²

Somit entschied das Gericht, dass gerade weil die Parlamentssoveränität es gebiete, dass eine Festschreibung der zukünftigen Rechtsetzung durch ein Parlament unmöglich ist, die *Doctrine of Implied Repeal* gar nicht betroffen war. Die Frage, ob es verfassungsrechtlich zulässig wäre, die Übertragung einer solchen Befugnis vorzunehmen *“as giving to the executive what belongs to the legislature”* stünde auf einem anderen Blatt und habe nichts mit der Doktrin des *Implied Repeal* zu tun.⁵²³

Wichtiger für das britische Verfassungsgefüge aber ist die bahnbrechende „Erfindung“ von Verfassungsgesetzen für das britische Rechtssystem, welche im Zuge dieses Urteils eingeführt wurde:

“We should recognise a hierarchy of Acts of Parliament: as it were ‘ordinary’ statutes and ‘constitutional’ statutes. [...] a constitutional statute is one which (a) conditions the legal relationship between citizen and State in some general, overarching manner, or (b) enlarges or diminishes the scope of what we would now regard as fundamental constitutional rights. (a) and (b) are of necessity closely related: it is difficult to think of an instance of (a) that is not also an instance of (b). The special status of constitutional statutes follows the special status of constitutional rights. Examples are the Magna Carta, the Bill of Rights 1689, the Act of Union, the Reform Acts which distributed and enlarged the franchise, the Human Rights Act 1998, the Scotland Act 1998 and the Government of Wales Act 1998. The ECA clearly belongs in this family. It incorporated the whole corpus

⁵²¹ Vgl zur sog. „Henry VIII clause“ oben S 122, Fn 517.

⁵²² *Thoburn v Sunderland City Council*, [2002] EWHC 195 (Admin), Tz 51.

⁵²³ *Thoburn v Sunderland City Council*, [2002] EWHC 195 (Admin), Tz 50.

*of substantive Community rights and obligations, and gave overriding domestic effect to the judicial and administrative machinery of Community law. It may be there has never been a statute having such profound effects on so many dimensions of our daily lives. The ECA is, by force of the common law, a constitutional statute.*⁵²⁴

Damit steht zumindest aus Sicht der Judikative⁵²⁵ fest, dass einige Gesetze, aber auch einzelne Rechte im Verfassungsrang stehen können. *Laws LJ* führt weiter aus,⁵²⁶ dass nur normale Gesetze (*ordinary statutes*), nicht aber Verfassungsgesetze im Wege des *Implied Repeal* geändert werden können. Eine Änderung von Verfassungsgesetzen könne nur dadurch geschehen, dass das neuere Gesetz das ältere explizit für ungültig erklärt. Insofern kann man also von einer Art *Doctrine of Express Repeal* sprechen. Mit dieser Einteilung von Gesetzen war das Gericht der Auffassung, die Unverletzlichkeit der Parlamentsouveränität bewiesen zu haben, da ja die Legislative weiterhin jedes Gesetz widerrufen könne – zudem handele sich bei der Feststellung, dass Verfassungsgesetze nicht im Wege des *Implied Repeal* abgeändert werden können lediglich um eine Auslegungsregel und Auslegungsregeln entstammten dem *Common Law* und seien kein Befehl der parlamentarischen Gesetzgebung.⁵²⁷

Spätestens mit dem Fall *Thornton* kann man davon sprechen, dass es im Vereinigten Königreich eine Art von Verfassungsgesetzen (*constitutional statutes*) gibt, was – gesetzestechnisch gesehen – einer Revolution gleichkommt. Fakt ist, dass die Parlamentsouveränität auf gewisse Art und Weise geschwächt aus diesem Urteil hervor geht, da ja nunmehr die Existenz von Verfassungsgesetzen anerkannt ist, die eben nicht „einfach“ im Wege des *Implied Repeal* abgeändert werden können. Damit muss ein Gesetz, um ein anderes Gesetz im Verfassungsrang aufheben zu können, eine große Hürde nehmen: Es muss nämlich explizit bestimmen, dass das ältere Gesetz abgeschafft werden soll. Dies bedeutet vor allem auch in Hinblick auf Gesetze wie den *European Communities Act 1972* und den *Human Rights Act 1998*, dass sich das Parlament gerade auch vor der Politik und seiner Stellung innerhalb Großbritanniens, aber auch innerhalb der EU und der EMRK verantworten können muss. Denn

⁵²⁴ *Laws LJ* in: *Thoburn v Sunderland City Council*, [2002] EWHC 195 (Admin), Tz 62.

⁵²⁵ Zur Exekutive vgl unten S 104.

⁵²⁶ *Thoburn v Sunderland City Council*, [2002] EWHC 195 (Admin), Tz 63.

⁵²⁷ *Laws*, Constitutional Guarantees, SLR 2008, 1 (7).

die Hürde der expliziten Aufhebung eines Gesetzes kann dazu beitragen, dass eine voreilige und eventuell populistische Gesetzgebung vermieden wird. Festzuhalten ist aber auch, dass es Sache der Richter und nicht des Parlaments ist, zu sagen, wann ein solches Gesetz vorliegt und wann ein solches Gesetz ein Nachfolgeparlament bindet.⁵²⁸

Die Existenz von Verfassungsgesetzen ist nunmehr auch von der britischen Regierung *de facto* anerkannt worden: Denn indem sie sich ebenfalls in die Begriffswelt der Verfassungsgesetze begibt, kann sie zum Beispiel solchen Stimmen entgegen treten, die behaupten, sie, die Exekutive, könne den *Civil Contingencies Act 2004* dazu benutzen, Verfassungsgesetze wie den *Human Rights Act 1998* ohne ein Parlamentsgesetz abzuändern.⁵²⁹ Der *Civil Contingencies Act 2004*⁵³⁰ („Ziviles Notstandsgesetz“) erlaubt es der Regierung, unter bestimmten Umständen Notfallregelungen zu erlassen, um Vorkehrungen jedweder Art zu treffen, die sonst durch ein Parlamentsgesetz oder durch die Ausübung der Prerogative getroffen würden.⁵³¹ In *Sec 23(5)* bestimmt der *Civil Contingencies Act 2004* allerdings, dass weder der *Human Rights Act 1998*, noch *Sec 23(5)* selbst im Wege der Notfallgesetzgebung geändert werden dürfen. Darüber hinaus findet sich in den offiziellen Anmerkungen zum *Civil Contingencies Act 2004* der Hinweis, dass „*provisions of an enactment which are of constitutional significance*“ nicht geändert werden dürfen.⁵³²

Aus dem Urteil *Thoburn* lassen sich mit Richter *Laws* vier Schlüsse ziehen, die entscheidend für das britische Rechtsverständnis des Europarechts sind:

- (1) Alle spezifischen Rechte und Verpflichtungen, die dem Unionsrecht entstammen, sind durch den *European Communities Act 1972* in das britische Rechtssystem inkorporiert wurden und genießen Vorrang, was wiederum bedeutet, dass das nationale Recht

⁵²⁸ *Thoburn v Sunderland City Council*, [2002] EWHC 195 (Admin), Tz 60.

⁵²⁹ *Feldman*, Reform or Reformation: Is there (still) a UK Constitution?, Vorlesung v 29.03.2006, Transkript abrufbar unter <http://www.law.cam.ac.uk/docs/view.php?doc=3281> (23.06.13).

⁵³⁰ Abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/contents> (23.06.13).

⁵³¹ *Sec 22(3) Civil Contingencies Act 2004*: “[...] make provision of any kind that could be made by Act of Parliament or by the exercise of the Royal Prerogative [...]”.

⁵³² Explanatory Notes to *Civil Contingencies Act 2004*, Tz 53, abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/notes/contents> (23.06.13). Noch deutlicher: “[...] it is not possible to envisage circumstances in which this power would lawfully enable regulations to make a substantive amendment to a “**constitutional enactment**”, such as the *Human Rights Act*.” (Hervorhebung vom Verfasser), vgl die Erläuterung zur *Civil Contingencies Bill 2004*, Tz 76, abrufbar unter <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmbills/014/en/04014x-a.htm> (23.06.13).

einschließlich von Parlamentsgesetzen, welches gegen Unionsrecht verstößt, unangewendet bleiben oder abgeändert werden muss.

- (2) Der *European Communities Act 1972* ist ein Verfassungsgesetz, also ein Parlamentsgesetz, das nicht im Wege des *Implied Repeal* abgeändert werden kann.
- (3) Aus Sicht der britischen Gerichte entstammt die Existenz von Verfassungsgesetzen nicht dem Unions- oder sonstigem Europarecht, sondern dem englischen Recht auf Grundlage des *Common Law*.
- (4) Die elementare rechtliche Basis für die Beziehungen des Vereinigten Königreichs und der EU findet sich im nationalen britischen Recht, und nicht in europäischen Rechtsvorschriften.

III. Fazit

Bisher findet man nur sehr vorsichtige Stimmen im britischen Schrifttum, die das Ende der klassischen, das heißt der orthodoxen Doktrin der Parlamentssouveränität beim Namen nennen. Ein Vorstoß, der eine solche Aussage macht, wird oft als “*adventurous*”, also abenteuerlich bezeichnet.⁵³³

Meine These jedoch ist es, dass vom Urkern der Parlamentssouveränität nicht viel geblieben ist und zwar aufgrund der *Rule of Law* und des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts. Mehr noch: Wenn die Existenz von Verfassungsgesetzen zu einer Entwicklung einer Verfassung von Werten anstatt einer Verfassung der politischen Prozesse, die *Diceys* orthodoxe Parlamentssouveränität im Zentrum sieht, führt, dann wird sich die Verfassungsstruktur des Vereinigten Königreichs hin zu der eines *Rechtsstaats*⁵³⁴ wandeln. Aber selbst aus Sicht der britischen Gerichte, die mitnichten eine Schwächung der Parlamentssouveränität behaupten würden, kann mit den Worten von *Laws LJ* im Fall *Thoburn* festgehalten werden, dass es nunmehr zwei Souveräne im Vereinigten Königreich gibt, den Vorrang des Europarechts und die Parlamentssouveränität:

⁵³³ Vgl zB *Loveland*, *Constitutional Law – A critical Introduction*, 50.

⁵³⁴ Vgl *Feldman*, *Reform or Reformation: Is there (still) a UK Constitution?*, 12, der den deutschen Begriff verwendet.

2. Teil: Das System der heutigen Verfassung

“The courts have found their way through the impasse seemingly created by two supremacies, the supremacy of European law and the supremacy of Parliament”⁵³⁵

Die Existenz von Verfassungsgesetzen erkennt damit *de facto* auch den Vorrang des Europarechts an. Theoretisch gesehen ist die Parlamentsouveränität zwar noch immer der einzige Souverän Großbritanniens, faktisch und vor dem Hintergrund einer möglichen politischen Isolation im Falle des Widerrufs des *European Communities Act 1972* oder des *Human Rights Act 1998* hat jedoch die Existenz von Verfassungsgesetzen und die Tatsache, dass der *European Communities Act 1972* Verfassungsrang hat, einen ebenbürtigen Souverän aufgezeigt: den Anwendungsvorrang des Europarechts selbst.

⁵³⁵ *Thoburn v Sunderland City Council*, [2002] EWHC 195 (Admin), Tz 60.

3. Teil: Die britischen Verfassungsreformen⁵³⁶

1. Abschnitt: Überblick

Am 19. Mai 2010 hielt der Vorsitzende der britischen Liberaldemokraten und stellvertretene Premierminister *Nick Clegg* eine Rede, in der er dem britischen Volk Folgendes ankündigte:

*“This Government is going to persuade you to put your faith in politics once again. I’m not talking about a few new rules for MPs; not the odd gesture or gimmick to make you feel a bit more involved. I’m talking about the most significant programme of empowerment by a British government since the great enfranchisement of the 19th Century. The biggest shake up of our democracy since 1832, when the Great Reform Act redrew the boundaries of British democracy, for the first time extending the franchise beyond the landed classes.”*⁵³⁷

Etwas überraschend ist an dieser Ankündigung unter anderem, dass *Clegg* von den größten Reformen seit 1832⁵³⁸ spricht, und doch mit keinem Wort die Reformen der Regierung *Blair* erwähnt, die auf eine grundlegende Reformierung der britischen Verfassung abzielten und zu einem großen Teil auch verwirklicht wurden.

Seit 1997, dem Jahr als die *Labour*-Regierung unter *Tony Blair* ihr Amt antrat, befindet sich Großbritannien in einem Prozess des Umbruchs, der relativ gesehen einmalig in der demokratischen Welt ist: Ein Prozess, so einige Stimmen,⁵³⁹ der eine unkodifizierte Verfassung Stück für Stück in eine kodifizierte Verfassung verwandelt, wobei es jedoch weder den politischen Willen gab, mehr zu tun, noch ein Übereinkommen ausgemacht werden konnte, wie, wo und wann dieser Prozess sein Ende finden würde.

⁵³⁶ Dieser Abschnitt basiert – teilweise wörtlich – auf *Begrich*, Die Verfassung des Vereinigten Königreichs, ihre Reform und ihr Wandel, 29 ff. Zum Zwecke der leichteren Lesbarkeit unterbleibt in weiterer Folge die Kennzeichnung der wortwörtlichen Zitate.

⁵³⁷ Die Rede ist abrufbar unter http://www.libdems.org.uk/latest_news_detail.aspx?title=New_Politics%3a_Nick_Clegg%27s_speech_on_constitutional_reform&pPK=2c639a58-0da9-40c2-9ea4-3ac96cc7daa3 (23.06.13).

⁵³⁸ Siehe hierzu bereits oben S 65.

⁵³⁹ *Bogdanor*, Constitutional Reform in Britain, *Annu Rev Polit Sci* 2005, 73.

Lord Falconer, ehemaliger Minister des Amtes für Verfassungsfragen (*Department for Constitutional Affairs*), welches im Mai 2007 in dem neu geschaffenen Justizministerium (*Ministry of Justice*) aufgegangen ist, spricht hinsichtlich der Notwendigkeit von Reformen, insbesondere auf dem Gebiet des Verfassungsrechts und davon, *“to make Law but make it better”*.⁵⁴⁰

*“The importance of sound constitutional arrangements become all the more important in the face of a world where globalisation brings both economic and personal uncertainty. All the more important that those arrangements can accommodate the increasing attraction of nationalism, in the face of uncertainty.”*⁵⁴¹

Dass diese Worte kein reines Zukunftsprogramm darstellen, sondern bereits stattfindende Verfassungs- und Justizreformen ansprechen, ist kein Zufall. Diese Reformen verdeutlichen wohl am ehesten die gravierenden Änderungen, die das britische Rechtssystem in den letzten Jahren erfahren hat. Dass und wie weitgehend die Reformen sind, soll zunächst die folgende chronologische Liste verdeutlichen:

1. Referenden unter dem *Referendums (Scotland and Wales) Act 1977* über die Regionalisierung von Schottland⁵⁴² und Wales⁵⁴³.
2. Der *Bank of England Act 1998*, der die verfassungsmäßige Unabhängigkeit der *Bank of England* von der Regierung in Bezug auf die Währungspolitik festschreibt.
3. Der *Scotland Act 1998*, der das direkt gewählte schottische Parlament ins Leben rief.
4. Der *Government of Wales Act 1998*, der die direkt gewählte walisische Nationalversammlung errichtete.
5. Der *Northern Ireland Act 1998*, der die Errichtung einer direkt gewählten nordirischen Nationalversammlung aufgrund des *Belfast Agreement* vom 10. April 1998 vorsah.

⁵⁴⁰ Falconer, *Doing Law Differently*, 4, abrufbar unter http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/dept/doinglawdiff_print.pdf (23.06.13).

⁵⁴¹ Derselbe, Rede v 10.03.06, gehalten im Rahmen des ESRC Devolution and Constitutional Change Programme in London; abrufbar unter <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/speeches/2006/sp060310.htm> (23.06.13).

⁵⁴² Ergebnis des schottischen Referendums: Ja 74,3 %, Nein 25,7 %, Wahlbeteiligung 60,4 %, abrufbar unter <http://www.scotlink.com/scottish-referendum/scottish-parliament-results.htm> (23.06.13).

⁵⁴³ Ergebnis des walisischen Referendums: Ja 50,3 %, Nein 49,7 %, Wahlbeteiligung 50,1 %, abrufbar unter <http://wales.gov.uk/legislation/referendumpowers/referendumjourney/1997referendum/?lang=en> (23.06.13).

3. Teil: Die britischen Verfassungsreformen

Dieses Projekt ist allerdings aufgrund der politischen Lage in Nordirland schon viermal, am längsten jedoch von Oktober 2002 bis Mai 2007, ausgesetzt worden.⁵⁴⁴ Seit dem 8. Mai 2007 ist die Regionalisierung von Nordirland aber wieder hergestellt.⁵⁴⁵

6. Ein Referendum unter dem *Greater London Authority (Referendum) Act 1998* über einen direkt gewählten Bürgermeister und einem davon separat gewählten Stadtrat für die Stadt London.⁵⁴⁶ Die *Greater London Authority* ist offiziell am 3. Juli 2000 etabliert worden und übernimmt die Funktion einer Verwaltungsbehörde für die Stadt London. Mit dem *Greater London Authority Act 2007*⁵⁴⁷ wurden die Befugnisse des Stadtrats und des Bürgermeisters noch weiter ausgedehnt.⁵⁴⁸
7. Die Einführung eines proportionalen Wahlsystems im Rahmen der Regionalisierung von Schottland, Wales, Nordirland und London.
8. Der *European Parliamentary Election Act 1999*, der das proportionale Wahlsystem für die Wahlen zum Europäischen Parlament eingeführt hat.
9. Der *Human Rights Act 1998*.⁵⁴⁹
10. Die Entfernung aller bis auf 92 Peers (Mitglieder des *House of Lords* aufgrund eines erblichen Titels) unter dem *House of Lords Act 1999* als erste Stufe einer noch weiteren Reform.⁵⁵⁰
11. Der *Local Government Act 2000*, der bei den lokalen Behörden in England und Wales die Entscheidungsfindung auf Kabinettsstufe einführt (im Gegensatz zu dem bisherigen Komiteesystem). Daneben sieht das Gesetz die Möglichkeit vor, ein sogenanntes *city manager system* bzw einen direkt gewählten Bürgermeister einzuführen.⁵⁵¹

⁵⁴⁴ Vgl dazu *Department of Constitutional Affairs: Devolution in the UK*, abrufbar unter <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dca.gov.uk/constitution/devolution/ukdev.htm> (23.06.13).

⁵⁴⁵ Vgl dazu auch den *Northern Ireland Act 2006*, abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/53/contents> (23.06.13) sowie unten S 168.

⁵⁴⁶ Ergebnis des Londoner Referendums: Ja 72,0 %, Nein 28,9 %, Wahlbeteiligung 34,1 %, vgl *House of Commons Research Paper 98/59 v 12.05.1998: The local elections of 7 May 1998 and the London Referendum*, 7, abrufbar unter <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp98/rp98-059.pdf> (23.06.13).

⁵⁴⁷ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/24/contents> (23.06.13).

⁵⁴⁸ Vgl zur Natur der Greater London Authority auch: *Zimmermann, The Greater London Authority: Devolution or Administrative Decentralization?*, http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/6/2/1/6/pages62169/p62169-1.php (23.06.13).

⁵⁴⁹ Vgl unten S 156 ff.

⁵⁵⁰ Vgl zur House of Lords Reform Draft Bill sogleich unten S 121.

⁵⁵¹ Zurzeit gibt es in England (neben London) nur zwölf (das letzte diesbezügliche Referendum fand am 04.05.06 in Crewe und Nantwich statt) und in Wales gar keinen direkt gewählten Bürgermeister.

12. Der *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*, der ua Folgendes etablierte: die Registrierung politischer Parteien, die Kontrolle von Parteispenden und nationalen Wahlausgaben und die Einführung einer Wahlkommission (*Electoral Commission*), welche die Wahlen beaufsichtigt und die Regierung in Sachen Wahlreformen berät.
13. Die Abschaffung des Amtes des Lordkanzlers (*Lord Chancellor*), der Rechtsprechungstätigkeit des *House of Lords* und die Errichtung eines *Supreme Court* unter dem *Constitutional Reform Act 2005*.⁵⁵²
14. Der *Freedom of Information Act 2000*, vollständig in Kraft getreten am 1. Jänner 2005, schafft eine gesetzliche Anspruchsgrundlage gegenüber einer öffentlichen Behörde in England, Wales und Nordirland, und zwar darauf, ob die Behörde über Informationen verfügt und wenn ja, dass diese Information preisgegeben werden, sofern sie nicht einer Geheimhaltungspflicht unterliegen.⁵⁵³
15. Der *Constitutional Reform and Governance Act 2010*, in Kraft getreten am 8. April 2010, der erstmals das britische Beamtentum auf eine gesetzliche Grundlage stellt und dem Parlament ein Werkzeug an die Hand legt, um internationale Verträge vor deren Ratifizierung überprüfen zu können.⁵⁵⁴ Einige wichtige Neuerungen wurden schlussendlich jedoch nicht umgesetzt, wie etwa Regelungen über den Verlust der Mitgliedschaft im *House of Lords*.
16. Der *Scotland Act 2012*, in Kraft getreten am 1. Mai 2012, der dem schottischen Parlament erhebliche Steuer- und Fiskalhoheiten zurücküberträgt.⁵⁵⁵
17. Der *Succession to the Crown Act 2013*, der die Thronfolge anhand der Reihenfolge der Geburt und damit unabhängig vom Geschlecht regelt und bestimmt, dass eine Person nicht deshalb von der Thronfolge ausgeschlossen werden kann, weil sie römisch-katholischen Glaubens ist; ferner wurden das Zustimmungserfordernis der Krone zu Heiraten auf die ersten sechs Thronanwärter reduziert, wobei eine fehlende Zustimmung

⁵⁵² Vgl unten S 116 ff.

⁵⁵³ Der *Act* ist abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents> (23.06.13). Im Jahr 2005 gab es rund 40.000 Anfragen aus der Bevölkerung, vgl die Rede von *Lord Falconer* auf der International Conference of Information Commissioners v 22.05.2006, abrufbar unter <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/speeches/2006/sp060522.htm> (23.06.13).

⁵⁵⁴ Abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/25/contents> (23.06.13).

⁵⁵⁵ Siehe im Einzelnen unten S 161f.

3. Teil: Die britischen Verfassungsreformen

nicht die Heirat, sondern „nur“ die Thronfolge verhindert.⁵⁵⁶ Der *Succession to the Crown Act 2013* tritt erst nach Zustimmung der übrigen 15 *Commonwealth Realms* in Kraft.⁵⁵⁷

Diese chronologische Liste kann zusammenfassend (mit Ausnahme des *Succession to the Crown Act 2013*) in fünf große Reformblöcke aufgeteilt werden:

Einen ersten Block bildet die sogenannte *Devolution* von Schottland, Wales und – nach dem *Good Friday Agreement* von 1998 – Nordirland, welche im 3. Abschnitt behandelt werden wird.⁵⁵⁸ *Devolution* kann mit Regionalisierung übersetzt werden, meint aber die Schaffung von subsidiären gesetzgebenden Körperschaften und Versammlungen in Schottland, Wales und Nordirland, also den nichtenglischen Teilen des Vereinigten Königreichs. *Devolution* ist die faktische „Verbundesstaatlichung“ des einstigen Einheitsstaates Großbritanniens.⁵⁵⁹ Interessant hierbei ist zuallererst, dass die *Devolution* nicht von der britischen Regierung, sondern im Wege eines Referendums von den Bewohnern der jeweiligen Regionen durchgesetzt wurde. Die *Devolution* stärkte die Zuständigkeiten der regionalen Parlamente sowie deren Regierungen, wobei das schottische Parlament hier wohl als das eigenständigste von allen zu erachten ist. Ein 2004 abgehaltenes Referendum über die Etablierung einer direkt zu wählenden Regionalversammlung (*regional assembly*) für die englische Region North East⁵⁶⁰ scheiterte ebenfalls,⁵⁶¹ woraufhin die damalige britische Regierung die weiteren für die englischen Regionen North-West, Yorkshire und Humber geplanten Referenden abgesagte. Dessen

⁵⁵⁶ “Succession to the Crown Act 2013, An Act to make succession to the Crown not depend on gender; to make provision about Royal Marriages; and for connected purposes”, abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/20/enacted/data.pdf> (20.06.2013).

⁵⁵⁷ Vgl Abs 11 der explanatory notes: “It was agreed that the United Kingdom would be the first to draft legislation, but that this would not be introduced until the Government had secured the agreement of the other Commonwealth realms to the terms of the Bill, and would not be commenced until the appropriate domestic arrangements were in place in the other Commonwealth Realms.”, abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/20/notes> (23.06.2013). Bei den übrigen Commonwealth Realms handelt es sich um Antigua und Barbuda, Australien, Bahamas, Barbados, Belize, Grenada, Jamaika, Kanada, Neuseeland, Papua-Neuguinea, Salomonen, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen sowie Tuvalu.

⁵⁵⁸ Unten S 142 ff.

⁵⁵⁹ Vgl nur *Bogdanor*, *The new British Constitution*, 89.

⁵⁶⁰ Diese umfasst die Grafschaften Northumberland, Tyne und Wear, Durham und Tees Valley. Zu beachten ist auch, dass bereits seit 1999 die *North East Assembly* (nicht zu verwechseln mit *One NorthEast*, einer ebenfalls 1999 errichteten regionalen Entwicklungsagentur) existiert, welche allerdings nicht direkt gewählt wird.

⁵⁶¹ Ergebnis des North East-Referendums: Ja 22,1 %, Nein 77,9 %, Wahlbeteiligung 47,7 %, abrufbar unter http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0008/76994/NErefullreport.pdf (23.06.13).

ungeachtet wird in jüngster Zeit erneut diskutiert, ob nicht auch England selbst Gegenstand der Devolution sein müsste.⁵⁶²

Zum zweiten wurde das Oberhaus, das *House of Lords*, im Jahr 1999 reformiert, um alle bis auf 92 der Erblords (*hereditary peers*) abzusetzen. Davon einmal abgesehen erscheint es aber bis zum heutigen Tag als ein schier nicht durchsetzbares Vorhaben, sich darauf zu einigen, welche Teile des Oberhauses in Zukunft wählbar sein sollen und welche nicht. Auf gewisse Weise ironisch⁵⁶³ ist es, dass gerade die verbleibenden 92 Erblords von den übrigen Erblords gewählt werden. Diesbezüglich gab es zwar im Jahr 2009 einen Gesetzesvorschlag der Regierung *Brown*, der es vorsah, das System der Nachwahlen (*by-elections*) für einen verstorbenen Erblord abzuschaffen,⁵⁶⁴ jedoch wurden diese Passagen wieder gestrichen, um es der damaligen Regierung zu erlauben, die übrigen Bestimmungen vor den Neuwahlen mit der Zustimmung der Opposition abschließen zu können. Auch der neue Anlauf einer Reform durch die Regierung *Cameron* mit dem am 17. Mai 2011 vorgelegten Gesetzesentwurf scheiterte aufgrund fehlender Unterstützung bei Konservativen und *Labour*.⁵⁶⁵ Der Entwurf, der schließlich in die *House of Lords Reform Bill 2012-13* mündete, schlug zusammengefasst die folgenden Reformen vor:⁵⁶⁶

- Schrittweise Reduzierung der Sitze von derzeit 789 auf 470 Mitglieder nach der Parlamentswahl 2020
- 80 % mithin 240 Mitglieder sollen gewählt und 20 %, mithin 60 ernannt werden.
- Darüber hinaus soll es nur mehr zwölf (statt wie bisher 26) Bischöfen (*Lords Spiritual*) erlaubt sein, als „*ex-officio members*“ die *Church of England* zu repräsentieren
- Legislaturperioden von drei Parlamentslegislaturen, mithin drei mal fünf, also fünfzehn Jahre

⁵⁶² Vgl die Rede des Labour-Vorsitzenden *Ed Miliband* v 07.06.2012: “[...] But this debate about nationhood and identity should not simply be confined to one part of our country. [...]“, abrufbar unter <http://www.labour.org.uk/ed-miliband-speech-defending-the-union-in-england,2012-06-07> (23.06.13).

⁵⁶³ So auch *Singh*, *The UK constitution: Time for Fundamental Reform?*, JUSTICE Tom Sargent Memorial Lecture 2010, S 3, abrufbar unter <http://www.guardian.co.uk/law/interactive/2010/oct/15/rabinder-singh-written-constitution> (23.06.13).

⁵⁶⁴ Vgl Secs 26 ff Constitutional Reform and Governance Bill, abrufbar unter <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmbills/142/09142.i-iv.html> (23.06.13).

⁵⁶⁵ Vgl *Nick Clegg's Statement*, abrufbar unter <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-19146853> (23.06.13).

⁵⁶⁶ *House of Lords Reform Bill 2012-13*, abrufbar unter <http://services.parliament.uk/bills/2012-13/houseoflordsreform.html> (23.06.13).

3. Teil: Die britischen Verfassungsreformen

- Wahl der zu wählenden 240 Mitglieder im Wege des proportionalen Personenwahlverfahrens der übertragbaren Einzelstimmgebung (*Single Transferable Vote System, STV*)
- Ernennung der 60 zu ernennenden Mitglieder durch eine gesetzliche *Appointments Commission*
- Abschaffung der automatischen Mitgliedschaft aufgrund eines Adelstitels (*peerage*) und damit auch der restlichen Erblords (*hereditary peers*)
- Zwei Übergangsphasen von jeweils fünf Jahren

Drittens wurden die Wahlsysteme der meisten Regierungsebenen, sei es in den durch die *Devolution* regionalisierten Parlamenten bzw Nationalversammlungen, dem Stadtrat Londons (*Greater London Authority*) oder dem Europäischen Parlament auf das Verhältniswahlrecht umgestellt. Die Reform des Unterhauses ist unter der jetzigen konservativ-liberaldemokratischen Regierung mit dem *Parliamentary Voting System and Constituencies Act*⁵⁶⁷ ebenfalls in Angriff genommen worden. Dieses Gesetz wollte insbesondere das Wahlrecht im Wege eines Referendums ändern. Bisher galt ein relatives Mehrheitswahlrecht (*First-past-the-post*) in Einerwahlkreisen (*constituencies*). Am 5. Mai 2011 fand das landesweite Referendum über die Einführung der *Alternative Vote*, also der Rangfolgewahl statt, das jedoch scheiterte.⁵⁶⁸ Bei der *Alternative Vote* handelt es sich um eine absolute Mehrheitswahl mit alternativer Stimmgebung.⁵⁶⁹ Der sogenannte *Jenkins-Bericht*,⁵⁷⁰ der ein Wahlsystem empfahl, das als „*AV Plus*“ bekannt wurde, und welches vorgesehen hätte, die Unterhausmitglieder der einzelnen Wahlkreise im Wege der *Alternative Vote* zu wählen, wobei jedoch 15-20 % der Kandidaten über ein mit der Parteiliste verknüpftes Verhältniswahlrecht (*Party-list proportional representation*) zu wählen gewesen wären, ist seit seiner Veröffentlichung im Jahr 1998 jedoch noch nicht aufgegriffen worden.⁵⁷¹ Der *Parliamentary Voting System and Constituencies Act* verringert aber die Zahl der Unterhaussitze um 50 Sitze,

⁵⁶⁷ *Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011*, abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/1/contents> (23.06.13).

⁵⁶⁸ 32,1 % stimmten gegen die *Alternative Vote*, 67,90 % dafür, vgl <http://ukreferendumresults.aboutmyvote.co.uk/en/default.aspx> (23.06.13).

⁵⁶⁹ *Jahn*, Vergleichende Politikwissenschaft, 88.

⁵⁷⁰ Abschlussbericht der *Independent Commission on the Voting System*, welcher *Lord Jenkins* vorsaß, abrufbar unter <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm40/4090/4090.htm> (23.06.13).

⁵⁷¹ Vgl ausführlich *Brazier*, *Constitutional Reform*, 60 f.

womit das nächste im Jahr 2015 zu wählende Unterhaus nur mehr aus 600 Mitgliedern und Großbritannien mithin nur noch aus 600 Wahlkreisen bestehen wird.

Der vierte große Reformblock betrifft das Justizsystem. So wurde die Rechtsprechungstätigkeit des *House of Lords* in den neu geschaffenen *United Kingdom Supreme Court* ausgegliedert. Hierdurch wurden die *Lords of Appeal in Ordinary* – kurz *Law Lords* – zu Richtern des *Supreme Court* und gehören fortan nicht mehr der Legislative an. Auch der Lordkanzler wurde als Oberhaupt der Justiz in England und Wales durch den *Lord Chief Justice* ersetzt, und ist nun als Regierungsmitglied auch nicht mehr Teil des höchsten Gerichts. Schließlich wurde auch die andere wichtige Rolle des Lordkanzlers, Richter zu ernennen auf eine unabhängige Kommission verlegt, nämlich auf die Richterernennungskommission.

Als letzter und fünfter großer Reformblock und als ein „Grundpfeiler der neuen britischen Verfassung“⁵⁷² kann die Einführung des *Human Rights Act 1998* genannt werden, welcher im Jahr 2000 in Kraft trat. Er inkorporiert die Rechte der EMRK in das britische nationale Recht und ermöglicht es Klägern, sich vor einem britischen Gericht auf die EMRK zu berufen, was bis zur Einführung des *Human Rights Act 1998* nicht möglich war; damals blieb nur der Weg an den EGMR nach Straßburg.

Ein Ende dieses Verfassungsreformprozesses ist noch nicht abzusehen. Ein landesweites Referendum über die Ratifizierung des EU-Verfassungsvertrages ist nach den in Frankreich und den Niederlanden gescheiterten Referenden ausgesetzt worden. Ein Referendum über den Vertrag von Lissabon hat nicht stattgefunden. Geplant war darüber hinaus ein Referendum über den – mittlerweile in immer weitere Ferne rückenden – Beitritt Großbritanniens zur Eurozone.⁵⁷³ Letzteres Referendum ist jedoch seit der neuen britischen Koalitionsregierung aus den Plänen der Regierung verschwunden.

Als Zwischenfazit kann man sagen, dass die Reformen der Regierung *Blair*⁵⁷⁴ einen singulären, fundamentalen und radikalen Wendepunkt darstellen, den es so in den letzten 300

⁵⁷² *Bogdanor*, *The new British Constitution*, 62: “a cornerstone of the new British constitution”.

⁵⁷³ *The Coalition: our programme for Government*, Punkt 13, S 19: “We will ensure that Britain does not join or prepare to join the Euro in this Parliament.”, abrufbar unter https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition_programme_for_government.pdf (23.06.13).

⁵⁷⁴ Dass die neue Regierungskoalition in Großbritannien zwischen den Tories und den Liberals unter *David Cameron* eine ähnliche Reformpolitik fahren wird, darf schon an dieser Stelle bezweifelt werden.

Jahren⁵⁷⁵ des britischen Verfassungssystems nicht gegeben hat. Nachfolgend werden besonders tief greifende Reformprojekte näher erläutert, wobei jedoch ein Schwerpunkt auf den *Constitutional Reform Act 2005*⁵⁷⁶ gelegt werden wird, der die wohl grundlegendsten Änderungen im britischen Verfassungsgefüge geschaffen hat. Dabei sollen sowohl aktuelle Entwicklungen als auch solche Aspekte dargestellt werden, die für den 4. und 5. Teil dieser Arbeit – die Untersuchung des Wandels – von Bedeutung sein werden.

2. Abschnitt: Institutionelle Reformen

Besonders wichtig und wohl am tiefgreifendsten sind die Reformen im Rahmen des *Constitutional Reform Act 2005*, der das Amt des Lordkanzlers (*Lord Chancellor*) reformierte, sowie ein *United Kingdom Supreme Court* schuf und eine Richterernennungskommission (*Judicial Appointments Commission*) errichtete. Der *Constitutional Reform Act 2005* widmet sich mithin der Judikative und deren Unabhängigkeit, indem er versucht, die richterliche Unabhängigkeit gesetzlich zu verankern und zu stärken.

Die richterliche Unabhängigkeit wird seit jeher als eines der grundlegenden Elemente des britischen Verfassungsrechts beschrieben.⁵⁷⁷ Jedoch ist sie erst durch den *Constitutional Reform Act 2005* direkt gesetzlich anerkannt worden. Die Gründe hierfür liegen teilweise darin, dass die britische Verfassung keine kodifizierte ist und daher dieses und andere Konzepte im Wege der Verfassungsprinzipien niedergelegt sind, aber auch darin, dass die britischen Richter aufgrund der Parlamentssouveränität nur eine limitierte Rolle im Verfassungsleben spielen können.⁵⁷⁸ Erst der *Constitutional Reform Act 2005* sollte eine gesetzliche Grundlage dafür legen, was bisher durch Konventionen, Traditionen und den Lordkanzler sichergestellt wurde, wobei sich im Folgenden herausstellen wird, dass letzterer eine duale Funktion inne hat und

⁵⁷⁵ *Fitzgerald*, Constitutional Crisis Over the Proposed Supreme Court for the United Kingdom, ExpressO Preprint Series, Paper 276 (36).

