

Devolution in Großbritannien

Eine Erscheinungsform des europäischen Regionalismus?

*Peter Malanczuk**

I. Einführung und Problemstellung

Überall auf der Welt ist in letzter Zeit eine wachsende Bedeutung von Nationalitätenkonflikten und der Probleme nationaler Minderheiten zu beobachten. Die wenigsten Staaten stellen unter ethnischen, kulturellen, religiösen und sprachlichen Kriterien homogene Einheiten dar. In der Forschung werden Lösungen einerseits in der neueren interdisziplinär arbeitenden Föderalismusforschung gesucht¹. Andererseits liegen auf der Ebene des Völkerrechts inzwischen verschiedene Entwürfe zu Konventionen der Vereinten Nationen vor, die die Funktion der individuellen Menschenrechte als Schutzrechte für Minderheiten durch ein besonderes Minderheitenschutzsystem ergänzen sollen. Denn die Entwicklung eines spezifischen Minderheitenschutzsystems fand ihre bisherige höchste völkerrechtliche Stufe in dem Schutzsystem des Völkerbundes². Insbesondere das 1977 in

* Visiting lecturer, University of Exeter, Faculty of Law, Centre for European Legal Studies, Großbritannien.

¹ Vgl. Fried Esterbauer / Guy Héraud / Peter Pernthaler (Hrsg.), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd. 6) (1977).

² Theodor Veiter (Hrsg.), System eines internationalen Volksgruppenrechts, Bd. 1 (1970), Bd. 2 (1972), Bd. 3 (1978); Felix Ermacora (Hrsg.), Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht, Bd. 1-3 (1978); Erich H. Pircher, Der vertragliche Schutz ethnischer, sprachlicher und religiöser Minderheiten im Völkerrecht (1979); zur Tagung »Minderheiten und Volksgruppenrechte in Europa« in Wildbad Kreuth vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. 1. 1980, S. 10.

Regensburg gegründete »Institut für Nationalitätenrecht und Regionalismus« widmet sich dem Ziel, ein modernes »Volksgruppenrecht« zur Sicherung und Förderung der Identität von nationalen Minderheiten als Mittel der inneren und äußeren Friedenssicherung zu entwickeln³.

In Europa verschaffen sich die politischen Regionalismustendenzen nicht nur in der Kunst einen zeitgenössischen kulturellen Ausdruck. Sie werden zunehmend auch staats-, verfassungs- und europarechtlich relevant⁴. Nationalistische und autonomistische Bewegungen in Italien, Spanien, Frankreich, in der Schweiz, Großbritannien und Belgien haben sogar der verblaßten Idee der europäischen Einigung einen neuen Horizont vermittelt. Theoretische Entwürfe für ein Vereintes Europa suchen die Basis für seine föderale Struktur nicht mehr in mehr oder weniger willkürlichen oder historisch zufälligen Staats- und Verwaltungsgrenzen, sondern in ethnisch oder sprachlich homogenen Regionen mit einer Kultur- oder Sprachautonomie⁵. Praktisch schlagen sich die Regionalismustendenzen im innerstaatlichen Recht in Verfassungs- oder Verwaltungsreformen nieder, wie in Spanien, Belgien oder auch in Kanada. Die Niederlage der separatistischen Bewegung in Quebec in dem Referendum über die Einleitung von Unabhängigkeitsverhandlungen hat Pläne für eine neue Bundesverfassung mit einer anderen Position der Provinz nicht ausgeschlossen.

In Großbritannien wurde bis zu den sechziger Jahren allgemein angenommen, daß die unitarische Struktur des Königreichs einem hohen Grad an kultureller Homogenität und politischer Integration der Engländer, Waliser, Schotten und Iren entspreche. Nationalitätenkonflikte und Minderheitsprobleme schienen historisch ebenso überholt wie Religionsgegensätze. Es wurde eine beachtliche Diversität des Königreichs im Innern anerkannt, aber man hob hervor, daß im Unterschied zu vielen anderen Staaten keine Probleme ethnischer, sprachlicher oder kultureller Minderheiten vorhanden seien⁶. Die Lostrennung der Republik Irland nach der

³Hartmut Krüger, Volksgruppenrecht und Regionalismus als innerstaatliche und internationale Aufgaben, *Juristenzeitung* 1978, S. 246 ff.

⁴Zum belgischen, italienischen und spanischen Regionalismus vgl. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts (JöR) NF Bd. 27* (1978); Hans R. Klecatsky, Plädoyer für eine verfassungsrechtliche Harmonisierung der Regionalstrukturen im Alpenraum, *Festschrift Ludwig Fröhler* (1980), S. 145 ff.

⁵François Perin, *Le régionalisme dans l'intégration européenne* (1969); Krüger (Anm. 3), S. 246 f.

⁶Max Beloff / Gillian Peele, *The Government of the United Kingdom* (1980), S. 279; vgl. noch A. H. Birch, *The British System of Government* (3. Aufl. 1973/1975), S. 17. Der Autor hat seine Analyse 1977 revidiert (vgl. Anm. 7, S. 13 ff.).

home rule-Debatte um die Jahrhundertwende galt als ein historischer Sonderfall, der eher zur weiteren Stärkung der Einheit des Reststaates beigetragen habe. Dieses Bild mußte nach den zunehmenden Wahlerfolgen nationalistischer Parteien in Schottland und Wales Ende der sechziger Jahre revidiert werden. Gleichzeitig lebte auch der Konflikt zwischen der protestantischen Mehrheit und der starken katholischen Minderheit in Nordirland wieder auf. Die fünfzigjährige Autonomie Nordirlands mit einem eigenen direkt gewählten Parlament, einer eigenen Regierung und Beamtenchaft mußte 1972 wegen der zunehmenden gewaltsamen Auseinandersetzung aufgehoben werden. Innerhalb eines verhältnismäßig kurzen Zeitraums beanspruchten drei verschiedene Landesteile und ihr verfassungsmäßiger Status allgemeine Aufmerksamkeit. *Devolution* entwickelte sich Ende der siebziger Jahre zu einem Hauptthema der britischen Innenpolitik und Verfassungsentwicklung⁷. Dieser vieldeutige Begriff wurde zunehmend mit Reformen assoziiert, die irgendeine Form von *self-government* oder *home rule* auf Teile des Königreichs übertragen sollten.

Der Ausdruck *devolution* wird nicht nur im Zusammenhang mit dem Prozeß der Dekolonisierung verwendet, sondern bezeichnet auch "a peculiarly British contribution to politics" bei der Ausgestaltung der inneren Struktur eines unitarischen Staates⁸. Der Begriff wird, selbst wenn er mit qualifizierenden Adjektiven wie *legislative devolution*, *administrative devolution*, *executive devolution*, *functional devolution* oder *territorial devolution* versehen wird, mit einem unterschiedlichen Sinngehalt benutzt⁹. Er entspricht oft dem Begriff der Dezentralisierung, unterschei-

⁷ S. P. Mackintosh, *The Devolution of Power* (1968); O. Hood Phillips, *The British Constitution: From Revolution to Devolution*, *William and Mary Law Review* 17 (1976), S. 423 ff. (449 ff.); ders., *Constitutional and Administrative Law* (6. Aufl. 1978), S. 714 ff.; S. A. de Smith, *Constitutional and Administrative Law* (3. Aufl. 1977, Nachdruck 1978), S. 639 f.; E. C. S. Wade / G. Godfrey Phillips, *Constitutional and Administrative Law* (9. Aufl. 1977), S. 372 ff., 660 f. Wichtige politikwissenschaftliche Analysen: A. H. Birch, *Political Integration and Disintegration in the British Isles* (1977); Vernon Bogdanor, *Devolution* (1979); H. M. Drucker / Gordon Brown, *The Politics of Nationalism and Devolution* (1980), jeweils mit Literaturübersicht. Wichtige Diskussionsbeiträge finden sich ferner in: J. N. Wolfe (Hrsg.), *Government and Nationalism in Scotland. An Inquiry by Members of the University of Edinburgh* (1969); Harry Calvert (Hrsg.), *Devolution* (1975); John P. Grant (Hrsg.), *Independence and Devolution, The Legal Implications for Scotland* (1976).

⁸ Bogdanor, *Devolution*, S. 3 mit Hinweis auf Edmund Burke.

