

STAATS- UND VERWALTUNGSRECHT

Britisches Reich

Das Gesetz des Irischen Freistaats betr. die Vollziehende Gewalt in auswärtigen Angelegenheiten, vom 12. Dezember 1936

Die Abdankung König Eduards VIII. im Dezember 1936 war ein Vorgang ¹⁾, der politisch wie rechtlich nicht nur Großbritannien, sondern das ganze Empire berührte. Die Krone ist das Haupt der Britischen Staatengemeinschaft. Daher bedurfte es, um einen so außergewöhnlichen und rechtlich nicht vorgesehenen Wechsel in der Person des Monarchen zu vollziehen, nach den Verfassungsgrundsätzen des Reiches der Mitwirkung der Dominien, auch von ihrer Seite des Erlasses gesetzgeberischer Akte oder Parlamentsbeschlüsse. Sie ergingen, teils im Zeitpunkt der Abdankung, teils später, je nach den politischen Verhältnissen, und in den Formen, die nach den Besonderheiten der verfassungsrechtlichen Position des jeweiligen Gliedstaats erforderlich waren. Unter ihnen darf das im folgenden abgedruckte Gesetz des Irischen Freistaats besonderes Interesse beanspruchen. Der Freistaat begnügte sich nicht damit, den Thronwechsel und die dabei notwendig gewordenen Rechtsänderungen für sich verbindlich zu machen. Vielmehr ergriff De Valera, der schon bald nach seinem Regierungsantritt (1932) in gespannte Beziehungen zu England geraten und seit jeher ausgesprochen republikanisch eingestellt war, die ihm in diesem Augenblick schwerer Erschütterung der Krone und politischer Wirrnis günstig erscheinende Gelegenheit, um von dem südirischen Parlament in Eile zwei Gesetze votieren zu lassen, die mit dem bezeichneten Anlaß genau genommen nichts mehr zu tun haben. Durch das eine wird die Landesverfassung abgeändert, das andere bringt eine Neugestaltung im rechtlichen Verhältnis zwischen Südirland und der Krone, greift damit in das weitere Gebiet der Verfassung der Britischen Staatengemeinschaft

¹⁾ Goblet, *La Couronne britannique, le royaume et les dominions*, *Revue Politique et Parlementaire*, 44. Jg. 1937 S. 222 ff.; de Marès, *L'Angleterre et son Roi*, *Revue de Paris*, 44. Jg. 1937 S. 113 ff.; *The Abdication (All Documents in Full)*, *Nineteenth Century and After*, Vol. CXXI, 1937, S. 1 ff.; A. W. Tilby, *Crown, Constitution, Commonwealth*, ebenda S. 57 ff.; Foster, *Abdication and Commonwealth: Legal and Constitutional Problems*, ebenda S. 234 ff.; A. B. Keith in *Journal of Comp. Legisl. a. International Law*, 3. Serie Bd. XIX, Teil I, S. 105 ff.; Schüle, *Verfassungsrechtliche Bemerkungen zur Abdankung König Eduards VIII.*, *Zeitschr. der Akademie für Deutsches Recht*, 1937, S. 20 ff.

über und kann unter Umständen mittelbar auch völkerrechtlich von Bedeutung werden.