⁵⁷⁶ “An Act to make provision for modifying the office of Lord Chancellor, and to make provision relating to the functions of that office; to establish a Supreme Court of the United Kingdom, and to abolish the appellate jurisdiction of the House of Lords; to make provision about the jurisdiction of the Judicial Committee of the Privy Council and the judicial functions of the President of the Council; to make other provision about the judiciary, their appointment and discipline; and for connected purposes”, abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4/contents> (23.06.13).

⁵⁷⁷ Vgl für viele: *Dicey*, Law of the Constitution, 139 ff.

⁵⁷⁸ *Woodhouse*, The Constitutional Reform Act 2005, ICON 2007, 153 (153 f).

schon für seine eigene Person Acht geben musste, die richterliche Unabhängigkeit zu gewährleisten.

Neben den institutionellen Änderungen sind es also auch jene Passagen des *Constitutional Reform Act 2005*, die wie *Section 1* interessanterweise fundamentale Prinzipien bekräftigen, die die *Rule of Law* und das britische Justizsystem betreffen, und zwar auf eine Art, die es bisher in wohl keinem *Act of Parliament* gegeben hat:⁵⁷⁹ So schreibt der *Constitutional Reform Act 2005* fest, dass durch ihn nicht das existierende Verfassungsprinzip der *Rule of Law* oder die Rolle des Lordkanzlers in Bezug auf die *Rule of Law* verletzt werden:

“*This Act does not adversely affect—*

(a) *the existing constitutional principle of the rule of law, or*

(b) *the Lord Chancellor’s existing constitutional role in relation to that principle.*”

Sec 3(1) stellt zudem versichernd fest, dass der Lordkanzler, die anderen Minister der Krone und all jene, die Verantwortung in der Justiz und deren Verwaltung tragen, die kontinuierliche Unabhängigkeit der Justiz bewahren müssen.⁵⁸⁰ Wie eingangs erwähnt,⁵⁸¹ besitzt Großbritannien keine kodifizierte Verfassung. Diese Passagen des *Constitutional Reform Act 2005* erinnern aber in gewisser Weise an den Ton von anderen, kodifizierten Verfassungsurkunden. Diese gesetzliche Hervorhebung mit dem Ziel, den Verfassungsrang der Rechtsinstitute der *Rule of Law* und des Lordkanzlers zu betonen, wird noch deutlicher, wenn man den Wortlaut des Gesetzentwurfs zum *Constitutional Reform Act 2005* betrachtet, wo es noch hieß: “[...] *the Lord Chancellor’s duty (not cognisable in law)*”.⁵⁸² Auf der anderen Seite wurden geplante Passagen, wie etwa, dass die Richter die Gesetze immer so weit wie möglich in Einklang mit der *Rule of Law* auslegen sollten, nicht übernommen. Nichtsdestotrotz besteht im Vereinigten Königreich aber kein Zweifel, dass dem auch in Ermangelung einer gesetzlichen Bekräftigung so ist.⁵⁸³

⁵⁷⁹ *Mance*, *Constitutional Reforms*, C.J.Q. 2006, 155 (158).

⁵⁸⁰ “The Lord Chancellor, other Ministers of the Crown and all with responsibility for matters relating to the judiciary or otherwise to the administration of justice must uphold the continued independence of the judiciary.”

⁵⁸¹ S 1.

⁵⁸² Lords Hansard text v 07.12.04, abrufbar unter <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldhansrd/vo041207/text/41207-04.htm> (23.06.13), Hervorhebung vom Verfasser.

⁵⁸³ *Mance*, *Constitutional Reforms*, C.J.Q. 2006, 155 (159).

A. Lordkanzler

Das Amt des Lordkanzlers – mitunter als Verfassungsanomalie (*constitutional anomaly*) bezeichnet⁵⁸⁴ – war bis dato eines der wichtigsten, angesehensten und populärsten Ämter des Vereinigten Königreichs. Gleichzeitig verdeutlichte es aber auch das Historische an der britischen Verfassung, das auf gewisse Art und Weise nicht mehr in Einklang zu bringen war mit der Lehre der Gewaltenteilung. Die Reform dieses Amtes ist also ein Hauptaugenmerk des *Constitutional Reform Act 2005*. Der Lordkanzler, der gleichzeitig neuer Justizminister ist (unter *Gordon Brown* hielt dieses Amt *Jack Straw* inne – seit 2010 ist nunmehr *Kenneth Clarke* unter der Regierung *David Cameron* Amtsinhaber), war bisher Regierungsbeamter, Richter und Abgeordneter in einer Person. Nunmehr ist er unter anderem nicht mehr Leiter des Justizwesens; dieses Amt ist durch den *Constitutional Reform Act 2005* auf den Lordoberrichter (*Lord Chief Justice*) übertragen worden.

I. Historisches

Die Institution Lordkanzler geht zurück auf die Herrschaftsperiode von *Eduard dem Bekenner* (*Edward the Confessor*, 1003 – 1066) im 11. Jahrhundert, auch wenn teilweise das Jahr 605 genannt wird, in welches *Angmendus* als erster Amtsträger fallen würde.⁵⁸⁵ Wichtiger noch als das spezifische Jahr, in dem der erste Lordkanzler sein Amt antrat, sind jedoch die Rollen der ersten frühen Lordkanzler.

Anfangs waren die Lordkanzler ausnahmslos Kirchenmänner, was ihnen insbesondere Verantwortung für die Zeremonien der Könige zutrug. Daraus erklärt es sich auch, dass der Lordkanzler Sekretär des Königs wurde und auch Träger des großen Reichssiegels (Lordsiegelbewahrer des *Great Seal of the Realm*). Dies wiederum machte ihn zu einer der wichtigsten Personen neben dem König überhaupt, da das Benutzen des Siegels eine Voraussetzung dafür war, die sogenannten *writs* zu erlassen. Im Laufe der Zeit fiel es auch in seinen Verantwortungsbereich, dem Parlament vorzusitzen, wenn der König nicht zugegen war. Zudem war er Sprecher des *House of Lords*, Chef der Justiz und Kabinettsmitglied als *senior minister* ohne eigenes Ministerium. Seine Rolle als Leiter der Justiz beinhaltete zudem das Recht, in letztinstanzlichen Gerichtsverfahren im *House of Lords* mit zu entscheiden. Ende des

⁵⁸⁴ *Mance*, *Constitutional Reforms*, C.J.Q. 2006, 155 (156).

⁵⁸⁵ Vgl für weitere Nachweise *Woodhouse*, *The Office of the Lord Chancellor*, 1 f.

19. Jahrhunderts bedurfte das Amt des Lordkanzlers bereits eines permanenten Verwaltungsapparats, so dass ihm schließlich eine eigene Behörde zugeteilt wurde. Durch den *Courts Act 1971* wuchsen die Pflichten des Lordkanzlers weiter, was unter anderem die Verantwortlichkeit für die Rechtshilfe in Strafsachen und die Verwaltung der höheren Gerichte mit sich brachte. 2001 wurde dem Lordkanzler schließlich noch die Verantwortung für die Reformen des *House of Lords* übertragen.⁵⁸⁶

Aus dieser kurzen Zusammenfassung wird deutlich, dass dem Lordkanzler eine Schlüsselrolle auch im öffentlichen Leben neben der Justiz und deren Verwaltung zukam. Er nahm eine duale Rolle ein, die es ihm abverlangte, seine politischen und rechtlichen Funktionen zu trennen. Darüber hinaus, wurde von ihm als Kopf des Justizwesens auch verlangt, die justizielle Unabhängigkeit zu gewährleisten. Insgesamt kann man daher von einem Überfluss an Funktionen sprechen, der nur schwer mit einer modernen Gewaltenbalance im heutigen Demokratieverständnis in Einklang zu bringen war.

II. Der Europarat als versteckter Initiator der Reform

Es war ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg, *McGonnell v United Kingdom*,⁵⁸⁷ das den damaligen Lordkanzler, *Lord Irving of Lairg*, dazu brachte, im Parlament zu bekräftigen, er

“would never sit in any case concerning legislation in the passage of which he had been directly involved nor in any case where the interests of the executive were directly engaged”.⁵⁸⁸

Gleichzeitig lehnte er es aber ab, eine generelle Inkongruenz zwischen seinem Amt als Leiter der Justiz und seiner Position als Mitglied der Regierung festzustellen.

Im Urteil *McGonnell v United Kingdom* selbst ging es um die Frage, ob die Institution des *Bailiff of Guernsey* mit dem Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit (Art 6 Abs 1 EMRK)

⁵⁸⁶ Vgl ausführlicher zur Rolle des Lordkanzlers: *Department for Constitutional Affairs, Constitutional reform: reforming the Office of the Lord Chancellor* (CP 13/03, September 2003), S 12 f, abrufbar unter <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/consult/lcoffice/lcoffice03.pdf> (23.06.13). Nicht unerwähnt bleiben soll aber noch, dass der Lordkanzler auch Patron für 442 englische Kirchengemeinden und zwölf Kanone war, ebenda, Annex G, 58 ff.

⁵⁸⁷ *McGonnell v The United Kingdom*, Rs 28488/95 v 08.02.02, [2000] ECHR 62. Vgl hierzu ausführlich *Kovács, Lord Chancellor v. Supreme Court*, *HanseLR* 2005, 89 (110 ff).

⁵⁸⁸ *Lord Irving* am 23.02.2000 als Antwort auf eine parlamentarische Anfrage, *HL Hansard*, vol. 610, WA 33.

vereinbar ist. Der *Bailiff*, der das Amt des Inselvorstehers von Guernsey (eine der britischen Kronbesitzungen) innehat ist, fungiert auch als Vorsitzender des Inselgerichts, verfügt über zahlreiche exekutive Kompetenzen und ist zudem Präsident der Volksvertretung der Insel mit Stimmrecht in der Versammlung. Mithin hat er wie der Lordkanzler auch in einer Person Anteil an allen drei Formen der Staatsgewalt. Der EGMR entschied im Rahmen eines baurechtlichen Sachverhalts, dass die objektive Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit des Amtes nicht gegeben sei:

*“[...] any direct involvement in the passage of legislation, or of executive rules, is likely to be sufficient to cast doubt on the judicial impartiality of a person subsequently called on to determine a dispute over whether reasons exist to permit a variation from the wording of the legislation or rules at issue.”*⁵⁸⁹

Dazu beigetragen hat auch der ebenfalls im Jahr 2000 entschiedene Fall, der vor dem *House of Lords* verhandelte Fall *Pinochet*, in dem es um die Befangenheit eines Lordrichters (*Lord Hoffmann*) ging, dessen Frau in der *NGO* Amnesty International involviert war und der selbst Direktor und Vorstandsmitglied der Amnesty International Charity Limited (AICL) war.⁵⁹⁰ Dieser Fall rief eine bereits seit 1852 existierende Regel in das Gedächtnis der britischen Justiz zurück, die lautet:

*“[...] it is of the last importance that the maxim that no man is to be a judge in his own cause should be held sacred. And that is not to be confined to a cause in which he is a party, but applies to a cause in which he has an interest.”*⁵⁹¹

Seit diesem Präzedenzfall, in dem es um die Frage der Voreingenommenheit des Lordkanzlers *Cottenham* ging, werden in Großbritannien derlei Fälle in zwei Gruppen eingeteilt: Erstens geht es um Richter, die selbst Partei eines Rechtsstreits sind oder die ein finanzielles oder eigentumsrechtliches Interesse am Ausgang eines Rechtsstreits haben (*judge in his own cause*). Zweitens geht es um solche Fälle, in denen Richter zwar nicht selbst Partei sind oder in denen zwar kein finanzielles oä Interesse am Ausgang eines Falls besteht, deren Benehmen oder

⁵⁸⁹ *McGonnell v The United Kingdom*, [2000] ECHR 62, Tz 55.

⁵⁹⁰ *R v Bow Street Metropolitan Stipendiary Magistrate, ex parte Pinochet Ugarte (No 2)*, [2000] 1 AC 119 (HL).

⁵⁹¹ *Dimes v Proprietors of Grand Junction Canal* [1852] 3 HL Cas 759, 793.

Verhalten aber den Verdacht hervorruft, dass sie nicht unparteiisch sind, etwa weil er oder sie mit einer Streitpartei befreundet ist (*providing a benefit for another by failing to be impartial*).⁵⁹²

Der Fall *Pinochet* machte einmal mehr deutlich, wie aktuell der Reformbedarf des Amtes des Lordkanzlers war und er unterstrich erneut, dass bei einer augenscheinlichen Befangenheit (*apparent bias*)⁵⁹³ in beiden zuvor genannten Fällen die Anwesenheit dieses Richters, und das schließt den Lordkanzler als Lordrichter mit ein, in einem Gericht nicht rechtens ist.⁵⁹⁴

Schließlich bekam das Vereinigte Königreich sogar einen „blauen“, jedoch rechtlich unverbindlichen Brief von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates (PACE), in dem ihm empfohlen wurde, die Rolle des Lordkanzlers, insbesondere seine richterliche Rolle, zu überprüfen, sowie über die Einrichtung eines *Supreme Court* nachzudenken:⁵⁹⁵

“[...] Accordingly the Assembly recommends to the United Kingdom authorities:

- i. to invite the Lord Chancellor to announce publicly that he deems it proper and necessary no longer to sit as an acting judge, thus creating a ‘constitutional convention’ which would effectively sever the link between his judicial and other functions;
- ii. to consider the creation of a Supreme Court whose members could not at the same time be members of the upper house of the legislature.”

Somit ist es nicht nur der sooft proklamierte Reformeifer⁵⁹⁶ der Regierung *Blair*, der für die Reform des Lordkanzlers verantwortlich ist. Vielmehr hat auch die Einbindung des Vereinigten Königreichs in den Europarat und seine Unterwerfung unter die Europäische Menschenrechtskonvention und damit sein Anerkenntnis, eine moderne Demokratie bleiben zu wollen, mit dazu beigetragen, das Amt zu reformieren. Unerwähnt bleiben soll an dieser Stelle nicht, dass Großbritannien bereits im Jahr 1951 die EMRK ratifizierte und 1966 die

⁵⁹² *Pollard/Parpworth/Hughes*, Constitutional and administrative law, 543.

⁵⁹³ *Dimes v Proprietors of Grand Junction Canal* [1852] 3 HL Cas 759, 793, S 124.

⁵⁹⁴ *Scott*, A Supreme Court for the United Kingdom, C.J.Q. 2003, 318 (319 f).

⁵⁹⁵ *Jurgens*, Office of Lord Chancellor in the constitutional system of the United Kingdom, Report des Ausschusses für Recht und Menschenrechte der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, Doc 9798 v 23.04.2003, <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/EDOC9798.htm> (04.04.11).

⁵⁹⁶ *Mance*, Constitutional Reforms, C.J.Q. 2006, 155 (157).

Individualbeschwerde zuließ. In der Literatur wird aber davon ausgegangen, dass zumindest bis zum *Human Rights Act 1998*⁵⁹⁷ der Beitritt zur EMRK kaum etwas verändert hat. So wird angenommen, dass die „Mitberücksichtigung“ der EMRK – von wenigen Fällen abgesehen – zur bloßen Bestätigung der Grundrechtsfreundlichkeit des *Common Law* verwendet wurde.⁵⁹⁸

III. Das neue Justizministerium als „Ablösung“ des Lordkanzlers

Seit dem 9. Mai 2007 existiert im Vereinigten Königreich ein Justizministerium (*Ministry of Justice – MoJ*), das die Funktionen des ebenfalls erst 2003 geschaffenen Ministeriums für Verfassungsfragen (*Department for Constitutional Affairs*) übernommen hat. In das Justizministerium wurden ua die für Schottland und Wales zuständigen Behörden integriert, insbesondere auch deshalb, weil wegen des in Edinburgh und Cardiff ansässigen Parlaments (bzw Nationalversammlung)⁵⁹⁹ keine eigenen Behörden (*Scotland Office* und *Wales Office*) mehr notwendig waren.⁶⁰⁰ Der ehemalige Minister für Verfassungsfragen und ehemalige Lordkanzler *Lord Falconer* kam mit dem ehemaligen Lordoberrichter (*Lord Chief Justice*), *Lord Woolf*, zudem überein, dass nunmehr der Lordoberrichter als Leiter des Justizwesens fungiert – also nicht mehr der Lordkanzler,⁶⁰¹ was auch durch den *Constitutional Reform Act 2005* festgehalten wird. Alle Funktionen von *Lord Falconer* wurden zunächst von *Jack Straw* übernommen, der von 2007 bis 2010 Justizminister und Lordkanzler war. Seit dem britischen Regierungswechsel im Mai 2010 hält diese Ämter *Kenneth Clarke* von der Konservativen Partei inne. „Lordkanzler“ ist nunmehr aber nur noch ein Titel, da er insbesondere nicht mehr den Vorsitz des *House of Lords* innehatte und auch nicht mehr der Kopf der Justiz war. Der *Constitutional Reform Act 2005* sieht weiterhin vor, dass eine Richterernennungskommission, die *Judicial Appointments Commission*⁶⁰² nunmehr für die Richterernennung zuständig ist und somit ein weiteres Aufgabenfeld des Lordkanzlers abgeschafft wurde, da dieser nur mehr eine absegnende Funktion für die Vorschläge der Richterernennungskommission bekleidet. Die

⁵⁹⁷ Siehe dazu unten S 143 ff.

⁵⁹⁸ *Heller*, Die Entwicklung der Grundrechte in England und im Vereinigten Königreich – Historisches und Aktuelles, JBl 2002, 288.

⁵⁹⁹ Vgl zu beiden unten S 142 ff.

⁶⁰⁰ Vgl dazu: *Windlesham*, The Constitutional Reform Act 2005, P.L. 2005, 806 (811).

⁶⁰¹ Hierbei handelte es sich um ein sogenanntes Konkordat (*Concordat*). Vgl dazu ebenfalls *Windlesham*, The Constitutional Reform Act 2005, P.L. 2005, 806 (819 f).

⁶⁰² Siehe dazu unten S 141 f.

Pflichten des Lordkanzlers werden durch den *Constitutional Reform Act 2005* darüber hinaus auf Exekutivaufgaben beschränkt. Ferner muss der Lordkanzler nun nicht mehr einem juristischen Beruf angehören, womit also auch ein gewählter Politiker Lordkanzler werden kann, der vielmehr dem Unterhaus gegenüber Rechenschaft abzulegen hat und nicht mehr dem *House of Lords*.⁶⁰³

Nicht zuletzt einigen „Konterrevolutionären“ in den Reihen der Lordrichter ist es zu verdanken, dass das Amt und der Name des Lordkanzlers als solches nicht gänzlich abgeschafft wurden.⁶⁰⁴ Jedoch ist es nicht mehr Voraussetzung, ein Mitglied des *House of Lords* zu sein, um Lordkanzler zu werden. Gemäß *Sec 2* des *Constitutional Reform Act 2005* muss ein zu ernennender Lordrichter sich in Zukunft nur noch durch Erfahrung qualifizieren.⁶⁰⁵

IV. Der Lordkanzler als Garant der unabhängigen Justiz?

Man kann sagen, dass der *Constitutional Reform Act 2005* die Verfassungsanomalie des Lordkanzlers zum großen Teil bereinigt hat, indem er dessen Vielzahl an Funktionen begrenzt und den Schwerpunkt auf politische anstatt richterliche Verantwortlichkeiten gelegt hat. Nichtsdestotrotz findet sich im *Constitutional Reform Act 2005* neben der Verpflichtung aller Minister, die richterliche Unabhängigkeit zu bewahren auch eine spezielle Verpflichtung des Lordkanzlers, diese zu verteidigen. So enthält *Sec 3* *Constitutional Reform Act 2005* eine „*Guarantee of continued judicial independence*“:

“(1) *The Lord Chancellor, other Ministers of the Crown and all with responsibility for matters relating to the judiciary or otherwise to the administration of justice must uphold the continued independence of the judiciary. [...]*

(4) *The following particular duties are imposed for the purpose of upholding that independence.*

(5) *The Lord Chancellor and other Ministers of the Crown must not seek to influence particular judicial decisions through any special access to the judiciary.*

(6) *The Lord Chancellor must have regard to—*

⁶⁰³ Jack Straw war der erste Lordkanzler überhaupt, der ein gewähltes Mitglied des *House of Commons* war.

⁶⁰⁴ Windlesham, *The Constitutional Reform Act 2005*, P.L. 2005, 806 (813).

⁶⁰⁵ *Sec 2(1) Constitutional Reform Act 2005*: “A person may not be recommended for appointment as Lord Chancellor unless he appears to the Prime Minister to be qualified by experience.”

- (a) *the need to defend that independence;*
- (b) *the need for the judiciary to have the support necessary to enable them to exercise their functions;*
- (c) *the need for the public interest in regard to matters relating to the judiciary or otherwise to the administration of justice to be properly represented in decisions affecting those matters.[...]*”

Diese Gesetzespassagen geben Anlass zu diversen Fragen, nämlich wie genau der Lordkanzler die richterliche Unabhängigkeit verteidigen soll, wer ihn dazu zwingen kann und ob ein Regierungsminister die richtige Person ist, um die richterliche Unabhängigkeit zu bewahren. Die neuere Geschichte der Lordkanzler lässt Zweifel daran aufkommen, ob dieses Amt das richtige ist, um die richterliche Unabhängigkeit zu verteidigen,⁶⁰⁶ aber es ist der *Constitutional Reform Act 2005* selbst, der diese Zweifel am deutlichsten zum Vorschein bringt, indem er das Amt des Lordkanzlers größtenteils auf politische Funktionen begrenzt.

Um die Problematik, die diese Gesetzespassagen schafft, besser illustrieren zu können, soll hier ein australisches Beispiel aufgezeigt werden: In Zusammenhang mit dem sogenannten *Wik Peoples-Fall*⁶⁰⁷, in dem das australische *High Court* 1996 zugunsten von Landrechten der Aborigines entschied, gab es einen anschließenden Verfassungsstreit zwischen dem australischen Justizminister (*Attorney-General*) und denjenigen Richtern, die das Urteil gesprochen hatten. Letztere wurden von einigen Politikern scharf angegriffen⁶⁰⁸ und betrachteten dies wiederum als einen Angriff auf die richterliche Unabhängigkeit. Da es in Australien keinen Lordkanzler gibt, obliegt es laut einer Verfassungskonvention dem Justizminister, die richterliche Unabhängigkeit zu verteidigen. Dieser (zum damaligen Zeitpunkt: *Daryl Williams*) tat nichts und entgegnete den Richtern, die dies kritisierten, dass es nicht seine Verpflichtung sei, dass die Konvention nie begründet worden und dass eine derartige Konvention unvereinbar mit der politischen Natur seines Amtes sei:

⁶⁰⁶ Vgl. *Woodhouse*, *The Constitutional Reform Act 2005*, ICON 2007, 153 (159 f).

⁶⁰⁷ *Peoples v Queensland* (“Pastoral Leases case”) [1996] HCA 40.

⁶⁰⁸ Vize-Premierminister *John Anderson*: “country people are concerned with the Wik Native Title problem”, *Courier-Mail v 27.06.98*, S 10 zitiert von *Pritchard/McManus*, *Land of discontent: the dynamics of change in rural and regional Australia*, 21. Andere Premiers einzelner Bundesstaaten sprachen gar von “threats to suburban backyards from native title claims“, siehe *Horrigan*, *Adventures in law and justice*, 108.

“*The public no longer perceives the Attorney-General as independent of political imperatives. The Attorney-General, these days, is not simply a legal adviser to the Government but is clearly also a politician answerable to Parliament and to the electorate.*”⁶⁰⁹

Vielmehr, so *Williams*, sollten die Richter sich selbst verteidigen. Die Richter widersprachen und machten geltend, dass unterschieden werden müsse zwischen der Kritik an einem Urteil – dies sei eine legitime Ausübung demokratischer Rechte – und dem Vorwurf des persönlichen Missbrauchs.⁶¹⁰ In der australischen Rechtsliteratur herrscht größtenteils Einigkeit darüber, dass es keine gesetzliche Basis für eine Verpflichtung des Justizministers gibt, die Unabhängigkeit der Richter zu verteidigen, dass es eine solche Verpflichtung auch nicht im *Common Law* gibt, und dass die Ausübung einer solchen Rolle überprüfbar ist; vielmehr sei es ein ungeschriebener Brauch, der den Justizminister dazu verpflichte, diese Rolle einzunehmen; eben weil die Rolle des australischen Justizministers so politisch sei, müsse er umso mehr die Richter verteidigen.⁶¹¹

Ob dies so auch für den Lordkanzler und dessen neue Rolle unter dem *Constitutional Reform Act 2005* gelten kann, ist fraglich. Dieses Beispiel aus Australien zeigt aber, wie schwierig es ist, die Exekutive mit der Aufgabe zu betrauen, die Unabhängigkeit der Judikative sicherzustellen. *Sec 3(6)(a) Constitutional Reform Act 2005* spricht nur davon, dass der Lordkanzler „Rücksicht auf die Notwendigkeit nehmen muss“ (“*have regard to the need*”), die richterliche Unabhängigkeit zu verteidigen. Ob mit dieser Formulierung ein Weniger an Verantwortung gemeint ist oder nicht⁶¹² kann vorliegend aber dahinstehen, da es immer Uneinigkeit darüber geben wird, ob es sich bei Äußerungen der Politik in Bezug auf Gerichtsurteile um pure Kritik oder Missbrauchsvorwürfe handelt. Vielleicht kann gerade diese vorprogrammierte Uneinigkeit ein Mittel sein, um sicherzustellen, dass auch die unkündbaren Richter zur Verantwortung gezogen werden können.

⁶⁰⁹ *Williams*, The Judiciary, Parliament and the Executive. Who Speaks for the Judges? (Beitrag zur Australian Judicial Conference, Canberra, 03.11.96), S 4 – zitiert in: *Griffith*, The Office of the Attorney General in New South Wales, Legal History 2007, 79 (80).

⁶¹⁰ *Woodhouse*, The Constitutional Reform Act 2005, ICON 2007, 153 (163).

⁶¹¹ *McCarthy*, The Evolution of the Role of the Attorney-General, eLaw Journal 2004, <http://www.murdoch.edu.au/elaw/issues/v11n4/mccarthy114.html> (23.06.13).

⁶¹² So aber *Woodhouse*, The Constitutional Reform Act 2005, ICON 2007, 153 (163).

Ob sich die Verfasser des *Constitutional Reform Act 2005* dieses Problems bewusst waren, kann an dieser Stelle nicht eruiert werden. Interessant ist in diesem Zusammenhang aber, dass der *Constitutional Reform Act 2005* auch das Amt eines Ombudsmannes für „*Judicial Appointments and Conduct*“ vorsieht (Sec 62) und – vielleicht am wichtigsten – die Schaffung eines *Supreme Court of the United Kingdom* (Sec 23).

B. United Kingdom Supreme Court

I. Allgemeines / Aktuelles

Wohl am aufsehenerregendsten im aktuellen Reformprozess ist die Etablierung des Obersten Gerichtshofs des Vereinigten Königreichs (*United Kingdom Supreme Court*)⁶¹³ und damit die Abschaffung der höchstrichterlichen Funktion des *House of Lords*. Die Lordrichter selbst aber als Teil der Mitglieder des *House of Lords* – streng gesehen sind sie gar keine Richter⁶¹⁴ – befinden sich außerhalb der jetzigen Reformen.⁶¹⁵ Sie bildeten für 136 Jahre⁶¹⁶ bis zum 28. Juli 2009 ein sogenanntes Appellationskomitee (*Appellate Committee*) im Oberhaus, waren deshalb die *Lords of Appeal in Ordinary* („*in Ordinary*“, weil sie Vollzeit beschäftigt waren und bezahlt wurden). Dementsprechend berieten sie in einem Komiteeraum, während sie die Urteile formal in der Kammer des Oberhauses sprachen, nachdem sie gebetet hatten. Da sie ja als Komitee tagten, hießen ihre Urteil auch nicht Urteile, sondern „*speeches*“, also Reden. Diese Sitzungen wurden bis zuletzt von einem der 28 bischöflichen Lords des Oberhauses geleitet. Die *Lords of Appeal in Ordinary* waren maximal 12 Personen, die nach Beendigung ihres Amtes zu *Peers* auf Lebenszeit ernannt wurden, während die in wichtigen und selteneren Fällen tätig werdenden *Lords of Appeal* aus 12 *Lords of Appeal in Ordinary*, aus dem Lordkanzler selbst sowie aus

⁶¹³ So die eigene Übersetzung des Supreme Court (vgl. http://www.supremecourt.gov.uk/docs/work_of_UKSC_german.pdf (23.06.13)); im Folgenden wird jedoch der Ausdruck „Supreme Court“ verwendet.

⁶¹⁴ Kentridge, *The Highest Court: Selecting the Judges*, C.L.J. 2003, 55.

⁶¹⁵ Vgl. aber zur Abschaffung der Erblords oben S 112.

⁶¹⁶ Die Rechtssprechungstätigkeit des House of Lords lässt sich jedoch bis auf das Jahr 1166 zurückverfolgen, vgl. Neuberger, *The Supreme Court: Is the House of Lords 'losing part of itself'?*, 3. Vgl. auch oben zur Curia Regis, S 13.

allen übrigen *Law Lords* (*Peers im House of Lords*, die ein richterliches Amt innehatte haben oder hatten) bestanden.⁶¹⁷

Ziel der jetzigen Reformen war es, diese historische aber überkommene Institution der Lordrichter in einen *Supreme Court* zu konvertieren:

*“the time had come for the United Kingdom’s highest court to move out from under the shadow of the legislature”*⁶¹⁸

Das Konzept eines *Supreme Court* ist gerade im britischen Rechtssystem nicht leicht zu erfassen. Bis zur Errichtung des *Supreme Court* gab es in Großbritannien bereits *Supreme Courts*, nämlich den *Supreme Court of England and Wales*, welcher den *Court of Appeal*, den *High Court of Justice* und den *Crown Court* begrifflich umfasste und den *Supreme Court of Judicature of Northern Ireland*. Im engeren Wortsinn waren diese Gerichte nicht *supreme*, da ihre Entscheidungen vor dem *House of Lords* angefochten werden konnten, aber sie erhielten diesen Titel von Gesetzes wegen:

*“[...] there shall be a Supreme Court of England consisting of His Majesty’s High Court of Justice and His Majesty’s Court of Appeal, with such jurisdiction as is conferred on those Courts respectively by this Act.”*⁶¹⁹

Mit der Schaffung des *United Kingdom Supreme Court* mussten dann auch die schon bestehenden *Supreme Courts* umbenannt werden, und zwar in die *Senior Courts of England and Wales* (*Sec 59(1) Constitutional Reform Act 2005*) und den *Court of Judicature of Northern Ireland* (*Sec 59(2) Constitutional Reform Act 2005*).

Der neue *Supreme Court* hat am 1. Oktober 2009⁶²⁰ seine Arbeit aufgenommen. Um die beabsichtigte Trennung von der Legislative (in Form des *House of Lords*) – und hier kann man von Gewaltentrennung und nicht Gewaltenteilung sprechen – auch äußerlich erkennbar werden zu lassen, ist der *Supreme Court* in die Londoner Middlesex Guildhall gegenüber dem

⁶¹⁷ Vgl zusammenfassend *Tiefenthaler*, Ein Supreme Court für das Vereinigte Königreich, JRP 2009, 246 (250 f).

⁶¹⁸ Lord Falconer im *House of Lords* am 26.01.2004, HL Hansard, vol. 657, WA 26.

⁶¹⁹ Siehe den *Supreme Court of Judicature Act 1873*; *Supreme Court of Judicature (Consolidation) Act 1925* und den *Supreme Court Act 1981*, sec1.

⁶²⁰ Falsch insofern *Tiefenthaler*, Ein Supreme Court für das Vereinigte Königreich, JRP 2009, 246 (252), die wohl aufgrund eines Flüchtigkeitsfehlers das Jahr 2008 nennt.

Parlamentsgebäude einquartiert worden.⁶²¹ Der *Constitutional Reform Act 2005* sah diese räumliche Trennung explizit vor, indem er in *Sec 148(4)* bestimmt, dass der *Supreme Court* erst seine Arbeit aufnimmt, wenn er ein eigenes Gebäude zur Verfügung hat, und wenn der Lordkanzler mit den neuen Räumlichkeiten zufrieden ist (sogenannte *sunrise clause*).⁶²²

Die veranschlagten jährlichen Kosten für den *Supreme Court* belaufen sich jährlich auf £ 13,5 Mill⁶²³ (im Vergleich zu £ 600.000,- für die Lordrichter inklusive deren Gehältern)⁶²⁴ und sollen unter anderem durch eine Erhöhung der zivilrechtlichen Gerichtsgebühren gedeckt werden, wobei Schottland eine solche Erhöhung bereits abgelehnt hat.⁶²⁵

II. Zusammensetzung

Der *Supreme Court* besteht gemäß *Sec 23(2) Constitutional Reform Act 2005* aus zwölf Richtern, die von der Königin auf Vorschlag einer Richterernennungskommission ernannt werden. Eine Unterteilung in Senate ist auch für den *Supreme Court* nicht vorgesehen, da sich ein solches System nicht mit der britischen Gerichtstradition und der inhaltlichen monarchischen Justizhoheit verträgt.⁶²⁶ Grund hierfür ist die persönliche Autorität der britischen Richter, ihre grundsätzlich strikte Unparteilichkeit und ihre enge Bindung an das *Common Law*.⁶²⁷ Die Anzahl der Richter kann gemäß *Sec 23(3) u (4) Constitutional Reform Act 2005* im Wege der königlichen Order und nach parlamentarischer Zustimmung erhöht werden.

⁶²¹ Die Architekten *Feilden* und *Lord Foster* zeichneten für den Umbau verantwortlich, vgl *The Times* v 12.04.05, S 4.

⁶²² *Rozenberg, Joshua*: *Falconer agrees to Supreme Court delay*, *Daily Telegraph* v 02.12.04.

⁶²³ BBC, Q&A: UK Supreme Court, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/8283967.stm (23.06.13).

⁶²⁴ Für das Finanzjahr 2001/02 beliefen sich die Ausgaben für die Lordrichter auf £ 623.548,- (exkl der Lordgehälter), vgl *Scott*, *A Supreme Court for the United Kingdom*, C.J.Q. 2003, 318 (320).

⁶²⁵ Vgl *The Lawyer* v 22.11.04, S 80; darin *Lord Falconer*: "I don't think £7m is a great price to pay for something like a Supreme Court".

⁶²⁶ *Sydow*, *Der geplante Supreme Court für das Vereinigte Königreich*, *ZaöRV* 2004, 65 (70 f) zitiert *Seif* (nunmehr *Mießig*), *Ulrike*, *Recht und Justizhoheit*, 1. Auflage Berlin 2003, 369 ff., die damit auch eine ex ante festliegende Geschäftsverteilung ausschließt, ohne hierin ein Problem im Hinblick auf den gesetzlichen Richter zu sehen.

⁶²⁷ *Mießig*, *Recht und Justizhoheit*, 369 ff. Diese Eigenschaften sind nach *Mießig* in der Geschichte der englischen Justiz begründet, in der der Konflikt zwischen den Gerichten des *Common Law* und den Ausnahmerichten des *Stuart*-Absolutismus im Vordergrund stand. Ein Zeichen für das Obsiegen der Gerichte war nicht zuletzt die *Bill of Rights* von 1689 und ihrem Verbot der Einsetzung von Sondergerichten kraft königlicher Prerogative ("That the pretended power of suspending the laws or the execution of laws by regal authority without consent of Parliament is illegal;"); vgl zur *Bill of Rights* oben S 43.

Gemäß *Sec 24 Constitutional Reform Act 2005* sind zehn zum Zeitpunkt der Errichtung des *Supreme Court* noch amtierende Lordrichter (*Lords of Appeal in Ordinary* oder *Lawlords*) als die neuen Richter (*Justices*) des *Supreme Court* ernannt worden. Elfter und erster im Rahmen des neuen Ernennungsprozesses durch die Richterernennungskommission⁶²⁸ ernannter Richter wurde *Lord Clarke*, der ehemalige *Master of the Rolls*. Zwölfter und letzter Richter wurde am 13. April 2010 *Sir John Dyson*. Der bisherige Senior-Lordrichter *Lord Philipps* ist nunmehr der neue Gerichtspräsident und der bisherige Zweite Senior-Lordrichter *Lord Hope* der Vizegerichtspräsident des *Supreme Court*.

Entgegen der anfänglichen Darstellung der britischen Regierung⁶²⁹ und mit der Darstellung von *Sydow*⁶³⁰ haben die ersten Lordrichter, die nunmehr Richter am *Supreme Court* sind, ihren Sitz im *House of Lords* verloren. Dies ergibt sich aus *Sec 137(3) Constitutional Reform Act 2005*, die besagt:

“A member of the House of Lords is, while he holds any disqualifying judicial office, disqualified for sitting or voting in—

(a) the House of Lords,

(b) a committee of that House, or

(c) a joint committee of both Houses.”