⁹ Vgl. A. W. Bradley, *Devolution of Government in Britain – Some Scottish Aspects*, in: Calvert (Anm. 7), S. 91 f.; zur Begrifflichkeit ferner P. D. Dagtoglou,

det aber selten den Begriff der Dekonzentration, die beide dem französischen Verwaltungsrecht entstammen. Seine Undeutlichkeit wird dadurch erhöht, daß er manchmal auf den Prozeß der Übertragung von Kompetenzen und Funktionen, manchmal aber auch auf den Zustand der Verwaltung nach einer solchen Übertragung Bezug nimmt. Als entscheidendes Kriterium für die Frage, ob es sich um eine Delegation innerhalb oder außerhalb der zentralen Struktur handelt, gilt die ministerielle Verantwortlichkeit. Es wird gesagt, dieses Prinzip sei unvereinbar mit irgendeiner Form von Autonomie innerhalb der Hierarchie des *central government*, für dessen *department* der Minister dem Parlament verantwortlich ist¹⁰. O. Hood Phillips schreibt unter Bezug auf den Kilbrandon Report: Devolution "may be legislative or administrative or both, and in its more advanced forms involves the exercise of powers by persons or bodies who, although acting on authority delegated by Parliament, are not directly answerable to it or to the central government"¹¹. Die letztere Form wird in Großbritannien häufig benutzt, um bestimmte Aktivitäten von den Beschränkungen der ministeriellen Verantwortlichkeit zu befreien¹². Das Wachsen einer Vielzahl von *quangos* mit beratenden oder administrativ-planenden Funktionen (*quasi-governmental organisations* oder auch *non-departmental bodies*) hat die Frage nach ihrer demokratischen Kontrolle aufgeworfen. Dabei handelt es sich um eine Form von Dezentralisierung, wenn darunter die Tendenz verstanden wird, zentrale Aufgaben auf autonome Körperschaften oder Einrichtungen zu übertragen, die lediglich einer gewissen Kontrolle der zentralen Organe unterliegen, ohne ihrer Hierarchie eingegliedert zu sein. Die Unterscheidung der Übertragung nach funktionalen und/oder territorialen Kriterien wird bei O. Hood Phillips nicht eingeführt. Das hat damit zu tun, daß regio-

The Change in Federal Conflicts, *ibid.*, S. 155 ff., und H. Calvert, Devolution in Perspective, *ibid.*, S. 5 ff.

¹⁰ Bradley, S. 92.

¹¹ Hood Phillips, Constitutional and Administrative Law (Anm. 7), S. 714. Zum Kilbrandon Report vgl. Anm. 19.

¹² Die Ministerverantwortlichkeit ist die Grundlage der Kontrolle der Verwaltung im britischen Verfassungsrecht: vgl. D. R. Steel, Britain, in: F. F. Ridley, Government and Administration in Western Europe (1979), S. 18 ff. (24, 55 ff.); R. Gregory / P. G. Hutchesson, The Parliamentary Ombudsman (1975); B. Schwartz / H. W. R. Wade, Legal Control of Government (1972); grundlegend auch für die Entwicklung des britischen Verwaltungsrechts seit 1959 S. A. de Smith, Judicial Review of Administrative Action (3. Aufl. 1973); R. E. Wraith / P. G. Hutchesson, Administrative Tribunals (1973).

nale Einteilungsgesichtspunkte für die britische Verwaltungsstruktur untypisch sind. Von *devolution* will O. Hood Phillips *decentralisation* unterschieden wissen. Dies sei eine Methode, "whereby some central government powers of decision-making are exercised by officials of the central government located in various regions"¹³. Da dies nur die zentrale Regierungs- und Verwaltungsstruktur betrifft, entspricht *decentralisation* hier dem üblichen Begriff der Dekonzentration, ohne vertikale und horizontale Dekonzentration zu unterscheiden.

Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich auf die Verfassungsreform in Großbritannien, die unter dem Thema »Devolution für Schottland und Wales« mit dem Scotland Act und dem Wales Act von 1978 versucht wurde und schließlich scheiterte. Die jüngsten Verfassungsvorschläge, die für Nordirland gegenwärtig ebenfalls unter der Bezeichnung *devolution* diskutiert werden, erfordern eine spezielle Analyse, die den Rahmen dieses Beitrags überschreiten würde¹⁴. Die Problematik in Nordirland wurde politisch auch stets von den nationalistischen Strömungen in Schottland und Wales getrennt. In der Kontroverse um die Reformen für Schottland und Wales beschworen einige ernsthaft die Gefahr der Auflösung des Königreichs¹⁵. Manche sahen die britische Verfassungsentwicklung vor dem wichtigsten Wendepunkt seit dem 17. Jahrhundert¹⁶. Die meisten waren sich zumindest darin einig, daß eine entscheidende Verfassungsänderung bevorstand, die in ihren Auswirkungen für die britische Verfassung

¹³ Hood Phillips, *Constitutional and Administrative Law* (Anm.7), S. 714.

¹⁴ Zum Verfassungsrecht in Nordirland unter dem Stormont-System Harry Calvert, *Constitutional Law in Northern Ireland, A Study in Regional Government* (1968); Dieter Giessen, *Zum modernen Irlandproblem, Einige Erwägungen vor dem Hintergrund irischer Rechts- und Sozialgeschichte, Der Staat* 15 (1976), S. 485 ff.; David Harkness, *The Difficulties of Devolution: The Post-War Debate at Stormont, The Irish Jurist* 12 (1977), S. 176 ff.; zu den Verfassungsvorschlägen J. R. Archer, *Northern Ireland: Constitutional Proposals and the Problem of Identity, The Review of Politics* 40 (1978), S. 255 ff.; *The Times* vom 19. 5. 1980 und vom 22. 5. 1980.

¹⁵ Peter Rawlinson, *Dissolution in the United Kingdom?, The Parliamentarian* 58 (1977), S. 1 ff.; Tam Dalyell, *Devolution: The End of Britain?* (1977); Vernon Bogdanor, *Devolution and the Constitution, Parliamentary Affairs* 31 (1978), S. 252 ff. (266); vgl. ferner die Diskussion in: Neil MacCormick (Hrsg.), *The Scottish Debate, Essays on Scottish Nationalism* (1970) zwischen Ian S. M. MacCormick, *The Case for Independence*, S. 89 ff., und Esmond Wright, *In Defence of the United Kingdom*, S. 103 ff.

¹⁶ Vgl. J. E. Trice, *The Kilbrandon Report on the Constitution and Wales, The Cambrian Law Review* 5 (1974), S. 72 mit weiteren Nachweisen.

allenfalls mit dem Beitritt Großbritanniens zu den Europäischen Gemeinschaften vergleichbar sein dürfte¹⁷. Der gesellschaftliche und politische Wandel in Großbritannien hat besonders in den beiden letzten Jahrzehnten zu grundsätzlichen Herausforderungen an die britische Verfassung und das Regierungssystem geführt. Wohl selten in ihrer Geschichte ist die britische Verfassung gleichzeitig an so verschiedenen Fronten angegriffen worden. Die Verfassungsfragen, die die Bewegungen in Schottland, Wales und in anderen Regionen des Vereinigten Königreichs aufgeworfen haben, lassen sich nicht von dieser allgemeinen Entwicklung isolieren. Die Frage, inwieweit diese Erscheinungen in Großbritannien in den Zusammenhang der Regionalismustendenzen eingeordnet werden können, muß solche Besonderheiten in Rechnung stellen. Denn bei dem Begriff des europäischen Regionalismus, der einer näheren Klärung bedarf, handelt es sich zunächst um einen Sammelbegriff für sehr heterogene politische Bewegungen und staatliche Reaktionen. Sie werden nur unter Berücksichtigung ihrer konkreten historischen, politischen, geographischen, wirtschaftlichen, kulturellen und verfassungsrechtlichen Bedingungen und Voraussetzungen verständlich. Im Mittelpunkt des Interesses stehen hier die verfassungsrechtlichen Bedingungen in Großbritannien als unitarischer Staat.

Zunächst wird eine knappe Übersicht über die Entwicklung der Verfassungsreform gegeben (II). Dann ist die Verfassungsstruktur des Vereinigten Königreichs als unitarischer Staat unter Berücksichtigung der Eigenheiten der britischen Verfassung zu behandeln (III). Nach einer Skizze der Reformvorstellungen und der Devolutiongesetzgebung (IV) kann schließlich die Einordnung in die Regionalismustendenzen in Europa versucht werden (V).

II. Die Entwicklung der Reform

Die Bewegungen für *home rule* in Schottland und Wales haben ihre historischen Wurzeln in der Debatte um die irische Frage nach 1880¹⁸. Um die Jahrhundertwende gab es eine Reihe von erfolglosen Parlamentsvorlagen, die allerdings nicht eine breite politische Unterstützung in beiden

¹⁷ Bogdanor (Anm. 15), S. 252; de Smith (Anm. 7), S. 640; Leslie Scarman, *Fundamental Rights: The British Scene*, *Columbia Law Review* 78 (1978), S. 1575 ff. (1576).

