# Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra

In Zusammenarbeit mit der Neuen Juristischen Wochenschrift

**Gegründet** von Rechtsanwalt Prof. Dr. Hermann Weber, Schriftleiter von 1982–2001



**Herausgegeben** von *Prof. Dr. Rüdiger Breuer,* Bonn – *Prof. Dr. Martin Burgi,* Bochum – *Dr. Josef Christ,* Richter am BVerwG, Leipzig – *Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde,* Rechtsanwalt, Stuttgart – *Prof. Dr. Thomas Mayen,* Rechtsanwalt, Bonn – *Dr. Hubert Meyer,* Geschäftsf. Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, Hannover – *Prof. Dr. Janbernd Oebbecke*, Münster – *Prof. Dr. Karsten-Michael Ortloff*, Vors. Richter am VG a. D., Berlin – *Dr. Stefan Paetow*, Vors. Richter am BVerwG a. D., Berlin – *Prof. Dr. Joachim Scherer,* Rechtsanwalt, LL.M., Frankfurt a. M. – *Dr. Heribert Schmitz,* Ministerialrat, Berlin – *Prof. Dr. Friedrich Schoch,* Freiburg – *Prof. Dr. Rudolf Streinz*, München

**Schriftleitung:** Rechtsanwalt Prof. Dr. Achim Schunder und Rechtsanwältin Dr. Christiane Prause, Beethovenstraße 7 b, 60325 Frankfurt a. M.



9 2008

Seite 1–3

27. Jahrgang

25. September 2008



M. Litt. Candidate Roslyn Fuller, Dublin*


## Das verfassungsrechtliche Verhältnis Irlands zum Prozess der Europäischen Integration


Die Ablehnung des Vertrages von Lissabon seitens der irischen Bevölkerung am 12. 6. 2008 hat viele Fragen aufgeworfen: nicht nur in Bezug auf die politischen Gründe der Ablehnung, sondern auch die juristischen Gründe, weshalb überhaupt Irland als einziger EU-Mitgliedsstaat den Vertrag von Lissabon einem Volksentscheid unterworfen hat. Die Antwort liegt im nationalen Verfassungsrecht, in Unterschieden, die die juristischen Ansätze Irlands und Deutschlands zur Übertragung von Hoheitsrechten aufweisen und im Verständnis von Demokratie in beiden Staaten. Die unterschiedliche Rolle des Individuums in diesem Zusammenhang kommt in zwei Aspekten zum Ausdruck: zum einen in der Stellung, die die Verfassung dem einzelnen Bürger bei der Entscheidung über Fragen der supranationalen Integration einräumt, und zum anderen in den Befugnissen, die obersten Gerichte mit Rechtsfragen anzurufen, die die supranationale Integration betreffen.


### I. Die irische Rechtslage

Wie das Grundgesetz enthält auch die irische Verfassung vom 1. 7. 1937 Regelungen darüber, wie die Bevölkerung bei der politischen Meinungsbildung auf nationaler Ebene mitwirkt und wie dies auf die supranationale Ebene durchschlägt. Die irische Verfassung führt in Art. 6 1 aus:

„(A)ll powers of government, legislative, executive and judicial, derive, under God, from the people, whose right it is to designate the rulers of the State and, in final appeal, to decide all questions of national policy, according to the requirements of the common good".

Träger der Souveränität in Irland ist also das Volk, der Staat leitet seine Souveränität vom Volk ab[1]. Wegen dieser dem Volk eingeräumten zentralen Rolle als letzte Instanz der demokratischen Willensbildung und dem ausdrücklich verliehenen Recht, in Bezug auf alle Fragen der Nationalpolitik abschließend zu entscheiden, ist die Legislative nur begrenzt bevollmächtigt, Entscheidungen in dessen Namen zu treffen[2]. Als Ausfluss dieser begrenzten Kompetenz ist die Durchführung von Volksentscheiden auf nationaler Ebene in Irland nicht nur schon verfassungsrechtlich vorgesehen; jede Veränderung der Verfassung ist auch, nachdem sie die Zustimmung beider Kammern des Parlaments erhalten hat, gem. Art. 46 2 der Verfassung in einem Volksentscheid „abzusegnen".

Seit dem Inkrafttreten der Verfassung 1937 sind 27 Volkentscheide in Bezug auf Verfassungsänderungen durchgeführt worden, wovon acht vom Volk abgelehnt worden sind[3]. Die Durchführung von Volksentscheiden als die von der Verfassung vorgesehene Ausübung der Souveränität und Direktdemokratie ist somit eine lebendige, flexible und oft gebrauchte Praxis in Irland, insbesondere bei der Abtretung von Hoheitsrechten, denn die irische Verfassung enthält keine Art. 23 GG vergleichbare Ermächtigungsgrundlage.