Diese Passage des *Constitutional Reform Act 2005* war ebenfalls heftig umstritten und es wurde ua argumentiert, dass dies zur Folge haben würde, dass damit die einmalige Einsicht der Lordrichter in den legislativen Prozess verloren ginge.⁶³¹

Der *Supreme Court* besteht mithin aus zwölf Richtern, davon acht englische bzw. walisische, zwei schottische und zwei nordirische Richter. Die nächsten „regulären“ Richter werden von einem fünfköpfigen Komitee bestehend aus dem Gerichtspräsidenten, dem Vizegerichtspräsidenten und je einem Mitglied aus der englischen, schottischen und nordirischen Richterernennungskommission ernannt. Zurzeit ist nur eine der zwölf Lordrichter

⁶²⁸ Siehe unten S 141.

⁶²⁹ *Ministry of Justice*, Establishing a Supreme Court for the United Kingdom, abrufbar unter <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/supreme/index.htm#3> (23.06.13).

⁶³⁰ *Sydow*, Der geplante Supreme Court für das Vereinigte Königreich, *ZaöRV* 2004, 65 (71); derselbe: *Parlamentssuprematie und Rule of Law*, 43.

⁶³¹ *Lord Mackay*, ehemaliger Lordkanzler: “[...] will have the effect of silencing their views”, “their contributions to the deliberate work of the House are valuable”, vgl *The Times* v 23.06.03, S 2.

eine Frau (Baronin *Hale of Richmond*). Die Richter des *Supreme Court* können gemäß *Sec 33 Constitutional Reform Act 2005* nur durch einen Antrag beider Parlamentskammern aus dem Amt entfernt werden. Für eine Entscheidungsfindung muss *der Supreme Court* gemäß *Sec 42 Constitutional Reform Act 2005* mit mehr als drei Richtern besetzt sein, wobei eine ungerade Zahl der teilnehmenden Richter einzuhalten ist.

III. Zuständigkeit

Der Zuständigkeitsbereich des *Supreme Court* ist im Grunde identisch mit dem des *House of Lords*, da es dessen durch die *Appellate Jurisdiction Acts 1876* und *1888* erteilten Zuständigkeiten zur Gänze übernimmt. Das heißt, dass Zivil- und Strafsachen und – im Wege der *judicial review* – auch Verwaltungsrechtsstreitigkeiten in seinen Zuständigkeitsbereich fallen. Der *Supreme Court* nimmt auch weiterhin grundsätzlich nur solche Fälle zur Entscheidung an, die Sachen von allgemeiner Bedeutung betreffen – im Gegensatz zum *Court of Appeal*, der auch Fälle zur Entscheidung annimmt, die eine gewisse Erfolgsaussicht haben.⁶³² Dies bedeutet aber nicht, dass der *Supreme Court* nur solche Fälle entscheidet, in denen eine Unregelmäßigkeit der Rechtsprechung der unteren Instanzen zum Ausdruck kommt. Im Gegensatz zum *US Supreme Court*, der eine solche Annahmebegrenzung kennt (um den Eigenheiten einer bundesstaatlichen Rechtsprechung zu genügen), würde dieses Modell für das Vereinigte Königreich, welches kein Bundesstaat ist, nicht passen.⁶³³ Ein weiterer Unterschied zum *US Supreme Court* besteht darin, dass der neue *Supreme Court* wie auch schon das *House of Lords* nicht in der Lage ist, eine bestimmte Gesetzgebung als verfassungswidrig zu verwerfen. Er kann aber – wie beispielsweise bei mit der EMRK unvereinbaren Gesetzen – eine Erklärung der Unvereinbarkeit (*declaration of incompatibility*) abgeben.⁶³⁴ Hintergrund ist auch hier der Fakt, dass das Vereinigte Königreich keine kodifizierte Verfassung hat, die es dem *Supreme Court* erlauben würde, ein Parlamentsgesetz zu verwerfen – so wie dies in den USA

⁶³² *Mance*, *Constitutional Reforms*, C.J.Q. 2006, 155 (162).

⁶³³ *Mance*, ebenda.

⁶³⁴ Vgl dazu *Sydow*, *Parlamentssuprematie und Rule of Law*, 56 f sowie *Mance*, *Constitutional Reforms*, C.J.Q. 2006, 155 (163).

von Richter *Marshall* in dem grundlegenden Fall *Marbury v Madison*⁶³⁵ anerkannt wurde. Nicht zuletzt die oben besprochene Doktrin der Parlamentssouveränität⁶³⁶ steht nämlich einer solchen Verwerfungskompetenz im Wege.

Im Einzelnen betrachtet ist der *Supreme Court* Revisionsinstanz für Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung, (letztinstanzliches) Revisionsgericht für alle Zivilsachen des Vereinigten Königreichs und ferner Revisionsgericht für Strafsachen aus England, Wales und Nordirland.⁶³⁷

Der *Supreme Court* ist in institutioneller Hinsicht Verfassungsorgan⁶³⁸ und entsprechend der Untergliederung Großbritanniens in drei Rechtsordnungen funktional oberstes Gericht von England und Wales, oberstes Gericht von Nordirland und, in Bezug auf Zivilsachen, oberstes schottisches Gericht. Seit dem 1. Mai 2012 ist der *Supreme Court* auch oberstes Gericht für schottische Strafsachen, wenn diese im Zusammenhang mit der EMRK oder Unionsrecht stehen.⁶³⁹ Erwähnenswert ist auch die Tatsache, dass der *Supreme Court* ebenso wenig wie bislang das *House of Lords* die Funktion hat, durch eine vereinheitlichende Rechtsprechung auf eine Angleichung der britischen Rechtsordnungen hinzuwirken, denn die schottischen und nordirischen Richter des *Supreme Court* sehen ihre Aufgabe gerade darin, die Eigenständigkeit ihrer jeweiligen Rechtsordnung zu bewahren.⁶⁴⁰ Mit Blick auf das österreichische Verfassungsgerichtsmodell unterscheiden sich die Kompetenzen des *Supreme Court* vor allem durch den Ausschluss der gerichtlichen Normenkontrolle am Maßstab der Verfassung und der Tatsache, dass der *Supreme Court* nur mittels eines konkreten Falls zur Überprüfung dessen Sachverhalts tätig wird, während der VfGH auch die Möglichkeit der abstrakten Normenkontrolle kennt.⁶⁴¹

⁶³⁵ US Supreme Court (Februar 1803), *William Marbury v James Madison, Secretary of State of the United States*, 5 U.S. 137; vgl hierzu auch den „Jubiläumsaufsatz“: *Brugger*, Kampf um die Verfassungsgerichtsbarkeit: 200 Jahre *Marbury v. Madison*, JuS 2003, 320 ff.

⁶³⁶ Siehe oben S 52 ff.

⁶³⁷ Vgl für viele *Sec 40 Constitutional Reform Act 2005* oder *The Supreme Court: Role of The Supreme Court*, abrufbar unter <http://www.supremecourt.gov.uk/about/role-of-the-supreme-court.html> (23.06.13).

⁶³⁸ Vgl auch *Judiciary of England and Wales*, The Supreme Court: “It is important to be aware that the new Supreme Court will be a United Kingdom body legally separate from the England and Wales Courts since it will also be the Supreme Court of both Scotland and Northern Ireland.”, http://old.judiciary.gov.uk/about_judiciary/judges_and_the_constitution/supreme_court/index.htm (04.04.11).

⁶³⁹ Vgl dazu genauer unten S 153.

⁶⁴⁰ *Sydow*, Der geplante Supreme Court für das Vereinigte Königreich, *ZaöRV* 2004, 65 (72).

⁶⁴¹ *Tiefenthaler*, Ein Supreme Court für das Vereinigte Königreich, *JRP* 2009, 246 (254).

3. Teil: Die britischen Verfassungsreformen

Zusätzlich hat der *Supreme Court* die Rechtsprechungstätigkeit des *Judicial Committee of the Privy Council* (Gerichtskomitee des Geheimen Rats) in den Angelegenheiten der *Devolution* gemäß dem *Scotland Act 1998*, dem *Government of Wales Act 2006* und dem *Northern Ireland Act 1998* übertragen bekommen (*Sec 40(4)(b) Constitutional Reform Act 2005*). Die dem *Judicial Committee of the Privy Council* verbleibenden Zuständigkeitsbereiche bestehen in einer interessanten Mischung aus verschiedenen wichtigen Fällen, zB den verfassungsrechtlichen sowie den die Todesstrafe in den westindischen Provinzen betreffende Fragen. So ist das *Judicial Committee of the Privy Council* grundsätzlich oberste Rechtsmittelinstanz für viele bestehende (zB die Bahamas oder Jamaica) und ehemalige (zB Trinidad und Tobago oder Mauritius) *Commonwealth*-Länder sowie für die Überseegebiete des Vereinigten Königreichs (zB Gibraltar oder die Falklandinseln), dessen Kronbesitzungen (*crown dependencies*) Jersey, Guernsey und Isle of Man sowie der beiden unabhängigen militärischen Stützpunkte (*Sovereign Base Areas*) in Zypern.⁶⁴² Das *Judicial Committee of the Privy Council* residiert ebenfalls im Gebäude des *Supreme Court* und seine Richter sind in der Regel identisch mit denen des *Supreme Court*.⁶⁴³

Der *Supreme Court* ist ein Rechtsmittelgericht und er befasst sich nur mit Beschwerden gegen

in England und Wales

den *Court of Appeal, Civil Division* und *Criminal Division*

(in einigen begrenzten Fällen) den *High Court*

in Schottland

den *Court Of Session*

in Nordirland

den *Court of Appeal of Northern Ireland*

(in einigen begrenzten Fällen) den *High Court*.

⁶⁴² Eine vollständige Liste findet sich auf der Internetpräsenz des *Judicial Committee of the Privy Council*, abrufbar unter <http://www.jcpc.gov.uk/about/role-of-the-jcpc.html> (23.06.13).

⁶⁴³ Zu den sonstigen Richtern des *Privy Council* gehören auch sonstige Lordrichter, Mitglieder des *Privy Council* welche Richter des englischen *Court of Appeal*, des *Inner House of the Court of Session* in Schottland oder des nordirischen *Court of Appeal* sind oder waren, sowie solche Mitglieder, die Richter bestimmter Höchstgerichte in anderen *Commonwealth*-Nationen sind, vgl hierzu *Schedule 16* des *Constitutional Reform Act 2005*.

3. Teil: Die britischen Verfassungsreformen

Die folgenden Abbildungen verdeutlichen sowohl den britischen (Abbildung 1) als auch den englischen und walisischen Instanzenzug (Abbildung 2):

The Supreme Court and the United Kingdom's legal system

The Supreme Court sits at the apex of the United Kingdom's legal system, hearing appeals from courts in England and Wales, Scotland and Northern Ireland.

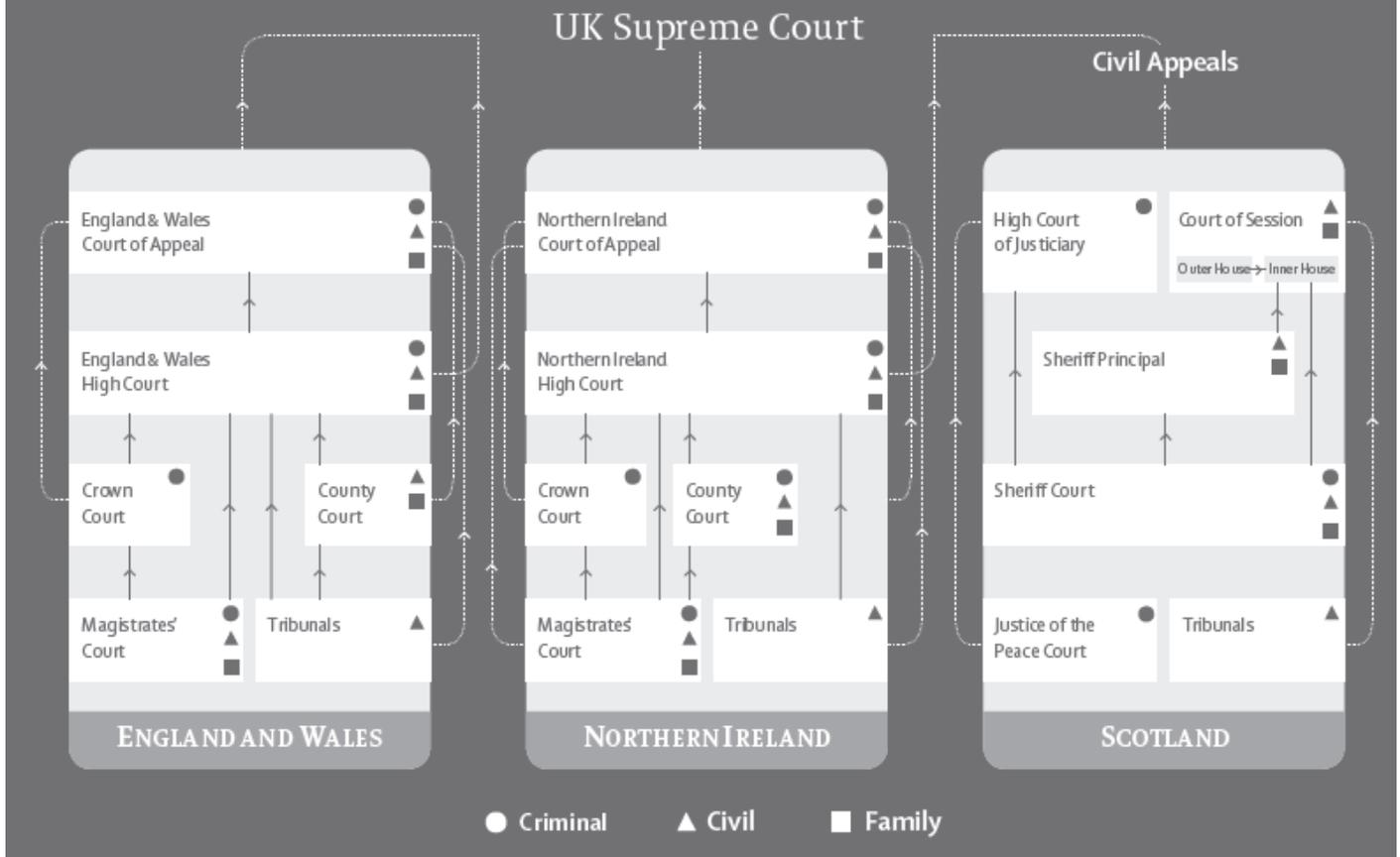


Abbildung 1: Britische Gerichtsstruktur⁶⁴⁴

⁶⁴⁴ *The Supreme Court*, The Supreme Court and the United Kingdom's legal system, abrufbar unter http://www.supremecourt.gov.uk/docs/UKSC_StoryPanel_9_1100hx800w_v6.pdf (23.06.13).

3. Teil: Die britischen Verfassungsreformen

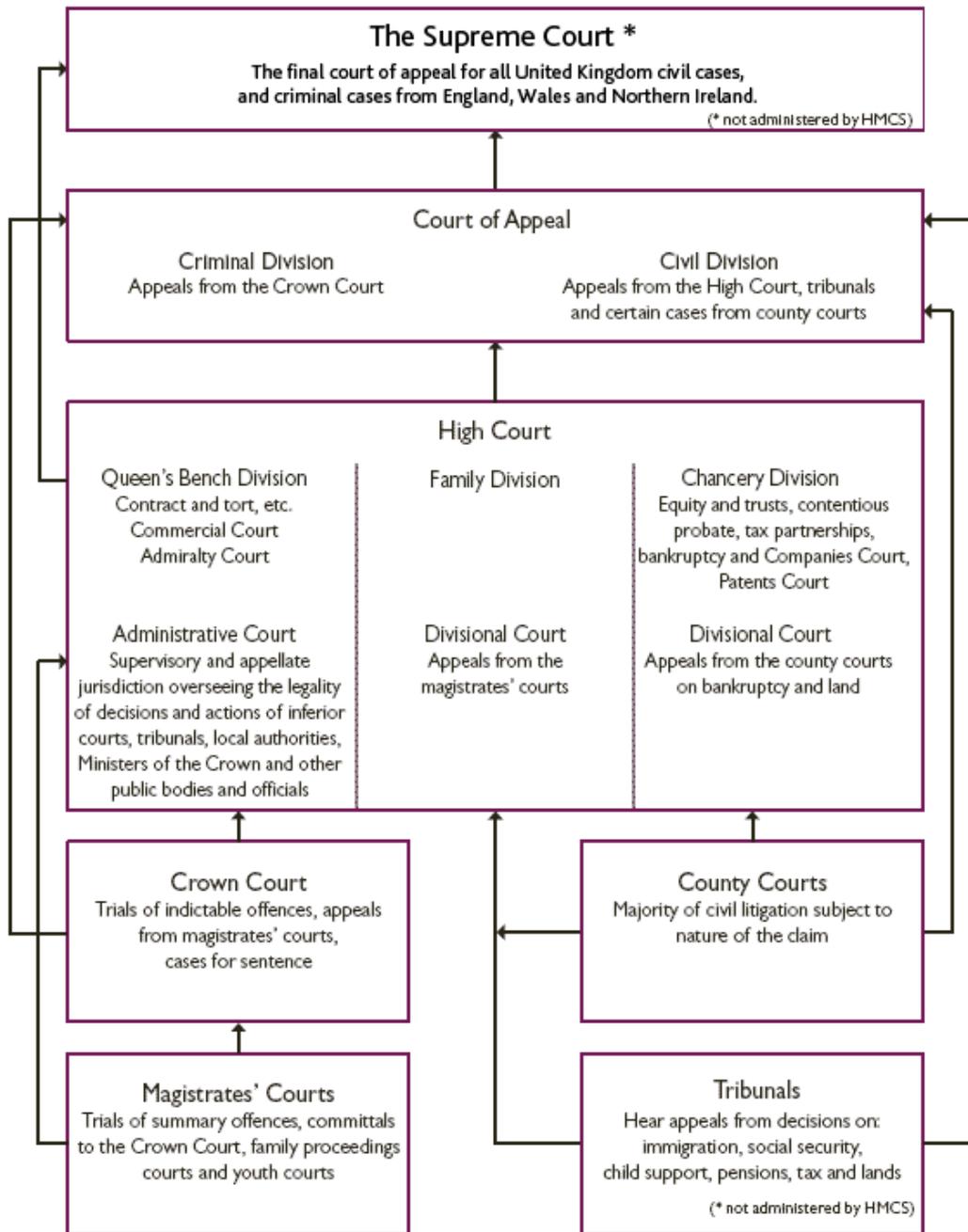


Abbildung 2: Englische und walisische Gerichtsstruktur⁶⁴⁵

⁶⁴⁵ The Court Structure of Her Majesty's Courts Service (HMCS), abrufbar unter <http://www.hmcourts-service.gov.uk/aboutus/structure/index.htm> (23.06.13).

Das Berufungs- und Revisionsrecht an den *Supreme Court* ist gesetzlich geregelt und mehreren ebenfalls gesetzlichen Beschränkungen unterworfen.⁶⁴⁶ Der *Human Rights Act 1998* gilt auch für den *Supreme Court* in seiner Eigenschaft als Instanzgericht, wobei der *Human Rights Act 1998* jedoch kein generelles Recht bereitstellt, sich an den *Supreme Court* zu wenden.

1. Rechtsmittel gegen Entscheidungen des *Court of Appeal* in England und Wales und des *Court of Appeal* in Nordirland

Eine Berufung bzw Revision kann beim *Supreme Court* nur gegen alle Entscheidungen des *Court of Appeal* in England und Wales und des *Court of Appeal* in Nordirland eingelegt werden, wenn diese Gerichte dies gestatten oder wenn der *Supreme Court* dies gestattet. Ein Antrag auf Zulassung zur Berufung/Revision muss zuerst beim *Court of Appeal* eingebracht werden. Lehnt dieser den Antrag ab, kann ein Antrag an den *Supreme Court* gestellt werden.

2. Rechtsmittel gegen Entscheidungen des *Court Of Session* in Schottland

Generell bedarf die Berufung/Revision keiner Zulassung, wenn sie von einer Entscheidung des *Inner House of the Court of Session* – also dem höchsten schottischen Zivilgericht – ausgeht, und zwar auch dann, wenn es sich um eine einstweilige Verfügung oder sonstige einstweilige Entscheidungen handelt, sofern hier die Entscheidung nicht einstimmig erlassen worden ist. Das Rechtsmittel muss in einem solchen Fall innerhalb von 42 Tagen eingelegt werden, wobei der schottische Rechtsbeistand beurkunden muss, dass die Einlegung des Rechtsmittels vernünftig ist.

3. Sprungrevision

In bestimmten Fällen, und vorbehaltlich bestimmter Bedingungen, kann ein Rechtsmittel direkt vom *High Court* in England und Wales oder Nordirland beim *Supreme Court* eingelegt werden, sogenanntes *leapfrog appeal*, welches vergleichbar mit der Sprungrevision ist: Gemäß Sec 12-16 des *Administration of Justice Act 1969* können Rechtsmittel in Zivilsachen zum *Supreme Court* ausnahmsweise direkt eingelegt werden und zwar vom

- (i) *High Court* in England und Wales,
- (ii) *Divisional Court* in England und Wales und

⁶⁴⁶ Vgl den *Administration of Justice (Appeals) Act 1934*, den *Administration of Justice Act 1960*, den *Administration of Justice Act 1969*, den *Judicature (Northern Ireland) Act 1978*, den *Court of Session Act 1988* und den *Access to Justice Act 1999*.

(iii) *High Court* in Nordirland.

Dieses *leapfrogging* muss sowohl vom *High Court* als auch vom *Supreme Court* zugelassen werden. Ohne ein solches Zulassungszertifikat des *High Court* kann der *Supreme Court* nicht angerufen werden. Die Zulässigkeit ist erst dann gegeben, wenn

- (i) der Richter am *High Court* bescheinigt (unmittelbar nach einem Urteil oder über einen Antrag innerhalb von 14 Tagen), dass die „relevanten Bedingungen“ erfüllt sind, dass der Fall ausreichend begründet ist und dass alle Parteien zugestimmt haben;
- (ii) der *Supreme Court* (auf Antrag innerhalb eines Monats) der Revision zustimmt, und
- (iii) kein Fall der Missachtung des Gerichts vorliegt.

Die „relevanten Bedingungen“ sind in *Sec 12(3)* des *Administration of Justice Act 1969* festgelegt und verlangen, dass der Fall das Allgemeininteresse betrifft und dass er sich (a) entweder ganz oder hauptsächlich auf die Auslegung von Gesetzen oder Verordnungen bezieht und bereits vollständig im bisherigen Verfahren berücksichtigt wurde, oder dass er (b) ein Fall ist, bei dem der Richter durch eine Entscheidung des *Court of Appeal* oder des *Supreme Court* bereits gebunden war und dies vollständig im bisherigen Verfahren berücksichtigt wurde.

4. Verwaltungssachen

Ein Antrag auf Genehmigung der höchstgerichtlichen Überprüfung von Entscheidungen des *Administrative Court* (der Teil der *Queen's Bench Division* des *High Court* ist) muss bei diesem eingebracht werden. Wenn der Richter des *Administrative Court* den Antrag ohne Anhörung ablehnt, kann beantragt werden, über den Antrag erneut im Wege einer Anhörung zu entscheiden. Wenn der Antrag sowohl im Wege der rein schriftlichen als auch der nachträglichen mündlichen Entscheidung negativ beschieden wurde, kann innerhalb von 7 Tagen ein Antrag beim *Court of Appeal* auf richterliche Überprüfung gestellt werden.

Wenn der *Court of Appeal* den Antrag ablehnt, gibt es auch kein weiteres Rechtsmittel mehr vor dem *Supreme Court*, da dieses keine Zuständigkeit hat, über einen solchen Antrag zu entscheiden. Hiervon ausgenommen ist der Fall, wenn der *Court of Appeal* zunächst einen negativ beschiedenen Antrag des *Administrative Court* aufhebt, dann aber selbst dem Antrag nicht stattgibt.

5. Einschränkungen

Die Zulassung zur Revision oder Berufung zum Supreme Court unterliegt einer Reihe von gesetzlichen Beschränkungen.

Die wichtigste allgemeine Einschränkung der Rechtsmittel ist *Sec 54(4)* des *Access to Justice Act 1999*. Danach kann die Entscheidung des *Court of Appeal*, eine Berufung nicht zuzulassen, nicht vor dem *Supreme Court* angefochten werden.

Andere Einschränkungen beziehen sich ua auf:

- Zulassungsanträge einer Person, die einer Order des *High Court* nach *Sec 42 Senior Courts Act 1981* unterliegen (Beschränkung von schikanösen Gerichtsverfahren);
- Zulassungsanträge, die von einer Entscheidung des *Court of Appeal* in Hinblick auf eine Berufung von einem *County Court* in Nachlassverfahren erlassen wurden; oder
- Zulassungsanträge, die nach einer Entscheidung des *Court of Appeal* in Hinblick auf eine Berufung gegen eine Entscheidung des *High Court* unter Teil III *Representation of the People Act 1983* angebracht werden (Rechtsmittel in Bezug auf Wahlen).

Wenn eine der zuvor genannten Beschränkungen einschlägig ist, informiert der Kanzler den Antragsteller schriftlich, dass der *Supreme Court* keine Zuständigkeit hat. An dieser Stelle sei erwähnt, dass der EGMR dieses Schreiben als Beweis dafür erachtet, dass seine Zuständigkeit gegeben ist, da der Antragsteller hiermit nachweisen kann, dass alle inländischen Rechtsmittel ausgeschöpft worden sind (vgl Art 35 EMRK).

6. Strafsachen

Die Zuständigkeit des *Supreme Court* für Strafverfahren aus England und Wales sowie Nordirland unterliegen speziellen Einschränkungen, die die Zuständigkeit auf außergewöhnliche Fälle des Allgemeininteresses beschränkt. Bisher gab es keine Berufung in Strafverfahren von dem schottischen *High Court of Justiciary* oder jedem anderen Gericht in Schottland, wobei jedoch auch schon bisher Fragen im Zusammenhang mit Strafverfahren in Schottland vor den *Supreme Court* im Rahmen von *Devolution*-Themen kommen konnten (vgl *Scotland Act 1998*). Mit dem *Scotland Act 2012* besteht nun auch für bestimmte von

Devolution-Themen unabhängige Strafsachen die Möglichkeit, sich an den *Supreme Court* zu wenden, und zwar in den Fällen der sog *compatibility issues*; diesbezüglich bestimmt *Sec 34(3) Scotland Act 2012*:

“[...]“*compatibility issue*” means a question, arising in criminal proceedings, as to—

- (a) whether a public authority has acted (or proposes to act)—
 - (i) in a way which is made unlawful by section 6(1) of the *Human Rights Act 1998*, or
 - (ii) in a way which is incompatible with *EU law*, or
- (b) whether an Act of the *Scottish Parliament* or any provision of an Act of the *Scottish Parliament* is incompatible with any of the *Convention rights* or with *EU law*.”

7. Devolution-Angelegenheiten

Themen der *Devolution*,⁶⁴⁷ welche Fragen von verfassungsrechtlicher Bedeutung aufwerfen, werden vom *Supreme Court* ebenfalls zur Berufung oder Revision zugelassen. Dies sind insbesondere solche Bereiche, in denen die Ausübung einer Funktion durch ein Mitglied der schottischen Exekutive, einen Minister oder ein Departement in Nordirland oder der walisischen Minister betroffen ist. Darüber hinaus kann die Gesetzgebungskompetenz des schottischen Parlaments unter dem *Scotland Act 1998*, die der Nordirland-Versammlung unter dem *Northern Ireland Act 1998* und die der walisischen Nationalversammlung unter dem *Government of Wales Act 2006* betroffen sein. Unter diesen Gesetzen ist der *Supreme Court* sowohl Rechtsmittelinstanz als auch höchste Instanz für Fragen in Bezug auf die besonderen gesetzlichen Befugnisse, einschließlich solcher Vorlagefragen, die durch die einschlägigen Rechtsvorschriften entstehen und von den jeweiligen Amtsinhabern oder Ministern vorgebracht werden.

IV. Verfahren

Das Verfahren des *Supreme Court* ergibt sich aus den neuen *Supreme Court Rules 2009*,⁶⁴⁸ einer Verordnung die aufgrund *Sec 45* des *Constitutional Reform Act 2005* erlassen wurde.

⁶⁴⁷ Siehe hierzu ausführlich unten S 142 ff.

⁶⁴⁸ Abrufbar unter http://www.supremecourt.gov.uk/docs/uksc_rules_2009.pdf (23.06.13).

1. Antragstellung

Die *Supreme Court Rules 2009* regeln zunächst die Form der Anträge für die Berufungs- bzw. Revisionszulassung an den *Supreme Court* (*Sec 10*), welche innerhalb von 28 Tagen nach dem Erlass des vorangegangenen Urteils beim Gericht eingegangen sein müssen (*Sec 11*). Geht man davon aus, dass in der Regel der Instanzenzug eingehalten wird, also kein sogenanntes *leapfrogging*⁶⁴⁹ stattfindet, hat ein Antragsteller nun mehr als doppelt so viel Zeit, um für eine Berufung oder Revision zugelassen zu werden, wie bisher.⁶⁵⁰ Der Berufungs- oder Revisionsbeklagte hat ebenfalls 14 Tage Zeit, den Antrag auf Zulassung zur Berufung bzw. Revision zu beantworten (*Sec 13*).

Sec 15 statuiert eine Art Nebenintervention, indem hier Körperschaften des öffentlichen Rechts, Nichtregierungsorganisationen oder Privatleuten die Antragsbefugnis gegeben wird, eine Berufung bzw. eine Revision zu unterstützen. Gibt der *Supreme Court* dem Antrag statt, kann er die Ausführungen der jeweiligen dritten Partei bei seiner Urteilsfindung in Betracht ziehen.

2. Anhörung und Entscheidung

Jede Berufung oder Revision muss öffentlich sein, es sei denn, dass das Interesse der Justiz oder der Öffentlichkeit eine geschlossene Verhandlung erfordern (*Sec 27*). Urteile und sonstige Entscheidungen können öffentlich oder über den Rechtspfleger bekannt gegeben werden (*Sec 28*).

Besonders wichtig sind die in *Sec 29* aufgeführten Befugnisse des *Supreme Court*: So kann dieses alle vorherigen Gerichtsentscheidungen bestätigen, aufheben oder abändern, Fragen an ein vorhergehendes Gericht zurückverweisen und neue Verhandlungen anberaumen.

3. Besondere Verfahrensarten

Sec 40 bestimmt, dass in Fällen, die die Unvereinbarkeitserklärung des *Human Rights Act 1998* betreffen, die Krone, mithin die Regierung zu benachrichtigt ist, um ihr Gelegenheit zu geben, Stellung zu nehmen – so sie denn nicht ohnehin schon Partei ist. *Sec 41* legt Einzelheiten für

⁶⁴⁹ Siehe oben S 134.

⁶⁵⁰ *Sec 2* des *Administration of Justice Act 1960* bestimmte 14 Tage und *Sec 13* des *Administration of Justice Act 1969* bestimmte einen Monat für das sog. *leap frogging*, also des Überspringens einer Instanz.

die Rechtsprechungstätigkeit in *Devolution*-Angelegenheiten dar. *Secs* 43 und 44 regeln schließlich die besonderen Voraussetzungen für Patent- und Strafsachen.

Interessant ist hier vor allem die explizite Bezugnahme auf Art 234 EG (nunmehr Art 267 AEUV) in *Sec* 42: Hierdurch wird klargestellt, dass auch der *Supreme Court* eine Frage zur Vorabentscheidung an den EuGH richten kann. Ob hingegen eine Vorlageverpflichtung existiert, ist dabei eine andere Frage, die jedoch zumindest aus Sicht des Europarechts mit ja beantwortet werden muss: Art 267 Abs 2 AEUV schreibt diese Verpflichtung dann vor, wenn eine Frage über die Auslegung der Verträge oder über die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union betroffen ist, diese Frage in einem schwebenden Verfahren bei einem einzelstaatlichen Gericht gestellt wird und die Entscheidungen des entsprechenden Gerichts selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können.

4. Regeln und Konventionen

Aus Sicht des stellvertretenden Präsidenten des *Supreme Court*, *Lord Hope*, gibt es neben der nunmehr auch örtlich und institutionell vollzogenen Trennung zwischen Judikative und Legislative einen weiteren Punkt in praktischer Hinsicht, der den *Supreme Court* erheblich vom *House of Lords* unterscheidet, nämlich dass der *Supreme Court* von den Regeln und Konventionen des *House of Lords* befreit wurde und seine Richter nunmehr in der Lage sind, eigene Regeln und Konventionen zu entwickeln.⁶⁵¹ Dies betrifft zum einen den Ablauf des Verfahrens, die Kleidung der Richter und deren Titel. Zum anderen sind die Richter nunmehr frei, die Urteilsverkündung selbst zu gestalten. Während im *House of Lords* die Urteile als Reden (*speeches*) gesprochen wurden, Stellungnahmen (*opinions*) genannt und in der Reihenfolge der Seniorität der Lordrichter verlesen wurden, sitzen die Richter nun in einem Gericht als Mitglieder des *Supreme Court*, beziehen sich auf das von ihnen Verfasste als Urteile und nicht Stellungnahmen (obwohl das Wort „Stellungnahme“ noch im *Judicial Committee of the Privy Council* verwendet wird).

⁶⁵¹ *Hope*, The Creation of the Supreme Court - was it worth it?, abrufbar unter <http://www.gresham.ac.uk/lectures-and-events/the-creation-of-the-supreme-court-was-it-worth-it> (23.06.13).

Einige Urteile wurden von nur einem Richter im Namen des einstimmig entscheidenden Gerichts gesprochen,⁶⁵² andere Urteile beziehen sich eingangs auf die Zustimmung anderer Richter.⁶⁵³ Darüber hinaus ist es mittlerweile Praxis, dass das leitende Urteil als erstes erscheint, wobei die anschließenden Stimmen danach im Wege der Seniorität gereiht werden und die abweichenden Richtersprüche ans Ende gestellt werden.⁶⁵⁴ Hierbei folgt der *Supreme Court* nunmehr dem kanadischen *Supreme Court*, dem australischen *High Court* und dem schottischen *Court of Session*. Abgelehnt hat der *Supreme Court* die Forderung, immer ein singuläres Urteil zu fällen, da er es sich nicht nehmen lassen will, auch verschiedene Begründungen für dasselbe Ergebnis aufzeigen zu können.⁶⁵⁵

Der *Supreme Court* tagt in der Regel in Fünfergremien. Wenn jedoch der Antrag gestellt wird, dass der *Supreme Court* von einer seiner vorherigen Entscheidungen oder einer des *House of Lords* abrücken möge, oder wenn dem Fall eine besondere verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt, so wird ein Siebener- oder Neunergremium gebildet.⁶⁵⁶

V. Auswirkungen der Errichtung des Supreme Court

Welche Auswirkungen die Errichtung eines *Supreme Court* haben wird, ist unklar und wird wohl auf einige Zeit Spekulationen und sozialer Psychologie vorbehalten bleiben. Klar ist aber bereits, dass der *Supreme Court* eine höhere Beachtung in der Öffentlichkeit genießt als das noch bei dem immer mit dem Schleier des Unbekannten verborgenen *House of Lords* der Fall war. Nicht zuletzt die Tatsachen, dass der *Supreme Court* nunmehr sein eigenes Gebäude gegenüber dem britischen Parlament hat, dass er Richter hat, deren alleinige Tätigkeit *Justice of the Supreme Court* ist, und dass seine Arbeit zum größten Teil öffentlich nachvollziehbar ist, bezeugen die immense verfassungsrechtliche Bedeutung dieses neuen Organs.

⁶⁵² Siehe zB *Application by Guardian News and Media Ltd and others in Her Majesty's Treasury v Mohammed Jabar Ahmed and others (FC)*; *Her Majesty's Treasury v Mohammed al-Ghabra (FC)*; *R (on the application of Hani El Sayed Sabaei Youssef) v Her Majesty's Treasury*, [2010] UKSC 1.

⁶⁵³ ZB *In re Sigma Finance Corporation and In re the Insolvency Act 1986*, [2009] UKSC 2.

⁶⁵⁴ Vgl zB *R v The Governing Body of JFS and the Admissions Appeal Panel of JFS and others*, [2009] UKSC 15.

⁶⁵⁵ *Hope*, *The Creation of the Supreme Court - was it worth it?*, abrufbar unter <http://www.gresham.ac.uk/lectures-and-events/the-creation-of-the-supreme-court-was-it-worth-it> (23.06.13)

⁶⁵⁶ *Hope*, ebenda.

C. Richterernennungskommission

Im Folgenden wird ob der größeren Relevanz hauptsächlich auf die größtenteils für England und Wales zuständige und unter dem *Constitutional Reform Act 2005* einberufene *Judicial Appointments Commission* eingegangen, deren Vorschläge aber auch Schottland und Nordirland betreffen, wenn es um die Ernennung der Richter des *Supreme Court* geht. Secs 61 ff *Constitutional Reform Act 2005* regeln die Errichtung einer von der Regierung unabhängigen (aber vom Justizministerium finanzierten) Richterernennungskommission (*Judicial Appointments Commission*). Nunmehr werden alle Richter in England und Wales völlig unabhängig und nicht mehr direkt vom Lordkanzler ernannt; von den Richtern der *Magistrate Courts*⁶⁵⁷ bis hin zu den Richtern des *Supreme Court*. Die Richterernennungskommission hat im April 2006 ihre Arbeit aufgenommen und setzt sich aus fünfzehn Kommissionsmitgliedern und 105 Verwaltungsangestellten zusammen.