¹⁸ Drucker/Brown (Anm. 7), S. 9; Bogdanor (Anm. 7), S. 90 f. Zum schottischen Nationalismus und seiner Entwicklung H. J. Hanham, *Scottish Nationalism* (1968); Douglas Young, *A Sketch History of Scottish Nationalism*, in: MacCormick

Regionen fanden. Nationalistische Parteien, die sich in Konkurrenz mit anderen politischen Parteien an Wahlen beteiligten, konstituierten sich erst in den zwanziger Jahren, ohne größere Bedeutung zu erlangen, bis sich die Situation in den sechziger Jahren nach einigen spektakulären Wahlerfolgen, vor allem der schottischen Nationalisten, änderte.

1969 wurde eine "Royal Commission on the Constitution" eingesetzt, die nach mehrjähriger intensiver Arbeit 1973 schließlich ihre Ergebnisse vorlegte¹⁹. Sie sah ihre Aufgabe nicht in einer Totalrevision der britischen Verfassung, sondern interpretierte ihren wenig spezifizierten Auftrag so, daß die Frage einer möglichen Übertragung zentralisierter Funktionen auf neue Einrichtungen in den diversen Landesteilen, vor allem in Schottland und Wales, in den Mittelpunkt rückte²⁰.

Die Kommission sah sich in diesem Zusammenhang veranlaßt, nicht nur die nationalistischen Forderungen und die speziellen Probleme in Schottland und Wales sowie in anderen Teilen des Königreichs zu prüfen, sondern auch eine wachsende Unzufriedenheit mit dem britischen Regierungssystem, die Kritik an einer zunehmenden Entfernung der Regierung und Verwaltung von den Bürgern, die in ihrem Alltagsleben in einem wachsenden Maß von staatlichen Entscheidungen betroffen wurden, die Kritik an einer oft unzureichenden demokratischen Kontrolle und »Partizipation« sowie an der Effizienz der zentralen Institutionen zu untersuchen²¹. Ihre Ergebnisse beruhten nicht auf einem Konsens. Zwei Mitglieder der Kommission legten einen Minderheitsbericht vor. Doch auch der Mehrheitsbericht, der unter dem Namen Kilbrandon Report bekannt wurde, produzierte uneinheitliche und zum Teil widersprüchliche Vorschläge. Einigkeit bestand grundsätzlich nur in der Ablehnung separatistischer und föderaler Lösungen und in den Vorstellungen, daß die Einrichtung direkt gewählter

(Anm. 15), S. 5 ff.; Bogdanor (Anm. 7), S. 91. Eine umfassende Analyse des Nationalismus in Wales seit 1945 leistet Alan Butt Phillip, *The Welsh Question* (1975); vergleichend mit kontinentalen Regionalismustendenzen Birch (Anm. 7), S. 116 ff.

¹⁹ Royal Commission on the Constitution, Report ("Kilbrandon Report"), Cmnd. 5460, London: HMSO (1973); Memorandum of Dissent, Cmnd. 5460-1, London: HMSO (1973); Written Evidence, Bde. 1-9, London: HMSO (1973); Minutes of Evidence, Bde. I-V, London: HMSO (1973).

²⁰ Kilbrandon Report, S. 5 ff.; zu den Unterschieden zwischen Mehrheit und Minderheit in der Interpretation des Auftrags vgl. Bogdanor (Anm. 7), S. 148 und 149 ff., zu den verschiedenen Grundpositionen in der Kommission.

²¹ Kilbrandon Report, S. 86-100.

Versammlungen mit beschränkten gesetzgebenden Kompetenzen in Schottland und Wales empfehlenswert sei²².

Die Veröffentlichung der Kommissionsergebnisse wurde bald von der politischen Entwicklung überholt. Die nationalistischen Parteien erreichten in der Herbstwahl von 1974 den bisherigen Zenit ihres Erfolges. Die Scottish National Party (SNP), die für die Unabhängigkeit Schottlands eintritt, gewann 11 der 71 schottischen Parlamentssitze und war als zweite Partei in Schottland nahe daran, die traditionelle Wahlhochburg der Labour-Party zu zerstören. Plaid Cymru, die Partei der Nationalisten in Wales, die in erster Linie ein linguistisches und kulturelles Anliegen hat, gewann einen weiteren Parlamentssitz zu ihren beiden anderen hinzu, verdankte dies aber nur der Eigentümlichkeit des britischen Wahlsystems, da die für sie in Wales abgegebenen Gesamtstimmen leicht zurückgingen. Die eigentliche Gefahr nicht nur für das britische Zwei-Parteien-System, sondern auch für den Unitarismus wurde deshalb in der SNP gesehen. Die Labour-Regierung entwickelte rasch ihre eigenen Devolutionideen in einer Serie von White Papers²³, nachdem sich die Einsetzung einer Verfassungskommission mit dem Ziel, das Problem zu verschieben und politisch Zeit zu gewinnen, bis die großen Parteien die Wähler zurückzuerobern vermochten, als Fehlschlag erwiesen hatte.

Die SNP unterstützte die Regierung, die zunehmend auf die Stimmen der Nationalisten angewiesen war, solange Aussichten für eine Reform bestanden, weil *devolution* nur als ein erster taktischer Schritt zur Unabhängigkeit verstanden wurde. Die SNP wird besonders im Hinblick auf

²²Die Arbeit der Kommission fand in der politischen und wissenschaftlichen Öffentlichkeit nur geringen positiven Widerhall. Nicht nur die Widersprüchlichkeit ihrer Ergebnisse und die Unklarheit vieler Aussagen, sondern auch die Auswertung ihrer Meinungsumfragen erfuhr herbe Kritik: Birch (Anm. 6), S. 152–157; Bogdanor (Anm. 7), S. 151; Drucker/Gordon (Anm. 7), S. 63 f.; ferner H. Calvert, Who Wants Devolution? Kilbrandon – a different view of the evidence, in: ders., Devolution (Anm. 7), S. 41 ff.; Terence Daintith, The Kilbrandon Report: Some Comments, in: Calvert (Anm. 7), S. 23 ff.; eine positive Stimme aus Wales Trice (Anm. 16), S. 72 ff.

²³Devolution within the U.K.: Some Alternatives for Discussion, Consultative Document (Green Paper) (1974); Democracy and Devolution: Proposals for Scotland and Wales, Cmnd. 5653 (1974); Our Changing Democracy: Devolution to Scotland and Wales, Cmnd. 6348 (1975); dazu C. Chinwoke Mbadinuju, Devolution: The 1975 White Paper, The Political Quarterly 47 (1976), S. 286 ff.; Devolution to Scotland and Wales: Supplementary Statement, Cmnd. 6585 (1976); Devolution: The English Dimension, A Consultative Document (1976); Devolution: Financing the Devolved Services, Cmnd. 6890 (1977).

ihre wirtschaftspolitischen Vorstellungen als eine außergewöhnlich konstruktive nationalistische Partei eingestuft, die auch über klare Verfassungsvorstellungen verfügt²⁴. Das Versagen der zentralisierten Wirtschaftsplanung und -politik, mit den Problemen Schottlands fertigzuwerden, stand von Anfang an im Vordergrund der Argumentation für ein unabhängiges Schottland, das besser in der Lage sei, seine eigenen Probleme zu lösen. Die Entdeckung des Nordseeöls vor den schottischen Küsten eröffnete neue Perspektiven für die Ressourcen eines unabhängigen Schottlands, wobei die schottischen Alleinansprüche natürlich von der britischen Regierung zurückgewiesen wurden. Auch der Beitritt Großbritanniens zu den Europäischen Gemeinschaften (EG) schien die Position der SNP glaubwürdiger zu machen. Sie spekulierte nicht nur auf größere Vorteile durch eine selbständige schottische Vertretung in den europäischen Institutionen und bei der Verteilung der Subventionen der EG. Wichtig erschien vor allem, daß die englischen Märkte, auf die Schottland angewiesen ist, wegen der Regelung des Gemeinsamen Marktes nicht durch Zollbarrieren und andere Hindernisse verschlossen werden könnten.

Auf ihrer Jahreskonferenz 1975 entwickelte die SNP ihre Ideen für den Fall, daß sie in der nächsten Wahl eine Mehrheit der schottischen Sitze im Parlament erreichen sollte²⁵. Sie ging davon aus, daß damit ein Mandat gegeben wäre, mit der britischen Regierung in Unabhängigkeitsverhandlungen einzutreten. Die 71 schottischen Abgeordneten sollten das erste schottische Parlament bilden, eine Verfassung entwerfen und Vorkehrungen für die ersten allgemeinen Wahlen im neuen schottischen Staat treffen. Die Nationalisten in Wales dagegen erhoben zwar theoretisch auch Unabhängigkeitsforderungen und hatten nach dem Vorbild der SNP ihr Programm um wenig spezifizierte ökonomische Anliegen ergänzt, strebten praktisch aber nur ein größeres Maß an Autonomie und verstärkte Maßnahmen zur Rettung der vom Untergang bedrohten walisischen Sprache und Kultur an. Ihre nationale politische Bedeutung war weit geringer.