Während die Bundesrepublik Deutschland verfassungsrechtlich uneingeschränkt als repräsentative Demokratie konzipiert ist, halten Elemente der direkten Demokratie in Irland durch Art. 6 der Verfassung Einzug. Dies lässt sich zum Teil historisch erklären, stand doch zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der irischen Verfassung eher das mühsame Erlangen von Hoheitsrechten (was in der Verfassung durch mehrfache Betonung der Souveränität des Staates untermauert wird) als deren freiwillige Abtretung im Mittelpunkt der irischen Politik. Spricht Deutschland in Art. 1 I GG von der Menschenwürde, findet sich an derselben Stelle in der irischen Verfassung die Bekräftigung der äußeren Souveränität des Staates gegenüber dem früheren Mutterland.

Mangels einer pauschalen Ermächtigung im irischen Recht bedarf indes jede weitere Übertragung von Hoheitsrechten auf die europäische Ebene einer Änderung der Verfassung, die genau diese Übertragung ausdrücklich zulässt, und dies wiederum erfordert – wie alle Änderungen der Verfassung – einen vorausgehenden Volksentscheid, der es dem Volk er-


* Die Autorin ist Doktorandin bei Privatdozent *Dr. Gernot Biehler,* M. A., LL. M. (Cantab.), am Trinity College in Dublin, Irland.


1 *Kelly*, The Irish Constitution, 4. Aufl. (2003), Art. 5, 3. 2. 27.

2 *Kelly* (o. Fußn. 1), Art. 6, 3. 2. 54.

3 *Kelly* (o. Fußn. 1), Art. 46, 8. 1. 01, der das letzte Referendum zum Vertrag von Lissabon natürlich noch nicht berücksichtigen konnte.

möglicht, seine oben beschriebene Position als „Hüter der Verfassung“ und letzte Instanz in Fragen der Nationalpolitik auszuüben. Die irische Verfassung kennt mehrere solcher Ermächtigungen[4].

Obwohl auch der heutige Art. 23 GG teilweise deshalb eingefügt wurde, um eine neue verfassungsrechtliche Ermächtigungsgrundlage für die Abtretung von Hoheitsrechten an internationale und supranationale Organisationen zu schaffen[5], erschöpft sich die Ähnlichkeit der Rechtslagen beider Länder in der Notwendigkeit, eine Verfassungsänderung im Interesse der weiteren Integration vorzunehmen. Obgleich die im Hintergrund existierenden Rechtsüberlegungen durchaus vergleichbar sind (Notwendigkeit einer die Abtretung von Hoheitsrechten ermöglichenden Ermächtigungsgrundlage in der Verfassung), zwingt die unterschiedliche Einstellung zur Demokratie zu einer unterschiedlichen Handhabung der Situation, so dass Art. 23 GG nicht per Volksentscheid, sondern durch die Zustimmung von zwei Dritteln des Bundestages und des Bundesrates eingeführt wurde. Art. 23 GG ermächtigt darüber hinaus auch nicht bloß zur einmaligen Abtretung bestimmter Rechte und zum Beitritt eines bestimmten Vertrags, sondern stellt stattdessen Regeln – und freilich auch Grenzen – für die Übertragung neuer Hoheitsrechte auf, die nicht Volksentscheide, sondern vielmehr die Kompetenzaufteilung und Beteiligung der verschiedene Staatsorgane, vor allem die Vertreter des Volkes – Bundestag und Bundesrat – betreffen[6].

Die Befugnis zur Übertragung von Hoheitsrechten ist somit im deutschen Rechtssystem im Vergleich mit Irland relativ pauschal ausgestaltet und bleibt den Staatsorganen als den dazu berufenen Repräsentanten des Volkes vorbehalten.

## II. Einzelinteressen, Zulässigkeit und locus standi

Die großzügig ausgestalteten Interessen des Einzelnen – auch in Bezug auf die Abtretung von Hoheitsrechten und die damit zusammenhängenden Volksentscheide – nehmen in der irischen Rechtsprechung eine zentrale Rolle ein; eine große Anzahl von weiterentwickelnden höchstrichterlichen Entscheidungen ist hierzu ergangen[7].