Gemäß *Sec 61(1-2) Constitutional Reform Act 2005* setzt sich die Kommission aus einem Vorsitzenden und 14 anderen Kommissionsmitgliedern zusammen, wobei der Vorsitzende ein Laie sein muss. Die übrigen Mitglieder setzen sich wie folgt zusammen: fünf Richter, zwei Rechtsanwälte (ein *Barrister* und ein *Solicitor*), fünf Laien, ein ehrenamtlicher Laienrichter eines *Tribunal* und ein Laienrichter (Friedensrichter) eines *Magistrate Court*. Die *Queen* ernennt die Kommissionsmitglieder, nachdem ihr der Lordkanzler die einzelnen Mitglieder empfohlen hat, wobei das sog *Judges' Council* dem Lordkanzler wiederum Empfehlungen für drei der richterlichen Mitglieder macht und die übrigen 12 im offenen Wettbewerb ernannt werden (vgl *Sec 61(7) Constitutional Reform Act 2005*). Die Ernennung der Kommissionsmitglieder wird also in Wahrheit weder von der *Queen* noch vom Lordkanzler, sondern zum einen durch die Judikative, nämlich durch das *Judges' Council* und zum anderen im Wege eines offenen Auswahlverfahrens vorgenommen.⁶⁵⁸ Das offene und „hochfein austarierte“⁶⁵⁹ jedoch ebenso „hochkomplexe“⁶⁶⁰ Auswahlverfahren selbst ist kompliziert und

⁶⁵⁷ Nur die District Judges der Magistrate Courts, nicht die Magistrates (Friedensrichter) selbst.

⁶⁵⁸ Das *Judges' Council* selbst ist ein unabhängiges Gremium und hat seinen Ursprung im *Council of the Judges of the Supreme Court*, das wiederum auf den *Judicature Act 1873* zurückgeht. In seiner jetzigen Form besteht es ohne gesetzliche Grundlage und ist eine Interessensvertretung der Richterschaft gegenüber Regierung und Parlament, vgl *Wittreck*, Die Verwaltung der Dritten Gewalt, 600. Es wird heute vom Lordoberrichter geleitet, wobei ihm Mitglieder aller Gebiete der Judikative angehören, vgl *Bradley/Ewing*, Constitutional and Administrative Law, 394.

⁶⁵⁹ *Wittreck*, Die Verwaltung der Dritten Gewalt, 600.

⁶⁶⁰ Ebenda.

geschieht mithilfe vierköpfiger *panels*, welche wiederum der Lordkanzler ernennt. Dieser ist jedoch wieder an das Vorschlagsrecht des Lordoberrichters bzw. der bereits nominierten Mitglieder gebunden (vgl. *Secs 7(2), 8 und 10* sowie *Schedule 10 Constitutional Reform Act 2005*).

Das Hauptprinzip für die Ernennung der Richter ist auch weiterhin das Prinzip „Auswahl nach Leistung“ (*selection by merit*). *Sec 64 Constitutional Reform Act 2005* bestimmt aber, dass die Richterernennungskommission darauf achten muss, eine Vielfalt von Bewerbern, die in Betracht kommen, sicherzustellen.⁶⁶¹

Die Richterernennungskommission unterbreitet dem Lordkanzler Vorschläge und dieser kann nur jene Kandidaten als Richter ernennen, die ihm von der Richterernennungskommission vorgeschlagen wurden. Der Lordkanzler kann einmalig einen Kandidaten zurückweisen und die Kommission um einen Neuvorschlag bitten. Lehnt die Kommission dies ab, ist der Lordkanzler an den Vorschlag gebunden. Die Ernennung von Lordrichtern für den *Court of Appeal* und den *Supreme Court* ist formell immer noch Angelegenheit der Königin, wobei diese sich an den Vorschlag des Premierministers hält, welcher wiederum dem Vorschlag des Lordkanzlers folgt, dessen Vorschlag auf dem der Richterernennungskommission beruht. Besondere Verfahren müssen eingehalten werden, wenn es um die Ernennung des Lordoberrichters, des *Master of the Rolls*, der *Heads of Division* und der übrigen *Court of Appeal*-Richter geht. In diesen Fällen verringert sich die Anzahl der Kommissionsmitglieder auf vier, wobei zwei von ihnen Richter sind (einer von ihnen hält die entscheidende Stimme, die *casting vote* inne).⁶⁶²

In jüngster Zeit erfuhr die Richterernennungskommission Kritik aus den Reihen der *Lords*. So sammelte das *House of Lords Constitution Committee* vom 13. Mai bis 30. Juni 2011 Hinweise darauf, ob die derzeitige Richterernennungskommission fair, unabhängig, offen und transparent ist. Das Komitee stellte unter anderem die Fragen, ob der Richterernennungsprozess eine unabhängige Justiz gewährleiste, ob dem Parlament eine Prüfungsrolle bei der Richterernennung zukommen sollte, wie mehr für Verständnis in der Öffentlichkeit für die Existenz der Richterernennungskommission geworben werden kann, ob das Ernennungssystem

⁶⁶¹ Dies gilt im Übrigen auch für die schottische und die nordirische Kommission.

⁶⁶² Für eine ausführlichere Betrachtung der Richterernennungskommission vgl. etwa *Slapper/Kelly, The English Legal System*, 220 ff.

tatsächlich nur auf dem Leistungsprinzip beruht und ob Großbritannien über eine ausreichend diversifizierte Justiz verfügt.⁶⁶³ Im Abschlussbericht kommen die *Lords* jedoch zu dem Schluss, dass die Richterernennungskommission eine gute und richtige Institution sei und keine grundlegenden Änderungen vorgenommen werden sollten.⁶⁶⁴

In Schottland gibt es seit 2001 das *Judicial Appointments Board for Scotland*, das zudem 2008 durch den schottischen *Judiciary and Courts (Scotland) Act 2008*⁶⁶⁵ auf eine gesetzliche Grundlage gestellt wurde. Dieses unabhängige Gremium⁶⁶⁶ setzt sich zusammen aus zehn Mitgliedern (fünf Laien, darunter der Vorsitzende, drei Richter sowie zwei Rechtsanwälte) und es macht der schottischen Regierung ua Vorschläge zur Ernennung der Richter des letztinstanzlichen *Court of Session*, der *Sheriffs* für die erstinstanzlichen *Sheriff Courts* und des Vorsitzenden des *Scottish Land Court*.

In Nordirland existiert seit 2005 die *Northern Ireland Judicial Appointments Commission*, die durch die *Justice (Northern Ireland) Acts 2002* und *2004* geschaffen wurde.⁶⁶⁷ Sie besteht aus dem Lordoberrichter als Vorsitzendem sowie zwölf weiteren Mitgliedern (fünf Richter, zwei Rechtsanwälte und fünf Laien). Der *First Minister* und der stellvertretende *First Minister* ernennen auf Grundlage der Kommission ua Richter des nordirischen *High Court*, der *County Courts* und der *Magistrates' Courts*.

⁶⁶³ Vgl Constitution Committee, Note for witnesses: Scope of inquiry into the judicial appointments process, abrufbar unter <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/constitution/JAP/Noteforwitness051011.pdf> (23.06.13).

⁶⁶⁴ Für einzelne Verbesserungsvorschläge vgl den Abschlussbericht des Constitution Committee vom 07.03.2012 - Twenty-Fifth Report, abrufbar unter <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldconst/272/27202.htm> (23.06.13).

⁶⁶⁵ "An Act of the Scottish Parliament to make provision about the judiciary and the courts; to establish the Scottish Court Service; and for connected purposes", Secs 9-27 sowie Schedule 1, abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/asp/2008/6/contents> (23.06.13).

⁶⁶⁶ Vgl Sec 9(3): "In carrying out its functions, the Board is not to be subject to the direction or control of any member of the Scottish Executive or any other person." und Schedule 1(1): "The Board is not a servant of the Crown and has no status, immunity or privilege of the Crown."

⁶⁶⁷ Abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/26/contents> und <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/4/contents> (23.06.13).

3. Abschnitt: Devolution

A. Allgemeines

Die 1997 eingeführte *Devolution* (wortwörtliche Übersetzung: Regionalisierung oder Dezentralisierung) führte neue Regierungsstrukturen in den nichtenglischen Regionen des Vereinigten Königreichs ein. *Devolution* kann allgemein als die Übertragung von Befugnissen von Westminster, also vom Unter- und Oberhaus an andere Institutionen definiert werden.⁶⁶⁸ Der Zweck der *Devolution* wird einerseits darin gesehen, einen gewissen Teil der Selbstbestimmung auf territorialer Basis dort wiederherzustellen, wo diese aufgrund des Verlustes der Unabhängigkeit oder aufgrund des Nichtvorhandenseins bundesstaatlicher Strukturen verloren gegangen ist, andererseits darin, eine Dezentralisierung und eine Verteilung politischer Macht sicherzustellen.⁶⁶⁹ Die Idee der *Devolution* ist kein Erscheinungsbild des 20. Jahrhunderts. Bis in die 20er Jahre sprach man jedoch insbesondere in Bezug auf Irland von *Home Rule*. Aber schon 1879 schrieb der viermalige britische Premierminister *William Gladstone*:

*“If we can make arrangements under which Ireland, Scotland, Wales, portions of England, can deal with questions of local and special interest to themselves more efficiently than Parliament now can, that, I say, will be the attainment of a great national good.”*⁶⁷⁰

Nach der Auflösung des schottischen Parlaments durch den *Act of Union 1707* verfügt Schottland mit seinem 1999 geschaffenen Parlament wieder über weitreichende Legislativkompetenzen in eigenen Angelegenheiten. Die ebenfalls seit 1999 zusammenkommende Nationalversammlung von Wales verfügt dagegen über keine primären Rechtsetzungskompetenzen, kann aber Sekundärrecht (Rechtsverordnungen, Satzungen etc) erlassen. Die seit dem 8. Mai 2007 wieder zusammenkommende nordirische Nationalversammlung kann genau wie das schottische Parlament Primärrecht erlassen, wobei sich die Regionalregierung gemäß dem *Northern Ireland Act 1998* aus beiden Konfliktparteien

⁶⁶⁸ *Bogdanor*, Our New Constitution, L.Q.R. 2004, 242 (258).

⁶⁶⁹ Derselbe, The new British Constitution, 89.

⁶⁷⁰ Zitiert in: *Bogdanor*, The Liberal Party and the Constitution, Liberal History 2007, 46 (51).

(den *Unionists* vertreten durch die *Democratic Unionist Party* und den *Nationalists* vertreten durch *Sinn Fein*) zusammensetzen muss. Ferner soll hier eher ein Regieren auf Konsens- statt auf Mehrheitsebene stattfinden. Weder die Nationalversammlung von Wales noch die von Nordirland haben aber das Recht, Steuern zu erheben, wogegen Schottland drei Pennys eines Pfund Sterlings als Einkommenssteuer erheben darf.⁶⁷¹ Eine geplante Regionalisierung Englands wird in absehbarer Zeit nicht zu erwarten sein, da die diesbezüglichen Referenden gescheitert sind.⁶⁷² Der Londoner Bürgermeister und der Londoner Stadtrat, deren Funktionen primär in den Bereichen des Nahverkehrs liegen, haben ebenfalls keine Befugnis, Steuern zu erheben.

B. Aktuelles

I. Wales

Wales entwickelt sich sowohl als Nation als auch als Wirtschaftsregion.⁶⁷³ Deshalb sollen an dieser Stelle auch die walisischen Bestrebungen – und Erfolge – erwähnt werden, wonach der Nationalversammlung in Cardiff⁶⁷⁴ mehr Befugnisse zugeteilt werden. So vertrat die walisische „Richard-Kommission“⁶⁷⁵ in ihrem Report aus dem Jahr 2004 die Ansicht, dass die Nationalversammlung erstens durch ihre begrenzten Befugnisse behindert werde, und dass zweitens die Bürger der Versammlung vertrauen, was deren Arbeit im Interesse Wales’ betrifft. Damit war aus walisischer Sicht klar, dass der damalige *status quo* keine Option war. Vielmehr sollte ein Konzept gefunden werden, dass der Nationalversammlung bis 2011 das Recht gibt, auch Primärrecht zu erlassen. Des Weiteren waren Bestrebungen zu beobachten, die darauf abzielten, die Nationalversammlung mit einer geteilten Legislativ- und Exekutivfunktion neu zu konstituieren.⁶⁷⁶ Mit dem *Government of Wales Act 2006*, der am 1. April 2007 in Kraft trat, und dem Referendum vom 3. März 2011 sind die meisten – wenn auch nicht alle – der Forderungen verwirklicht wurden.

⁶⁷¹ *Bogdanor*, Constitutional Reform in Britain, *Annu Rev Polit Sci* 2005, 73 (82).

⁶⁷² Siehe unten S 145.

⁶⁷³ Siehe dazu *Jones, Barry*: Wales – A Developing Political Economy, in: *Keating/Loughlin*, The Political Economy of Regionalism, 388 ff.

⁶⁷⁴ Am 01.03.2006 wurde deren neues Gebäude, der „*Senedd*“ für £ 67 Mill eingeweiht, vgl *The Times* v 02.03.06, S 32.

⁶⁷⁵ Die Commission on the Powers and Electoral Arrangements of the National Assembly for Wales wurde im Juli 2002 unter dem Vorsitz von *Lord Richard of Ammanford* einberufen.

⁶⁷⁶ *Jones/Williams*, The Legislative Future of Wales, *MLR* 2005, 642 (643).

Durch den *Government of Wales Act 2006* wurde ein neues Exekutivorgan, das *Welsh Assembly Government*, geschaffen, das bisher nur als Komitee tagte. Des Weiteren wurden neue Gesetzgebungskompetenzen auf die Nationalversammlung übertragen, wobei durch einen ersten Schritt auf einer Einzelfallbasis Kompetenzen durch sekundäre Westminster-Gesetzgebung übertragen wurden. Mittlerweile verfügt die walisische Nationalversammlung über Kompetenzen auf 20 Feldern (darunter Landwirtschaft, Gesundheit, Erziehung, Regionales und Umwelt). Auf allen diesen Kompetenzfeldern existiert in Bezug auf einige Einzelpunkte ein Vetorecht des Westminster-Parlaments. Nach einem am 3. März 2011 abgehaltenen Referendum⁶⁷⁷ fiel das Vetorecht Westminsters und die Walisische Nationalversammlung ist nunmehr ein dem schottischen und nordirischen durchaus ebenbürtiges Parlament mit primärer Gesetzgebungskompetenz. Weiterhin ausgeschlossen von dieser Kompetenz sind allerdings die Politikbereiche Verteidigung, Steuern und Sozialleistungen.

II. Schottland

Am 1. Mai 2012 (dem 305. Geburtstag der *Acts of Union*) ist der *Scotland Act 2012* in Kraft getreten mit dem ua wesentliche Fiskalrechte auf das schottische Parlament übertragen werden:

- Neue Einkommenssteuerrate ab April 2016
- Hoheit über Grunderwerbs- sowie Deponiesteuern ab April 2015
- Sofortige Kompetenz, neue Steuern mit der Zustimmung von *Westminster* zu erlassen
- Eigene Kreditfähigkeit des schottischen Parlaments über £ 2,2 Mrd ab April 2015
- Erweiterung der Zuständigkeit des Supreme Court in Strafrechtssachen bei Fragen im Zusammenhang mit der EMRK oder Unionsrecht⁶⁷⁸
- Eigene Verwaltung der zulässigen Promillegrenze im Straßenverkehr
- Regulierung von Luftfeuerwaffen
- Bestimmte Zuständigkeiten im Zusammenhang mit dem Missbrauch von Betäubungsmitteln

⁶⁷⁷ Auf die Frage: „Do you want the Assembly now to be able to make laws on all matters in the 20 subject areas it has powers for?“ antworteten bei einer Wahlbeteiligung von 35.2% 517.132 Wahlberechtigte mit “Yes” (63,49 %) und 297.380 Wahlberechtigte mit “No” (36,51 %), vgl <http://referendumresults.aboutmyvote.co.uk/en/default.aspx> (23.06.13).

⁶⁷⁸ Vgl oben S 153.

3. Teil: Die britischen Verfassungsreformen

- Namensänderung der „Schottischen Exekutive“ in „Schottische Regierung“

Die Motive der konservativ-liberalen britischen Regierung *Cameron* finden sich sowohl in einem Entgegenreten in Bezug auf die Pläne der schottischen SNP-Regierung, welche ein Referendum für die schottische Unabhängigkeit plant, aber auch in der Einsicht, dass die schottischen Regionalrechte, vor allem die Fiskalrechte, ausbaufähig sind. Insbesondere auf den letzteren Punkt hatte die sogenannte *Calman-Kommission* hingewiesen (*Commission on Scottish Devolution*), die ihre Arbeit im April 2008 unter der Leitung von *Sir Kenneth Calman* aufnahm. Der *Scotland Act 2012* folgt zu großen Teilen den Empfehlungen des Abschlussberichts⁶⁷⁹ der *Calman-Kommission*, indem er vorsieht, dass dem schottischen Parlament die Verantwortung über ca 50 % der schottischen Einkommenssteuern übertragen wird. Dies ist damit die größte Dezentralisierung von Finanzhoheiten in der Geschichte des Vereinigten Königreichs.

Am 15. Oktober 2012 haben die schottische Regierung unter *Alex Salmond* und die britische Regierung unter *David Cameron* das „Edinburgh agreement“, ein „*Agreement between the United Kingdom government and the Scottish government on a referendum on independence for Scotland*“ unterschrieben. Damit hat das schottische Parlament nunmehr die Befugnis, ein Gesetz zu erlassen, um bis zum Ende des Jahres 2014 ein Unabhängigkeitsreferendum durchzuführen. Derzeit ist es wahrscheinlich, dass das Referendum die Schotten vor die Wahl zwischen Unabhängigkeit oder „devo max“ stellen könnte. Unter „devo max“, also einer maximalen *Devolution* wird gemeinhin die Übertragung der vollen fiskalischen Autonomie an das schottische Parlament verstanden, jedoch mehren sich Anzeichen, dass „devo max“ auch einen Großteil der *West Lothian*-Frage lösen könnte, indem die Beteiligung schottischer Parlamentsabgeordneter an nicht-schottischen Themen nur für zentrale Verteidigungsthemen und außenpolitische Fragen zugelassen wird.⁶⁸⁰

⁶⁷⁹ *Commission on Scottish Devolution*, *Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century*, 15 Juni 2009, S 69 ff, abrufbar unter http://www.referendumescozia.cat/uploads/1/1/4/2/11420201/final_report_-_comissi_calman.pdf (23.06.13).

⁶⁸⁰ Vgl *The Guardian* v 28.11.2012, abrufbar unter <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/nov/28/boundary-changes-devo-max-deal> (23.06.13).

III. North East Region

Ebenfalls erklärungsbedürftig ist noch das bereits oben⁶⁸¹ erwähnte Scheitern des Referendums über die Etablierung einer Regionalversammlung für die englische North East-Region. Für die *Labour*-Regierung war dieses Scheitern ein vollkommenes Desaster: Nicht nur, weil viermal so viele Wähler dagegen waren wie Unterstützer, sondern auch, weil die Wähler sogar in den *Labour*-Hochburgen mit Nein stimmten.⁶⁸² Eine eindeutige Erklärung kann hier nicht geliefert werden, jedoch ist wohl eine Kumulation der folgenden Gründe für das Scheitern des Referendums und damit für eine baldige Fortsetzung des *Devolution*-Prozesses verantwortlich:⁶⁸³ Die Ja-Kampagne der Regierung *Blair* schaffte es zum einen nicht, die Bevölkerung mit einzubinden und zum anderen kam die Entscheidung, ob ein Referendum überhaupt abgehalten werden sollte, nur sehr zögerlich und zudem erst am Ende der Legislaturperiode zustande – in gewisser Weise tun sich hier Parallelen zu den gescheiterten Referenden über einen EU-Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden auf, denn auch dort war es ua eine oft fehlende Aufklärung und fehlende Einbindung des „kleinen Mannes“ in den Verfassungsprozess, aber auch die Möglichkeit des Wählers, seine Regierung mit einem Nein abzustrafen.⁶⁸⁴

C. Verfassungsrechtliche Problemstellungen der Devolution

Das Rechtsinstitut der *Devolution* wirft zwei Fragen auf, die sich schon *Dicey* stellte. Erstens: Lässt sich *Devolution* (ehemals bekannt als *home rule*) überhaupt als eine Verfassungskategorie begreifen? Gibt es also wirklich einen Mittelweg zwischen Zentral- und Bundesstaat? Und Zweitens: Kann die derzeitige asymmetrische *Devolution* (oder: „*Devolution* ohne Koordination“⁶⁸⁵) mit ihren verschiedenen Ausstaffierungen in Schottland, Wales und

⁶⁸¹ S 112.

⁶⁸² *Tickell/John/Musson*, The North East Region Referendum Campaign of 2004, P.Q. 2005, 488.

⁶⁸³ Dieselben, 491 ff.

⁶⁸⁴ Vgl zur EU-Verfassungsdebatte auch das Interview des Deutschlandfunks v 21.05.06 mit dem luxemburgischen Premierminister *Jean-Claude Juncker*: „Dass die Politik, die Publizistik im Übrigen auch, es nicht mehr schafft, den Menschen derartige Prozesse und die Bewältigung dieser Prozesse plastisch vor Augen zu führen, ist ein Hinweis auf das fehlende pädagogische Geschick der politischen Erklärenden.“, abrufbar unter http://www.gouvernement.lu/salle_presse/interviews/2006/05mai/20060519juncker_deutschlandfunk/index.html (23.06.13).

⁶⁸⁵ Vgl dazu *Jeffery/Palmer*, Devolution im Vereinigten Königreich – der rätselhafte Fall des fehlenden Zentrums, in: Jahrbuch des Föderalismus 2005: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, 500 ff.

Nordirland angesichts einer globalisierten Welt ein stabiles Großbritannien in einer immer enger werdenden Europäischen Union garantieren, oder bedeutet *Devolution* für das Vereinigte Königreich “*Four Nations and a (British) Funeral*”⁶⁸⁶?

I. Bedrohung des Einheitsstaates?

Labour setzte den *Devolution*-Prozess in Gang, um etwaigen Loslösungsbestrebungen der Regionen zuvorzukommen.⁶⁸⁷ Nach *Dicey* aber bedeutet *Devolution* der Anfang vom Ende des *Empire*. Kann man diese Warnung heute auf Tatsachen stellen? Zumindest lässt sich beobachten, dass es jeweils die Nationalisten sind, die die *Devolution* im Besonderen begrüßen, sei es in Schottland die *Scottish Nationalist Party (SNP)* oder sei es *Sinn Fein* in Nordirland. Bis zum Jahr 2008 schafften es die Nationalisten in allen regionalisierten Körperschaften, politische Macht zu erlangen: entweder wie in Schottland im Wege einer Minderheitsregierung oder im Wege einer Koalition in Wales und Nordirland. Ob *Devolution* wirklich eine Gefahr für das Vereinigte Königreich ist, wird sich aber wohl erst in den nächsten 20 Jahren abzeichnen. Betrachtet man die Tatsache, dass der Trennung der Slowakei und Tschechiens im Jahr 1993 31 Verträge und rund 2.000 sonstige Vereinbarungen zu Grunde lagen, kann auch ein schottisches Unabhängigkeitsreferendum im Jahr 2014 die schottische Regierung nur dazu ermächtigen, in Verhandlung über die Konditionen einer schottischen Unabhängigkeit mit der britischen Regierung zu treten.⁶⁸⁸

Unterschiede in den verschiedenen Regionen lassen sich momentan aber vor allen Dingen in der Sozial- und Wirtschaftspolitik ausmachen: so genießt Schottland ein weitaus großzügigeres Stipendiensystem im Hochschulbereich als England; umgekehrt ist die ambulante Altersorge in England im Gegensatz zu der Schottlands kostenlos.⁶⁸⁹ Insofern kann man sagen, dass *Devolution* zumindest bisher nicht so sehr die Integrität der politischen Einheit Großbritanniens beeinträchtigt, sondern vielmehr die Einheit des Sozialstaates, dessen Prinzip

⁶⁸⁶ *Nairn, Tom*, *After Britain: new labour and the return of Scotland*, 155 f.

⁶⁸⁷ “Britain is stronger as a result”, so noch das Labour-Manifest 2005 *Britain forward not back*, 108, archiviert unter: http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/13_04_05_labour_manifesto.pdf (23.06.13). Vgl auch die in Fn 541 erwähnte Rede von *Lord Falconer*: “Devolution in the United Kingdom ensures representation where it is wanted. And in so doing guarantees the Union.”

⁶⁸⁸ *Bogdanor*, *The new British Constitution*, 96.

⁶⁸⁹ Derselbe, *Constitutional Reform in Britain*, *Annu Rev Polit Sci* 2005, 73 (83).

es ist, dass die Ressourcen auf dem gesamten Staatsgebiet so verteilt werden, wie der jeweilige Bedarf es gebietet.⁶⁹⁰ Die Integritätsfrage wird sich aber spätestens mit dem schottischen Referendum über eine Unabhängigkeit stellen.⁶⁹¹ Dann wird Großbritannien auch öffentlich über die Grenzen der Devolution nachdenken müssen.

II. Asymmetrische Devolution als Lösung?

Die Schaffung eines schottischen Parlaments schuf eine Anomalie,⁶⁹² die schon 1977 mit der sogenannten West Lothian-Frage des Abgeordneten *Thomas (Tam) Dalyell* für den schottischen Wahlkreis West Lothian problematisiert wurde. Welche Legitimation besitzt danach ein schottischer Abgeordneter im Westminster-Parlament, wenn er über Fragen des englischen Rechts abstimmen darf, während ein englischer Abgeordneter in Westminster nicht über schottische Angelegenheiten abstimmen darf, da es hierfür das schottische Parlament gibt?⁶⁹³

Um die Auswirkungen dieser Frage auf den Gesetzgebungsprozess zu klären hat die *“Commission on the consequences of devolution for the House of Commons”* (die sog *McKay-Kommission*) nach einjähriger Arbeit im März 2013 ihren Abschlussbericht vorgelegt.⁶⁹⁴ Darin stellt die Kommission zunächst fest, dass eine Devolution in Bezug auf England nicht existiert; im zweiten Kapitel gibt sie Lösungen wie einem Föderalismus mit einem englischen Parlament oder englischen Regionen, einem Stärken der englischen Lokalregierungen, einer Wahlrechtsreform oder einer Reduzierung der Zahl der schottischen, nordirischen und walisischen Parlamentsabgeordneten als undurchführbar, politisch nicht gewollt oder mit zu vielen Risiken behaftet eine Absage. Vielmehr schlägt die Kommission eine Abwandlung der sogenannten *Sewel-Konvention*⁶⁹⁵ vor, welche besagt, dass *“the UK Government will proceed*

⁶⁹⁰ Derselbe, *Devolution: Decentralisation or disintegration?*, P.Q. 2001, 185 (190).

⁶⁹¹ Vgl dazu oben S 175.

⁶⁹² “It is a clear anomaly, yes. But the right question to ask yourself is: how do you deal with that anomaly in a way that most promotes the Union?”, *Lord Falconer*, ehemaliger Minister für Verfassungsfragen, in einem Interview mit der BBC v 10.03.06, <http://www.murky.org/blg/2006/03/lord-falconers-english-parliament-interview/> (23.06.13).

⁶⁹³ Vgl ausführlich *Gay/Holden*, *The West Lothian Question*, House of Commons Standard Note v 21.05.10, abrufbar unter <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-02586.pdf> (23.06.13).

⁶⁹⁴ Report of the Commission on the Consequences of Devolution for the House of Commons (The McKay Commission), März 2013, abrufbar unter <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130403030652/http://tmc.independent.gov.uk/> (20.06.2013).

⁶⁹⁵ Benannt nach *Lord Sewel*, der Parlamentarischer Unterstaatssekretär im Schottlandministerium war und 1998 zum großen Teil für die Scotland Bill verantwortlich zeichnete.

in accordance with the convention that the UK Parliament would not normally legislate with regard to devolved matters except with the agreement of the devolved legislature.”⁶⁹⁶ Die Kommission schlägt vor, dass Entscheidungen, die eine getrennte und spezifische Lösung für England vorsehen in der Regel einer Mehrheit der für die englischen Wahlkreise gewählten Abgeordneten bedürfen soll, wobei dem Parlament ein Vetorecht vorbehalten bliebe. Der Abschlussbericht wird nunmehr von der britischen Regierung geprüft.

Die *West Lothian*-Frage, wirft aber die Folgefrage auf, warum *Labour* auf eine asymmetrische Regionalisierung setzte, anstatt eine föderale Lösung anzustreben. Warum blieb England, dem bevölkerungsreichsten und größten Teil des Vereinigten Königreichs eine eigenes Parlament oder eine eigene Nationalversammlung verwehrt? Hierin liegt die zweite große verfassungsrechtliche Problemstellung. Die politische Antwort liegt spätestens seit dem gescheiterten Referendum über die Regionalisierung der englischen Nordwest-Region im November 2004⁶⁹⁷ auf der Hand: Wenn es in England schon keine Mehrheit für eine Regionalisierung im gemeindlichen Sinne gibt, so besteht erst recht keine Aussicht für Mehrheiten, um ein eigenständiges englisches Parlament, geschweige denn einen englischen Bundesstaat zu begründen.

Mit dem Scheitern der Regionalisierung der Nordwest-Region wurde *de facto* einer der Lösungsansätze für die *West Lothian*-Frage zu Grabe getragen: die Etablierung englischer Regionalparlamente. Andere Lösungsansätze sind die Schaffung eines eigenständigen englischen Parlaments und die Verwendung der englischen Stimmen für ausschließlich England betreffende Gesetze. Diese beiden Vorschläge würden in der Praxis jedoch zu einem Modell verschwimmen, da es immer ein Englisch Parlament impliziert, auch wenn dieses weiterhin örtlich an Westminster gebunden wäre.

Dass diese Lösungsvorschläge auch tatsächlich relevant werden könnten, ist so fernliegend nicht. So gibt es hin und wieder Gesetzesentwürfe, darunter einer von den

⁶⁹⁶ Ziffer 14 des Devolution Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements, abrufbar unter <https://www.gov.uk/government/publications/devolution-memorandum-of-understanding-and-supplementary-agreement> (20.06.2013).

⁶⁹⁷ Vgl oben S 112.

Conservatives des *House of Lords*,⁶⁹⁸ die vorsehen, Abgeordneten das Rede- und Abstimmungsrecht für solche Fragen zu verbieten, die nicht den von ihnen repräsentierten Teil des Vereinigten Königreichs betreffen, sodass nichtenglische Abgeordnete nicht über rein englische Angelegenheiten abstimmen dürfen (*“English Votes on English Laws”*). Die ehemalige Regierung kritisierte den Entwurf in der zweiten Lesung deutlich, da er zur Auflösung des Vereinigten Königreichs führen könne und zwei Klassen von Parlamentsabgeordneten schaffen würde.⁶⁹⁹ Nachdem im April 2007 die dritte Lesung über den Gesetzesentwurf stattfand, wurde er aber vom Unterhaus fallengelassen. Letztendlich ist es aber unwahrscheinlich, dass eine britische Regierung (egal, ob *Labour* oder *Conservatives*) die Frage lösen wird, es sei denn, dass die Öffentlichkeit dies verlangt. Dies wiederum wird davon abhängen, ob eine Konstellation eintreten wird, in der die Stimme eines nichtenglischen Abgeordneten im Rahmen einer Abstimmung, die hauptsächlich englische Angelegenheiten betrifft, entscheidend sein wird.

D. Fazit

Obwohl in der Theorie die *Devolution* durch Westminster wieder rückgängig gemacht werden könnte, ist diese in der Praxis ein bereits zu tief verwurzelttes politisches Element. Westminster ist also kein alleiniges Parlament mehr für die inneren und äußeren Angelegenheiten des Vereinigten Königreichs. Schon heute lässt sich feststellen, dass die durch die *Devolution* geschaffenen Verfassungsbeziehungen der verschiedenen Teile des Vereinigten Königreichs denen föderaler Staaten wie Österreich, den USA oder Deutschland oder auch denen von zwar nicht föderalen, jedoch mit wesentlichen Elementen des Föderalismus ausgeprägten Staaten wie Italien oder Spanien ähneln.⁷⁰⁰

⁶⁹⁸ Parliament (Participation of Members of the House of Commons) Bill, abrufbar unter http://www.publications.parliament.uk/pa/pabills/200506/parliament_participation_of_members_of_the_house_of_commons.htm (23.06.13).

⁶⁹⁹ Vgl. *The Constitution Unit*, Newsletter Monitor, Nr 33 / Mai 2006, S 5, abrufbar unter <http://www.ucl.ac.uk/silva/constitution-unit/publications/tabs/monitor-newsletter/monitor-33> (23.06.13).

⁷⁰⁰ Vgl. für eine zusammenfassende Betrachtung der föderalen Facetten Spaniens und Italiens, *Bühler, Joachim*, Spanien, der Staat der autonomen Gemeinschaften, 2003 und *Zwilling, Carolin*, Italiens Spielart des Föderalismus, in: *Academia - Das Wissenschaftsmagazin der Europäischen Akademie Bozen*, März 2007, 10 f.

Rechtlich muss der verfassungsmäßige Unterschied zwischen *Devolution* und Föderalismus betrachtet werden, der darin besteht, dass der Föderalismus für eine rechtliche Trennung und Abgabe von (insbesondere legislativen) Zuständigkeiten sorgt, während es bei der *Devolution* nur um eine Delegation von Zuständigkeiten geht, die jederzeit wieder rückgängig gemacht werden kann. Ein Beispiel hierfür ist die in Folge des *Bloody Sunday* am 30. März 1972 wieder aufgelöste nordirische Selbstverwaltung, die am 1. Jänner 1974 wieder etabliert wurde, jedoch nur wenige Monate später, nämlich am 28. Mai 1974 wiederum aufgelöst wurde – jeweils von der britischen Regierung.⁷⁰¹ Dieser zumindest verfassungsrechtlich klare Unterschied aber verwischt, wenn man die politische Praxis betrachtet: Die regionalisierten Körperschaften, insbesondere das schottische Parlament, operieren *vis-à-vis* Westminster als ein quasi-föderales Regierungssystem, wobei die *Devolution* dem Föderalismus darin ähnelt, dass beide direkt zu wählende Körperschaften etablieren, und zwar jeweils mit einem rechtlichen Spruchkörper, der über Verfassungskonflikte entscheidet (also dem *Supreme Court*).⁷⁰² Hinzu kommt, dass es ohne erneute Referenden zumindest in Wales und Schottland kaum denkbar sein wird, die Volksvertretungen wieder abzuschaffen.

Devolution lässt – zumindest in der Theorie – das Prinzip der Parlamentsouveränität unberührt. Denn Westminster kann weiterhin jedes beliebige Gesetz, auch wenn dies in die durch die *Devolution* geschaffenen Rechte der Regionalparlamente eingreift, erlassen. So heißt es dann auch in *Sec 28(7)* des *Scotland Act 1998*: “[*Acts of the Scottish Parliament do*] *not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Scotland.*” Vereinzelt wird auch vertreten, selbst wenn dies politisch ein nicht tolerierbares Szenario wäre, dass es ebenfalls nicht ausgeschlossen sei, dass ein Westminster-Gesetz Gesetzgebungskompetenzen, die den *devolved bodies* übertragen wurden, im Wege des *implied repeal* widerruft.⁷⁰³ Im Lichte der oben dargestellten *Factortame*- sowie *Thoburn*-Rechtsprechung⁷⁰⁴ sind aber auch die *Devolution*-Gesetze als Verfassungsgesetze anzusehen, die gerade nicht im Wege des *implied repeal* widerrufen werden können. Eine Rückgängigmachung zB des

⁷⁰¹ Vgl für viele: *Tieger*, Irland: die Grüne Insel, 51.

⁷⁰² *Bogdanor*, Constitutional Reform in Britain, *Annu Rev Polit Sci* 2005, 73 (84).

⁷⁰³ *Hopkins*, Devolution in Context, 331.

⁷⁰⁴ Oben S 111ff und 114ff.

Scotland Act 1998 bedürfte also eines Widerrufs *expressis verbis*. In der Praxis hat es einen solchen Widerruf nur in Bezug auf die nordirische Versammlung gegeben. So bestimmte dann auch zB *Sec 1(1-4)* des *Northern Ireland Act 2000*⁷⁰⁵:

“(1) While this section is in force, the Northern Ireland Assembly is suspended and the following provisions of this section have effect.

(2) No Act is to be passed by the Assembly. Northern Ireland.

(3) Neither the Assembly nor any committee of the Assembly is to hold a meeting or conduct any business.

(4) No person is to continue to hold office or be elected, nominated or appointed as a Minister or junior Minister; or as a chairman or deputy chairman of a statutory committee.

[...]”