Nach einem widersprüchlichen Gesetzgebungsprozeß²⁶ fanden die

²⁴ Neil MacCormick, *Independence and Constitutional Change*, in: MacCormick (Anm. 15), S. 52 ff.; Victor S. MacKinnon, *The Constitution of an Independent Scotland: A Memorandum to the Draftsman*, in: Grant (Anm. 7), S. 69 ff.

²⁵ Birch (Anm. 7), S. 112 ff., gibt einen Augenzeugenbericht.

²⁶ Commentary: *The Killing of the Scotland Bill*, *Political Quarterly* 49 (1978), S. 127 ff.; James Naughtie, *Before the Lords: The Scotland Bill in the House of Commons*, in: H. M. und N. L. Drucker (Hrsg.), *The Scottish Government Yearbook 1979* (1978); Jordan Grant, *The Committee Stage of the Scotland and*

Reformen ihre endgültige Gestalt schließlich in dem Scotland Act und dem Wales Act von 1978²⁷. Die Gesetze sahen direkt gewählte Versammlungen in Schottland und Wales und die Übertragung bestimmter zentraler Funktionen und Kompetenzen vor. Nur die schottische Versammlung sollte jedoch eine eigene Exekutive und gesetzgebende Kompetenzen erhalten. Die Reformideen wurden niemals Wirklichkeit. Denn die Gegner der Reform, die auch der Regierungspartei angehörten, hatten ihre parlamentarische Zustimmung zu den Gesetzesvorlagen von der Aufnahme einer Klausel abhängig gemacht, die Referenden in Schottland und Wales vorsah²⁸, ehe die Gesetze in Kraft gesetzt werden durften. Sie sicherten sich dadurch die Möglichkeit, im Parlament zwar dem Scotland Act und dem Wales Act zuzustimmen, in den Referenden aber für ihre politische Ablehnung zu werben²⁹. Die Klausel verlangte neben einer mehrheitlichen Entscheidung für die Reform die Zustimmung von jeweils 40% der Wahlberechtigten. Dieses für die britische Verfassungstradition trotz des EG-Referendums von 1975 ungewöhnliche Verfahren³⁰ wurde im März 1979 durchgeführt. Der Wales Act erlitt eine eindeutige Abstimmungsniederlage³¹. Für den Scotland Act fand sich zwar eine knappe Mehrheit der Abstimmenden, nicht aber die qualifizierte Mehrheit von 40% der Wahlberechtigten. Das Parlament war rechtlich nicht an den Ausgang der »konsultativen« Volksabstimmungen gebunden, hätte also die Gesetze gleichwohl in Kraft treten lassen können. Die Labour-Minderheitsregierung weigerte sich aber, dem Drängen der SNP nachzugeben, und verlor schließlich auch deren Unterstützung bei einem Mißtrauensvotum der Opposition, das zu Neuwahlen im Frühjahr 1979 führte. Andere politische Themen hatten sich inzwischen in den Vordergrund geschoben. Auch die Bedeutung der nationalistischen Parteien ging zurück. In der Wahl im Mai 1979 behielt die SNP nur noch zwei Mandate und trat mit 17,3% der Gesamtstimmen in Schottland wieder hinter der Labour Party und den

Wales Bill (1976–1977) (1979); R. K. Murray, *Devolution in the U.K. – A Scottish Perspective*, *The Law Quarterly Review* 96 (1980), S. 35 ff. (42 f.).

²⁷ Scotland Act 1978, Chapt. 52, London: HMSO 38025 (1978); Wales Act 1978, Chapt. 52, London: HMSO 38032 (1978); sie erhielten den "Royal Assent" am 31. 7. 1978.

²⁸ Scotland Act 1978, s. 85; Wales Act 1978, s. 80.

²⁹ Drucker/Brown (Anm. 7), S. 112 ff.; Bogdanor (Anm. 7), S. 155 ff.

³⁰ Vgl. Beloff/Peele (Anm. 6), S. 26–29.

³¹ Denis Balsom / Ian McAllister, *The Scottish and Welsh Devolution Referenda of 1979: Constitutional Change and Popular Choice*, *Parliamentary Affairs* 32 (1979), S. 394 ff.

Konservativen zurück. Plaid Cymru mußte den Wahlkreis ihres Vorsitzenden an Labour abgeben und sank auf einen Anteil von 8,1% der Gesamtstimmen in Wales zurück. Die neue konservative Regierung zeigte kein Interesse daran, die alte Reformdiskussion fortzuführen. Die Konservativen hatten *devolution* ohnehin meist nur aus wahlpolitischen Gründen allgemein verbal unterstützt, ohne sich konkret festzulegen. Unter ihrer neuen politischen Führung durch Mrs. Thatcher trat die Konservative Partei den Reformen offen entgegen. Das Parlament sah es nur noch als eine Formsache an, den Scotland Act und den Wales Act im Sommer 1979 zurückzunehmen. Der Vorschlag der neuen Regierung, eine Allparteienkonferenz zur Entwicklung von neuen Ideen einzuberufen³², hat bisher noch keine Resultate gezeigt.

Anders als in Bezug auf Nordirland ist *devolution* für Schottland und Wales gegenwärtig nicht mehr ein aktuelles Thema der britischen Politik auf nationaler Ebene. Keine der großen Parteien widmet der Frage von Verfassungsreformen für Wales und Schottland zur Zeit größere Aufmerksamkeit. Die Liberalen, die seit langem für die Einführung eines föderalen Systems plädieren, haben als politische Kraft nur noch geringe Bedeutung im politischen System des Vereinigten Königreichs. Nach den Referenden meinten viele Kommentatoren, daß *devolution* für Schottland und Wales für den Rest des Jahrhunderts erledigt sei. Angesichts der Forderungen nach einer grundsätzlichen Reform der britischen Verfassung scheint diese Frage aber durchaus noch offen zu sein. Auch hat das Referendum 1975 über das Verbleiben Großbritanniens in den Europäischen Gemeinschaften trotz seines eindeutigen Ergebnisses die entsprechende Diskussion keineswegs beendet. Zu beachten ist ferner, daß die nationalistischen Parteien regional nach wie vor über ein beachtliches Wählerpotential verfügen. Die Rückkehr der Wähler zu den großen Parteien kann sich unter veränderten Umständen auch wieder umkehren, selbst wenn dies nicht unbedingt auch immer eine vorbehaltlose Unterstützung der nationalistischen Zielsetzungen bedeuten muß. In Wales spitzte sich nach der letzten Wahl der Sprachenstreit wieder zu, weil der Regierung vorgeworfen wurde, ihr Wahl- und Regierungsversprechen nicht zu erfüllen, einen besonderen vierten Fernsehkanal mit Übertragungen ausschließlich in walisischer Sprache einzurichten. Sorgen bereitet darüber hinaus eine zunehmende Tendenz zur Mißachtung von Gesetzen und zur politischen Gewalt. Die schottischen Nationalisten bemühen sich gegenwärtig, ihren politischen Zielen eine völkerrechtliche Dimension zu geben. Im August 1980 reichte das "Scotland-

³² Financial Times vom 16. 5. 1979.

United Nations Committee" bei den Vereinten Nationen eine Vorlage mit dem Titel "Scotland's claim of right to self-determination" ein³³. Falls der Antrag als ein Fall des Schutzes nationaler Minderheiten angenommen wird, könnte sich die UN-Menschenrechtskommission Anfang 1981 auf ihrer Sitzung in Genf mit der relativ hohen Arbeitslosigkeit in Schottland sowie mit dem Scheitern des Scotland Act befassen.

III. Die Verfassungsstruktur des Vereinigten Königreichs als unitarischer Staat

Das Verständnis der unitarischen Struktur des britischen Königreichs und der verfassungsrechtlichen Begründung dieser Struktur setzt eine Berücksichtigung der historisch und gesellschaftlich bedingten Eigentümlichkeit der britischen Verfassung voraus. Bekanntlich nimmt die britische Verfassung mit wenigen anderen Ausnahmen heute eine einzigartige Sonderstellung unter den Staatsverfassungen der Welt ein, weil sie dem neuzeitlichen Trend der Kodifizierung des Verfassungsrechts in einer formellen Urkunde nicht gefolgt ist. Großbritannien hat keine formelle Verfassung, deren Rechtsnormen in einem einzigen Dokument zusammengefaßt, mit einem besonderen Geltungsvorrang vor dem übrigen Recht ausgestattet und verfahrensmäßig oder materiell erschwert abänderbar sind.