De Valera hat damit Absichten verwirklicht, die er seit langem hegte. Sie waren in den Grundzügen schon in jenem berühmten »Document No. 2« enthalten, das er an die Stelle des von Griffith unterzeichneten anglo-irischen Vertrags von 1921²⁾ gesetzt wissen wollte, mit dem er aber damals gegenüber der gemäßigteren Richtung nicht durchdringen konnte. De Valera will die Mitgliedschaft des Freistaats in der Britischen Staatengemeinschaft (noch) bestehen lassen, andererseits aber die institutionellen und rechtlichen Bindungen an diese so weit wie möglich lockern und vor allem innerhalb seines Landes alles beseitigen, was dessen politische Selbständigkeit schmälern könnte, und sei es nur dem Anschein nach. Daß er sich dabei gegen die all-britische Krone — das sichtbare Symbol der aufrechterhaltenen Reichseinheit und, geschichtlich gesehen, der verhaßten einstigen englischen Fremdherrschaft — bzw. gegen ihren Repräsentanten im Dominion richten mußte, liegt auf der Hand. Mit den beiden neuen Gesetzen führt er die Linie fort, die er seit Beginn seiner Regierung in bezug auf die verfassungsrechtlichen Beziehungen Südirlands zum Reiche eindeutig verfolgt. 1933 wurde der Treueid, der von den Parlamentsmitgliedern des Freistaats gegenüber der Krone zu leisten war, abgeschafft³⁾, ebenso die Möglichkeit einer Appellation von den Landesgerichten an das Londoner Judicial Committee of the Privy Council⁴⁾; 1935 wurde das Freistaats-Bürgerrecht stärker verselbständigt und einer besonderen Landesstaatsangehörigkeit angenähert⁵⁾, schließlich wurde im Mai 1936 dem Leben des Senats ein Ende gemacht⁶⁾, der sich in der Vergangenheit als ein verhältnismäßig konservatives und damit hemmendes Element im Verfassungsleben ausgewirkt hatte. Jetzt ist die Krone als solche, ist ihr Vertreter im Dominion, der Generalgouverneur, obwohl er nur noch eine rein formelle Rolle gespielt hat, sowohl als Einrichtung wie dem Namen nach aus dem internen Verfassungsrecht des Freistaats gestrichen worden, und es ist damit im wesentlichen das Ziel erreicht, das man als »external association« bezeichnet hat. Hätte die Thronkrise nicht unerwartet eine so günstige Gelegenheit gebracht, so wäre derselbe Schritt aller Wahrscheinlichkeit nach mit dem Erlaß der neuen Verfassung vollzogen worden, die De

²⁾ Über seine Vorgeschichte und Unterzeichnung vgl. die ausgezeichnete Darstellung bei Fr. Pakenham, *Peace by Ordeal*, London 1935, passim; s. die Besprechung in dieser Zeitschr. Bd. VI, S. 434.

³⁾ *Constitution (Removal of Oath) Act*, 1933.

⁴⁾ *Constitution (Amendment No. 22) Act*, 1933. Vgl. hierzu Moltke, diese Zeitschrift, Bd. V, S. 935 ff.

⁵⁾ *Constitution (Amendment No. 26) Act*, 1935.

⁶⁾ *Constitution (Amendment No. 24) Act*, 1936.

Valera seinem Lande angekündigt hat und die, die angeführten Maßnahmen zusammenfassend und auch Neues bringend 7), noch in diesem Jahre zur Einführung gelangen soll.

Die vollständige innere Republikanisierung ist der Zweck des ersten 8) der beiden Gesetze. Vom britischen König ist in der Landesverfassung nicht mehr die Rede. Das Amt des Generalgouverneurs im Irischen Freistaat ist eingezogen, seine Funktionen sind zum Teil auf den Ministerpräsidenten, zum Teil auf den Vorsitzenden des Abgeordnetenhauses (Chairman of Dáil) übergegangen. Die aus der englischen Verfassungsgeschichte überkommene Konstruktion des King in Parliament, deren Wurzeln in die Zeit der ungeteilten absoluten Staatsgewalt des Königtums zurückreichen, und die insofern noch Wirklichkeit ist, als nach gemeinbritischem Verfassungsrecht die formelle Zustimmung der Krone zu den Beschlüssen der parlamentarischen Körperschaften treten muß, damit ein Gesetz zustande komme, ist im Freistaat verlassen. Die Legislative setzt sich nicht mehr aus Krone und Abgeordnetenhaus zusammen, dieses ist allein übriggeblieben. Die Gesetzesbeschlüsse werden von seinem Vorsitzenden auf schriftliche Anweisung der Regierung, d. h. des Ministerpräsidenten, ausgefertigt. Bei der Regierungsbildung wird der Ministerpräsident vom Abgeordnetenhaus gewählt, nicht wie bisher von dem Generalgouverneur nach den Regeln des parlamentarischen Systems ernannt. Auch die Ernennung der Richter geschieht künftig durch den Ministerpräsidenten.