Nunmehr sind es fast ausschließlich die Versammlungen in Nordirland, Wales und vor allem das schottische Parlament, welche die sie betreffenden Politikfelder durch Gesetze regeln. Das bedeutet, dass in Wirklichkeit das britische Parlament nicht länger souverän in Bezug auf die heimischen Angelegenheiten Schottlands, Wales‘ und zu einem gewissen Grad auch Nordirlands ist, und darüber hinaus nicht viel mehr als ein vages Beaufsichtigungsrecht innehat.⁷⁰⁶ Dies wird auch im aktuellen Regierungsprogramm der amtierenden Koalition deutlich:

“The Government fully supports the devolution of powers to Northern Ireland, Scotland and Wales. As a result of devolution, many decisions made by UK Ministers or in the Westminster Parliament now apply to England only. The Northern Ireland Executive, the Scottish Executive and the Welsh Assembly Government make their own policy on their

⁷⁰⁵ Abrufbar unter http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/1/pdfs/ukpga_20000001_en.pdf (23.06.13). Gemäß *Sec 3* und *4* wurde hier auch dem britischen Innenminister die Befugnis erteilt, *Sec 1* außerkraftzusetzen (also die Versammlung wieder einzuberufen) oder aber auch *Sec 1* wieder in Kraftzusetzen (also die Versammlung wieder auszusetzen). Mit dem *Northern Ireland (St Andrews Agreement) Act 2006* (abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/53/contents> [23.06.13]) wurde die nordirische Versammlung aber (zuletzt) wieder eingesetzt.

⁷⁰⁶ *Bogdanor, The new British Constitution, 96.*

*devolved issues. This document therefore sets out the agreed priorities for the Coalition Government in Westminster.*⁷⁰⁷

Zusammenfassend lässt sich daher festhalten, dass Westminster *de facto* ein Parlament für England, ein föderales Parlament (also eine Art Landtag) für Schottland, Nordirland und seit März 2011 auch für Wales ist. Westminster ist damit ein quasi-föderales Parlament in einem quasi-föderalen Staat.⁷⁰⁸

4. Abschnitt: Menschenrechte

A. Überblick

Der Schutz von Menschenrechten in Großbritannien blickt auf eine lange historische Tradition zurück. Aus dem stetigen Widerstreit zwischen Parlament und Krone entwickelte sich ein Rechtsschutzsystem, das entgegen den kontinentaleuropäischen Verfassungen nicht auf eine primäre Abwehrhaltung des Einzelnen gegen den Staat gerichtet ist, sondern die vergleichsweise schwächere Rechtsschutzrolle der Gerichte im Grundrechtsschutz erklärt. Was aber bis zum *Human Rights Act 1998* zumindest nur ansatzweise vorhanden war, ist ein einheitlicher Rechtekatalog, der es dem Einzelnen effektiv ermöglichte, sich gegen eine Grundrechtsverletzung zu schützen. Dass auch der *Human Rights Act 1998* keine abschließende Lösung darstellen kann, zeigt das doch recht stumpfe Schwert bereits im Rahmen der Zuständigkeit des *Supreme Court* erwähnten⁷⁰⁹ und noch im Detail darzustellenden Unvereinbarkeitserklärung.⁷¹⁰ Dass das britische Rechtssystem jedoch kein grundrechtsfeindliches Rechtssystem ist, wurde bereits im Rahmen der historischen Abhandlung dieser Arbeit gezeigt. So sind die *Magna Charta* von 1215, die *Petition of Rights* von 1628, der *Habeas Corpus Act* von 1679 und die *Bill of Rights* von 1689 Meilensteine der Grund- und Menschenrechtsgeschichte.⁷¹¹ Welchen Grundrechtsbildungen Großbritannien in der modernen Zeit unterliegt, soll nachfolgend kurz dargestellt werden.

⁷⁰⁷ The Coalition: our programme for Government, S 35, abrufbar unter http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/409088/pfg_coalition.pdf (23.06.13).

⁷⁰⁸ Derselbe, *Constitutional Reform in Britain*, *Annu Rev Polit Sci* 2005, 73 (85).

⁷⁰⁹ Oben S 129.

⁷¹⁰ Unten S 157.

⁷¹¹ Vgl zur *Magna Charta* oben S 10, zur *Petition of Rights* oben S 20, zum *Habeas Corpus Act* oben S 36 und zur *Bill of Rights* oben S 39.

I. Völkerrechtliches *ius cogens*

Das Vereinigte Königreich ist zuallererst auch ein Völkerrechtssubjekt. Das bedeutet für die Lage der Menschenrechte, dass das völkerrechtliche *ius cogens*, also das zwingende Völkerrecht, Anwendung findet. Da das Vereinigte Königreich dem dualistischen Modell folgt, ist theoretisch auch Völkerrecht, das als *ius cogens* gilt, vor seinem Wirksamwerden in die nationale Rechtsordnung zu integrieren. Jedoch verlangt hier das *ius cogens*, dass Staaten dieses zwingende Recht in nationales Recht umsetzen müssen, widrigenfalls ein zweifacher völkerrechtlicher Verstoß vorläge, nämlich der Verstoß gegen die internationale Verpflichtung, das Recht in nationales Recht umzusetzen und der Verstoß, nicht gegen das Verbot selbst zu verstoßen: So entschied der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) im Falle des Folterverbotes, dass

“failure to pass the required implementing legislation has only a potential effect: the wrongful fact occurs only when administrative or judicial measures are taken which, being contrary to international rules due to the lack of implementing legislation, generate State responsibility. By contrast, in the case of torture, the requirement that States expeditiously institute national implementing measures is an integral part of the international obligation to prohibit this practice. Consequently, States must immediately set in motion all those procedures and measures that may make it possible, within their municipal legal system, to forestall any act of torture or expeditiously put an end to any torture that is occurring.”⁷¹²

Was unter dem zwingenden Völkerrecht zu verstehen ist, ist umstritten, jedoch kann hier als Leitfaden Art 53 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WVK) zitiert werden, wonach dem *ius cogens* eine Norm unterfällt, „die von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt wird als eine Norm, von der nicht abgewichen werden darf und die nur durch eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur geändert werden kann.“ Beispielhaft sollen hier die Verbote des Völkermordes, der Piraterie, der Sklaverei, der Folter und der Angriffskriege genannt

⁷¹² *Prosecutor v Anto Furundžija* (Judgement) IT-95-17/1-T (10. Dezember 1998), Tz 149.

werden.⁷¹³ Größtenteils unumstritten ist darüber hinaus auch, dass der durch das Völkerrecht vermittelte internationale Menschenrechtsschutz dem Staat in diesem Zusammenhang auch eine Verhinderungspflicht auferlegt, die mit der völkerrechtlichen Staatenverantwortlichkeit begründet wird.⁷¹⁴

Freilich setzt die Geltung des Völkerrechts voraus, dass sich die Staaten untereinander als Völkerrechtssubjekte anerkennen. Hierfür ist wieder Grundvoraussetzung, dass die Staaten im Inneren auch staatlichen Charakter haben und es ihnen um die Sicherung der Menschenrechte geht. Die Staaten müssen also elementare Menschenrechte und demokratische Selbstbestimmung gewährleisten.⁷¹⁵ Dass dies für das Vereinigte Königreich der Fall ist, zeigen die nachfolgenden Ausführungen, insbesondere aber der *Human Rights Act 1998* selbst.⁷¹⁶

II. Common law constitutional rights

Das britische Rechtssystem ist ein System, in dem eines der Hauptprinzipien das des Präzedenzfalls ist. Daher verwundert es nicht, dass es einige Entscheidungen gibt, die das Niveau der Verfassung mitbestimmen und die dem Bürger, soll heißen, dem britischen Untertanen Rechte gewähren. Genannt werden soll hier der Fall *Entick v Carrington*⁷¹⁷, der sich mit der Reichweite des Hausfriedensbruchs befasste. Hier zeigte das Gericht der Krone und dem Innenministerium Grenzen auf, indem es verlangte, dass für eine Eigentumsbeeinträchtigung eine Rechtfertigung und eine Rechtsgrundlage vorhanden sein müssen. Ein anderes Beispiel ist der Fall *Waddington v Miah*⁷¹⁸, wo entschieden wurde, dass eine Gesetzesauslegung, die eine rückwirkende Anwendung von (neueren) Straftatbeständen zur Folge hätte, unwirksam ist, es sei denn, das Gesetz sieht eine solche rückwirkende Anwendung explizit vor. Aber auch durch eine Bezugnahme auf die EMRK werden Menschenrechte und deren Durchsetzung verwirklicht: Beispiel hierfür ist etwa der Fall *Morris*

⁷¹³ Vgl ausführlicher *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, Völkerrecht, 707 ff.

⁷¹⁴ *Hammer/Lukas*, Internationale Menschenrechte als Schutzrechte gegenüber wirtschaftlicher Macht, JRP 2005, 173 (Punkt II).

⁷¹⁵ Dieselben, Punkt V.

⁷¹⁶ Vgl unten S 156 ff.

⁷¹⁷ (1765) 19 State Tr 1029.

⁷¹⁸ (1974) 1 WLR 683.

v Beardmore vor dem *House of Lords*, in dem von einem „*fundamental right to privacy*“ die Rede ist:

*“I have described the right of privacy as fundamental. I do so for two reasons. First, it is apt to describe the importance attached by the common law to the privacy of the home [...] Second, the right to enjoy the protection of the [EMRK], which the UK has ratified and under which the UK permits to those within its jurisdiction the individual right of petition [...]”*⁷¹⁹

Anhand dieser drei Beispiele zeigt sich, dass das *Common Law* eine wichtige Rechtsquelle für die britische Verfassung und somit auch der Menschen- bzw Grundrechte ist. Die gerichtlichen Grundrechte finden sich insbesondere im Bereich von Leben, Freiheit und Eigentum. Beachtet werden sollte aber auch hier, dass das Parlament jederzeit ein „gerichtliches Grundrecht“ aufheben kann, indem es ein entgegenstehendes Gesetz erlässt.⁷²⁰

III. Beitritt zur EMRK

Bereits im Jahr 1951 ratifizierte Großbritannien die Europäische Menschenrechtskonvention und ließ 1966 die Individualbeschwerde zu. In der Fachliteratur wird aber davon ausgegangen, dass zumindest bis zum *Human Rights Act 1998*⁷²¹ der Beitritt zur EMRK kaum etwas verändert hat. So wird angenommen, dass die „Mitberücksichtigung“ der EMRK– von wenigen Fällen abgesehen – zur bloßen Bestätigung der Grundrechtsfreundlichkeit des *Common Law* verwendet wurde.⁷²² Nur am Rande soll erwähnt sein, dass *Theresa May*, die Innenministerin der Regierung *Cameron*, es öffentlich in Betracht gezogen hat, die EMRK auszusetzen.⁷²³ Mit Recht hat der Präsident des EGMR, *Dean Spielmann*, darauf verwiesen, dass dies einen Austritt

⁷¹⁹ *Lord Scarman* in: *Morris v Beardmore*, [1981] AC 446 (464). *Lord Scarman* (1911-2004) wird als einer der wichtigsten britischen Juristen angesehen, die den Weg zum *Human Rights Act 1998* geebnet haben, vgl BBC News v 09.12.04, abrufbar unter http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/4083501.stm (23.06.13).

⁷²⁰ *Leyland*, *The Constitution of the United Kingdom*, 21.

⁷²¹ Siehe dazu *Human Rights Act* S 156 ff.

⁷²² *Heller*, *Die Entwicklung der Grundrechte in England und im Vereinigten Königreich*, JBl 2002, 288.

⁷²³ Im Zusammenhang mit dem Verbot der Auslieferung von *Abu Qatada* nach Jordanien durch den EGMR (Entscheidung *Othman [Abu Qatada] v the United Kingdom* v 17.01.12, Rs 8139/09) ließ *May* verlautbaren: „And yes, I want to be clear that all options – including leaving the Convention altogether – should be on the table.“, vgl *Mays* Rede zum Parteitag der *Tories* v 09.03.2013 „We Will Win by Being the Party for All“, abrufbar unter <http://conservativehome.blogs.com/thetorydiary/2013/03/full-text-of-theresa-mays-speech-we-will-win-by-being-the-party-for-all.html> (20.06.2013).

aus dem Europarat bedingen und in der Folge einen Austritt aus der EU mit sich bringen würde.⁷²⁴

IV. Grundrechte im EU-Kontext

Was die Grundrechte im EU-Kontext angeht, so soll an dieser Stelle aufbauend auf Art 6 EUV deren erhebliche Stärkung seit dem 1. Dezember 2009 erläutert werden. So bestimmt dessen Abs 1, dass die Verbürgungen der Grundrechte-Charta (GRC) anerkannt werden. Abs 2 sieht den Beitritt der Union zur EMRK vor und Abs 3 schützt die Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts.

Gemäß Art 6 Abs 1 UAbs 1 EUV erkennt die Union „die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte [...] niedergelegt sind“. Gemeint ist hier keine bloße Anerkennung der Rechte, sondern deren strikte Einhaltung.⁷²⁵ Die Grundrechtecharta ist zwar selbst nicht Bestandteil der Unionsverträge, aber gemäß Art 6 Abs 1 UAbs 1 HS 2 EUV mit ihnen gleichrangig und daher Teil des Primärrechts. Der Anwendungsbereich der Grundrechtecharta ergibt sich aus Art 51 Abs 1 GRC und ist mithin auf „die Organe und Einrichtungen der Union“ beschränkt. In Großbritannien wird die Grundrechtecharta aber zumindest eine indirekte Rechtswirkung entfalten, woran sich auch durch das Protokoll,⁷²⁶ das sich Großbritannien und Polen ausbedungen haben und dem sich Tschechien angeschlossen hat,⁷²⁷ nichts ändern wird. Dort heißt es zwar in Art 1 Abs 1:

„Die Charta bewirkt keine Ausweitung der Befugnis des Gerichtshofs der Europäischen Union oder eines Gerichts Polens oder des Vereinigten Königreichs zu der Feststellung, dass die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die Verwaltungspraxis oder -maßnahmen

⁷²⁴ Spielmann: „I must say that I have a problem with such criticism because it goes to the heart of the rule of law. Courts are there to decide and to control action taken by the executive. This is the basic principle of any democracy.“, zitiert in The Guardian v 04.06.2013 („UK pullout from European rights convention would be ‘total disaster’“), abrufbar unter <http://www.guardian.co.uk/law/2013/jun/04/uk-european-human-rights-convention> (23.06.13).

⁷²⁵ Obwexer, Die Rechtsstellung Einzelner in der Union nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, ÖJZ 2010/13 (104).

⁷²⁶ Protokoll Nr 30 über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich, ABl EU C 83 v 30.03.10, 313.

⁷²⁷ Protokoll über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf die Tschechische Republik, Anlage 1 zum Protokoll der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Rates der EU v 29./30.10.2009, 15265/1/09 REV 1, abrufbar unter http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/110896.pdf (23.06.13).

Polens oder des Vereinigten Königreichs nicht mit den durch die Charta bekräftigten Grundrechten, Freiheiten und Grundsätzen im Einklang stehen.“

Doch auch hieraus lässt sich nicht schlussfolgern, dass es dem EuGH verwehrt sein wird, in Bezug auf Großbritannien die Charta in grundrechtsausformender Art und Weise anzuwenden.

Darüber hinaus soll auch die EU selbst eines Tages Mitglied der EMRK sein (vgl hierzu die Kompetenzgrundlage des Art 6 Abs 2 EUV). Interessanterweise hält das Prot Nr 8 zu Art 6 Abs 2 EUV fest, dass keine der Bestimmungen der Beitrittsübereinkunft Art 344 AEUV berühren darf. Art 344 AEUV selbst fixiert das Rechtsprechungsmonopol des EuGH und verpflichtet die Mitgliedstaaten, „Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung der Verträge nicht anders als hierin vorgesehen zu regeln.“ Aus dieser Bestimmung folgt die unionsrechtliche Aufforderung, Staatenbeschwerden im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und der Union auszuschließen.⁷²⁸ Mit Blick auf Großbritannien bedeutet der beabsichtigte Beitritt der EU zu EMRK ein weiteres „Einfallstor“ der EMRK in Großbritannien: Nach der EMRK selbst und dem *Human Rights Act 1998* ist auch in der Rechtsprechung des EuGH und der Tätigkeit anderer EU-Institutionen eine Bezugnahme auf die EMRK festzustellen, die somit auch Wirkung in Großbritannien beansprucht.

V. Genfer Konventionen

Der Vollständigkeit halber soll hier auch erwähnt werden, dass das Vereinigte Königreich darüber hinaus 1957 den Genfer Konventionen⁷²⁹ beigetreten ist, welche für den Fall von Kriegen oder bewaffneten Konflikten Regeln für den Schutz von Personen enthalten, welche nicht an den Kampfhandlungen teilnehmen.

⁷²⁸ *Obwexer*, Die Rechtsstellung Einzelner in der Union nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, ÖJZ 2010/13 (105).

⁷²⁹ Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der bewaffneten Kräfte im Felde, Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der bewaffneten Kräfte zur See, Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über die Behandlung der Kriegsgefangenen und das Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten, alle abrufbar unter <http://www.admin.ch/ch/d/sr/0.5.html#0.518.12> (23.06.13).

B. Human Rights Act 1998

I. Allgemeines

Alle Vertragsstaaten der EMRK mit Ausnahme der beiden Commonwealth-Länder Irland und Großbritannien entschlossen sich, die Bestimmungen der EMRK in das nationale Recht aufzunehmen. Großbritannien war viele Jahre lang der Auffassung, dass eine solche Inkorporation gegen das Prinzip der Parlamentsouveränität verstoßen würde, wonach das Parlament jedwedes Gesetz erlassen könnte und eben nicht durch einen Grundrechtskatalog gebunden sein könne. Vor Inkrafttreten des *Human Rights Act 1998*⁷³⁰ waren es in Großbritannien die Gerichte, die durch eine Bezugnahme auf “*common law constitutional rights*”⁷³¹, aber mitunter auch durch eine Bezugnahme auf die EMRK zu Interpretationszwecken, die Menschenrechte und deren Durchsetzung verwirklichten.

Was aber war die Konsequenz der Tatsache, dass die EMRK nicht in das nationale britische Recht inkorporiert war? Während beispielsweise ein österreichischer Antragsteller seiner Rechte vor einem österreichischem Gericht verfolgen konnte, konnte sich ein britischer Antragsteller nicht vor einem britischen Gericht auf die EMRK berufen, sondern musste direkt nach Straßburg ziehen, wobei dieser internationale Rechtsweg freilich nur offensteht, wenn der nationale Rechtsweg vorher ausgeschöpft wurde. Dies resultierte in zusätzlichen Gerichtskosten sowie einer weitaus längeren Wartezeit, da der EGMR in der Regel mit einer großen Anzahl an Fällen konfrontiert ist,⁷³² mithin in einem beschnittenen Rechtsschutz.

Der *Human Rights Act 1998* ist das Ergebnis eines langen Prozesses und die Debatte über die Umsetzung der EMRK in britisches Recht dauerte fast 50 Jahre, wobei *Conservatives* und *Labour* gemeinsam entsprechende Gesetzesinitiativen verhinderten.⁷³³ 1997 brachte *Labour* schließlich einen Gesetzentwurf im *House of Commons* ein, der 1998 verabschiedet wurde. Die

⁷³⁰ “An Act to give further effect to rights and freedoms guaranteed under the European Convention on Human Rights; to make provision with respect to holders of certain judicial offices who become judges of the European Court of Human Rights; and for connected purposes”, abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/contents> (23.06.13).

⁷³¹ *Hickman*, In Defence of the Legal Constitution, U.T.L.J. 2005, 981 (983).

⁷³² Vgl die statistischen Zahlen des EGMR aus dem Jahr 2010, nach denen es im Jahr 2010 61.300 Antragsteller gab, siehe *European Court of Human Rights, Analysis of statistics 2010*, S 4, http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/0A35997B-B907-4A38-85F4-A93113A78F10/0/Analysis_of_statistics_2010.pdf (05.04.11).

⁷³³ *Theusinger*, Der Human Rights Act und die Entstehung eines Persönlichkeitsrechts, ZRP 2001, 529.

lange Übergangszeit von zwei Jahren bis zum Inkrafttreten am 2. Oktober 2000 sollte es allen vom *Human Rights Act 1998* betroffenen Gruppen ermöglichen, sich mit ihm vertraut zu machen.⁷³⁴

II. Funktionsweise

Der *Human Rights Act 1998*, der die zentralen Gewährleistungen der EMRK in das britische Recht inkorporiert, sollte diesen Missstand beheben, ohne dass die Parlamentsouveränität verletzt würde. So werden durch den *Human Rights Act 1998* keine neuen Rechte geschaffen, sondern dem Kläger lediglich gestattet, sich vor britischen Gerichten auf die unter der EMRK verbrieften Rechte zu berufen – *Rights Brought Home* war deshalb damals das Stichwort, mit dem die Funktion des *Human Rights Act 1998* abgekürzt umschrieben wurde.⁷³⁵ *Sec 1(1)* des *Human Rights Act 1998* bestimmt, dass Art 2 bis 12 und 14 der EMRK, Art 1 bis 3 des Protokolls Nr. 1 zur EMRK⁷³⁶ sowie Art 1 des Protokolls Nr. 13 zur EMRK⁷³⁷ („bezüglich der Abschaffung der Todesstrafe unter allen Umständen“) in das britische Recht übernommen werden und führt diese Artikel in *Schedule 1* auf.

Der *Human Rights Act 1998* zielt primär auf eine Bindung des Verwaltungshandelns sowie der Gesetzgebung der durch die *Devolution* entstandenen Institutionen an die Grundrechte der EMRK ab. Nicht zuletzt eröffnet der *Human Rights Act 1998* darüber hinaus den Rechtsweg zu den Gerichten gegenüber allen Handlungen einer „*public authority*“.⁷³⁸ Die Besonderheit des *Human Rights Act 1998* besteht in seiner Eigenschaft, als die erste konsequente und zusammenhängende Kodifikation von Grundrechten in Großbritannien überhaupt gelten zu können.⁷³⁹ Er verlangt, dass Beeinträchtigungen der EMRK verhindert bzw. gerechtfertigt werden, und dies, im Gegensatz zur Position des *Common Law*, vom Gesetz vorgeschrieben ist. Die Position des *Common Law* war, dass bestimmte Behörden alles tun

⁷³⁴ Ebenda.

⁷³⁵ Vgl den Titel des White Paper v 24.10.97 der Labour-Regierung: „Rights Brought Home: The Human Rights Bill“, Cmnd 3782, abrufbar unter <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/hoffice/rights/rights.htm> (23.06.13).

⁷³⁶ Schutz des Eigentums, Recht auf Bildung sowie Recht auf freie Wahlen.

⁷³⁷ Abschaffung der Todesstrafe.

⁷³⁸ *Sydow*, Parlamentssuprematie und Rule of Law, 54.

⁷³⁹ *Kovács*, Lord Chancellor v. Supreme Court, HanseLR 2005, 89 (108).

können, solange es nicht durch ein Gesetz verboten wird.⁷⁴⁰ Nunmehr ist das Regierungs- und Verwaltungshandeln justiziabel, sobald die Bestimmungen der EMRK einschlägig sind.

Um die Gewährleistungen der EMRK jedoch in das britische Recht zu integrieren und sie insbesondere mit dem Prinzip der Parlamentssouveränität in Einklang zu bringen, ist durch den *Human Rights Act 1998* ein Instrumentarium geschaffen worden, das aus folgenden vier Stufen besteht:⁷⁴¹

1. Statement of compatibility

Auf einer ersten Stufe schreibt der *Human Rights Act 1998* in *Sec 19* vor, dass der für einen Gesetzesentwurf zuständige Minister deklarieren muss, ob sein Entwurf mit der EMRK übereinstimmt (sogenanntes *statement of compatibility*). Kann der Minister diese Erklärung nicht abgeben, so muss er auch dies gemäß *Sec 19(1)(b)* deklarieren. Sinn und Zweck dieser ersten Stufe ist also eine Warnfunktion.⁷⁴² In diesem Zusammenhang wurde auch das parlamentarische *Joint Committee on Human Rights* gegründet, das aus zwölf Mitgliedern des Unter- als auch des Oberhauses besteht und dessen Aufgabe es ist, die Wichtigkeit der Konventionsrechte herauszustreichen und Empfehlungen zu geben.

2. Konventionskonforme Auslegung

Die zweite Stufe begründet eine Interpretationsregel, die die Gerichte zu einer konventionskonformen Auslegung von primärer und sekundärer Gesetzgebung aus Westminster verpflichtet, *Sec 3(1) Human Rights Act 1998*. Diese Auslegungsregel gilt sowohl für vor als auch für nach dem *Human Rights Act 1998* erlassene Gesetze. Sie ist eine fundamentale neue Auslegungsregel, weil die Gerichte nicht mehr wie bisher in erster Linie den Willen des Parlaments zu erforschen haben.⁷⁴³ *Sec 3(2)(b)* und *(c)* relativieren diese Auslegungsmöglichkeit aber insofern wieder, als dass sie nicht die *“validity, continuing operation or enforcement of any incompatible primary legislation; and [...] subordinate*

⁷⁴⁰ Vgl dazu den Fall *Malone v Metropolitan Police Commissioner*, [1979] Ch 344 (Abhören von Telefongesprächen). Vgl dazu auch die Entscheidung des EGMR v 02.08.84, *Malone v United Kingdom*, Rs 8691/79, in dessen Folge das Vereinigte Königreich den *Interception of Communications Act 1985* einführt, der das Abhören von Telefongesprächen auf eine gesetzliche Grundlage stellt.

⁷⁴¹ *Sydow*, Parlamentssuprematie und Rule of Law, 55 ff und *Bogdanor*, *The new British Constitution*, 59 zeigen drei Stufen auf, *Fröhlich*, *Von der Parlamentssouveränität zur Verfassungssouveränität*, 131 ff jedoch vier Stufen.

⁷⁴² *Fröhlich*, *Von der Parlamentssouveränität zur Verfassungssouveränität*, 134.

⁷⁴³ *Elias*, *The rise of the Strasbourggeoisie: judicial activism and the ECHR*, 6 f.

legislation if (disregarding any possibility of revocation) primary legislation prevents removal of the incompatibility” in Frage stellen darf.

Die Gerichte legen die Auslegungsregel selbst sogar soweit aus, als dass sie sich auch befugt sehen, den Sinn eines Gesetzes abzuändern:

“[...] the mere fact the language under consideration is inconsistent with a Convention-compliant meaning does not of itself make a Convention-compliant interpretation under section 3 impossible. Section 3 enables language to be interpreted restrictively or expansively. [...] It is also apt to require a court to read in words which change the meaning of the enacted legislation, so as to make it Convention-compliant. In other words, the intention of Parliament in enacting section 3 was that, to an extent bounded only by what is ‘possible’, a court can modify the meaning, and hence the effect, of primary and secondary legislation.”⁷⁴⁴

3. Declaration of incompatibility

Ist den höheren Gerichten⁷⁴⁵ eine konventionskonforme Auslegung nicht möglich, können sie, insbesondere der *Supreme Court*, eine Unvereinbarkeitserklärung (*declaration of incompatibility*) abgeben (vgl. *Secs 4 und 5 Human Rights Act 1998*). Sekundäre Gesetzgebung kann von den Gerichten aufgehoben werden, es sei denn *“primary legislation prevents removal of the incompatibility”*. Die Wirksamkeit des jeweiligen Gesetzes berührt eine solche Erklärung jedoch nicht, vgl. *Sec 4(6) Human Rights Act 1998*. Dieser Mechanismus wurde gewählt, um die Parlamentssouveränität nicht anzutasten, da es den Gerichten eben immer noch nicht möglich ist, ein Gesetz aufzuheben, weil es nicht der EMRK entspricht. Wenn ein Gericht erwägt, eine Unvereinbarkeitserklärung abzugeben, hat die Krone gemäß *Sec 5 Human Rights Act 1998* das Recht (aber nicht die Pflicht), hierüber benachrichtigt und im Falle von

⁷⁴⁴ *Ghaidan (Appellant) v Godin-Mendoza (FC) (Respondent)*, [2004] UKHL 30, Tz 32.

⁷⁴⁵ Die declaration of incompatibility können gem *Sec 4(5) Human Rights Act 1998* die folgenden Gerichte abgeben: der *Supreme Court*; das *Judicial Committee des Privy Council*; der *Court Martial Appeal Court*; in Schottland der *High Court of Justiciary* (wenn er nicht als erstinstanzliches Gericht entscheidet) oder der *Court of Session*; in England, Wales oder Nordirland der *High Court* oder der *Court of Appeal*; und der *Court of Protection*.

Strafsachen eine Partei des Rechtsstreits zu werden und anschließend mit Erlaubnis des Gerichts oder des *Supreme Court* Berufung oder Revision zum *Supreme Court* zu erheben.⁷⁴⁶

4. Remedial order

Aufgrund der fehlenden Gestaltungsmöglichkeit der Gerichte, ist als viertes Instrument in *Sec 10 Human Rights Act 1998* die Möglichkeit der vereinfachten Änderung des konventionswidrigen Gesetzes im Wege der Sekundärgesetzgebung durch eine *remedial order* geschaffen worden. Da eine solche *remedial order* auch primäre Gesetzgebung abändern kann, ist diese als eine sogenannte *Henry VIII clause* anzusehen.⁷⁴⁷ Diese sog *fast track procedure* ist ebenfalls nicht verpflichtend, jedoch ging die Regierung bei Erlass des *Human Rights Act 1998* davon aus, dass der Unvereinbarkeitserklärung mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit gefolgt würde, nicht zuletzt wohl auch deshalb, weil sonst ein Verfahren vor dem EGMR drohen würde.

Wenn primäre oder sekundäre Gesetzgebung für mit der EMRK unvereinbar erklärt wurde, kann der zuständige Minister also den Weg der *remedial order* beschreiten “*if there are compelling reasons*” (*Sec 10(2)*). Was “*compelling reasons*” sind, sagt das Gesetz nicht, allerdings wird wohl davon ausgegangen, dass die Voraussetzungen für die Frage ob oder ob nicht solche Gründe vorliegen, strenger sein dürften als der normale ministerielle Entscheidungsspielraum es hergibt.⁷⁴⁸ *Schedule 2* des *Human Rights Act 1998* legt das genaue Verfahren fest: Gemäß *Schedule 2(2)* und (3) muss der Minister seinen Entwurf beiden Parlamentshäusern vorlegen, die frühestens 60 Tage nach Vorlage darüber entscheiden müssen, das gilt auch für sonstige Stellungnahmen und Änderungsvorschläge. Sollte der Minister der Meinung sein, dass ein besonders dringlicher Fall vorliegt, muss er dies dem Parlament darlegen und begründen, wobei er 60 Tage ab der Begründung erneut dem Parlament etwaige Stellungnahmen und Änderungen vorlegen muss. 120 Tage nach der Vorlage verliert die *remedial order* automatisch ihre Gültigkeit, wenn sie nicht vom Parlament genehmigt wurde, vgl *Schedule (2)(b)* und (4).

⁷⁴⁶ Durch einen “(a) Minister of the Crown (or a person nominated by him), (b) a member of the Scottish Executive, (c) a Northern Ireland Minister, (d) a Northern Ireland department”, vgl *Sec 5(2) Human Rights Act 1998*.

⁷⁴⁷ *Feldman*, *Extending the Role of the Courts: The Human Rights Act 1998*, PH 2011, 65 (77). Vgl zu den *Henry VIII clauses* auch oben S 122, Fn 517.

⁷⁴⁸ *Hardie*, *Declarations of incompatibility and the fast-track legislative procedure*, SLR 1999, 210 (213 f).

Seit dem Inkrafttreten des *Human Rights Act 1998* am 2. Oktober 2000 gab es bis zum 16. Dezember 2009 26 Unvereinbarkeitserklärungen, wovon:

- 17 (ganz oder teilweise) rechtskräftig geworden sind,
- acht in einem Berufungsverfahren aufgehoben worden sind, und
- über eine zur Zeit dieser Zusammenstellung gerade die Berufung stattfand.

Von den 17 Unvereinbarkeitserklärungen, die rechtskräftig geworden sind,

- wurden zehn im Wege der primären Gesetzgebung geändert,
- wurde eine durch eine *remedial order* gemäß *Sec 10 Human Rights Act 1998* geheilt,
- bezogen sich vier auf Bestimmungen, die bereits von neu in Kraft getretenen Gesetzen zum Zeitpunkt der Erklärung beseitigt wurden und
- wird über zwei noch eine Entscheidung getroffen, wie der Unvereinbarkeit abgeholfen werden kann.⁷⁴⁹

Auch im Jahr 2011 stellte sich dies Statistik nicht anders dar, wurden doch bisher nur drei *remedial orders* erlassen, was wohl größtenteils an der strengen Vorlageprozedur an das Parlament zusammenhängt.⁷⁵⁰ Nach zwölf Jahren des Inkrafttretens des *Human Rights Act 1998* kann eine negative oder positive Auswirkung des Systems der *remedial order* auf die Parlamentsouveränität zurückblickend also auch nicht festgestellt werden.⁷⁵¹

III. Ausreichende Inkorporierung der EMRK?

Eine der Hauptschwächen des *Human Rights Act 1998* ist die Tatsache, dass britische Gerichte primäre Gesetzgebung weder für nichtig noch für unanwendbar erklären dürfen.⁷⁵² Eine weitere Schwäche des Systems der Unvereinbarkeitserklärung ist aus „menschenrechtlicher Sicht“ darin zu sehen, dass die Gerichte auch nicht verpflichtet sind, diese abzugeben: “[...] *the court*

⁷⁴⁹ Ministry of Justice, Responding to Human Rights Judgments: Government Response to the Joint Committee on Human Rights Thirty-first Report of Session 2007-08, 2009, S 41.

⁷⁵⁰ *Feldman*, Extending the Role of the Courts: The Human Rights Act 1998, PH 2011, 65 (82).

⁷⁵¹ *Feldman*, Extending the Role of the Courts: The Human Rights Act 1998, PH 2011, 65 (82).

⁷⁵² Vgl für die Frage, ob sie es dennoch dürfen sollten unten S 202 f.

[...] *may make a declaration of that incompatibility*⁷⁵³. Daraus folgt, dass selbst für den Fall, das ein Konventionsverstoß durch ein Gericht ausgemacht wird, keine Verpflichtung besteht, die Unvereinbarkeitserklärung abzugeben und das Gericht somit *de facto* letzten Endes einen Konventionsverstoß erlauben kann ohne dies weiter zu begründen.⁷⁵⁴ Ebenso unbefriedigend ist die Tatsache, dass das Gericht zwar sekundäre Gesetzgebung für nichtig – weil *ultra vires* – erklären darf, dies jedoch dann nicht, wenn primäre Gesetzgebung dies verhindert. Auch in diesem Fall kann das Gericht nur eine Unvereinbarkeitserklärung abgeben.

Fraglich ist insbesondere, ob die Unvereinbarkeitserklärung ein ausreichendes Mittel ist, um die Rechte der EMRK durchzusetzen, insbesondere um Art 13 EMRK gerecht zu werden, der bestimmt:

„Sind die in der vorliegenden Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten verletzt worden, so hat der Verletzte das Recht der Beschwerde bei einer nationalen Instanz einzulegen, selbst wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben.“

Da Art 13 EMRK auch nicht in das britische Recht inkorporiert wurde und *Sec 1(1)(a)* des *Human Rights Act 1998* Art 13 EMRK folgerichtig bewusst ausklammert, kann man wohl auch nur von einer Teilinkorporierung der EMRK sprechen. *Vernon Bogdanor* geht sogar soweit zu sagen, dass “[i]t is thus incorrect to say that the European Convention has been incorporated into law”.⁷⁵⁵ Vergegenwärtigt man sich diesen Wortlaut vor dem Hintergrund, dass es den britischen Gerichten nicht möglich ist, ein Gesetz für nichtig, sondern nur für unvereinbar mit der EMRK zu deklarieren, so ist festzuhalten, dass die EMRK eben doch nicht zur Gänze in das britische Recht inkorporiert wurde, da ja das Heilen einer Verletzung der EMRK letzten Endes dem Parlament, nicht einer „innerstaatlichen Instanz“ (Art 13 EMRK) obliegt und nicht automatisiert ist.

Mit der generellen Frage, ob die britischen Vorkehrungen des *Human Rights Act 1998* in Praxis und Theorie ausreichend sicher sind, hatte sich auch der Europäische Gerichtshof für

⁷⁵³ *Sec 4(2) Human Rights Act 1998*, Hervorhebung vom Verfasser.

⁷⁵⁴ *Branch*, *Parliamentary Supremacy or Political Expediency?*, *SLR* 2002, 59 (71).

⁷⁵⁵ *Bogdanor*, *The new British Constitution*, 60.