1. Zur Eigenart der britischen Verfassung

Obwohl das britische Königreich keine formelle Verfassung hat, ist es verfehlt, die britische Verfassung als ungeschrieben zu kennzeichnen³⁴. Es besteht kein Mangel an geschriebenen Gesetzen, die wichtige verfassungsmäßige Institutionen und Verfahren regeln. Die Zahl solcher Gesetze, von denen manche wegen ihres hohen Alters eine besondere Autorität genießen mögen, ist kaum geringer als in anderen Staaten. Das Fehlen einer formellen Verfassung zwingt jedoch zur Wahl eines weiten Begriffs der Verfassung, der sich auf das Regierungssystem und auf das in der Praxis relevante Recht bezieht, z. B. "the rules governing the composition, powers, and methods of operation of the main institutions of government, and the general principles applicable to their relations to the citizens" (Sir W. Ivor

³³ The Times vom 7. 8. 1980, S. 4.

³⁴ Kilbrandon Report (Anm. 19), S. 18; zur Klassifizierung der britischen Verfassung unter diesem Aspekt vgl. L. Wolf-Phillips, *Comparative Constitutions* (1972), S. 46 f.; de Smith (Anm. 7), S. 17 f., 28.

Jennings)³⁵. In diesem weitesten Sinne des vieldeutigen Verfassungsbegriffs hat jeder moderne Staat eine Verfassung. Die britische Literatur begründet die Existenz einer solchen Verfassung, die bei H. Heller der »politischen Realverfassung« im Unterschied zur formellen und materiellen Verfassung entspricht³⁶, mit dem Hinweis darauf, daß das britische Königreich ein komplexes Regierungssystem hat, das sich auch nach rechtlichen Regeln richtet.

Dennoch hat Großbritannien kein Verfassungsrecht im Sinne eines besonderen Rechtszweiges, wie es auch keine klaren Kriterien gibt, das Verfassungsrecht rechtlich von einem Verwaltungsrecht im eigentlichen Sinne zu unterscheiden³⁷. Das Vakuum, das das Fehlen einer formellen Verfassung als Grundlage des Rechtssystems hinterläßt, wird im britischen Verfassungsrecht von dem Verfassungszentraldogma von der absoluten und unbeschränkbareren »Souveränität« des Parlaments in Westminster ausgefüllt, die als *sovereignty* oder oft auch als *supremacy of Parliament* bezeichnet wird³⁸. Diese britische »Grundnorm«³⁹, die sich erst Ende des 17. Jahrhunderts durchsetzte und eine andere mögliche Entwicklungstendenz unterbrach, wurde in ihrer heute vorherrschenden Form von Dicey formuliert. Ihre verschiedenen Aspekte können hier nicht im einzelnen behandelt werden. Ihre wesentliche Aussage ist jedoch, daß alle Organe und Körperschaften im ganzen Königreich von dem Parlament in London

³⁵ Zitiert nach Kilbrandon Report, S. 121; vgl. auch Wade/Phillips (Anm. 7), S. 1f.

³⁶ Zur Verwendung eines entsprechenden Begriffs der »Staatsverfassung« bei der Untersuchung der Verfassungen sozialistischer Staaten vgl. Boris Meissner, Die Rechtsstellung der Kommunistischen Partei der Sowjetunion, Jahrbuch für Ostrecht 2 (1961), S. 7 ff. (10).

³⁷ Vgl. Hood Phillips, Constitutional and Administrative Law (Anm. 7), S. 10f.; S. E. Finer, Five Constitutions, Contrasts and Comparisons (1979), S. 34; zu den Rechtsquellen Wade/Phillips (Anm. 7), S. 9 ff.; Karl-Ulrich Meyn, Die "Constitutional Conventions" in der britischen Verfassung, JöR NF 25 (1976), S. 133 ff.

³⁸ Vgl. Ulrike Krauthelm, Die Souveränitätskonzeption in den englischen Verfassungskonflikten des 17. Jahrhunderts (1977); K. Streifthau, Die Souveränität des Parlaments, Ein Beitrag zur Aufnahme des Souveränitätsbegriffs in England im 19. Jahrhundert (1963); zur gegenwärtigen Diskussion de Smith (Anm. 7), S. 63–93; Wade/Phillips (Anm. 7), S. 55–83; Hood Phillips, Constitutional and Administrative Law (Anm. 7), S. 42–91.

³⁹ George Winterton, The British Grundnorm: Parliamentary Supremacy Re-examined, The Law Quarterly Review 92 (1976), S. 591 ff.

ihre Autorität ableiten und ihm untergeordnet sind, daß dieses Parlament in der Gesetzgebung rechtlich völlig ungebunden ist und Gesetze nach eigenem Ermessen ohne zeitliche, sachliche oder territoriale Begrenzung verabschieden kann, daß diese Omnipotenz nicht beschränkbar ist und schließlich, daß kein konkretes Parlament imstande sei, ein nachfolgendes Parlament in dieser Souveränität zu binden. Der schillernde Begriff der »Souveränität« wird also hier im Sinne der »inneren Souveränität«, wie etwa bei de Tocqueville⁴⁰, in Bezug auf die Rechtsetzungsbefugnis und Machtausübung verstanden.

Diese Doktrin hat eine Reihe von wichtigen Konsequenzen. Sie hat nicht nur, wie noch zu erörtern sein wird, eine verfassungsrechtliche und verfassungstheoretische Bedeutung für die Begründung der unitarischen Struktur des britischen Königreichs, sondern schließt insbesondere auch eine Bindung des Parlaments an eine formelle Verfassung und an einen Grundrechtskatalog aus. Auch eine richterliche Inhaltskontrolle von Parlamentsgesetzen, sei es durch die Einrichtung einer besonderen Verfassungsgerichtsbarkeit, sei es durch die ordentlichen Gerichte, läßt sich mit dieser Doktrin nicht vereinbaren. Die englischen Richter, die einen hohen Grad an Unabhängigkeit und öffentlicher Anerkennung bei der Abwehr von Übergriffen der Exekutive auf die Rechte des Einzelnen genießen, haben nie eine entsprechende Position entwickelt wie die amerikanischen Gerichte nach *Marbury v. Madison* im Jahre 1803⁴¹.

Die orthodoxe Doktrin von der absoluten Parlamentsouveränität ist heute keineswegs mehr unumstritten. Vor allem in Schottland und Nordir-

⁴⁰ Alexis de Tocqueville, Über die Demokratie in Amerika, hrsg. von Mayer/Eschenburg (1976), S. 187; J. Dennert, Ursprung und Begriff der Souveränität (1964).

⁴¹ *Marbury v. Madison*, 1 Cr. 137; in dieser Entscheidung hatte der Supreme Court erstmalig die Prüfung von Gesetzen an Hand der Verfassung vorgenommen. Vgl. ferner Bernhard Raschauer, Die Gesetzeskontrolle im britischen Recht, *Der Staat* 13 (1974), S. 239 ff.; Philip Allott, The Courts and Parliament – Who Whom?, *Cambridge Law Journal* 38 (1979), S. 79 ff.; allgemein mit weiteren Nachweisen de Smith (Anm. 7), S. 337 ff.; eine ideologiekritische Analyse der britischen Justiz und ihres Verhältnisses zum Gesetzgeber leistet John A. G. Griffith, *The Politics of the Judiciary* (1977). Der Kilbrandon Report (Anm. 19), S. 158, lehnte ein föderales System u. a. deshalb ab, weil die damit verbundene Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit eine Politisierung der Justiz bedeute, die der "complete dissociation of the judiciary from matters of political policy" in der britischen Tradition widerspreche. Vgl. Birch (Anm. 7), S. 169.

land wird sie nicht vorbehaltlos akzeptiert⁴². Politisch wird sie als ein Hindernis für notwendige institutionelle Reformen kritisiert⁴³.

Diese und andere Probleme der Demokratie spielten solange keine Rolle, wie die britische Verfassung durch einen relativ stabilen und dauerhaften gesellschaftlichen und politischen Grundkonsens über die Einhaltung der Spielregeln und die Bewahrung der Verfassungsinstitutionen getragen schien⁴⁴. Die rechtliche Ungebundenheit des Parlaments war durch diesen Konsens faktisch begrenzt, und die unkodifizierten Verfassungsprinzipien, die in der Literatur mit den sich überlappenden Begriffen des *constitutionalism*, *limited government* und *rule of law* bezeichnet werden⁴⁵, verbunden mit der traditionellen Hochschätzung der Grundrechte des Einzelnen, bedurften keiner formellen Absicherung. Aber die Diskussion über die Einführung einer formellen Verfassung⁴⁶ ist gerade aus dem Zweifel entstanden, ob die politischen und sozialen Mechanismen zur Begrenzung der Macht noch ausreichen und nicht eine Verstärkung durch einen größeren rechtlichen Schutz des Bürgers brauchen. Die Frage ist sehr wichtig. Denn obwohl der Wert einer formellen Verfassungsurkunde, für sich genommen, in Großbritannien nicht überschätzt wird, ist es klar, daß ohne eine solche Verfassung viel mehr von der Existenz eines politischen Systems abhängt, in dem die öffentlichen Entscheidungen einer offenen Diskussion und der Überwachung durch das Parlament zugänglich sind. Die orthodoxe Doktrin von der absoluten Parlamentsouveränität ist bereits durch die Folgen des britischen Beitritts zu den Europäischen Gemeinschaften für das britische Verfassungsrecht problematisch geworden, das nunmehr auch von der Gesetzgebung der europäischen Organe

⁴² Zum *new view* in Bezug auf die Verfassung in Schottland und Nordirland Vernon Bogdanor, *The English Constitution and Devolution*, *The Political Quarterly* 1979, S. 36 ff., 39 f.