In der Rechtsprechung der letzten 20 Jahre ist zu beobachten, dass die irischen Gerichte im Gegensatz zum BVerfG ein Verfahren fast nie an der Zulässigkeit scheitern lassen und die Ablehnung von Popularklagen – im Gegensatz zur Rechtsprechung Deutschlands – kein Ziel von eigenem Gewicht ist.

Zu beobachten ist auch eine im Common Law übliche Unschärfe der Unterscheidung zwischen Zulässigkeit und Begründetheit. Entscheidungen gehen nicht selten ohne Zäsur von der Zulässigkeit in die Begründetheit über. Ferner unterliegt die Zulässigkeit nicht streng einer Überprüfung von Amts wegen; sie orientiert sich vielmehr stark an dem Parteivorbringen. Die Tendenz im irischen Recht ist es somit, dem Einzelnen das Ersuchen einer gerichtlichen Entscheidung zu einer bestimmten Frage der Nationalpolitik oder der Außenpolitik zu gestatten und diese Entscheidung ohne strikte Überprüfung der Zulässigkeitsvoraussetzungen anhand der materiellen Rechtslage in der Begründetheit zu fällen.

## III. Die Entscheidung des obersten Gerichts im Fall Crotty

Beide Merkmale sind in der historischen Entscheidung Crotty v An Taoiseach[8] zu finden, in der nicht nur die materielle Rechtslage, sondern auch das Vorliegen einer Beschwerdebefugnis[9] des Klägers strittig war. In diesem Prozess wurde die innerstaatliche Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) behandelt. Beide Kammern des irischen Parlaments hatten der EEA schon zugestimmt; es war jedoch weder eine Volksabstimmung noch eine entsprechende Änderung der Verfassung erfolgt, denn aus Sicht der Beklagten beinhaltete die EEA selbst keine weitere eigenständige Übertragung von Hoheitsrechte, sondern sei nur als Abänderung der schon bestehenden europäischen Verträge zu sehen. Crotty jedoch sah in der EEA eine weitere Übertragung von Hoheitsrechten auf die europäische Ebene und hielt daher eine Ratifikation ohne Volksabstimmung zur Änderung der Verfassung und Einfügung einer ausdrücklichen staatsinternen Ermächtigung hierzu für rechtswidrig.

Das oberste Gericht entschied mit einer Mehrheit von 3:2 Stimmen im Wesentlichen im Sinne des Klägers. Titel III der EEA übertrage neue Hoheitsrechte und bedürfe deshalb einer erneuten verfassungsrechtlichen Ermächtigungsgrundlage. Obwohl der Kläger keine Verletzung seiner eigenen Rechte plausibel behaupten konnte, zumal die irische Gesetzgebung zur EEA noch nicht in Kraft getreten war, habe er dennoch eine Beschwerdebefugnis vor den Gerichten, da die Gesetzgebung bei Inkrafttreten jeden Bürger einschließlich des Klägers betreffen werde. Eine besondere, darüber hinausgehende Betroffenheit des Klägers sei nicht erforderlich[10].

Das Gericht führte aus, die Befugnis via Titel III der EEA, außenpolitische Entscheidungen abzutreten oder verbindliche Verträge bezüglich der künftigen Ausübung der Außenpolitik einzugehen, stehe im Einklang mit Art. 6 der irischen Verfassung.

Das Erfordernis eines dem Beitritt zu Titel III der EEA zustimmenden Volksentscheides sei somit gegeben[11]. Mangels einer durch Volksentscheid geschaffenen ausdrücklichen Ermächtigungsgrundlage in der Verfassung selbst verstoße die Ratifikation der EEA gegen Art. 5 der Verfassung, der Irland als „souveränen, unabhängigen und demokratischen Staat“ etabliere[12]. Die Entscheidung Crotty v An Taoiseach hat so den verfassungsrechtlichen Prozess zum Abtritt von Hoheitsrechten fest verankert.

Sowohl das Volksentscheidverfahren als auch die erheblich gelockerten Zulässigkeitsvoraussetzungen wurden seitens des obersten Gerichtes weiterentwickelt in den späteren Entscheidungen McKenna v An Taoiseach[13] – in der mit einer Mehrheit von 4:1 entschieden wurde, dass die Verwendung öffentlicher Mittel seitens der Regierung zur Unterstützung einer „Ja“-Kampagne bei einem Volksentscheid gegen das Demokratieprinzip der Art. 5 und 6 der irischen Verfassung verstoße[14] –, ferner in der Entscheidung McGimpsey v Ireland[15]