Menschenrechte in Straßburg zu befassen. In dem Fall aus dem Jahr 2008 *Burden v The United Kingdom*⁷⁵⁶ hatte der Beschwerdeführer, ohne zu versuchen, eine Unvereinbarkeitserklärung vor den heimischen britischen Gerichten zu erreichen, direkt eine Individualbeschwerde vor dem EGMR in Straßburg eingereicht. Die britische Regierung argumentierte, dass er deshalb nicht den innerstaatlichen Rechtsweg ausgeschöpft habe und damit die Voraussetzungen von Art 35 Abs 1 EMRK (Zulässigkeitsvoraussetzungen der Individualbeschwerde) nicht vorgelegen hätten. Der EGMR entschied, dass die Unvereinbarkeitserklärung aus zwei Gründen nicht ausreichend sei:

*“first, because a declaration was not binding on the parties to the proceedings in which it was made; and, secondly, because a declaration provided the appropriate minister with a power, not a duty, to amend the offending legislation by order so as to make it compatible with the Convention.”*⁷⁵⁷

Gleichzeitig betonte der Gerichtshof aber auch:

*“It is possible that at some future date evidence of a long-standing and established practice of ministers giving effect to the courts’ declarations of incompatibility might be sufficient to persuade the Court of the effectiveness of the procedure. At the present time, however, there is insufficient material on which to base such a finding.”*⁷⁵⁸

Hiermit gibt das Straßburger Gericht dem britischen System eine Bewährungschance. Das heißt, dass wenn in unbestimmter Zukunft das Prozedere so sehr erstarkt sein sollte, dass man von einer Konvention sprechen kann, dass dann auch eine ausreichende Möglichkeit für den Bürger besteht, die Regierung über die Gerichte in die Pflicht zu nehmen. Bis dahin aber ist zumindest aus der Perspektive Straßburgs klar, dass das britische System der Unvereinbarkeitserklärung im Rahmen des *Human Rights Act 1998* zum jetzigen Zeitpunkt keine ausreichende innerstaatliche Rechtsschutzmöglichkeit darstellt und der britische Untertan und EU-Bürger – er ist ja offiziell noch immer *Subject to the Crown* – somit auch nicht den Rechtsweg im oben genannten Sinne ausschöpfen kann und muss.

⁷⁵⁶ *Burden v The United Kingdom*, Rs 13378/05, ECHR 2008.

⁷⁵⁷ Tz 36.

⁷⁵⁸ Tz 36.

IV. Verfassungsrechtliche Auswirkungen

Da wie oben bereits erwähnt der *Human Rights Act 1998* in *Sec 3* bestimmt, dass Gerichte alle, also auch dem *Human Rights Act 1998* zeitlich nachfolgende Gesetze (“*whenever enacted*”) der konventionskonformen Auslegung unterziehen müssen, entsteht hier ein Widerspruch zur *Doctrine of Implied Repeal*,⁷⁵⁹ die besagt, dass ein späteres entgegenstehendes Gesetz das frühere – implizit – verdrängt. Geht man nun mit der herrschenden Meinung der britischen Lehre davon aus, dass die *Doctrine of Implied Repeal* ein Ausfluss der Parlamentsouveränität ist, so müsste daraus folgen, dass der *Human Rights Act 1998* und damit die Durchsetzbarkeit der EMRK implizit durch ein nach ihm erlassenes Gesetz abgeändert werden kann. Zwar wird der Fortbestand des späteren Gesetzes durch den *Human Rights Act 1998* nicht berührt, da dieses spätere Gesetz ja entweder im Lichte des *Human Rights Act 1998* interpretiert werden muss (*Sec 3*[1]) oder es „lediglich“ einer Unvereinbarkeitserklärung unterliegt (*Sec 4*[2]), jedoch kann nur eine explizite Abänderung des *Human Rights Act 1998* (*explicit repeal*) dessen Regelungsgehalt abändern oder ihn gar aufheben.⁷⁶⁰ Das Parlament ist also *de facto* in seiner Macht beschränkt und nicht mehr souverän, da ein *Implied Repeal* des *Human Rights Act 1998* nicht mehr möglich ist. Der *Human Rights Act 1998* ist damit neben dem *European Communities Act 1972* ein weiteres Gesetz, das als Quasi-Verfassungsgesetz gekennzeichnet werden kann, denn wie der *European Communities Act 1972*⁷⁶¹ auch schränkt der *Human Rights Act 1998* den bis *dato* wichtigsten Grundsatz des britischen Verfassungssystems, das Prinzip der Parlamentsouveränität, ein.⁷⁶² Das Parlament hat sich also auch hier beschränkt und es gibt mit dem *Human Rights Act 1998* ein weiteres Gesetz, das das Parlament nicht im Wege des *Implied Repeal* ändern kann.

Eine weitere Konsequenz des *Human Rights Act 1998* ist, dass Grundrechte im Vereinigten Königreich nunmehr eher durch Verfassungsprinzipien begründet werden. Bisher hielt man sich immer noch an die *Diceysche* Auffassung, dass nicht damit zu rechnen sei, dass das Parlament Gesetze erlässt, welche Menschenrechte verletzen. *Dicey* war zwar ein großer Verfechter der *Rule of Law*, jedoch beschränkte er deren Anwendungsbereich zum größten Teil

⁷⁵⁹ Vgl hierzu ausführlich oben S 102 f.

⁷⁶⁰ Vgl dazu auch *Bradley, Anthony*, The Sovereignty of Parliament – Form or Substance? in: *Jowell/Oliver (Hrsg)*, The Changing Constitution, 25 (56).

⁷⁶¹ Oben S 95 ff.

⁷⁶² Vgl ausführlich und im Einzelnen zu den Auswirkungen des *Human Rights Act 1998* insbesondere auf die Parlamentsouveränität *Fröhlich*, Von der Parlamentsouveränität zur Verfassungssouveränität, 142 ff.

auf das Handeln der Exekutive und nicht auf das Handeln der Legislative. Das Parlament galt somit als Garant der Menschenrechte. Nunmehr ist klar, dass durch den *Human Rights Act 1998* die Grundrechte der EMRK selbst zum Verfassungsprinzip werden und die Gerichte damit auch gegenüber dem Parlament dieses Verfassungsprinzip verteidigen müssen, auch wenn sie *de lege* nicht verpflichtet sind, eine Unvereinbarkeitserklärung abzugeben. Durch den *Human Rights Act 1998* wurde das Verfassungssystem Großbritanniens in eine Demokratie, die auf Grundrechten beruht, umgewandelt:

*“In the development of our country towards becoming a true constitutional state the coming into force of the Human Rights Act [...] was a landmark [...] By the Human Rights Act Parliament transformed our country into a rights-based democracy. By the 1998 Act Parliament made the judiciary the guardians of the ethical values of our bill of rights.”*⁷⁶³

Die großen verfassungsrechtlichen Auswirkungen bestätigen auch kritische Stimmen, wenn sie konstatieren, dass sich eine Regierung, die sich an einer Unvereinbarkeitserklärung orientiert und mithin ein Gesetz abändert, eine *“de facto strike down power”* der Gerichte anerkennen, die ihnen unter dem *Human Rights Act 1998* nicht zukäme.⁷⁶⁴

Zusammenfassend kann man sagen, dass der *Human Rights Act 1998* zwar die Parlamentssouveränität nicht abgeschafft hat, dem Parlament, der Exekutive und den Gerichten aber ein Instrumentarium zur Hand gibt, das es ihnen ermöglicht, der Bedeutung der Menschenrechte und ihren Auswirkungen gerechter zu werden. Der *Human Rights Act 1998* ist der Versuch, einen Kompromiss zwischen der Doktrin der Parlamentssouveränität und der Doktrin der *Rule of Law* zu finden, indem Parlament, Regierung und Gerichte dazu gezwungen werden, die Grundrechte der EMRK einzuhalten. Genau hierin wird teilweise aber auch eine Gefahr gesehen, nämlich dass durch diesen Kompromiss eine Verfassungskrise hervorgerufen wird.⁷⁶⁵

Dies lässt sich am besten mit dem Fall *Jackson*⁷⁶⁶ aus dem Jahr 2005 illustrieren, in dem es um die Rechtmäßigkeit des *Hunting Act 2004* ging, und ob dessen Erlass auf Grundlage der

⁷⁶³ *Steyn*, Laying the foundations of human rights law in the United Kingdom, E.H.R.L.R. 2005, 349 (354).

⁷⁶⁴ *Fergal*, The Human Rights Act and Juridification: Saving Democracy from Law, Politics 2010, 91 (92 f).

⁷⁶⁵ *Bogdanor*, The new British Constitution, 83.

⁷⁶⁶ *Jackson and others v Her Majesty's Attorney General*, [2005] UKHL 56.

*Parliament Acts 1911 und 1949*⁷⁶⁷ rechtmäßig gewesen sei. Der *Hunting Act 2004*⁷⁶⁸ verbietet das Jagen mit Hunden in England und Wales, insbesondere von Füchsen. Die Hauptfrage des Falls betraf die Tatsache, dass der *Hunting Act 2004* im Einklang unter Zugrundelegung der *Parliament Acts 1911 und 1949*, also ohne die Zustimmung des *House of Lords* erlassen wurde, und ob es verfassungsrechtliche Grenzen gäbe, die das Parlament daran hindern, bestimmte Sachverhalte ohne die Zustimmung des *House of Lords* zu regeln. Gewissermaßen ging es also um die Frage, wann ein Gesetz oder eine Gesetzesänderung nur mit Zustimmung beider Parlamentskammern erlassen werden kann. Das Hauptargument der Kläger zielte darauf ab, dass ein unter den *Parliament Acts 1911 und 1949* erlassenes Gesetz wie der *Hunting Act 2004* keine “primary legislation” sei, “because it depends for its validity on a prior enactment, and legislation is not primary where that is so”.⁷⁶⁹ Auch wenn solche Gesetze keine sekundäre Gesetzgebung im klassischen Sinn seien wie zB Verordnungen, so seien solcherlei Gesetze zumindest offen für eine richterliche Kontrolle. Das *House of Lords* hat hier zwar die Rechtmäßigkeit des Gesetzes insbesondere in Hinblick auf die Rechtmäßigkeit des *Parliament Act 1949* festgestellt und insbesondere auch die *Parliament Acts 1911 und 1949* sowie den *Hunting Act 2004* als *primary legislation* bestätigt.⁷⁷⁰

Bemerkenswert an diesem Fall sind jedoch die damit im Zusammenhang stehenden verfassungsrechtlichen Ausführungen einiger Lordrichter, die betonten, dass das Prinzip der Parlamentsouveränität nicht unantastbar sei, da es ein juristisches Konstrukt ist, das dem *Common Law* entstamme. Deshalb sei es nicht ausgeschlossen, dass es eines Tages abgelöst werde:

“The classic account given by Dicey of the doctrine of the supremacy of Parliament, pure and absolute as it was, can now be seen to be out of place in the modern United Kingdom. Nevertheless, the supremacy of Parliament is still the general principle of our constitution. It is a construct of the common law. The judges created this principle. If that

⁷⁶⁷ Siehe hierzu ausführlich oben S 78 ff.

⁷⁶⁸ Abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/37/contents> (23.06.13).

⁷⁶⁹ *Jackson and others v Her Majesty's Attorney General*, [2005] UKHL 56, Tz 22.

⁷⁷⁰ Eine weitere Klage mit angeblichen Verstößen gegen Art 8, 11, 14 EMRK und Art 1 des ersten Zusatzprotokolls der EMRK sowie gegen Art 28, 39 und 49 EG (nunmehr Art 34, 45 und 56 AEUV) zum High Court wurde im November 2007 vom House of Lords in dritter Instanz abgewiesen, *R (on the application of Countryside Alliance and others) v Her Majesty's Attorney General and another*, [2007] UKHL 52.

is so, it is not unthinkable that circumstances could arise where the courts may have to qualify a principle established on a different hypothesis of constitutionalism. In exceptional circumstances involving an attempt to abolish judicial review or the ordinary role of the courts, the Appellate Committee of the House of Lords or a new Supreme Court may have to consider whether this is a constitutional fundamental which even a sovereign Parliament acting at the behest of a complaisant House of Commons cannot abolish."⁷⁷¹

Lord Hope schloss sich dieser bis dato noch nie so deutlich ausgesprochenen Kritik an:

"Our constitution is dominated by the sovereignty of Parliament. But Parliamentary sovereignty is no longer, if it ever was, absolute. [...] It is no longer right to say that its freedom to legislate admits of no qualification whatever. Step by step, gradually but surely, the English principle of the absolute legislative sovereignty of Parliament which Dicey derived from Coke and Blackstone is being qualified. [...] The rule of law enforced by the courts is the ultimate controlling factor on which our constitution is based."⁷⁷²

Die Leistung des *Human Rights Act 1998*, so der Grundtenor dieses Urteils, besteht also nicht mehr und nicht weniger darin, dass er eine neue britische Rechtsordnung geschaffen hat. Dies bedeutet schlussendlich, dass das Parlament erst durch den *European Communities Act 1972* und dann durch den *Human Rights Act 1998* seine Befugnisse selbst beschränkt hat.

Hierin zeigt sich aber auch das Konfliktpotential, das der *Human Rights Act 1998* in sich birgt. Während die Regierung und die meisten Parlamentsabgeordneten der Meinung sind, dass Menschenrechtsfragen auf der parlamentarischen Ebene zu lösen sind, sind die Gerichte gleichzeitig gehalten, diese Fragen auf der judikativen Ebene zu klären. Wie weiter oben bereits gezeigt wurde,⁷⁷³ ist es die von Hart identifizierte *Rule of Recognition*, die das britische Verfassungssystem aufrecht erhält und die das Prinzip der Parlamentsouveränität zwar nicht bedingt aber beinhaltet. Wenn nun die Judikative entgegen der Exekutive und entgegen der Legislative der Meinung ist, dass in erster Linie die *Rule of Law* und nicht die Parlamentsouveränität den Kern des britischen Verfassungsgefüges bildet, so glaubt die eine von der anderen Seite in letzter Konsequenz, dass ein Verfassungsbruch im Raum steht. Der *Human Rights Act 1998* wirft in Folge also auch die Frage auf, ob sich die Gerichte dem

⁷⁷¹ Lord Steyn in: *Jackson and others v Her Majesty's Attorney General*, [2005] UKHL 56, Tz 102.

⁷⁷² *Jackson and others v Her Majesty's Attorney General*, [2005] UKHL 56, Tz 104 und 107.

⁷⁷³ Oben S 58 f.

expliziten Willen des Parlaments widersetzen dürfen, indem sie ein Gesetz schlicht nicht anwenden.

Grundsätzlich wenden britische Gerichte nunmehr das sog Legalitätsprinzip an. Danach kann eine konventionskonforme Auslegung immer dann vorgenommen werden, solange der fragliche Wortlaut des betroffenen Gesetzes dem nicht explizit entgegensteht:

“[...] Parliament must squarely confront what it is doing and accept the political cost. Fundamental rights cannot be overridden by general or ambiguous words. This is because there is too great a risk that the full implications of their unqualified meaning may have passed unnoticed in the democratic process. In the absence of express language or necessary implication to the contrary, the courts therefore presume that even the most general words were intended to be subject to the basic rights of the individual. In this way the courts of the United Kingdom, though acknowledging the sovereignty of Parliament, apply principles of constitutionality little different from those which exist in countries where the power of the legislature is expressly limited by a constitutional document.”⁷⁷⁴

Was würde aber passieren, wenn es eben ein solches Gesetz gäbe, das explizit gegen die EMRK verstieße und das auch nicht mehr im Wege der Auslegung nach *Sec 3 Human Rights Act 1998* „gedehnt“ werden könnte? Im Jahr 2004 hätte es mit der ursprünglichen Version der *Asylum and Immigration Bill* beinahe einen solchen Fall gegeben. Dieser Entwurf hätte die richterlichen Überprüfungsmöglichkeiten von Asylanträgen *de facto* zur Gänze eliminiert, indem ein neues Tribunal geschaffen werden sollte und dem *High Court* die Möglichkeit genommen werden sollte, über Verletzungen des Asylrechts zu entscheiden. Der Entwurf wurde letztendlich aber abgeändert, nachdem zwei ehemalige Lordkanzler sich dagegen aussprachen.⁷⁷⁵

Vor dem Inkrafttreten des *Human Rights Act 1998* wären die Gerichte wohl noch davon ausgegangen, dass es *“the duty of our Courts to follow the statute of our Parliament”⁷⁷⁶* sei und

⁷⁷⁴ *Regina v Secretary of State for the Home Department Ex Parte Simms (A.P.)*, [2000] 2 AC 115 (131).

⁷⁷⁵ *Elias*, *The rise of the Strasbourg-ism: judicial activism and the ECHR*, 5. Vgl auch *The Guardian profile* v 05.03.04: “The fear is that [the judges] could invoke what the Liberal Democrat peer and *QC Lord Goodhart* called the ‘nuclear option’- refusing to enforce the clause and allowing cases to go the high court nevertheless.”, abrufbar unter <http://www.guardian.co.uk/politics/2004/mar/05/ukcrime.immigrationandpublicservices>.

⁷⁷⁶ *Macarthy v Smith*, [1979] 3 All ER 325 (329), CA, vgl auch oben S 118 ff.

dass *“the courts could not hold [such] Act of Parliament invalid.”*⁷⁷⁷ Nunmehr scheinen sich aber Stimmen zu mehren, die – vorausgesetzt, es gäbe einen solchen eklatanten Verstoß gegen Konventionsrechte – davon ausgehen, dass die Gerichte einem solchen Gesetz widersprechen und es unangewendet lassen müssten.⁷⁷⁸ Auch die in diesem Unterabschnitt oben dargestellten Ausführungen der Lordrichter *Steyn* und *Hope* im Fall *Jackson* gehen in diese Richtung: Denn wenn, wie *Lord Steyn* ausführt, die Parlamentssouveränität eine Konstruktion des *Common Law* ist,⁷⁷⁹ so könnten die Gerichte auch das Prinzip der Parlamentssouveränität abändern, denn ihnen obläge es, das *Common Law* zu gestalten. Argumentiert man nun aber mit *Wade*, der meint, dass die Parlamentssouveränität *“ultimate and unalterable by any legal authority”* sei,⁷⁸⁰ so können die Gerichte sie eben nicht aus freien Stücken abändern, sondern nur deshalb, weil eine grundlegende Umwälzung von konstitutiven Umständen stattfindet, die weder durch die Gerichte und auch nicht durch den juristischen Souverän Parlament, sondern durch den politischen Souverän Volk initiiert wird.⁷⁸¹

Wohin dieser sich abzeichnende Streit führt, der letzten Endes bedeutet, dass zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abgeschätzt werden kann, was unter der britischen Verfassung zu verstehen ist, wird jedoch mehr und mehr das britische Schrifttum und die Gerichte zu beschäftigen haben.⁷⁸²

Tatsache ist aber, dass eine Situation, in der die Gerichte ein explizit formuliertes Parlamentsgesetz nicht anwenden oder gegen dessen Bestimmungen handeln könnten, denkbar und nicht unrealistisch geworden ist. Insofern kann man zwar nicht schlussfolgern, dass die Gerichte eine Nichtanwendung von konventionswidrigen Gesetzen einer Unvereinbarkeitserklärung vorziehen würden, da die Unvereinbarkeitsklärung schlussendlich doch eine Heilung des konventionswidrigen Zustandes mit sich bringt. Solange dies gewährleistet ist und sich in der Praxis nicht herausstellt, dass die Unvereinbarkeitsklärung kein wirksames Heilmittel ist, solange also sich Regierung und schlussendlich auch das Parlament dem Druck

⁷⁷⁷ *Madzimbamuto v Lardner-Burke*, [1969] 1 AC 645 (723).

⁷⁷⁸ Vgl. *Elias*, *The rise of the Strasbourg-epoch: judicial activism and the ECHR*, 4 für weitere Nachweise wie *Laws, John*, *Law & Democracy*, P.L. 1995, 72 ff; *Sedley, Stephen*, *Human Rights: a Twenty First Century Agenda*, P.L. 1995, 386 ff und den schon oben (S 95) zitierten *Wolf*, *Droit Public-English style*, P.L. 1995, 57 ff.

⁷⁷⁹ Siehe auch die obigen Ausführungen zur Genese der Parlamentssouveränität im Rahmen des englischen Bürgerkrieges, 60 f.

⁷⁸⁰ *Wade*, *The Basis of Legal Sovereignty*, C.L.J. 1955, 172 (189), vgl. auch schon oben S 66 ff.

⁷⁸¹ Ebenso *Elias*, *The rise of the Strasbourg-epoch: judicial activism and the ECHR*, 5.

⁷⁸² *Bogdanor*, *The new British Constitution*, 83.

einer ausgesprochenen Unvereinbarkeitserklärung beugen, solange wird es ein Gericht auch nicht darauf anlegen, den Willen des Parlaments zu beugen.

Tatsache ist es ebenfalls, dass bisher kein anderes britisches Gesetz das Instrument einer Unvereinbarkeitserklärung kennt und auch keine anderweitigen Planungen in Sicht sind. Hintergrund für diese Tatsache ist, dass bei anderen Gesetzen der außenpolitische Druck einer Europäischen Menschenrechtskonvention zu fehlen scheint; nur dieser Druck vermochte es, die systematische Lücke zwischen einer effektiven Durchsetzbarkeit von Menschenrechten und den ausufernden Seiten einer klassisch verstandenen Parlamentsouveränität aufzudecken. Vor diesem Hintergrund und der soeben beschriebenen *nuclear option* der Gerichte, ein Parlamentsgesetz nicht anzuwenden, wird dann auch verständlich, dass die Unvereinbarkeitserklärung immer das mildere Mittel für die Gerichte sein wird, einen Verstoß gegen die EMRK festzustellen. Insofern kann die Unvereinbarkeitserklärung sich letzten Endes auch förderlich erweisen für den Dialog zwischen Legislative und Judikative.

C. Neue Bill of Rights?

Abschließend soll noch ein Ausblick auf die zukünftigen Veränderungen auf dem Gebiet der Menschenrechte unternommen werden. Seit Jahren kursieren in britischen Medien, aber auch in der britischen juristischen und politologischen Fachliteratur Argumente für und wider eine geschriebene Verfassung und eine (neue) *Bill of Rights*.⁷⁸³ Eine solche neue *Bill of Rights* wird schon seit den 1970ern eingefordert (1974: *Lord Scarman*, 1976: *Sir Keith Joseph*, 1993: *John Smith*).⁷⁸⁴ Mit dem Erlass des *Human Rights Act 1998* schien aber zumindest die politische Motivation für eine *Bill of Rights* zu stagnieren. Mit der neuen Koalitionsregierung änderte sich jedoch auch dies:

*“We will establish a Commission to investigate the creation of a British Bill of Rights that incorporates and builds on all our obligations under the European Convention on Human Rights, ensures that these rights continue to be enshrined in British law, and protects and extends British liberties. We will seek to promote a better understanding of the true scope of these obligations and liberties.”*⁷⁸⁵

⁷⁸³ Sie hierzu im Überblick: *Harrison/Boyd*, *The Changing Constitution*, 83 ff.

⁷⁸⁴ *Harrison/Boyd*, *The Changing Constitution*, 97.

⁷⁸⁵ The Coalition: our programme for Government, Punkt 3, S 11, abrufbar unter http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/409088/pfg_coalition.pdf (23.06.13).

Zumindest zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Passagen, ist unklar, ob dies den *Human Rights Act 1998* unberührt lässt oder nicht. Einigkeit besteht lediglich darin, dass es einer Festschreibung von Freiheitsrechten bedarf. Hier folgt das Vereinigte Königreich dem schon sehr frühen Verständnis der Vereinigten Staaten, das davon ausgeht, dass die öffentliche Gewalt durch subjektive Rechtspositionen eingegrenzt werden muss, was schließlich seinen Niederschlag im IX. Amendement der US-Verfassung fand.⁷⁸⁶

Momentaner Dreh- und Angelpunkt der politischen Debatte ist die sogenannte *margin of appreciation*, also der den Nationalstaaten vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eingeräumte Ermessens- und Beurteilungsspielraum. Wo diese Grenze zwischen multilateraler menschenrechtlicher Verantwortung und einzelstaatlicher Souveränität liegt, konkretisiert sich im Verhältnis eines Staates zu den internationalen Instanzen des Menschenrechtsschutzes durch eben diese *margin of appreciation*.⁷⁸⁷ Britische Stimmen beziehen sich gerne auf diesen, da doch eine *Bill of Rights* die „Eingriffe“ des EGMR reduzieren könnte. So hat der jetzige Premierminister *David Cameron* in einer Rede vor dem *Centre for Policy Studies* – sogar bezugnehmend auf den deutschen Grundrechtskatalog des Grundgesetzes – eine neue *Bill of Rights* eingefordert. Eines der zugrundeliegenden Argumente: *“The existence of a clear and codified British Bill of Rights will tend to lead the European Court of Human Rights to apply the ‘margin of appreciation’.”* Das bedeute, *“Strasbourg will tend to respect and uphold the principles laid down in the Bill of Rights whenever they can.”*⁷⁸⁸

Gegenstimmen lehnen genau dieses Argument ab: *“The lack of interference is not because of the margin of appreciation but because the German Court takes a more stringent approach in protecting the individual in the first place”*, so *Jack Straw* in einer Vorlesung aus dem Jahr 2007.⁷⁸⁹

In Wahrheit aber ist es nicht eine unterschiedliche Auffassung, was die *margin of appreciation* des EGMR bedeutet, sondern die Meinung darüber, ob der *Human Rights Act 1998*

⁷⁸⁶ *Hammer*, Braucht die Rechtstheorie einen Begriff vom subjektiven Recht? Zur objektivistischen Auflösung des subjektiven Rechts bei Kelsen, in: *Paulson/Stolleis (Hrsg)*, Hans Kelsen – Staatsrechtslehrer und Rechtstheoretiker des 20. Jahrhunderts, 176 (182).

⁷⁸⁷ *Hammer/Lukas*, Internationale Menschenrechte als Schutzrechte gegenüber wirtschaftlicher Macht, JRP 2005, 173 (Punkt V 2)

⁷⁸⁸ *Cameron*, Balancing Freedom and Security – a modern British Bill of Rights, Rede v 26.06.2006, abrufbar unter <http://www.guardian.co.uk/politics/2006/jun/26/conservatives.constitution> (23.06.13).

⁷⁸⁹ *Straw*, Mackenzie Stuart Lecture v 25.10.07, Cambridge University, http://www.cels.law.cam.ac.uk/events/Straw_HR_Lecture_text.pdf, S 10 (23.06.13).

eine ausreichende oder eine zu weitreichende Inkorporierung von Menschenrechten in die britische Verfassung darstellt oder nicht. Bemerkenswerterweise scheinen es hier die Konservativen zu sein, die eine weitergehende Grundrechtsgesetzgebung bevorzugen. *Jack Straw* (als Vertreter *Labours* und somit der Partei, die den *Human Rights Act 1998* ins Leben rief) beruft sich indessen auf die Vorzüge des *Human Rights Act 1998* und dessen „breitere, ausbalanciertere Herangehensweise“. Es sei besser, so *Straw*, wenn britische Gerichte die EMRK (via den *Human Rights Act 1998*) parallel zum EGMR auslegten und so einen wichtigen Einfluss auf die Rechtsprechung des EGMR ausübten.⁷⁹⁰

Nachdem auch *Gordon Brown* argumentierte, dass es einer *British Bill of Rights* bedürfe, um den *Human Rights Act 1998* zu ergänzen, eventuell sogar, um eine kodifizierte Verfassung vorzubereiten, ist klar, dass alle drei großen britischen Parteien eine *Bill of Rights* in irgendeiner Form unterstützen. Im August 2008 erschien ein Bericht des parlamentarischen *Joint Committee on Human Rights* mit dem Titel „*A Bill of Rights for the UK?*“⁷⁹¹ mit dem Ergebnis, das eine *Bill of Rights* empfohlen wird:

“*Adopting a Bill of Rights provides a moment when society can define itself. [...] We suggest that a Bill of Rights and Freedoms should give lasting effect to values shared by the people of the United Kingdom: we include liberty, democracy, fairness, civic duty, and the rule of law.*”⁷⁹²

Auch dieser Bericht geht – im Gegensatz zur Position von *David Cameron* – aber davon aus, dass der *Human Rights Act 1998* nicht durch eine neue *Bill of Rights* berührt werden solle. Der Bericht hat empfohlen, folgende Gruppen von Rechten in eine *Bill of Rights* aufzunehmen:

- Bürgerliche und politische Rechte und Freiheiten, wie etwa das Recht auf Leben, das Folterverbot, das Recht auf Familie, Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit sowie ein allgemeines Gleichheitsrecht
- Prozessrechte, wie das des fairen Verfahrens, und des gesetzlichen Richters sowie eines fairen Verwaltungshandelns

⁷⁹⁰ Ebenda.

⁷⁹¹ Joint Committee on Human Rights, *A Bill of Rights for the UK?*, HL165, HC 150, 2007-8, abrufbar unter <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200708/jtselect/jtrights/165/165i.pdf> (23.06.13).

⁷⁹² Ebenda, 5.

3. Teil: Die britischen Verfassungsreformen

- Wirtschaftliche und soziale Rechte darunter das deklaratorische Recht auf eine gesunde Umwelt
- Demokratische Rechte wie das Recht auf freie und gleiche Wahlen, das Recht, am öffentlichen Leben teilzuhaben sowie ein Recht auf Staatsbürgerschaft
- Rechte bestimmter Gruppen wie Kinder, Minderheiten, Behinderte und Verbrechenopfer

Angesichts des britischen Regierungswechsels und der sehr vagen Koalitionsaussage, dass es eine *British Bill of Rights* geben müsse, die Großbritanniens Verpflichtungen unter der EMRK miteinbezieht, die darauf aufbaut und sicherstellt, dass diese Rechte weiterhin Bestandteil des britischen Rechts sind, und die die britischen Grundfreiheiten schützt und ausbaut, ist bisher unklar, ob der *Human Rights Act 1998* die jetzige britische Regierung überdauern wird oder nicht.

Ein Konzept, das den *Human Rights Act 1998* abschafft, gleichzeitig aber die Rechte der EMRK beibehält, wurde auch aus den Reihen der *Conservatives* als illusorisch kritisiert. Auch hier sieht man die Gefahr, dass ein Ersetzen des *Human Rights Act* durch eine *Bill of Rights* zwangsläufig den Ausstieg aus der EMRK bedeuten würde, denn es sei unlogisch, den Zustand vor dem *Human Rights Act 1998* wiederherzustellen, in dem Individuen ihre Konventionsrechte nur vor einem internationalen Gericht geltend machen könnten.⁷⁹³ Ein Ausstieg aus der EMRK auf der anderen Seite würde Großbritannien vom demokratischen Rest Europas isolieren und auch seinen vertraglichen Bindungen als EU-Mitglied widersprechen, da die Rechte der EMRK als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts sind (vgl Art 6 Abs 3 EUV).

⁷⁹³ *Lord Tebbit*, Cameron ‘could scrap’ rights act, BBC News v 25.07.06, abrufbar unter <http://news.bbc.co.uk/2/hi/5114102.stm> (23.06.13).

4. Teil: Wandel der britischen Verfassung

Dass sich die britische Verfassung in einem Reformstadium befindet, das zu mindestens in den Jahren vor der Koalitionsregierung *Cameron* seinesgleichen gesucht hat, haben die im vorherigen 3. Teil dargestellten Verfassungsreformen gezeigt. Vor dem Hintergrund dieser Reformen soll nun im 4. Teil die Frage beantwortet werden, ob die britische Verfassung „lediglich“ einzelne Reformen erfahren hat oder ob darüber hinaus ihr Wesen einem Wandel unterliegt. Es ist die Frage, ob die britische Verfassung auf dem Weg zur Einheit einer rechtlichen (also restriktiven) und politischen (also deskriptiven) Verfassung ist. Um diese Frage beantworten zu können, muss zunächst geklärt werden, welche Aufgaben eine Verfassung erfüllen muss (1. Abschnitt) und wie wichtig das normative Kriterium einer Verfassung ist (2. Abschnitt). Der Ruf nach einer geschriebenen und einheitlich kodifizierten Verfassung ist sodann Teil des 3. Abschnitts, woran anschließend die aktuelle Diskussion um das Für und Wider einer kodifizierten Verfassung dargestellt wird. Im 4. Abschnitt werden im Anschluss die ursprünglich für das Verwaltungsrecht entwickelten *red*, *green* und *amber light*-Theorien und ihre Relevanz für die britische Verfassung im Allgemeinen dargestellt.

1. Abschnitt: Aufgaben einer Verfassung⁷⁹⁴

Entgegen der im 2. Teil dieser Arbeit dargestellten teilweise vertretenen Ansicht,⁷⁹⁵ dass die britische Verfassung nur einen beschreibenden Charakter habe, wäre es zu kurzfristig, die britische Verfassung auf ihren deskriptiven Bestandteil einzuengen. *Augustinus'* Frage „Nimmt man die Rechtsstaatlichkeit weg, was sind Staaten wenn nicht große Räuberbanden? Denn was sind Räuberbanden anderes als Staatswesen im Kleinen?“⁷⁹⁶ ist auch heute noch ein Kernpunkt der politischen Theorie und lässt bei näherer Betrachtung auch für Großbritannien den Schluss zu, dass dessen Verfassung auch einen vorschreibenden, also restriktiven Charakter hat: Der

⁷⁹⁴ Dieser Abschnitt basiert – teilweise wörtlich – auf *Begrich*, Die Verfassung des Vereinigten Königreichs, ihre Reform und ihr Wandel, 8 ff. Zum Zwecke der leichteren Lesbarkeit unterbleibt in weiterer Folge die Kennzeichnung der wortwörtlichen Zitate.

⁷⁹⁵ Siehe oben Fn 257.

⁷⁹⁶ *Augustinus*, De Civitate Dei (426 n. Chr.), Buch IV, Kapitel 4, in: *Dyson (Hrsg)*, The City of God against the Pagans, 147, zitiert in: *Feldman*, None, One Or Several? Perspectives on the UK's Constitution, C.L.J. 2005, 329 (334).

Unterschied zwischen Räuberbanden und Staaten ist, dass Staaten sich durch Verfassungen organisieren oder organisieren sollten und zwar so, dass (potentielle) Räuberbanden daran gehindert werden, ihre Macht willkürlich, unsozial und unverantwortlich wahrzunehmen. So ist es erst die Einheit von rechtlicher (also vorschreibender) und politischer (also beschreibender) Verfassung eines Staates, die ihn zwingt, sich moralischen Werten und Prinzipien zu unterwerfen. Hauptaufgabe einer jeden Verfassung muss es dann auch sein, Macht zu begrenzen.⁷⁹⁷

Nach *Walter Bagehots "The English Constitution"* aus dem Jahr 1867 muss eine Verfassung zwei Ziele erreichen, um erfolgreich zu sein: Sie muss Autorität schaffen und sie muss sodann diese Autorität nutzen; das heißt, dass sie zuerst Loyalität und Vertrauen der Menschen gewinnen muss, um dann dieses Vertrauen und diese Loyalität in den Dienst der Regierungsarbeit zu stellen:

*"Every constitution must first gain authority, and then use authority; it must first win the loyalty and confidence of mankind, and then employ that homage in the work of government."*⁷⁹⁸

Bagehot gilt als Grundsteinleger einer politikwissenschaftlichen Beschäftigung mit dem britischen Rechtssystem und er verfasste sein Werk mit dem Ziel, „die Verfassung vor den Verfassungsrechtlern zu retten“.⁷⁹⁹ *Bagehot* ging es neben der Beschreibung der Aufgaben der britischen Verfassung und der Demontage zweier Fehlannahmen der Verfassung (Gewaltenteilung⁸⁰⁰ und dem Gleichgewicht zwischen Krone, Unterhaus und Aristokratie⁸⁰¹) darum, bei der Beschreibung der britischen Verfassung nicht den Fehler zu machen, das Recht vom Verfassungsleben zu trennen.

David Feldman, Professor für englisches Recht in Cambridge, bezeichnet in seinem Aufsatz *"None, One Or Several? Perspectives on the UK's Constitution"* nicht nur zwei, sondern vier Aufgaben, welche eine Verfassung in erster Linie zu erfüllen hat:⁸⁰²

⁷⁹⁷ *Pelinka*, Grundzüge der Politikwissenschaft, 41 und 43.

⁷⁹⁸ *Bagehot*, *The English Constitution*, 61.

⁷⁹⁹ *Loughlin*, Großbritannien, 234.

⁸⁰⁰ Siehe hierzu Fn 473.

⁸⁰¹ Siehe zu dieser Theorie des Balanced Constitution oben S 42.

⁸⁰² *Feldman*, *None, One Or Several? Perspectives on the UK's Constitution*, C.L.J. 2005, 329 (335 f.).

A. Institutionalisation

Die erste Aufgabe einer Verfassung kann nach *Feldman* darin gesehen werden, eine Institutionalisation sicherzustellen. Die Verfassung etabliert Institutionen im Gefüge der Politik, ordnet ihnen Funktionen zu und überträgt ihnen die für die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Aufgaben nötigen Rechte und Pflichten. Hierbei trägt sie dafür Sorge, dass die Grenzen der Befugnisse der einzelnen Institutionen bezeichnet werden (wenn diese auch nicht unbedingt definiert werden müssen).

B. Kontrollfunktion

Die zweite Aufgabe wird von *Feldman* als „Korsett-Funktion“ (*corsetry function*) bezeichnet. Um zu verhindern, dass die durch die Verfassung geschaffenen Institutionen missbräuchlich agieren, muss die Verfassung Mechanismen bereitstellen, die dafür sorgen, dass sich die Institutionen in den Grenzen ihrer Macht bewegen, dass sie ihren Pflichtenkreis einhalten, und dass sie für ihre Fehler verantwortlich gemacht werden können. Hierbei geht es darum, die Bereiche der Politik zu bändigen, die sich in unerwünschte Bereiche ausdehnen. In den Worten *Feldmans* nimmt das Korsett die Form der gerichtlichen Nachprüfung und der parlamentarischen Verantwortlichkeit an.