⁴³ Murray (Anm. 26), S. 50.

⁴⁴ Zu den Grundlagen dieses Konsenses S. E. Finer, *Comparative Government* (1970, Nachdruck 1978), S. 132 ff.

⁴⁵ de Smith (Anm. 12), S. 34; Wade/Phillips (Anm. 7), S. 84 ff.

⁴⁶ Detlev Chr. Dicke, *Englisches Verfassungsverständnis und die Schwierigkeiten einer Verfassungskodifikation*, *Die Öffentliche Verwaltung* 1971, S. 409 ff.; Lord Hailsham, *The Dilemma of Democracy* (1978); O. Hood Phillips, *Reform of the Constitution* (1970); W. V. Stankiewicz (Hrsg.), *British Government in an Era of Reform* (1976), S. 78 ff.; D. C. M. Yardley, *Modern Constitutional Developments*, *Public Law* 1975, S. 197 ff.; ders., *The Effectiveness of the Westminster Model of Constitution*, *The Yearbook of World Affairs* 1977, S. 342 ff.; de Smith (Anm. 7), S. 26 ff.

und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs betroffen ist⁴⁷. Wegen der internen Entwicklungen wird die Doktrin auch aus ganz anderen Gründen einem wachsenden Rechtfertigungszwang ausgesetzt: "Those who would adhere to the doctrine of legislative supremacy at all costs must be prepared to demonstrate that the political system excludes the possibility of legislation which would be contrary to fundamental constitutional principle or the individual's basic rights"⁴⁸. In der britischen Literatur mehren sich die Stimmen, die den Grundkonsens verschwunden sehen, demzufolge alle Politiker die Existenz von Schranken ihrer Macht anerkennen und auf dem eine Vielzahl der Verfassungsregeln beruhen. Dieser schwierig zu erfassende Konsens, der im wesentlichen von den beiden großen politischen Parteien getragen wurde, bindet in den Augen dieser Kommentatoren weder die politische Elite noch die Wählerschaft in einem noch Stabilität vermittelnden Ausmaß⁴⁹. Nichts zeigt den Wandel so symptomatisch an, wie die seit den siebziger Jahren ernsthaft diskutierten Forderungen nach einem förmlichen Grundrechtskatalog⁵⁰.

2. Eigenheiten des britischen Unitarismus und seiner verfassungsrechtlichen Begründung

Im Vergleich mit Staaten wie den USA, Kanada, Australien, der Schweiz, Österreich oder der Bundesrepublik Deutschland gilt das britische Königreich nach dem Grad seiner politischen Zentralisierung, wie Frankreich oder Japan, als ein unitarischer Staat. Denn, von Irland abgesehen, wurde das Königreich in diesem Jahrhundert von einem einzigen Parlament, einer einzigen Exekutive und innerhalb eines einzigen politischen und administrativen Systems mit einer starken Zentralisierung regiert und verwaltet. Die Unterscheidung zwischen unitarischen und föderalen Staaten ist notwendig, und Vergleiche sind sinnvoll, wenn sie sich auf Staaten der jeweiligen Gruppe beziehen, die eine vergleichbare

⁴⁷ Hans G. Petersmann, Die Souveränität des Britischen Parlaments in den Europäischen Gemeinschaften (1972); zur Entwicklung der Diskussion nach dem EG-Beitritt Wade/Phillips (Anm. 7), S. 112 ff., besonders S. 128 ff.

⁴⁸ Wade/Phillips, a.a.O., S. 38 und S. 5.

⁴⁹ Dazu Beloff/Peele (Anm. 6), S. 9-37.

⁵⁰ F. Stacey, A New Bill of Rights for Britain (1973). Die Diskussion hat sich teilweise als Ergebnis der "Hamlyn lectures" von Sir Leslie Scarman intensiviert: English Law - the New Dimension (1974); ders., Fundamental Rights: The British Scene, Columbia Law Review 78 (1978), S. 1575 ff.; zur Haltung der politischen Parteien Nachweise bei de Smith (Anm. 7), S. 27.

Entwicklungsstufe, politische Kultur und entsprechende Verfassungsprinzipien aufweisen⁵¹. Die Unterscheidung ist jedoch selbst relativ und hat, besonders wenn sie sich an formalen Kriterien orientiert, nur eine heuristische Funktion. Die Erscheinungsformen des Föderalismus sind vielfältig und entziehen sich einer einheitlichen Definition. Auch gibt es bisher keine allgemein akzeptierte Theorie des Föderalismus⁵². Föderale Staaten können formal und nach ihrem Verfassungsrecht eine bundesstaatliche Struktur haben, die ihrem Inhalt und der Verfassungspraxis nach kaum von einer unitarischen Struktur zu unterscheiden ist⁵³. In westlichen industrialisierten Bundesstaaten stellen neue Formen des »kooperativen Föderalismus«⁵⁴ eine Reaktion auf die Zentralisierungstendenzen des modernen wirtschaftslenkenden und leistungsgewährenden Staates dar. Umgekehrt schließt eine unitarische Einheit nicht unbedingt erhebliche Divergenzen im Inneren aus. Diese Divergenzen im Inneren sind es, die den britischen Unitarismus etwa von Frankreich, dem Paradigma zentralisierter Regierungsformen, und in anderer Weise von dem italienischen Regionalismus unterscheidet.

Die innere Vielfältigkeit des britischen Einheitsstaates ist durch seine historische Entwicklung bedingt. Das Königreich kann auf eine verhältnismäßig lange Geschichte der politischen Einheit mit der Integration verschiedener Völker zurückblicken⁵⁵. Wales wurde vom englischen Königreich früh im 13. Jahrhundert vor der Herausbildung eigener zentralisierter Institutionen erobert, durch einen einseitigen Akt des englischen Parlaments annektiert und unter den Tudors aus Wales, die den englischen Thron bestiegen, im 16. Jahrhundert vollständig eingegliedert⁵⁶. Das engli-

⁵¹ So beschränkt M. Bothe, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 69) (1977), den Vergleich auf westliche industrialisierte Demokratien.

⁵² M. J. C. Vile, Federal Theory and the "New Federalism", The Politics of New Federalism/Politics 12 (1977), S. 1 ff.

⁵³ P. Malanczuk, Föderalismus unter den Bedingungen eines Militärregimes: Argentinien, Verfassung und Recht in Übersee (VRÜ) 13 (1980), S. 35 ff.

⁵⁴ Vgl. Vile (Anm. 52), S. 9 ff.

⁵⁵ G. M. Trevelyan, A Shortened History of England (1942, Nachdruck 1978); Kurt Kluxen, Geschichte Englands (2. Aufl. 1976); einen knappen verfassungsgeschichtlichen Abriss geben Wade/Phillips (Anm. 7), S. 33 ff.; unter den Aspekten einer Theorie des demokratischen Verfassungsstaates Martin Kriele, Einführung in die Staatslehre (1975), S. 119 ff. mit weiteren Nachweisen; kritisch Jim Bulpitt, The Making of the United Kingdom; Aspects of English Imperialism, Parliamentary Affairs 31 (1978), S. 174 ff.

⁵⁶ Eine der besten historischen Einführungen gibt D. Williams, A History of

sche Rechts- und Verwaltungssystem wurde auf Wales übertragen. Englisch wurde 1536 zur Verwaltungssprache erklärt und setzte sich auch als Wirtschafts- und Handelssprache durch, während das Überleben der walisischen Sprache in den folgenden Jahrhunderten vor allem nur in religiösem Zusammenhang sichergestellt wurde.