Diese Änderungen des Landesverfassungsrechts bieten als solche keine besonders problematischen Züge, nur daß eben die Frage aufzuwerfen ist, ob die Verfassungsautonomie des Freistaats wirklich so weit geht, daß kraft ihrer auch in das Dominion hineinreichende Reichseinrichtungen beseitigt werden durften. Von seiten des Mutterlandes läßt man aus politischen Gründen diese Frage zunächst auf sich beruhen, sie kann auch hier nicht näher erörtert und beantwortet werden. Es bedurfte nur der vorausgegangenen Darlegungen, um das Verständnis zu bereiten für das zweite Gesetz, das im folgenden wiedergegeben wird. Konnte die Krone im inneren Verfassungsleben des Freistaats unschwer entbehrt werden, so sprachen doch gewichtige politische und praktische Gründe dafür, sie im Bereich der auswärtigen Gewalt, für die Zwecke des Verkehrs mit fremden Staaten beizubehalten. Erstens wäre ihre Ausschaltung hier gleichbedeutend mit dem Austritt aus der Britischen

7) Der Entwurf ist Ende April des Jahres veröffentlicht worden, siehe Times vom 1. Mai 1937. Außerdem liegen die Ergebnisse eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses über Befugnisse und Zusammensetzung einer etwaigen »Zweiten Kammer« vor: Report of the Second House of the Oireachtas Commission (P. No. 2475, Dublin 1936).

8) Constitution (Amendment No. 27) Act, 1936.

Staatengemeinschaft gewesen; zweitens hätte sich der Freistaat dann nicht mehr des allgemeinen britischen diplomatischen und konsularischen Dienstes bedienen können, auf den er so lange angewiesen ist, als er nicht seinen eigenen vollwertig ausgebaut hat. Deshalb hat sich De Valera darauf beschränkt, die rechtlichen Beziehungen des Freistaats zur Krone bei Ausübung seiner auswärtigen Gewalt juristisch auf eine andere Basis zu stellen. Geschah — rechtlich betrachtet — die Ernennung der diplomatischen und konsularischen Vertreter des Freistaats sowie der Abschluß seiner völkerrechtlichen Verträge bisher für ihn durch die Krone kraft eigenen Rechtes derselben — wenn auch natürlich nach dem Rat der Dominionregierung —, so nimmt der Freistaat dieses Recht nun für sich selbst in Anspruch. Das ist der grundlegende Sinn der beiden ersten Sektionen des Gesetzes. Um die aus dieser Rechtsänderung sich ergebenden Konsequenzen wieder auszugleichen und die Krone praktisch weiterhin zur Verfügung zu haben, wird in Absatz 1 der 3. Sektion der noch als Haupt der Staatengemeinschaft anerkannte König vom Freistaat ermächtigt, die genannten Befugnisse für ihn wahrzunehmen. Sektion 3 Absatz 2 enthält schließlich die zur Vollziehung des Thronwechsels notwendigen Gesetzesvorschriften.

Schüle.

Anhang.

EXECUTIVE AUTHORITY (EXTERNAL RELATIONS) ACT, 1936 ¹⁾

AN ACT TO MAKE PROVISION, IN ACCORDANCE WITH THE CONSTITUTION, FOR THE EXERCISE OF THE EXECUTIVE AUTHORITY OF SAORSTÁT EIREANN IN RELATION TO CERTAIN MATTERS IN THE DOMAIN OF EXTERNAL RELATIONS AND FOR OTHER MATTERS CONNECTED WITH THE MATTERS AFORESAID. [12th December, 1936.]

BE IT ENACTED BY THE OIREACHTAS OF SAORSTÁT EIREANN AS FOLLOWS:—

Appointment of
diplomatic and
consular
representatives.

1.—(1) The diplomatic representatives of Saorstát Eireann in other countries shall be appointed on the authority of the Executive Council.

(2) The consular representatives of Saorstát Eireann in other countries shall be appointed by or on the authority of the Executive Council.

Treaty-making
power.

2.—Every international agreement concluded on behalf of Saorstát Eireann shall be concluded by or on the authority of the Executive Council.

Exercise of
foregoing power.

3.—(1) It is hereby declared and enacted that, so long as Saorstát Eireann is associated with the following nations, that is to say, Australia, Canada, Great Britain, New Zealand, and South Africa, and so long as the king recognised by those nations as the symbol of their co-operation continues to act on behalf of each of those nations (on the advice of the several Governments thereof) for the purposes of the appointment of diplomatic and con-

¹⁾ Gesetz des Irischen Freistaats von 1936, Nr. 58.