C. Legitimationsfunktion

Die Legitimationsfunktion – *Feldman* spricht wieder bildlich von einer „Anstandsbewahrungsfunktion“ (*decency-preserving function*) – ergibt sich aus den ersten beiden Aufgaben: das Übertragen von Legitimation durch die bewusste Einführung von Regierungsgrundsätzen, die wiederum geschaffen werden, um an die Moral und den Anstand der Eliten und des „einfachen Volks“ innerhalb eines Staates zu appellieren. Durch die Legitimationsfunktion wird letztendlich ein Aggressionsakt in einen Arrest, eine Verweigerung der Unterstützung Armer in staatliche Besonnenheit und eine Verschwörung zu einer Intrige in einen Akt staatlicher Verantwortung verwandelt. *Feldman* verwendet folgendes Bild: Regierungsgrundsätze und Regierungsprinzipien erfüllen für den Staat einen ähnlichen Zweck wie Kleidung für den Menschen. Sie – die Kleidung – verhüllt, was in höflicher Gesellschaft

nicht gezeigt werden kann und sie repräsentiert den Körper auf eine diplomatische Art und Weise, so dass öffentliche Peinlichkeit oder Unbehaglichkeit vermieden wird.⁸⁰³

D. Flexibilitätsfunktion

Die letzte von *Feldman* beschriebene Funktion ist die Flexibilitätsfunktion (*knicker-elastic function*). Danach muss die Verfassung in der Lage sein, sich den wechselnden politischen Verhältnissen anzupassen ohne jedes Mal neu geschrieben werden zu müssen. Diese Flexibilität kann zwar nicht unendlich sein – sonst könnte die Verfassung nicht mehr die ersten beiden Funktionen erfüllen – aber sie muss in der Lage sein, sich dem Druck anzupassen, der durch die dynamische Entwicklung einer organischen Staatsstruktur entsteht. Nach *Feldman* streben Verfassungen nämlich danach, die Zukunft als Antwort auf die Vergangenheit und die Gegenwart zu bauen. Daher müssten Verfassungen in einigen Bereichen unbestimmt bleiben, um so zerstörerischen Auseinandersetzungen Einhalt zu gebieten.⁸⁰⁴ Als Beispiel einer flexiblen („elastischen“) Verfassung kann auch die österreichische Verfassung genannt werden, da es mit Zustimmung von zwei Dritteln der Abgeordneten der beiden Häuser des Parlaments im Wege der „Teiländerung“ (gewöhnliche Änderung) relativ einfach ist, sie zu ändern.⁸⁰⁵ Starr ist die österreichische Verfassung jedoch wenn es um eine Gesamtänderung geht: hier bedarf es gemäß Art 44 Abs 3 B-VG einer „Abstimmung des gesamten Bundesvolkes“. Was unter einer Gesamtänderung zu verstehen ist, ist hingegen nicht geregelt, wobei davon ausgegangen wird, dass die Änderung bestimmter Grundwerte – etwa des Föderalismus- oder des Demokratieprinzips – eine solche Gesamtänderung wäre und daher nur in Form einer Volksabstimmung erfolgen kann.⁸⁰⁶

⁸⁰³ Für das Kleiderbild vgl auch den Aufsatz von *Weiler*, *Fin-de-siècle Europe: Do the new clothes have an Emperor?* in: *The constitution of Europe – “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, 238 ff.

⁸⁰⁴ *Feldman*, *Reform and Reformation: Is there (still) a UK Constitution?*, Vorlesung v 29.03.2006, S 5, Transkript abrufbar unter <http://www.law.cam.ac.uk/docs/view.php?doc=3281> (23.06.13).

⁸⁰⁵ *Pelinka*, *Die Verfassung als Rahmen der Politik*, 3.

⁸⁰⁶ *Pelinka*, ebenda. Auf der Homepage des österr. Parlaments ist von „Veränderungen an wesentlichen Grundätzen“ die Rede, vgl www.parlament.gv.at/PERK/BET/VOLKAB (23.06.13).

E. Fazit

Die soeben aufgeführten Aufgaben und Funktionen einer Verfassung lassen folgenden Schluss zu: Regeln, die zwar in normierender Weise das beobachtete Verhalten einer Gruppe eines politischen Systems wiedergeben würden, können zwar die ersten beiden hier dargestellten Funktionen einer Verfassung erfüllen – sie können also Institutionen schaffen und diese Institutionen zu einem gewissen Grad kontrollieren. Sie können aber nicht die dritte und vierte Funktion (Legitimation und Flexibilität) erfüllen, da Verfassungsregeln eine starke normative Basis haben und gleichzeitig auch brauchen – *Feldman*: “*Constitutional rules have a strongly normative basis*”.⁸⁰⁷

2. Abschnitt: Verfassung als Norm⁸⁰⁸

Wie soeben herausgearbeitet werden konnte, braucht eine Verfassung also, um alle ihre vier Grundaufgaben erfüllen zu können, eine normative Basis. Die schon im 1. Teil⁸⁰⁹ dieser Arbeit dargestellten Verfassungstheorien der englischen Aufklärung von *Bacon*, *Hobbes*, *Locke* über *Harrington* bis hin zu *Milton* haben überdies gezeigt, dass sich Verfassungstheorien und Verfassungsideen im Vereinigten Königreich nicht nur in einer Parallelwelt entwickelten, und dass sie nicht nur das jeweilige politische Leben in normativer Form wiedergaben und wiedergeben. Auch die britische Verfassungsordnung hat eben zu einem gewissen Grade auch moralische und politische Theorien als Grundpfeiler, denn solche Grundpfeiler, mithin Grundprinzipien einer Norm können maßgeblich zu deren Bedeutung beitragen. Auch die britische Verfassungsliteratur wird seit den 1950er Jahren von politischen und institutionellen, weniger von streng juristischen Abhandlungen dominiert. Dies hat seinen Grund darin, dass die britische Verfassung nie als nur rein rechtlich, sondern auch immer als ein großes Ganzes, “*a great entity*”⁸¹⁰, bestehend auch aus Bräuchen, Praktiken und Gewohnheiten angesehen wurde.⁸¹¹ Was aber unterscheidet eine Norm von einer Gewohnheit? Ist es ineffektiver, wenn ein Teil einer Verfassung von Gewohnheiten geprägt ist?

⁸⁰⁷ *Feldman*, None, One Or Several? Perspectives on the UK’s Constitution, C.L.J. 2005, 329 (336).

⁸⁰⁸ Dieser Abschnitt basiert – teilweise wörtlich – auf *Begrlich*, Die Verfassung des Vereinigten Königreichs, ihre Reform und ihr Wandel, 14 ff. Zum Zwecke der leichteren Lesbarkeit unterbleibt in weiterer Folge die Kennzeichnung der wortwörtlichen Zitate.

⁸⁰⁹ Oben S 25 ff.

⁸¹⁰ *Bagehot*, The English Constitution, 59.

⁸¹¹ *Johnson*, Then and Now: the British Constitution, Pol.St. 2000, 118 (119).

In seinem Buch *Practical Reason and Norms* hat *Joseph Raz* eine umfassende Theorie der Normen und Gründe entwickelt. Im Zentrum seiner Theorie stehen Gründe für Handlungen (*reasons for actions*), also die Gründe für eine Person, unter bestimmten Bedingungen eine Handlung zu vollziehen. Für *Raz* ist der Begriff der Gründe der Schlüssel zur Analyse der Normen und Normensysteme.⁸¹² Der Sinn rechtlicher Normen ist es nach *Raz*, ausnahmslos als Grund für eine Handlung (oder ein Unterlassen) zu dienen.

Was aber macht nun eine Norm aus? Hierfür kann auch auf die Unterscheidung von sozialen Regeln (*social rules*) und Gewohnheiten (*habits*) zurückgegriffen werden, welche auf den bereits zur *Rule of Recognition* zitierten⁸¹³ Rechtsphilosophen *H. L. A. Hart* zurückgeht:⁸¹⁴ Soziale Regeln haben mit bloßen Gewohnheiten nach *Hart* gemeinsam, dass das in Frage stehende Verhalten genereller Natur sein muss (wenn auch nicht unveränderlicher Natur). Das heißt, dass dann, wenn sich ein Verhaltensmuster wiederholt, wenn die Gelegenheit es hergibt, es auch im umgangssprachlichen Sinn „die Norm“ ist. *Hart* nennt aber drei auffallende Unterschiede:⁸¹⁵

- (1) Für die Etablierung einer Gewohnheit in einer Gruppe reicht es, dass sich das Verhalten innerhalb dieser Gruppe tatsächlich annähert. Ein teilweise abweichendes Verhalten (*deviations*) schadet der Etablierung der Gewohnheit nicht. Für eine anerkannte soziale Regel oder Norm, die einer Gruppe ein Verhalten vorschreiben soll, reicht das aber nicht aus: Sobald nämlich die anerkannte Regel existiert, wird das Abweichen von ihr als Fehler oder Störung wahrgenommen, das für Kritik offen ist. Die Tatsache also, dass das Abweichen von einer Norm der Kritik zugänglich ist, ist das erste Unterscheidungskriterium nach *Hart*.
- (2) Sobald eine soziale Regel oder Norm (also die, die ein Verhalten vorschreibt) existiert, wird das Abweichen von ihr nicht nur kritisiert, sondern sogar als triftiger Grund (*good reason*) für die Kritik selbst angeführt. Kritik an dem die Norm verletzenden Verhalten ist nach *Hart* insoweit legitim, wie die Forderung nach Unterwerfung unter die Norm es

⁸¹² *Raz*, *Practical Reasons and Norms*, 15, insb 19.

⁸¹³ Oben S 58 f.

⁸¹⁴ *Hart*, *Der Begriff des Rechts*, 66 ff. Die Ausführungen in diesem Abschnitt beziehen sich auf die deutsche Übersetzung.

⁸¹⁵ *Hart*, *Der Begriff des Rechts*, 72 ff.

ist – sowohl aus Sicht derer, die die Norm verabschieden, als auch aus Sicht derer, an welche die Norm sich richtet.

- (3) Als dritten und wichtigsten Unterscheidungspunkt nennt *Hart* den sogenannten internen Aspekt von Regeln (*internal aspect*). Für die Existenz einer Gewohnheit innerhalb einer Gruppe ist es danach nicht nötig, dass sich der Einzelne bewusst ist, dass das fragliche Verhalten allgemein ist und mithin eine Norm darstellt. Im Gegensatz dazu muss es bei sozialen Regeln Gruppenmitglieder geben, die das fragliche, zu normierende Verhalten analysieren, um es dann wiederum als allgemeinen Standard aufstellen zu können, dem die Gruppe im Ganzen folgen muss. Dies ist der interne Aspekt der Norm. Der externe Aspekt (*external aspect*) der Norm wäre wiederum das eingangs beschriebene, normale uniforme Verhalten, das ein Dritter beobachten kann.

Hier schließt sich der Kreis zu den oben dargestellten vier Aufgaben einer Verfassung.⁸¹⁶ Aus den Überlegungen von *Raz* und *Hart* ergibt sich nämlich, dass die Begründung einer Norm ein entscheidender Teil ihrer Stärke ist. Somit kann geschlussfolgert werden, dass insbesondere der von *Hart* identifizierte interne Aspekt von Regeln auch Normen eine entscheidende Stärke zuteilwerden lässt: er sorgt dafür, „*dass die Verhaltensstandards in einer weniger direkten Weise durch Beziehung auf geschriebene oder gesprochene Worte einer bestimmten Person identifiziert werden können. In Ihrer einfachsten Form wird diese Regel in der Weise wirken, dass das zu tun sein wird, was [die gesetzgebende Gewalt] als Handlungen vorschreibt.*“⁸¹⁷ Verfassungsnormen ohne Grundprinzipien mögen zwar insoweit funktionieren, als sie ihre konstitutiven und institutionellen Funktionen wahrnehmen, aber sie werden weitaus weniger effektiv sein, wenn es um die Erfüllung der oben dargestellten Legitimations- und Flexibilitätsfunktionen geht.⁸¹⁸

Zusammenfassend lässt sich an dieser Stelle festhalten, dass das Gesamtgefüge der Verfassungsnormen also auf einer ausreichenden normativen Grundlage stehen muss. Einige der britischen Verfassungsregeln geben aber nicht vor, was der Mensch in Großbritannien (sei er nun [EU-]Bürger oder Untertan der *Queen*) zu tun hat, sondern nur was er tut. Mit anderen Worten: Einige der britischen Verfassungsregeln sind eher deskriptiver als normativer Natur.

⁸¹⁶ Oben S 186 ff.

⁸¹⁷ *Hart*, Der Begriff des Rechts, 74.

⁸¹⁸ Oben S 188 bzw 189.

Die *Diceysche* Version der Parlamentssouveränität verdeutlicht dies beispielhaft, indem sie – jedenfalls bisher – die Abwesenheit jeglicher bindender Werte im Gesetzgebungsprozess behauptet. Ob die britische Verfassung nicht auf dem Weg zur Einheit einer rechtlichen (also restriktiven) und politischen (also deskriptiven) Verfassung ist und damit auch den normativen Grundlagen mehr Bedeutung als bisher beimisst, wird nachfolgend insb. im 4. Abschnitts dieses Teils sowie im 5. Teil untersucht werden.

3. Abschnitt: Eine geschriebene Verfassung für Großbritannien?

Im Folgenden soll kurz aufgezeigt werden, wie es um die Debatte für und wider eine einzelne geschriebene Verfassung für das Vereinigte Königreich bestellt ist. Bester Anknüpfungspunkt für diese Debatte ist die im Oktober 2011 vom *Cabinet Office* veröffentlichte sogenannte *Cabinet Manual*.⁸¹⁹ Hierbei handelt es sich nicht mehr und nicht weniger als um einen Versuch, die Prinzipien und die Prozesse der Regierungsbildung und der Regierungsarbeit in einem Dokument darzustellen. Die *Cabinet Manual* umfasst unter anderem Themen wie “*The Sovereign*”, “*Elections and government formation*”, “*The Executive – the Prime Minister, ministers and the structure of government*”, “*The Executive and Parliament*”, “*Relations with the Devolved Administrations and local government*” sowie “*Relations with the European Union and other international institutions*”.

Die *Cabinet Manual* soll einen Blick auf das Funktionieren der Verfassungsordnung des Vereinigten Königreichs aus Sicht der Exekutive darstellen. Auch wenn die *Cabinet Manual* keine legislative Wirkung haben soll,⁸²⁰ ist genau dies schon jetzt umstritten: So wird die Ansicht vertreten, dass es Umstände geben könne, unter denen die *Cabinet Manual* im Rahmen einer gerichtlichen Überprüfung verwendet werden könnte, um die “*normal expectations of proper process*” festzustellen.⁸²¹ Darüber hinaus wird argumentiert, dass im

⁸¹⁹ *Cabinet Office*, *The Cabinet Manual – A guide to laws, conventions and rules on the operation of government* (Oktober 2011), abrufbar unter <https://www.gov.uk/government/publications/cabinet-manual> (23.06.13).

⁸²⁰ “It is not intended to be legally binding or to set issues in stone. The Cabinet Manual records rules and practices, but is not intended to be the source of any rule.”, *Cabinet Manual*, iv, aaO. .

⁸²¹ Vgl etwa den Verwaltungshistoriker *Peter Hennessy* und den Regierungssekretär *Gus O’Donnell* in: *Political and Constitutional Reform Committee*, Sixth Report, *Constitutional implications of the Cabinet Manual*, Tz 33, abrufbar unter <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpolcon/734/73402.htm> (23.06.13).

Falle von Fehlern der als Guideline gedachten *Cabinet Manual* ein gerichtlicher Feststellungsanspruch auf deren Richtigstellung bestehen könne und für den wahrscheinlichen Fall, dass ein solcher Anspruch regelmäßig vor Gericht geltend gemacht wird, die Gerichte sich in verfassungsrechtliche Themen vorwagen müssten, die bisher „*off-limits*“ waren – damit würde die *Cabinet Manual* als ein „*constitutional catalyst*“ fungieren, womit letzten Endes eine *de-facto*-Rechtsverbindlichkeit verbunden sein würde.⁸²²

Interessanterweise hat die letzte britische Regierung (2007-2010) unter *Gordon Brown* die Frage nach einer geschriebenen Verfassung mit der *Cabinet Manual* verbunden:

“*There is a wider issue - the question of a written constitution - an issue on which I hope all parties can work together in a spirit of partnership and patriotism. I can announce today that I have asked the Cabinet Secretary to lead work to consolidate the existing unwritten, piecemeal conventions that govern much of the way central government operates under our existing constitution into a single written document.*”⁸²³

Die „Idee“ *Browns*, die *Cabinet Manual* als Ausgangspunkt einer einheitlichen kodifizierten Verfassung zu verwenden, ist schnell verworfen worden. So sind sich Lehre,⁸²⁴ aber auch die jetzige Regierung einig,⁸²⁵ dass die *Cabinet Manual* keinerlei solcher Intentionen zugrunde liegen.

Wie im 3. Teil dieser Arbeit gezeigt wurde, sind alle Reformen der britischen Verfassung seit 1997 in Form eines *Act of Parliament*, also eines Parlamentsgesetzes ergangen. Diese Tatsache und auch die im 2. Teil dieser Arbeit beschriebene „Geburt des Typus Verfassungsgesetz“⁸²⁶ gibt Anlass zu der berechtigten Frage, warum sich das britische Volk, die

⁸²² *Richard Gordon QC* in: *Political and Constitutional Reform Committee*, Sixth Report, Constitutional implications of the Cabinet Manual, Tz 33, abrufbar unter <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpolcon/734/73402.htm> (23.06.13).

⁸²³ *Brown*, „Towards a new politics“, Rede vor dem Institute for Public Policy research, v 02.02.2010, S 13, abrufbar unter http://www.ippr.org/uploadedFiles/events/gordon_brown_ippr_feb_10.pdf (23.06.13).

⁸²⁴ Vgl mit Nachweisen *Political and Constitutional Reform Committee*, Sixth Report, Constitutional implications of the Cabinet Manual, aaO, Tz 48.

⁸²⁵ *Mark Harper*, Minister für Politik- und Verfassungsreformen: “There are no current plans to bring forward proposals for the adoption of a codified constitution for the United Kingdom.”, Commons Hansard, Juni 2010, abrufbar unter <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmhansrd/cm100617/text/100617w0007.htm> (23.06.13).

⁸²⁶ Oben S 108 f.

Untertanen der britischen Krone, kein einzelnes niedergeschriebenes Verfassungsdokument gibt. Auch eines der Haupthindernisse auf dem Weg zu einer kodifizierten Verfassung, die Allmacht der Parlamentsouveränität, besteht – auch das konnte bereits gezeigt werden⁸²⁷ – als solche nicht mehr. *Bogdanor* zeigt jedoch weitere Gründe auf, die zumindest zum jetzigen Zeitpunkt das Ziel einer geschriebenen Verfassung in weite Ferne rücken lassen.⁸²⁸

Der erste Grund ist danach die Frage, was alles Bestandteil einer geschriebenen Verfassung werden soll. Da die britische Verfassung bzw der britische Staat nie einen singulären definierenden Moment hatte, der einen Nullpunkt darstellte – wie etwa die Gründung der Bundesrepublik Deutschland oder der Republik Österreich, konnte auch kein Dokument aufgesetzt werden, dass die Grundsätze des „neuen“ Staates neu festschreibt. Die Schwierigkeit bestünde also darin, die ungeschriebene Tradition der britischen Verfassung in Worte zu fassen. Zum einen ergibt sich aus dieser Frage das Problem, ob eine britische Verfassung eine Präambel bräuchte, für die wiederum zwei Gründe sprechen könnten: den britischen Staat einerseits mit seiner asymmetrischen *Devolution* und im Rahmen der internationalen Organisationen wie UN und EU zu umfassen, und ihm andererseits aufgrund der multikulturellen Bevölkerung ein Identifizierungsmoment zu stiften. Zum anderen müsste entschieden werden, ob das Wahl- und Parteiensystem Aufnahme in die Verfassung findet.

Der zweite Grund dafür, dass das Unterfangen der Schaffung einer geschriebenen britischen Verfassung so enorm schwierig werden ließe, ist, dass das britische Regierungssystem mehr als jedes andere auf der Welt auf Verfassungskonventionen beruht⁸²⁹ und auf diese angewiesen ist. Hier müsste zunächst entschieden werden, was zu einer Konvention zählt und was nicht. Hat man diese Hürde einmal genommen, so stünde die nächste Frage an, nämlich, welche der identifizierten Konventionen Aufnahme in die Verfassung finden sollen.

Ein letztes großes Hindernis, so *Bogdanor*,⁸³⁰ wäre die Frage danach, wem es überlassen bliebe, die Verfassung aufzusetzen, sie zu ratifizieren und sie abzuändern. Eine Möglichkeit könnte ein gewählter oder auch ein nicht gewählter Verfassungskonvent sein, eine andere ein von der Regierung eingesetztes Komitee. Die Frage, wer die Verfassung ratifizieren soll, wäre

⁸²⁷ Oben S 106.

⁸²⁸ *Bogdanor*, *The new British Constitution*, 217 ff.

⁸²⁹ Siehe dazu oben S 66 ff.

⁸³⁰ *Bogdanor*, *The new British Constitution*, 228 ff.

ein weiteres Problem: Würde eine geschriebene Verfassung darlegen, dass sie „vom Volk“ gegeben sei, so würde dies der „finale Todesstoß“ für die Parlamentsouveränität sein – das Parlament wäre dann ja durch das Volk legitimiert.

All diese Fragen sind sicherlich nicht unlösbar. Dass diese Frage jedoch in naher Zukunft in Angriff genommen wird, ist jedoch sehr zweifelhaft.

4. Abschnitt: Red und green light-Theorien⁸³¹

Tiefgreifender und aus Sicht des Verfassers auch wichtiger als der Ruf nach einer kodifizierten Verfassung und überaus hart umkämpft ist aber die Frage, ob die britische Verfassung nun „rot“ oder „grün“ ist. Dazu der folgende theoretische Hintergrund.

Zunächst ist es hilfreich, eine rechtsdogmatische Klassifizierung der britischen Rechtswissenschaft vorzunehmen. Hierzu erscheint die von Professor *Sean Coyle* vorgenommene Gruppierung in Positivismus und Idealismus nützlich: Danach existiert zum Einen ein moderater Rechtspositivismus, der das Recht pflegt, ohne es mit moralischen Grundprinzipien zu erklären, und der davon ausgeht, dass die Richter den Umfang des Rechts und dessen Anwendungsbereich bestimmen, ohne auf moralische Entscheidungsgrundlagen zurückzugreifen. Demgegenüber steht ein liberaler Idealismus, in dem das Recht als eine frei strukturierte Sammlung von Prinzipien verstanden wird, welche ihre Grundlage in gemeinsamen Annahmen und Überzeugungen haben, und welche den Inhalt des Rechts anhand bestimmter moralischer Inhalte identifizieren. Das Verhältnis zueinander beschreibt *Coyle* als eine *“running battle between a moderate legal positivism and a species of idealist-inspired liberalism (or ‘liberal idealism’)*“.⁸³² Wie im Folgenden gezeigt werden wird, beschäftigt die britische Rechtswissenschaft auf Grundlage dieser Einteilung mit noch radikaleren Positionen.

Ausgangspunkt dieser nachfolgend darzustellenden noch radikaleren Position ist (ebenfalls) die *Diceysche* Lehre von 1867, wonach in England kein öffentliches Recht existiert und wonach das Verfassungsrecht lediglich Privatrecht darstellt, das sich der Politik angepasst hat (sogenannte *constitutional orthodoxy*). Ein dreiviertel Jahrhundert später ist zwar

⁸³¹ Dieser Abschnitt basiert – teilweise wörtlich – auf *Begrich*, Die Verfassung des Vereinigten Königreichs, ihre Reform und ihr Wandel, 46 ff. Zum Zwecke der leichteren Lesbarkeit unterbleibt in weiterer Folge die Kennzeichnung der wortwörtlichen Zitate.

⁸³² *Coyle*, Positivism, Idealism and the Rule of Law, OJLS 2006, 257 (259).

unbestritten – und das wurde im 2. und 3. Teil dieser Arbeit dargelegt –, dass das Vereinigte Königreich eine Verfassung hat, jedoch besteht erheblicher Streit darüber, wie (und ob) die Verfassung rechtstheoretisch einzuordnen ist.

Der Grund warum die sogleich darzustellenden Positionen gerade nach Erlass des *Human Rights Act 1998* wieder erstarken, ist, dass durch diesen ein etwas geringerer Dialog zwischen Parlament und Judikative stattzufinden scheint.⁸³³ Die Gefährdung dieses Dialogs zeichnete sich schon in der Entwurfsphase des *Human Rights Act 1998* ab, in der die Regierung *Blair* in einem *White Paper* verlautbaren ließ:

*“To make provision in the Bill for the courts to set aside Acts of Parliament would confer on the judiciary a general power over the decisions of Parliament which under our present constitutional arrangements they do not possess, and would be likely on occasions to draw the judiciary into serious conflict with Parliament.”*⁸³⁴

Wie bereits oben beschrieben, halten es aber die britischen Gerichte auch ohne eine gesetzliche Grundlage nicht für ausgeschlossen, dass die *Rule of Law* der Parlamentsouveränität vorgeht, wenn letztere fundamentale Prinzipien der Verfassung wie die *Rule of Law* selbst aushebeln würde.⁸³⁵

In diesem Zusammenhang ist auch die eingangs⁸³⁶ angesprochene englische Theorie der *Balanced Constitution* zu erwähnen, auf die auch *Dicey* Bezug nahm, als er seine Version dieser *balanced constitution* entwickelte, in der die Exekutive auf der einen Seite vom Parlament politisch und auf der anderen Seite von den Gerichten durch das *Common Law* kontrolliert wird. Wie bereits dargestellt und auf *Riklin* Bezug nehmend, muss, zumindest wenn über die britische Verfassung gesprochen wird, von einer Gewaltenteilung, keiner Gewaltentrennung gesprochen werden. Dies hat zur Folge, dass die Richter nicht zur Gänze abgeschirmt sein müssen von der Exekutive. Wie gezeigt wurde, hat der *Human Rights Act 1998* zwar die Judikative gestärkt,

⁸³³ *Bogdanor*; *The new British Constitution*, 84.

⁸³⁴ *White Paper* v 24.10.97 der Labour-Regierung: “Rights Brought Home: The Human Rights Bill”, Cmnd 3782, Tz 2.13, abrufbar unter <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/hoffice/rights/chap2.htm> (23.06.13).

⁸³⁵ Vgl im einzelnen oben S 182 ff, insb den Fall *Jackson* (S 184).

⁸³⁶ Vgl unten S 46.

jedoch sollte es auch möglich sein, dass sich Richter und Parlamentarier austauschen, um so das Verständnis beider Seiten füreinander zu stärken.⁸³⁷

Dieser wünschenswerte Dialog hat bisher aber nicht ernsthaft stattgefunden und die Möglichkeit, einen solchen Dialog zu praktizieren, scheint durch den *Human Rights Act 1998* etwas geringer geworden zu sein. Diese Tatsache lässt das Lager derer, die versuchen eine dogmatische Einteilung der Verfassung vorzunehmen, erstarken. Dieses Lager teilt sich in drei Teile, die anhand der erstmals 1983 von *Carol Harlow* und *Richard Rawlings* entwickelten Ampelfarbenmetapher dargestellt werden sollen:⁸³⁸

Erstens gibt es die sogenannten *green-lighter* (Grünlichter) oder Funktionalisten, die die britische Verfassung als eine rein politische sehen und die Parlamentsouveränität als ihr tragendes Verfassungselement verstehen. Zweitens gehen die sogenannten *red-lighter* (Rotlichter) oder auch konservativen Normativisten davon aus, dass die Verfassung zwingend normativ begrenzt werden muss und sie befürworten eine auf der *Rule of Law* basierende Verfassungsordnung. Diese beiden Theorien beschäftigen sich in ihrem Ursprung ausschließlich mit dem Verwaltungsrecht und insbesondere die *green-light*-Theorie beschäftigte sich vorwiegend mit dem Verhältnis des Bürgers zur öffentlichen Verwaltung. Dazwischen gibt es jedoch drittens den Ansatz des liberalen Normativismus, der davon ausgeht, dass staatliches Handeln durch das Recht kontrolliert werden kann, solange das Recht der Verwaltung einen ausreichenden Spielraum überlässt. Dieser letzte Ansatz wird heute gleichgesetzt mit dem Modell der *amber-light*-Theorie.⁸³⁹ Diese lehnt es ab, das öffentliche Recht einzig in Hinblick auf die Kontrolle der öffentlichen Machtbefugnisse zu definieren, gibt aber dennoch zu, dass das Sich-verlassen auf traditionelle politische Praktiken, um Verantwortlichkeiten und Kontrolle zu etablieren, unzureichend ist, und dass die Erscheinungsformen der politischen Kontrolle gestärkt werden müssen durch eine rechtliche Kontrolle. Die *amber-light* Theorie geht über die *red-* und *green light*-Theorien insofern hinaus,

⁸³⁷ So auch *Bogdanor*, *The new British Constitution*, 85 f.

⁸³⁸ *Harlow/Rawlings*, *Law and Administration*, 22-44.

⁸³⁹ Vgl. *Tomkins*, *In Defence of the Political Constitution*, OJLS 2002, 157 (158 f).

als dass sie auch in der Lage ist, andere Bereiche des Rechts und insbesondere das Verfassungsrecht zu klassifizieren.⁸⁴⁰

Eine besondere Renaissance der *green-light*-Theorien offenbarte sich zuletzt in zwei Büchern über das britische *Public Law* von *Loughlin* und *Tomkins*, die energisch für die Wahrnehmung der britischen als eine politische Verfassung eintreten.⁸⁴¹ Angesichts der seit 1997 andauernden Reformen verwundert folgendes daraus resultierende Phänomen: Je mehr die britische Verfassung an einfacher wahrzunehmenden Formen gewinnt, je mehr sie also aus geschriebenen Normen als aus Übereinkünften und Fallrecht besteht, desto mehr scheint sich ein Widerstand in der britischen Fachwelt gegen die Klassifizierung in eine rechtsnormative Verfassung zu regen. Im Folgenden soll noch genauer herausgearbeitet werden, wofür *red-* und *green-lighter* wirklich stehen. Auch auf die relativ neue *amber-light*-Theorie wird eingegangen werden. Die Auswirkungen dieser Theorien und die Punkte, in denen sie sich unterscheiden, werden anhand eines Vierpunktekataloges dargestellt werden: das Recht, der Staat, die Art der Kontrolle und die Freiheit.⁸⁴²

A. red-lighters oder: die rechtsnormative Verfassung

Durch das Erstarken der politischen Parteien und der parlamentarischen Demokratie konnte das Konzept der *Balanced Constitution*, sei es in den Fassungen von *Dicey* oder *Blackstone* nie wirklich verwirklicht werden. Denn indem die britische Verwaltung stetig an Macht gewann und indem sie Vorschriften schuf, die letzten Endes auch das Leben und die Rechte der Einwohner betreffen, wuchs so der Widerstand einiger Teile der Rechtswissenschaft, die in dieser Entwicklung eine Bedrohung des Parlaments und der Judikative sahen. Die Vertreter dieser Ansicht sind der Meinung, dass die Funktion des Verwaltungsrechts darin liegen müsse, Machtausuferungen des Staates zu kontrollieren und zu verhindern, und dass staatliches Handeln deshalb der Kontrolle der Gerichte unterworfen werden muss.⁸⁴³ Hinter dieser *red-light*-Theorie steht somit die *Rule of Law*.

⁸⁴⁰ *Tomkins*, In Defence of the Political Constitution, OJLS 2002, 157 (159).

⁸⁴¹ *Loughlin, Martin*, The Idea of Public Law, Oxford 2003 und *Tomkins*, Public Law, Oxford 2003.

⁸⁴² Vgl für eine zusammenfassende Darstellung der Theorien: *Tomkins*, In Defence of the Political Constitution, OJLS 2002, 157 (158 f).

⁸⁴³ *Harlow/Rawlings*, Law and Administration, 23.

Die „Rotlichter“ glauben, dass erstens das Recht gegenüber der Politik autonom und hierarchisch höher angesiedelt ist; dass zweitens der Verwaltungsstaat vom Recht kontrolliert werden muss; dass drittens der Weg durch den diese Kontrolle vorgenommen werden sollte, über die Gerichte führen muss, welche wiederum aufgrund von geschriebenem Recht urteilen; und schließlich, dass viertens das Ziel darin besteht, die individuelle Freiheit zu stärken, wobei diese sich darin ausdrückt, das Recht zu haben, von äußeren Einflüssen ferngehalten zu werden. Beachtet werden sollte auch, dass die Gerichte nach dieser Theorie nicht ihr eigenes Fallrecht als Prüfungsmaßstab anlegen, sondern lediglich den Willen des Parlaments vollführen, wobei Parlament in diesem Zusammenhang heißt, dass es nicht als politische Institution betrachtet wird, sondern als souveräner Gesetzgeber.

Der wohl bekannteste Vertreter dieses Theorems ist *Wade*, auf den schon oben als Verfechter der norm- oder regelbasierten Parlamentsouveränität Bezug genommen wurde.⁸⁴⁴ *Wade* ist wohl der größte und einflussreichste „Erbe“⁸⁴⁵ *Diceys*, der mit *Dicey* darüber übereinstimmt, dass die Harmonie der britischen Verfassung bedroht wird durch eine Machtverlagerung vom Parlament zur Regierung.⁸⁴⁶ *Wade* schreibt:

*“The primary purpose of administrative law, therefore, is to keep the powers of government within their legal bounds, so as to protect the citizen against their abuse. The powerful engines of authority must be prevented from running amok.”*⁸⁴⁷

Ein Beispiel anhand der Punkte Recht, Staat, Kontrolle und Freiheit für das Funktionieren der *red-light*-Verfassung könnte in etwa so aussehen: Das Parlament erlässt ein Gesetz, das einem exekutiven Entscheidungsträger ein Ermessen einräumt; dieser trifft dann Entscheidungen, welche auf diesem Ermessen beruhen; und diese Entscheidung wird dann im Wege der gerichtlichen Kontrolle überprüft, und zwar mit dem Ergebnis, dass die Entscheidung für unrechtmäßig erklärt wird, da das Parlament sie so nicht gebilligt habe.

⁸⁴⁴ Oben S 57 f.

⁸⁴⁵ *Harlow/Rawlings*, Law and Administration, 24.

⁸⁴⁶ *Dicey*, Law of the Constitution, 285 f.

⁸⁴⁷ *Wade/Forsyth*, Administrative Law, 4.

B. green-lighters oder: die politische Verfassung

Die „Grünlichter“ sind gegen alle eben dargestellte Ansätze der „Rotlichter“. Ihr Verfassungsbild stellt sich wie folgt dar: Das Recht folge erstens nur aus einem elitären Diskurs über Politik und sei weder von der Politik unabhängig, noch in der Hierarchie über dem Verwaltungsstaat. Die öffentliche Verwaltung sei zweitens kein notwendiges Übel, das toleriert werden müsse, sondern ein positives Attribut, das gebraucht werde. Drittens bestehe das Ziel des Verwaltungsrechts und der Regulierung von Gesetzeswegen nicht lediglich darin, schlechtes Verwaltungshandeln zu verhindern, sondern auch darin, ein gutes Verwaltungshandeln zu stimulieren (und zwar nicht in erster Linie durch Juristen, Gerichte oder einer Regulierung, die auf Gesetzen beruht); und schließlich viertens, dass das Ziel einer *green light*-Verfassung darin bestehe, die individuelle und die kollektive Freiheit zu vergrößern.

Die *green-light*-Theorie entstand in den Jahren zwischen den beiden Weltkriegen und sieht im Verwaltungsrecht ein Mittel zum Zweck des politischen Fortschritts und befürwortet den Verwaltungsstaat.⁸⁴⁸ Einer ihrer ersten Vertreter war *Ivor Jennings*, der 1936 die funktionale Komponente der *green-lighter* in seinem Buch *The Law and the Constitution* – das heimliche Manifest der *Labour Party* seit den 1930er Jahren⁸⁴⁹ – in den Vordergrund stellte, indem er die Forderung aufstellte, dass das Verwaltungsrecht insbesondere folgende Bereiche inkludieren muss:

*“[...] the law relating to public health, the law of highways, the law of social insurance, the law of education, and the law relating to the provision of gas, water, and electricity. These are examples only, for a list of the powers of the administrative authorities would occupy a long catalogue.”*⁸⁵⁰

Die *green light*-Theoretiker wie *Jennings* waren die Vorreiter für die heutigen Verfechter der Theorie der politischen Verfassung. Deren bekanntester Verfechter *John Griffith* fasste dies – vielzitiert und kurz – so zusammen:

⁸⁴⁸ *Wade/Forsyth*, Administrative Law, 31.