Die Union mit Schottland nahm eine davon sehr verschiedene Form an. Anders als Wales wurde Schottland nie erobert und konnte vor der staatsrechtlichen Vereinigung mit England und Wales zu Großbritannien eigene überlebensfähige Institutionen herausbilden. Obwohl die Kronen von Schottland und England 1603 aus erbfolgerechtlichen Gründen zusammenfielen, führte diese Personalunion nicht auch sogleich zur staatsrechtlichen Vereinigung. Diese wurde erst 1707 erreicht mit dem Treaty of Union, der durch Gesetze sowohl des englischen als auch des schottischen Parlaments ratifiziert wurde und ein gemeinsames Parlament mit schottischer Repräsentation in London errichtete. Die Weiterexistenz wichtiger schottischer Institutionen wurde im Unionsvertrag garantiert, wobei die Sicherung der Presbyterianischen Kirche in Schottland den Streit mit der englischen Staatskirche beendete. Schottland bewahrte nicht nur ein eigenes Rechts- und Gerichtssystem, eine eigene Form der örtlichen Selbstverwaltung, sondern auch bereits hochentwickelte Universitäten und ein anderes Erziehungssystem. Die Fortentwicklung dieser Institutionen gaben Edinburgh den Status einer Hauptstadt und eines eigenen Verwaltungszentrums. Anders als beispielsweise Irland wurde Schottland auch nach der Union nicht von englischen, sondern von schottischen Funktionsträgern verwaltet. Die Unterdrückung der Aufstände der Jacobiten 1715 und 1745 sowie die Entvölkerung der Highlands im 19. Jahrhundert, um das Land für die Schafzucht- und Jagdgebiete für die reichen Eigentümer in London zu nutzen, zeigen, daß die Entwicklung keineswegs ungestört verlief. Wesentlich ist aber, daß die alten schottischen Institutionen in solchen Fällen nicht zerstört, sondern eben benutzt wurden. Die Auslöschung der gälischen Sprache auf dem schottischen Festland war ein Ergebnis der Politik der englischsprachigen *lowlanders*, die Schottland seit früher Neuzeit politisch beherrschten. Schon im frühen 18. Jahrhundert verboten die schottischen Behörden im Interesse der nationalen Einheit Großbritanniens den Unterricht der gälischen Sprache in den Schulen⁵⁷. Die anderen Institutionen, die sich auch heute noch wesentlich von denen in England

Modern Wales (2. Aufl. 1977); William Rees, *The Union of England and Wales* (1967); Kilbrandon Report (Anm. 19), S. 33 ff.

⁵⁷ Birch (Anm. 7), S. 35 mit weiteren Nachweisen.

unterscheiden, erwiesen sich als dauerhafte Träger einer schottischen Kultur und Identität.

Das Vereinigte Königreich wurde schließlich vollendet durch den Act of Union with Ireland 1801, der auch von einem irischen Parlament ratifiziert wurde, in dem aber kein römischer Katholik sitzen durfte. Seine heutige Gestalt erhielt das Königreich, nachdem 1922 der größere Teil Irlands ausschied.

Divergenzen zeigen sich bereits in der rechtlichen Nomenklatur, die zur Bezeichnung der inneren Struktur des Vereinigten Königreichs gilt⁵⁸. "United Kingdom" bezieht sich auf das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland. Nordirland gehört zu den *dominions* der Krone und ist ein integraler Bestandteil des Einheitsstaates. Das Vereinigte Königreich umschließt verfassungsrechtlich nicht die Channel Islands und die Isle of Man. Sie haben als *dependencies of the Crown* einen eigenen Status, der sich unter dem Begriff *British possession* von dem einer Kolonie unterscheidet. Die Lage im Hinblick auf die einzelnen Inseln ist rechtlich kompliziert und vielfältig. Im allgemeinen läßt sich jedoch sagen, daß sie eigene unabhängige Gesetzgebungen, Gerichte, Rechts- und Steuersysteme und Systeme der örtlichen Selbstverwaltung haben. Sie werden also vom britischen Unitarismus nicht erfaßt, obwohl das Vereinigte Königreich ihre Verteidigungsangelegenheiten und internationalen Beziehungen wahrnimmt. Im Interpretation Act von 1889 wurde der Ausdruck *British Isles* so definiert, daß er das Vereinigte Königreich, die Channel Islands und die Isle of Man bezeichnete. Nach der Unabhängigkeit der Republik Irland (Eire) schließt er diese rechtlich nicht mehr ein. Als Rechtsausdruck bezieht sich »Großbritannien« nur auf England, Wales und Schottland.

Es gehörte zur häufigen Gesetzgebungspraxis des Parlaments, begrifflich nicht besonders auf "Wales" Bezug zu nehmen, sondern es juristisch in den Begriff "England" einzuschließen⁵⁹. Seit dem "Welsh Language Act" von 1967 schließt der Ausdruck "England" in der Gesetzgebung nicht mehr automatisch Wales ein. Auch der lange andauernde Grenzstreit zwischen England und Wales wurde schließlich durch den "Local Government

⁵⁸ Wade/Phillips (Anm. 7), S. 32 f.

⁵⁹ Wade/Phillips, a.a.O., S. 34; vgl. D. Hughes-Parry, *The Legal Status of the Welsh Language*, Cmnd. 2785, London: HMSO (1964-65); P. J. Madgwick, *Linguistic Conflict in Wales*, in: Glyn Williams (Hrsg.), *Social and Cultural Changes in Contemporary Wales* (1977). Ken Morgan, *Wales in British Politics* (1970); Bogdanor (Anm. 7), S. 119; die Sicht von Autoren aus Wales ist dokumentiert in: J. A. Andrews (Hrsg.), *Welsh Studies in Public Law* (1970); vgl. ferner Wade/Phillips, a.a.O., S. 33 f.

Act" von 1972 beigelegt, indem Monmouthshire Wales zugeschlagen wurde.

Diese terminologischen Fragen erhielten durch die nationalistischen Strömungen im Königreich eine politische Bedeutung, die sich auch in der verfassungsrechtlichen Literatur niederschlug. Dicey und Bagehot hatten keine Bedenken, über die "English constitution" zu schreiben, wo sie in Wirklichkeit das behandelten, was zu ihrer Zeit die Verfassung von Großbritannien und Irland war. In jüngerer Zeit hieß es bei S. E. Finer, daß die Verfassung nicht *British*, sondern *English* in dem Sinne sei, daß "it is the Constitution of the quondam of England which was forced upon or adopted by the three other nationalities in the past"⁶⁰. Die Gewohnheit, die britische Verfassung mit dem Adjektiv *English* zu bezeichnen, als ob englisches Recht und englische Verfassungsinterpretation überall im Königreich gelten, ist heute vollends fragwürdig geworden. Ein führendes Verfassungsrechtslehrbuch betont nun, daß eine sorgfältigere Wahl der geographischen Adjektive angebracht und ein aufmerksameres Studium der internen Struktur des britischen Königreichs notwendig geworden seien⁶¹.

Die politische Zentralisierung in Einheitsstaaten geht in der Regel mit der Vereinheitlichung des Rechtssystems einher. Zu den besonderen Kennzeichen des britischen Unitarismus gehört, daß das Königreich gemeinsame Verfassungsinstitutionen und eine einheitliche Staatsbürgerschaft hat, aber drei verschiedene Rechtssysteme kennt⁶². Das englische *common law* gilt nur in England und Wales, die eine gemeinsame Struktur der Gerichte und der juristischen Berufe haben. Das schottische und das englische Recht dagegen unterscheiden sich trotz einer gewissen Annäherung im Verlauf der Jahrhunderte auch heute noch erheblich in Rechtsstil, Prinzipien, Rechtsstrukturen, dem Gerichtswesen und den juristischen Berufen⁶³. Die staatsrechtliche Vereinigung von Schottland und England hat die getrennte evolutionäre Entwicklung ihrer Rechtssysteme trotz der Existenz eines gemeinsamen Parlaments seit mehr als 250 Jahren nicht unterbrochen. Auch das Erziehungswesen, die Universitäten, die örtliche Selbstverwal-

⁶⁰ Finer (Anm. 44), S. 134.

⁶¹ Wade/Phillips (Anm. 7), S. 32.

⁶² Wade/Phillips, a.a.O., S. 38; Kenneth R. Simmonds, United Kingdom, IECL, Bd. I (National Reports), U-59 ff.

⁶³ D. Walker, *The Scottish Legal System* (1976); im Zusammenhang mit der Devolutionskontroverse finden sich interessante Aufsätze zum schottischen Recht in Grant (Anm. 7).

tung und das Verhältnis zwischen Staat und Kirche weisen in Schottland andere Strukturen und rechtliche Regelungen auf als in England und Wales⁶⁴. Ferner wird auch das Recht in Nordirland als ein eigenes Rechtssystem angesehen, obwohl es dem *common law* weit mehr ähnelt als das schottische Recht, das seine Wurzeln im römischen und kanonischen Recht hat. Das heißt, es gibt kein eigentliches »britisches Recht« im Sinne eines kompletten Rechtssystems. Das House of Lords in seiner Funktion als *final appeal court* für alle drei Rechtssysteme mit Ausnahme des schottischen Strafrechts wendet je nach Einzelfall schottisches, englisches Recht usw. an. Das Parlament hat die Möglichkeiten, Gesetze entweder für das ganze Königreich, für einzelne oder für mehrere Landesteile zu verabschieden, und übt gewiß einen vereinheitlichenden Einfluß aus. Aber selbst ein Gesetz, das für das gesamte Staatsgebiet gelten soll, muß so zugeschnitten und entworfen werden, daß es sich unabhängig in die drei verschiedenen Rechtssysteme einfügen läßt. Seit 1707 gehört es zur häufigen Praxis, Gesetze getrennt für das schottische und das englische Rechtssystem zu verabschieden. Im britischen Parlament gibt es ein besonderes Verfahren für die schottische Gesetzgebung, das in den Händen schottischer Minister und von schottischen Abgeordneten liegt. Die Gesetze werden von einer besonderen Gruppe von "Parliamentary draftsmen" aus Schottland entworfen. In Bezug auf Nordirland wurde das britische Parlament bis 1972 von dem Parlament in Stormont entlastet.