4 Z. B. Art. 29 4 3-8°, 11°, 7 1°, 9.
5 *Rojahn*, in: *v. Münch/Kunig*, GG, 5. Aufl. (2001), Art. 23 Rdnr. 2.
6 Art. 23 I 2 GG.
7 Z. B. Riordan v An Taoiseach (No 2) [1999] IR 343; Slattery v An Taoiseach [1993] 1 IR 286; Re Article 26 and the Information (Termination of Pregnancies) Bill 1995 [1995] 1 IR 1; Hanafin v Minister for Environment [1996] 2 IR 321; MFM v MC (Proceeds of Crime) [2001] 2 IR 385; McKenna v An Taoiseach (No 1) [1995] 2 IR 1; Coughlan v Broadcasting Complaints Commission [2000] 3 IR 1.
8 *Crotty v An Taoiseach* [1987] IR 713; der „Taoiseach“ ist der irische Ministerpräsident.
9 Der im irischen Recht benutzte Begriff ist der aus dem Lateinischen stammende „*locus standi*“, der sich nicht deckungsgleich ins Deutsche übersetzen lässt. Er ist in diesem Beitrag mit „Beschwerdebefugnis“ übersetzt, denn in den behandelten Fällen spiegelt dies die hier relevanten, unter den Begriff „*locus standi*“ geprüften Merkmalen am besten wider.
10 *Crotty v An Taoiseach* [1987] IR 713 (766).
11 Opinion of *Walsh* in *Crotty v An Taoiseach* [1987] IR 713 (783 f.).
12 Opinion of *Henchy* in *Crotty v An Taoiseach* [1987] IR 713 (789).
13 *McKenna v An Taoiseach* (No 2) [1995] 2 IR 10.

– in der die Zulässigkeit einer Klage zweier in Nordirland wohnenden Brüder bejaht wurde, deren Staatsangehörigkeit und deshalb die Frage, ob sie der Gebietshoheit und der Personalhoheit des irischen Gerichts unterlagen, äußerst fraglich war[16] – und schließlich in der Entscheidung Horgan v An Taoiseach[17] – in der dem Kläger die Beschwerdebefugnis zuerkannt wurde; Horgan glaubte in der Erteilung von Überflugrechten und Auftankgenehmigungen für US-amerikanische und britische Militärflugzeuge am irischen Flughafen Shannons einen Verstoß gegen Völkerrecht und somit gegen die dem Völkerrecht als Eingangstore dienenden Art. 29 3 und 28 3 1 der irischen Verfassung zu erkennen.

Die irische Rechtsprechung verfolgt somit eine ganz andere Herangehensweise als die des BVerfG, das seine Zulässigkeitsgrenzen seit „Solange II“[18] ständig derart angehoben hat, dass nach der Bananenmarkt-Entscheidung[19] künftige Kläger eine nur schwer erfüllbare Zulässigkeitshürde erwartet.

## IV. Ergebnis

Die unterschiedliche Herangehensweise der deutschen und irischen Rechtssysteme in Bezug auf die supranationale Integration und somit auch die entsprechenden Ermächtigungsgrundlagen für die Abtretung von Hoheitsrechten an andere Organisationen ist auf die im internationalen Bereich durchschlagenden verschiedenen Ausgestaltungen der Demokratie im nationalen Bereich zurückzuführen, wobei die demokratische Beteiligung des Einzelnen in Irland sowohl im Rahmen der Legislative als auch der Judikative eine eindeutig stärkere Stellung als in Deutschland hat.

Die Notwendigkeit eines Referendums für jede Übertragung von Hoheitsrechten ist in Irland verfassungsrechtlich fest verankert. Sie ist nicht disponibel. Damit unterscheidet sich Irland von den anderen EU-Mitgliedstaaten, auch Großbritannien, Frankreich und den Niederlanden, wo Referenden durch Regierungen nach politischen Kriterien abgehalten werden. Irland kennt hier kein politisches Ermessen.

14 *McKenna v An Taoiseach* (No 2) [1995] 2 IR 10, (41).
15 *McGimpsey v Ireland* [1988] IR 567 und *McGimpsey v Ireland* [1999] 1 IR 110.
16 *McGimpsey v Ireland* [1999] 1 IR 110 (114).
17 Horgan v An Taoiseach [2003] 2 IR 468.
18 *BVerfGE* 73, 339 = NJW 1987, 577, m. Anm. *Maidowski*, JuS 1988, 114.
19 *BVerfGE* 102, 147 = NJW 2000, 3124 = EuZW 2000, 702, m. Anm. *Lecheler*, JuS 2001, 120.