⁸⁴⁹ *Sydow*, Parlamentssuprematie und Rule of Law, 18.

⁸⁵⁰ *Jennings*, *The Law and the Constitution*, 194, zitiert in: *Wade/Forsyth*, Administrative Law, 35.

*“The constitution of the United Kingdom lives on, changing from day to day for the constitution is no more and no less than what happens. Everything that happens is constitutional. And if nothing happened that would be constitutional also.”*⁸⁵¹

Wenn für die *red-lighters* die Antwort auf die Frage, was die Verfassung ist, bei den Gerichten und bei der *Rule of Law* zu suchen war, so sahen die *green lighters* dies naturgemäß anders. Für sie lag die Lösung des Problems in einer Alternative zu Gerichten, wobei hier der Terminus Gericht für die Gerichte des *Common Law* steht. Die Idee der *green lighter* war es, ein System von Verwaltungsgerichten zu erschaffen, an dessen oberster Stelle ein Oberverwaltungsgericht (*administrative appeal tribunal*) steht. Der größte Einwand der *green lighter* aber besteht darin, dass das *“law is not and cannot be a substitute for politics”*.⁸⁵² Sie wollen daher die Politik den Politikern überlassen und sind deshalb auch gegen eine geschriebene Verfassung oder eine *Bill of Rights*. Aus diesen Ausführungen ergibt sich, dass die *green-light*-Theorie nicht in gänzlichem Gegensatz zur *red-light*-Theorie steht, sondern, dass auch sie eine gerichtliche Begrenzung – wenn auch in Form von Verwaltungsgerichten – von unrechtmäßigem Verwaltungshandeln vorsieht, dass sie jedoch eine aus ihrer Sicht ausufernde Begrenzung des Verwaltungsstaates durch die Gerichte verhindern wollte. Insofern kann man sagen, dass die *green-light*-Theorie Elemente der *Austinschen* Denkweise beinhaltet, nämlich als dass sie zwar nicht das Vorhandensein einer Körperschaft bestreitet, die in der Lage ist, ein Rechtsmittel für den Machtmissbrauch bereitzustellen, jedoch als dass sie den Einfluss einer solchen Körperschaft auf ein Minimum reduzieren möchte.⁸⁵³

Anhand des eingangs formulierten Vierpunktekataloges Recht, Staat, Kontrolle und Freiheit gestaltet sich bei den *green-lightern* ein Beispiel wie folgt: Eine Beschwerde wird bei einem parlamentarischen Ombudsmann eingereicht; dieser untersucht den Sachverhalt und erstattet der Abteilung der Regierung Bericht, gegen die sich die Beschwerde richtete. Das Ministerium oder die Behörde entschuldigt sich dann bei dem Beschwerdeführer und gewährt unter Umständen Schadenersatz. Der Ombudsmann erstattet wiederum Bericht, und zwar einem Parlamentskomitee, dessen Aufgabe es dann ist, die in Frage stehende Praxis zu verbessern oder Ungerechtigkeiten in Zukunft zu verhindern.

⁸⁵¹ *Griffith*, The political Constitution, MLR 1979, 1 (19).

⁸⁵² *Griffith*, The political Constitution, MLR 1979, 1 (16).

⁸⁵³ Vgl zu *Austin*, derselbe, The Province of Jurisprudence, 168 ff.

C. **amber-lighters** oder: die liberal-normative Verfassung

Die beiden bisher dargestellten Theorien befassen sich in erster Linie mit der Verwaltung bzw mit dem Verwaltungsrecht, denn beide Theorien legen ihr Hauptaugenmerk auf die Frage, wie die öffentliche Verwaltung gerecht sein kann. Keine der beiden Theorien verstehen sich aber als eine allgemeine Theorie des Rechts.⁸⁵⁴ Hier gesellt sich die *amber-light*-Theorie, die Theorie des liberalen Normativismus, hinzu, die auch über das rein Administrative hinausgeht.

Tomkins beschreibt die *amber-lighter* als diejenigen, die erstens wie die *red-lighter* glauben, dass das Recht abstrakt ist und über der Politik steht, zweitens, dass der Staat erfolgreich vom Recht kontrolliert werden kann, wobei der Verwaltung ein gewisser Ermessensspielraum zugedacht wird, drittens, dass der Staat am besten durch die richterliche Herausbildung und Durchsetzung von Rechtsprinzipien kontrolliert werden kann und viertens, dass hierdurch letztendlich die Einhaltung der Menschenrechte sichergestellt wird.⁸⁵⁵ Auch diese Theorie konzentriert sich wie die *red-light*-Theorie mithin auf die Frage der Rechtsmittel.

Ein hierzu passendes Beispiel (Recht, Staat, Kontrolle und Freiheit) sähe wie folgt aus: Das Parlament transferiert die Befugnis zum Erlass von Verordnungen oder Erlässen auf einen Entscheidungsträger und dieser Entscheidungsträger übt sein Ermessen in einer Art und Weise aus, dass die von den Richtern sogenannten fundamentalen oder verfassungsrechtlichen Gewährleistungen beschnitten sind. Dieses Beispiel ist seit dem Inkrafttreten des *Human Rights Act 1998* zur gerichtlichen Praxis geworden, beziehen sich Richter doch immer öfter auf die Verfassungsrechte:

*“We should recognise a hierarchy of Acts of Parliament: as it were ‘ordinary’ statutes and ‘constitutional’ statutes. [...] a constitutional statute is one which (a) conditions the legal relationship between citizen and State in some general, overarching manner, or (b) enlarges or diminishes the scope of what we would now regard as fundamental constitutional rights.”*⁸⁵⁶

⁸⁵⁴ *Tomkins*, In Defence of the Political Constitution, OJLS 2002, 157 (159).

⁸⁵⁵ Ebenda, 160.

⁸⁵⁶ *Laws LJ* in dem schon oben (S 100) zitierten Fall *Thoburn v Sunderland City Council*, [2002] EWHC 195 (Admin), Tz 62.

D. Resümee

Deutlich wird bei Betrachtung dieser drei Theorien, dass die *red-* und die *amber-lighter* die Gerichte priorisieren und die *green-lighter* demokratische oder politische Formen der Rechenschaft und Verantwortlichkeit vorziehen. Sicherlich ist die *amber*-Theorie diejenige, die den größten Gegenpol zur politischen Verfassung bildet. Dies resultiert in der Wahrnehmung großer Teile der britischen Rechtswissenschaft darin, dass hierin eine Herausforderung des Rechts liegt, die nicht nur auf das Verwaltungsrecht beschränkt ist, sondern die darüber hinausgehend einen *liberal-legalism* verkörpert.⁸⁵⁷ In diesem liberalen Legalismus wird sogar eine Bedrohung der Politik gesehen, die letzten Endes sogar zu Despotie führen könne.⁸⁵⁸

⁸⁵⁷ Vgl etwa *Loughlin, Sword and Scales*, 5.

⁸⁵⁸ *Gray, John, Enlightenment's Wake: Politics and Culture at the Close of the Modern Age*, 76, zitiert in: *Loughlin, Sword and Scales*, Fn 4.

5. Teil: Schlussfolgerungen und Konklusion

Die britische Verfassung hat seit 1997 einen steten Wandel vollzogen, der auch unter der Koalitionsregierung *David Camerons* nicht sein Ende gefunden hat. Wie im 3. Teil gezeigt werden konnte, hat die britische Verfassung tiefgreifende Veränderungen erfahren. Die Reformen haben kaum eine Institution der Verfassung unberührt gelassen. Dies konnte zum einen anhand der Reformierung der höchsten Einrichtungen des Landes dargestellt werden: von der Abschaffung aller bis auf 92 Erblords des *House of Lords*⁸⁵⁹ über die Ausgliederung der Rechtsprechungstätigkeit des *House of Lords* in den neuen *Supreme Court* bis hin zur völligen Umgestaltung des Amtes des Lordkanzlers und der Bildung eines Justizministeriums. Zum anderen konnte aufgezeigt werden, dass der lange Weg Großbritanniens zum Einheitsstaat und der Herausbildung des wohl stärksten Parlaments Europas wieder in eine andere Richtung führt, nämlich hin zu einer durch die *Devolution* geprägten Form des Regierens, die den britischen Ländern Nordirland, Schottland und Wales wieder ein Stück Staatlichkeit zurückgibt, und die aus dem Vereinigten Königreich einen *quasi-föderalen* Staat gemacht hat.

Schließlich wurde der neue Grundpfeiler der britischen Verfassung, der *Human Rights Act 1998* identifiziert, der zum einen dem britischen Bürger den Gang nach Straßburg ersparen kann (*Rights brought home*) und zum anderen eine nie zuvor dagewesene Diskussionsintensität über die dogmatische Natur der britischen Verfassung hervorbrachte. Es konnte gezeigt werden, dass der *Human Rights Act 1998* wohl nie die Intention hatte, die Existenz der Parlamentssouveränität zu bedrohen und er tut es auch nicht. Er hat sich aber als eine Brücke zwischen der Parlamentssouveränität und der *Rule of Law* erwiesen. Und obwohl es auch zum jetzigen Zeitpunkt den britischen Gerichten nicht möglich ist, Gesetze für nichtig zu erklären, die gegen die im *Human Rights Act 1998* niedergelegten Rechte der EMRK verstoßen, sondern lediglich die Möglichkeit besteht, diese für unvereinbar mit dem *Human Rights Act 1998* zu erklären, so bedeutet dies dennoch eine immense Stärkung der richterlichen Kontrolle und eine Erweiterung der richterlichen Kontrolldichte. Diese Stärkung hat zu einer Diskussion geführt, die in den akademischen Kampf der politischen gegen die rechtsnormative Verfassung gemündet ist. Dies konnte anhand der Darstellung der *red-*, *green-* und *amber-light-*Theorien veranschaulicht werden.

⁸⁵⁹ Vgl zu den Reformplänen der Regierung *Cameron* oben S 121.

Das Fazit dass an dieser Stelle nach Darstellung dieser umfassenden Reformen gezogen werden muss, lautet, dass die Verfassung Großbritanniens, welche *Dicey* und *Bagehot* so eingehend, vielzitiert und in einer verfassungsrechtlichen Schärfe beschrieben, ja wenn nicht gar niedergeschrieben haben, wie es sie wohl nie zuvor in Großbritannien gegeben hat, dass diese Verfassung nicht länger existiert. Mit *Vernon Bogdanor* soll nach der Erkenntnis, dass die alte britische Verfassung nicht mehr existiert, folgende Frage gestellt werden:

*What, then, has replaced it?*⁸⁶⁰

Die Frage, die diese Konklusion mithin beantworten wird, ist, was die neue britische Verfassung ausmacht und wodurch oder womit die „alte Verfassung“, so wie sie von *Dicey* und *Bagehot* beschrieben wurde, ersetzt wurde. Was für Schlüsse kann man nun aus dem Bild der britischen Verfassung, aus ihrer Reform und aus ihrer wissenschaftlichen Wahrnehmung ziehen? Läuft die Perzeption der britischen Verfassung als eine rein politische oder eine rein rechtsnormative Verfassung auf einen Grabenkampf zwischen Recht und Politik hinaus? Was bringt die Einteilung in *red-*, *amber-* und *green-light*? Steht Großbritannien vor der „Despotie der Gerichte“⁸⁶¹?

Um einer der Antworten auf diese Fragen vorwegzunehmen: Eine Despotie der Gerichte ist nicht zu befürchten, hierhinter kann vielmehr eine dramaturgische Überzeichnung gesehen werden. Denn selbst den eifrigsten Vertretern der oben dargestellten *green-light*-Theorie geht es natürlich nicht um die Abschaffung der Gerichte im Rahmen der Kontrolle der Legislative bzw der Exekutive. So kam auch *Jennings* zu der Auffassung, dass Richter und Gerichte im Rahmen der *judicial review* letzten Endes doch eine Rolle spielen müssen und auch *Griffith* ist der Meinung, dass die Kontrolle der Legislative und der Exekutive bisher große Vorteile brachte und „maßlose Fürsten“ in ihren Schranken hält.⁸⁶² Auch *Loughlin* kommt letzten Endes zu dem Schluss, dass zwar der liberale Normativismus danach strebt, die Politik durch das Recht zu

⁸⁶⁰ *Bogdanor*, *The new British Constitution*, xiii.

⁸⁶¹ Oben Fn 858.

⁸⁶² *Jennings*: „judges must exercise some function“; *Griffith*: „during this century, and especially over the last thirty-five years [judicial review] has brought great benefits and has been a restraint on overweening princes“, zitiert in *Harlow/Rawlings*, *Law and Administration*, 46.

kontrollieren und ihre Macht zu begrenzen, dass dieses Streben aber nicht bedeuten kann, dass das Recht über die Politik obsiegt:

*“With the ascendancy of law as right we do not therefore reach the end of history, or an escape from politics. Instead, this legalization of politics has led primarily to a politicization of law.”*⁸⁶³

Es scheint in Großbritannien also nicht um den „totalen Sieg“ des Rechts über die Politik oder der Politik über das Recht zu gehen. Die Einteilung in die groben zwei Lager – politische oder rechtsnormative Verfassung – muss also nicht zwingend bedeuten, dass man für die eine oder die andere Lösung eintritt, denn es gibt keine *“single finite question”*⁸⁶⁴, die es zu beantworten gäbe.

Anders als in Kontinentaleuropa wo zum Beispiel in Österreich oder Deutschland die Errichtung des Verfassungsgerichtshofes bzw des Bundesverfassungsgerichtes als Ausdruck des Wandels des Politik- und Rechtsstaatsverständnisses verstanden wird und deren Existenz die Frage des Spannungsverhältnisses zwischen dem „Primat der Politik über das Recht“ oder dem „Primat des Rechts über die Politik“ zugunsten des (Verfassungs-)Rechts beantwortet hat,⁸⁶⁵ denke ich, dass ein starres Verharren in den Metaphern der Ampelfarben rot-gelb-grün vermieden werden sollte, weil so niemandem gedient ist: nicht der britischen Verfassung, nicht dem britischen Staatsvolk und nicht den seit 1997 andauernden Veränderungen, die dahin deuten, dass die britische Verfassung beides sein will: politisch *und* rechtsnormativ. Es darf nicht einfach erwartet werden (und davor scheinen sich insbesondere die *green-lighter* zu scheuen), dass das Vereinigte Königreich einfach die Verfassungsstrukturen Kontinentaleuropas übernehmen wird, wo die meisten Verfassungen eben dieses *red-light* kennen, nämlich ein durch die Verfassung vorgesehenes Verfassungsgericht, welches in letzter Instanz über Recht und Unrecht entscheidet. Wer einmal „die Insel“ bereist hat, weiß, dass das Vereinigte Königreich zwar Europa, aber eben doch ein anderes ist.

Wer also erwartet, dass sich Großbritannien ohne Weiteres kontinentaleuropäischen und post-1789er Einflüssen anpassen müsse, verkennt nicht nur das Anderssein des Vereinigten Königreichs, sondern läuft auch Gefahr, die Errungenschaften der britischen Politik zu

⁸⁶³ Loughlin, *Sword and Scales*, 233.

⁸⁶⁴ Harlow/Rawlings, *Law and Administration*, 48.

⁸⁶⁵ Vgl für Deutschland Pils/Ortwein, *Das politische System Deutschlands*, 174.

gefährden. Eine solche Errungenschaft ist der *Human Rights Act 1998*, der zwar spät kam – aber dennoch kam. Dieser stellt mittlerweile, wie schon betont, eine weitere zentrale Säule der britischen Verfassung dar und ist aus dem britischen Verfassungsleben, aus der Praxis der Gerichte und dem Rechtsschutzbedürfnis der Menschen nicht mehr weg zu denken. Auch ein britischer *green-lighter* würde unmöglich die Abschaffung des *Human Rights Act 1998* verlangen, selbst wenn er es wollte. Auch die neue britische Regierung unter *Cameron* hat dies wie gezeigt⁸⁶⁶ so zumindest bisher noch nicht gefordert.

Was also kann ein Weg in die Zukunft der britischen Verfassung sein? Ich denke, dass eine Partnerschaft aus politischer und rechtsnormativer Verfassung nicht nur ein Kompromiss ist, sondern für Großbritannien die bessere, weil geschmeidigere Lösung sein kann. Wie im 4. Teil dieser Arbeit gezeigt wurde, bedarf eine Verfassung eines „Geschmeides“, nämlich der sogenannten Flexibilitätsfunktion, um sich Politik und Wirklichkeit, Fortschritt und Tradition sowie Recht und Gerechtigkeit anzupassen.⁸⁶⁷ Anpassung soll und darf in diesem Zusammenhang aber nicht bedeuten, dass sich die Verfassung einem äußeren Druck ergibt, nein: Sie muss über „innere Werte“ verfügen, sie muss, um mit den Worten von *Hart* zu sprechen, den internen Aspekt einer Norm tragen und bewahren – auch dies wurde dargelegt.⁸⁶⁸ Der vielleicht wichtigste interne Aspekt der vielleicht wichtigsten Normen, der Gewährung von Menschen- und Grundrechten, ist das Bewusstsein, dass jede Gesellschaft solche Normen als existenzielle Grundlage eines guten Staates braucht und – sobald einmal vorhanden – nie mehr missen darf.

Dieses Bewusstsein spiegelt sich in den aktuellen Verfassungsreformen wieder: Der neue *Supreme Court* ist, was seine Kompetenzen angeht, im Grunde das alte rechtsprechende *House of Lords*. Neu ist aber eine nach außen sichtbare Trennung der Judikative von Exekutive und Legislative und eine nach innen wirkende Vorkehrung gegen Zweifel am Funktionieren einer sehr alten Demokratie. In diese Richtung zielt ebenfalls die Reform des Amtes des Lordkanzlers. Über allem scheint jedoch der *Human Rights Act 1998* zu thronen, der als neues Verfassungsgesetz, als Schlüssel zu den britischen Freiheiten⁸⁶⁹ ein Grundpfeiler der neuen,

⁸⁶⁶ Oben S 165.

⁸⁶⁷ Oben S 206.

⁸⁶⁸ Oben S 207 ff.

⁸⁶⁹ *Bogdanor*, *The new British Constitution*, 88.

sich noch immer im Wandel befindlichen, Verfassung des Vereinigten Königreichs geworden ist.

Wie sollte nun also die Verbindung in Form einer Partnerschaft von politischer und rechtsnormativer Verfassung aussehen? Die in der Einleitung dieser Arbeit aufgeworfene Hypothese manifestiert sich aus meiner Sicht zu der zentralen These, die sich aus der bisherigen britischen Verfassungsgenese herleiten lässt: Das Gerüst der britischen Verfassung wird ein rechtsnormatives sein; alles deutet in diese Richtung. Denn die britische Verfassung sollte gewährleisten, dass jedermann und jede Behörde der *Rule of Law* und nicht dem Monarchen oder der unbegrenzten Macht des Parlaments unterworfen ist. Dies wird auch durch den oben dargestellten Fall *Fire Brigades Union* unterstrichen:⁸⁷⁰ Das Eingreifen des *House of Lords* in die Beziehung Exekutive-Legislative geschah nicht, um die politische Verfassung mit der rechtsnormativen zu ersetzen,⁸⁷¹ sondern um sie zu ergänzen. Das Parlament war zwar nicht Partei im Rechtsstreit, jedoch auch ein Sieger, da es die Regierung letztendlich zur Verantwortung ziehen konnte.⁸⁷² Die Zwischenräume dieses rechtsnormativen Gerüsts sollten nach meiner Meinung gefüllt werden mit den Vorzügen der politischen Verfassung, denn die politische Verfassung ist mehr als die rechtsnormative Verfassung dazu in der Lage, die Flexibilität Funktion zu erfüllen, da gerade ein gewähltes Parlament und die daraus folgende Regierung besonders kurzfristig in der Lage ist, sich Politik und Wirklichkeit, Fortschritt und Tradition sowie Recht und Gerechtigkeit anzupassen.

Letzten Endes werden es immer ideologische Kräfte sein, die die Verfassung oder die Politik mitbestimmen. Die Verfassungsreformen seit 1997 mögen Spannungen zwischen den bisherigen politischen Zuständen und einer neuen ideologischen Kraft, dem liberalen Konstitutionalismus hervorgebracht haben. Was aber niemand zum jetzigen Zeitpunkt sagen kann, ist wohin diese Spannungen führen werden. Die Menschen Großbritanniens, seine Institutionen und die Politik- und Rechtswissenschaft werden letztendlich darüber entscheiden, wie diese Spannungen aufgelöst werden können. Abgeschlossen ist dieser Prozess jedoch nicht und wird es womöglich auch nie sein. Wie im ersten und zu Beginn des zweiten Teils dieser

⁸⁷⁰ Oben S 105 ff.

⁸⁷¹ So aber *Tomkins*, Public Law, 24 ff.

⁸⁷² *Feldman*, None, One Or Several? Perspectives on the UK's Constitution, C.L.J. 2005, 329 (342).

Arbeit nachgewiesen werden konnte, ist die britische Verfassung nicht in einem singulären Akt geschaffen worden, sondern im Laufe der Zeit gewachsen.⁸⁷³ Auch die im 3. Teil dieser Arbeit dargestellten Reformen haben dieses Wachstum nicht zu einem Abschluss gebracht und die britische Verfassung ist demnach das, was sie schon immer war, ein sich stetig wandelndes Bild des Rechts *und* – und die Betonung muss hier tatsächlich auf „und“ liegen – der Politik. Die britischen Verfassungssubjekte, die Menschen des Vereinigten Königreichs, sind „*children of the transition*“.⁸⁷⁴

Was ist nun der Sinn einer juristischen Debatte über die Natur der britischen Verfassung? Muss es deren Ziel sein, die britische Verfassung als schwarz oder weiß, und damit in der Ampelfarbenmethapher gesprochen als rot oder grün, zu klassifizieren? Wie die bisherigen Ausführungen zeigen konnten, sollte dem nicht so sein. Es kann und muss nicht Gegenstand der Debatte sein, Argumente für und wider *red*, *green* oder *amber* zu finden, um den Sieg der politischen oder der rechtsnormativen Verfassung verkünden zu können. Der Sinn sollte es vielmehr sein, die politische Verfassung mit der rechtsnormativen zu verbinden, sie „zu verheiraten“,⁸⁷⁵ denn nur eine solche Verbindung wird den Eigenarten der britischen Verfassungsgenese gerecht. Nur eine Verbindung von rechtsnormativer und politischer Verfassung vermag der Tatsache Rechnung zu tragen, dass es in Großbritannien nie einen *clear cut* wie die Befreiung vom Nationalsozialismus in Österreich und Deutschland als Geburtsstunde eines neuen Rechts- und Verfassungsstaates gegeben hat. Nur einer solchen Verfassung kann es gelingen, die Vorteile und den Nutzen aus beiden Systemen – dem Pragmatismus der politischen und der rigiden Rechtsstaatlichkeit der rechtsnormativen Verfassung – zu ziehen.

Betrachtet man resümierend das Bild der heutigen britischen Verfassung, geändert und erweitert durch die Reformen des *Human Rights Act 1998*, der *Devolution* und des *Supreme Court*, geprägt durch die Erkenntnis, dass von einer Existenz von Verfassungsgesetzen gesprochen werden kann, beeinflusst vom Anwendungsvorrang des Unionsrechts und fest verwoben mit der europäischen Menschenrechtstradition, so kann, gerade auch rückblickend

⁸⁷³ Oben S 6 ff u 77 ff.

⁸⁷⁴ *Bogdanor*, *The new British Constitution*, 310.

⁸⁷⁵ Siehe hierzu schon *Begrich*, *Die Verfassung des Vereinigten Königreichs, ihre Reform und ihr Wandel*, 50.

auf die letzten Jahre der Regierung *Cameron* das Fazit gezogen werden, dass die Feierlichkeiten für die Hochzeit von politischer und rechtsnormativer Verfassung zwar leicht ins Stocken geraten, jedoch immer noch im Gange sind.⁸⁷⁶

⁸⁷⁶ Siehe zu dieser abschließenden Einschätzung auch *Begrich*, Die Verfassung des Vereinigten Königreichs, ihre Reform und ihr Wandel, 50.

Anhang

„Verfassungsrecht im steten Wandel – Der lange Weg zu einer politisch-rechtsnormativen Verfassung im Vereinigten Königreich“

Die Arbeit erweitert die im deutschsprachigen Raum spärlich vorhandene Rezeption der britischen Verfassungsreformen und trägt dazu bei, unseren britischen Nachbarn verfassungsrechtlich besser zu verstehen. Sie beantwortet folgende Fragen: Woher kommt die britische Verfassung? Wie stellt sich die britische Verfassung heute dar und wie definiert sie sich? Welche Konfliktlagen birgt das System der britischen Verfassung in sich? Welche Reformen erfährt und wird die britische Verfassung noch erfahren? Ist das Vereinigte Königreich als letzter europäischer Staat ohne kodifizierte Verfassung auf dem Weg, sich von seinem System der politischen Verfassung abzuwenden, hin zu einem rechtsnormativen Verfassungssystem mit einer kodifizierten Verfassung? In Beantwortung dieser Fragen stellt die Arbeit die folgenden Thesen auf:

1. Die britische Verfassung ist aus einem immerwährenden Kampf zwischen Krone und Parlament entstanden. Das britische Parlament, erwachsen aus dem Freiheits- und Selbstbestimmungsdrang der Menschen Großbritanniens, behauptete sich schließlich gegenüber der Krone und etablierte sich zu einem herausragenden Instrument demokratischer Herrschaft, getragen vom Prinzip der Parlamentssouveränität.
2. Aufgrund der *Rule of Law* und des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts ist jedoch die bisherige Allmacht der Parlamentssouveränität gebrochen. Die sich nunmehr etablierende Unterscheidung zwischen einfachem Parlamentsgesetz und Verfassungsgesetz hat zur Entwicklung einer Verfassung von Werten anstatt einer Verfassung der politischen Prozesse geführt. Die Verfassungsstruktur Großbritanniens scheint sich damit hin zu der eines Rechtsstaats nach kontinentaleuropäischem Muster zu wandeln.
3. Seit den Reformen der Regierung *Blair* ab dem Jahr 1997 befindet sich Großbritannien in einem Prozess des Umbruchs, der eine unkodifizierte Verfassung Stück für Stück in eine kodifizierte Verfassung verwandelt.
4. In Großbritannien steht der formale Schritt von der Parlaments- zur Volkssouveränität noch aus. Die Allmacht des Parlaments als Verfassungsgeber und Souverän wird jedoch durch den Vorrang des Unionsrechts und die europäischen Menschenrechtskonvention eingeschränkt. Insbesondere der *Human Rights Act 1998* will die Briten zum Staatsbürger mit Rechtsbefugnissen werden lassen, die der Willkür von zufälligen Parlamentsmehrheiten entzogen sind.
5. Das Gerüst der britischen Verfassung wird auf lange Sicht rechtsnormativer Natur sein, da die Verfassung gewährleisten muss, dass jedermann und jede Behörde der *Rule of Law* und nicht dem Monarchen oder der unbegrenzten Macht des Parlaments unterworfen ist. Die Zwischenräume dieses Gerüsts werden aber ausgefüllt durch ein flexibles und politisches Verfassungsverständnis.

Der **1. Teil** der Arbeit beschäftigt mit der britischen Verfassungsgeschichte, genauer, mit der historischen Entwicklung des Vereinigten Königreichs ausgehend vom frühen Parlamentarismus des 13. Jahrhunderts bis zum Einheitsstaat 1921, wobei jedoch der Schwerpunkt auf die Emanzipation des Parlaments bis zum 18. Jahrhundert gelegt wird.

Im **2. Teil** wird das System der britischen Verfassung in seinen Grundzügen erläutert. Zunächst werden mittels einer rechtshistorischen Betrachtung die wichtigsten Verfassungsprinzipien aufgezeigt. Es wird dargelegt, dass unkodifizierte Konventionen, Verfassungstheorien, *Common Law* und Prinzipien wie das der Parlamentsouveränität oder das der *Rule of Law* eine herausnehmende Rolle in der Entwicklung der britischen Verfassung spielen. Diese Analyse leitet über zu den daraus zu schließenden Schlussfolgerungen und beleuchtet anschließend die Konfliktlagen der britischen Verfassung: Anhand eines praktischen Falls aus der englischen Rechtsprechung und einem Seitenblick auf das US-amerikanische Fallrecht wird untersucht, ob die von den Gerichten angewandte *Rule of Law* und der von ihnen zu beachtende Vorrang des Unionsrechts zu einer Einschränkung des Prinzips der Parlamentsouveränität führt.

Der **3. Teil** untersucht die seit 1997 andauernden britischen Verfassungsreformen: Dargestellt werden zunächst die institutionellen Reformen wie zB die Reform des Lordkanzlers, die (unvollendete) Reform des *House of Lords* und die endgültige Trennung der Judikative von Exekutive und Legislative durch Errichtung eines *Supreme Court*. Ebenfalls beleuchtet wird der schottische, nordirische und walisische *Devolution*-Prozess. Schließlich wird die Inkorporation der Europäischen Menschenrechtskonvention in das britische Recht durch den *Human Rights Act 1998* sowie die daran anschließende Diskussion um eine neue *Bill of Rights* dargestellt.

Der **4. Teil** untersucht die verfassungsrechtlichen Konsequenzen der Verfassungsreformen. Es wird herausgearbeitet, was die Aufgaben einer Verfassung sind, und ob die britische Verfassung diese Aufgaben erfüllen kann. Das Hauptaugenmerk wird aber darauf gelegt, ob die britische Verfassung nach den zahlreichen Reformen in erster Linie rechtsnormativer oder politischer Natur ist. Die hier dargestellte Diskussion zwischen rechtsnormativen und politischen Verfassungswissenschaftlern wird daraufhin untersucht, ob das Gerüst der britischen Verfassung auf lange Sicht rechtsnormativer Natur sein wird und ob die Zwischenräume dieses Gerüsts ausgefüllt werden durch ein flexibles und politisches Verfassungsverständnis.

Im letzten und **5. Teil** wird dargestellt, welchen Einfluss die seit 1997 andauernden Verfassungsreformen auf die historisch gewachsene Verfassung haben und ob der damit zusammenhängende Wandel der britischen Verfassung einen Wendepunkt in der Verfasstheit Großbritanniens darstellt. Es ist die Frage, ob die alte Verfassung noch existiert und wenn nicht, durch was sie ersetzt wurde. In diesem Teil wird zudem der Frage nachgegangen, ob sich aus dem heutigen Erscheinungsbild der britischen Verfassung nicht ein Zukunftsmodell ableiten lässt, das den Eigen- und Besonderheiten des britischen Verfassungssystems gerecht wird.

“Constitutional Law in constant change – The United Kingdom’s long way to a political-normative Constitution“

This paper extends the sparse German language reception of the British constitutional reforms and helps to better understand the constitution of our British neighbours. It answers the following questions: Where does the British constitution derive from? How does it appear today and how is it defined? Which conflicts does the system of the British constitution entail? How was the British constitution reformed and how is it going to be reformed? Is the United Kingdom as Europe’s last state without a codified constitution departing from the system of a political constitution towards a normative constitutional system enshrined by a codified constitution? While answering these questions, this paper is proposing the following theses:

1. The British constitution is the result of a perpetual struggle between Crown and Parliament. Arisen from the people’s desire of self-determination the British Parliament eventually prevailed over the Crown and established itself as an outstanding instrument of democratic power based on the principle of Parliamentary sovereignty.
2. Due to both, the rule of law and the primacy of European Union law, the former omnipotence of Parliamentary sovereignty exists no longer. The newly establishing distinction between simple Acts of Parliament and constitutional statutes has led to a development of a constitution of values rather than a constitution of political processes. As a consequence, the constitutional structure of Great Britain appears to change towards one of a Rechtsstaat as per continental European pattern.
3. Following the reforms of the Blair government since 1997, the UK finds itself in a process of change that transforms an uncodified constitution by piecemeal means into a codified constitution.
4. In the UK the formal step from Parliamentary to popular sovereignty is still to be taken. However, Parliament’s omnipotence as the constitutional sovereign is limited by the primacy of European Union law and the European Convention on Human Rights. In particular the Human Rights Act 1998 wants the British to become a citizen with legal powers that are beyond the arbitrariness of random Parliamentary majorities.
5. The framework of the British constitution will in the long run be rather of a normative nature, for it is the constitution that must ensure that everyone and every authority is subject to the rule of law and not to the Crown or the unlimited power of Parliament. However, this framework will be supported by a flexible and political understanding of the constitution.

The **first part** of this paper addresses British constitutional history, starting with the historical development of the United Kingdom from the early Parliamentary system of the 13th century

up to the unitary state of 1921, laying emphasis on the emancipation of Parliament until the 18th century.

The **second part** describes the system of the British constitution in its basics. First, the most important constitutional principles are highlighted by means of a legal-historical analysis. It is shown that uncodified conventions, constitutional theories, the common law and principles such as Parliamentary sovereignty or the rule of law play an important role in the development of the British constitution. This analysis leads to conclusions and then examines the conflicts of the British constitution: By looking at a case from the English judicature and by taking a side glance at the US-American case law it is further examined whether the rule of law as applied by the courts and the to be observed primacy of European Union law results in a restriction of the principle of Parliamentary sovereignty.

The **third part** of this paper examines the British constitutional reforms that are ongoing since 1997. Institutional reforms, such as the reform of the Lord Chancellor, the (unfinished) reform of the House of Lords and the permanent separation of the judiciary from the executive and the legislature through the establishment of a Supreme Court are highlighted. The Scottish, Northern Irish and Welsh devolution process is also examined. Finally, the incorporation of the European Convention on Human Rights into British law by the Human Rights Act 1998 and the subsequent discussion of a new Bill of Rights is presented.

The **fourth part** examines the constitutional implications of constitutional reform. The functions of a constitution are explained and it is subsequently examined whether the British constitution can fulfil such functions. Main focus is however placed on whether the British constitution's nature is in the first place a normative or a political one. Then the discussion between political and normative constitutional scientists is presented and it is being determined whether the structure of the British constitution will in the long run be of a normative nature and whether the space in between is or will be filled by a flexible and political constitutional understanding.

In the last and **fifth part** it is being ascertained what influence the since 1997 ongoing constitutional reforms have on the historically evolved constitution and whether the related transformation of the British constitution is a turning point in the UK's constitutional structure or not. It is the question whether the old constitution still exists and if not, by what it was replaced. This part also examines the question of whether or not a future model can be derived from the present appearance of the British constitution, one that can live up to all peculiarities and characteristics of the British constitutional system.

Martin Begrich, LL.M. (Budapest)

Wissenschaftlicher Werdegang

2008 – (vs. 2014)	Doktoratsstudium Universität Wien Institut für Staats- und Verwaltungsrecht bzw. Institut für Rechtsphilosophie, Religions- und Kulturrecht, Prof. Dr. Stefan Hammer, „Verfassungsrecht im steten Wandel – Der lange Weg zu einer politisch-rechtsnormativen Verfassung im Vereinigten Königreich“
09/2005 – 08/2006	Studium des Europarechts, Stipendiat der Landesstiftung Baden- Württemberg Andrássy Gyula Universität Budapest, Ungarn Fakultät für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften, Prof. Dr. Hufeld, „Die Verfassung des Vereinigten Königreichs, ihre Reform und ihr Wandel“ Abschluss: LL.M. (Magister Legum)
09/2005	Zweite Juristische Staatsprüfung
10/2003 – 09/2005	Rechtsreferendariat in Heilbronn, Deutschland
09/2003	Erste Juristische Staatsprüfung
2000 – 2003	Studium der Rechtswissenschaften, TU Dresden
1999 – 2000	Law/European Studies, University of Huddersfield, England Schwerpunktstudien: Constitutional and Administrative Law, European Union Law
1997 – 1999	Studium der Rechtswissenschaften, Universität Greifswald
1994 – 1996	Abitur am Ökumenischem Domgymnasium Magdeburg

Beruflicher Werdegang

Seit 02/2010	Specialist / Legal Advisor, Vestas Österreich GmbH, Wien
01/2007 – 01/2010	Legal Counsel, UniCredit Bank Austria AG, Wien
01/2008 – 03/2009	Legal Advisor, Euro Banking Association (EBA), Paris
07/2006 – 12/2006	Anstellung bei Rechtsanwalt Christian Greger, Stuttgart
10/2005 – 04/2006	Nebentätigkeit, Attorneys at Law CMS Cameron McKenna, Budapest
02/2005 – 09/2005	Rechtsanwälte CMS Hasche Sigle, Stuttgart
11/2004 – 02/2005	Landratsamt Heilbronn
06/2004 – 10/2004	Rechtsanwälte CMS Hasche Sigle, Stuttgart
03/2004 – 06/2004	Staatsanwaltschaft Heilbronn
10/2003 – 02/2004	Amtsgericht Heilbronn, Zivilabteilung
07/2002 – 08/2002	Praktikum beim Amtsgericht Dresden
02/2002 – 03/2002	Praktikum bei Rechtsanwalt und Notar Paul Brand, Detmold
07/2001 – 09/2001	Praktikum in der Deutsch-Tschechischen IHK, Prag
08/1999 – 09/1999	Praktikum im Kultusministerium des Landes Sachsen-Anhalt, Magdeburg