Für viele Zwecke ist es korrekt, das Vereinigte Königreich als einen unitarischen Staat zu beschreiben, da es verfassungsrechtlich keine föderale Struktur aufweist. Es gibt keine politischen Einheiten im Sinne echter »Gliedstaaten« eines Bundesstaates, die lediglich aufgehört haben, Subjekte des Völkerrechts zu sein, im übrigen aber ihren Charakter als Staaten innerhalb eines Bundesstaates mit einer für diesen verbindlichen, einseitig nicht rechtlich abänderbaren Kompetenzabgrenzung behalten und über eigene Gesetzgebungen, Verwaltungs- und Gerichtssysteme, eine eigene Beamtenschaft und politische Führung und vor allem eine autonome Steuer- und Haushaltsgewalt verfügen. Es gibt auch kein Bundesgericht im Vereinigten Königreich, um Konflikte zwischen solchen politischen Einheiten zu entscheiden. Von schottischen Autoren wird unter Berufung auf die juristischen Grundlagen der Union zwischen Schottland und England

⁶⁴ Kilbrandon Report (Anm. 19), S. 21 ff., 103; James Kellas, *The Scottish Political System* (2. Aufl. 1975), führt in das moderne politische System Schottlands ein und hebt die besonderen Züge der schottischen Institutionen hervor; einen kurzen verfassungsgeschichtlichen Abriß geben Wade/Phillips (Anm. 7), S. 34 ff.

und auf die »ewige« Gewährleistung der Identität Schottlands durch die garantierte Fortexistenz einer Reihe von wichtigen Institutionen in den "Acts of Union" hervorgehoben, daß diese *entrenched provisions* rechtlich unabänderbar seien. R. K. Murray versucht in einem jüngeren Aufsatz die Charakterisierung des britischen Königreichs als unitarischer Staat mit dem Hinweis zu modifizieren, daß eine systematische Inkorporation des öffentlichen Rechts Schottlands und seiner Institutionen, die daraus ihre Autorität ableiten, niemals stattgefunden habe, "so that to this day the countries of England and Scotland remain legally and to a considerable extent institutionally separate"⁶⁵. Die Schlußfolgerung sei schwierig zu vermeiden, "that some semblance of Scottish – and English – statehood continues to subsist and that this subsistence was foreseen". Die Probleme des verfassungsrechtlichen Verhältnisses zwischen Schottland und England entstanden nach Ansicht dieses Autors aus der Verlegung der Gesetzgebung für Schottland um 400 Meilen nach Westminster, weil dadurch ein konstitutionelles Vakuum entstanden sei. Denn Schottland habe zwei Dimensionen der Staatlichkeit behalten, nämlich eine Verwaltung und ein komplettes Rechtssystem, während es nach der Union der dritten Dimension ermangelte: einer eigenen Legislative⁶⁶. Selbst wenn man diese Züge als Elemente der »Staatlichkeit« anerkennt, vermitteln sie noch lange nicht Schottland die charakteristischen rechtlichen Merkmale eines »Gliedstaats« innerhalb einer föderalen Struktur. Im Ergebnis besteht zwischen englischen und schottischen Juristen kein Streit, daß die Union zwischen Schottland und England keine föderale Form annahm⁶⁷. Auch besteht ein Konsens darüber, daß es ein beachtliches Maß an politischer Identität zwischen Schottland und England gibt. Die Unterschiede werden allerdings nördlich der Grenze stärker betont als im englischen Schrifttum.

Gleichwohl ist der präzise verfassungsrechtliche Status der "Acts of Union" und des Unionsvertrags zwischen Schottland und England Gegenstand einer andauernden Kontroverse, die Folgen für die uneingeschränkte Gültigkeit der Doktrin von der absoluten Parlamentsouveränität hat⁶⁸.

⁶⁵ Murray (Anm. 26), S. 35 ff. (40).

⁶⁶ *Ibid.*, S. 41.

⁶⁷ So auch Murray, a.a.O., S. 41.

⁶⁸ Vgl. T. B. Smith, *The Union of 1707 as Fundamental Law*, Public Law 1957, S. 99 ff.; J. D. B. Mitchell, *Constitutional Law* (2. Aufl. 1968), S. 69 ff.; Robert Sutherland, *Aspects of the Scottish Constitution prior to 1707*, in: Grant (Anm. 7), S. 15 ff.; Diskussion mit weiteren Nachweisen bei Hood Phillips, *Constitutional and Administrative Law* (Anm. 7), S. 66 ff.; Wade/Phillips (Anm. 7), S. 77 ff.; de Smith (Anm. 7), S. 25 und 72.

Auf die Garantiebestimmungen des Vertrages und seine Geschichte kann hier nicht im einzelnen eingegangen werden. Nach der Vereinigung mit Schottland fuhr das Parlament in Westminster jedenfalls fort, mit Ausnahme seiner Vergrößerung durch schottische Abgeordnete, seine Angelegenheiten genau wie zuvor auszuführen. Bryce kommt zu dem Ergebnis, daß England die Verfassung nicht weiter änderte als durch die Zulassung weiterer Mitglieder zu seinem Parlament und durch die Unterdrückung bestimmter Ämter in Schottland⁶⁹. England setzte als dominanter Partner in der Union einfach die ungebrochene Kontinuität seiner Verfassung aus der Zeit vor der Union voraus. Der Unionsvertrag mit Schottland erfuhr nicht nur eine Reihe von beachtlichen Veränderungen im Verlauf der Geschichte, sondern konnte auch praktisch die Mißachtung seiner Normen, auch solcher, die als »ewig« und unabänderlich ausgezeichnet waren, nicht verhindern. Schon für Dicey war es klar, daß die Geschichte des Vertrags nach der Union "affords the strongest proof of the futility inherent in every attempt of one sovereign legislature to restrain the action of another equally sovereign body"⁷⁰. Die schottischen Unterhändler hätten sich in einem logischen Widerspruch verfangen, als sie eine absolut souveräne Gesetzgebungskörperschaft durch unabänderliche Gesetze zu binden versuchten. Dicey erklärte die Garantiebestimmungen für schottische Einrichtungen in dem Vertrag zu einer bloßen Überzeugung der Schotten, daß bestimmte Vorschriften moralisch oder verfassungsmäßig auch durch das Parlament nicht abgeändert werden dürfen. Dies sei nicht ganz bedeutungslos, habe aber keine rechtlichen, sondern nur moralische Konsequenzen: "A sovereign Parliament, in short, though it cannot be logically bound to abstain from changing any given law, may, by the fact that an Act when it was passed had been declared to be unchangeable, receive a warning that it cannot be changed without grave danger to the Constitution of the country"⁷¹. England nahm danach eine moralische Ehrenpflicht auf sich, die schottischen Institutionen zu respektieren, weil nur so der dauerhafte Erfolg der Union gesichert werden könne.

Schottische Juristen sehen die Dinge natürlich anders. Ihre Argumentation sieht zumindest bestimmte Bestandteile des Vertrages als ein höheres Recht an, weil die Union dem neuentstandenen britischen Parlament

⁶⁹J. Bryce, *Studies in History and Jurisprudence*, Bd. 1 (1901), S. 194.

⁷⁰A. V. Dicey / R. S. Rait, *Thoughts on the Union between England and Scotland* (1920), S. 252.

⁷¹*Ibid.*

Schranken auferlegt habe, da es schließlich erst durch den Vertrag ins Leben gerufen worden sei. Das schottische und das englische Parlament haben nach dieser Ansicht als gleichberechtigte Partner jeweils getrennt die Garantievorschriften verabschiedet, ehe das neue Parlament von Großbritannien entstand, und somit seine Kompetenzen begrenzt. Der These, daß ein souveränes Parlament sich logisch nicht binden könne, wird entgegengehalten, daß wenn das englische und das schottische Parlament beide überhaupt souverän waren vor 1707, so hätten sie jedenfalls Selbstmord zugunsten eines Erben mit begrenzten Kompetenzen begangen⁷².

Einige schottische Gerichtsentscheidungen haben die Frage offen gelassen, ob Gerichte in Schottland ein Parlamentsgesetz achten werden, das die Garantien der Weiterexistenz schottischer Institutionen verletzt, die in dem "Treaty of Union" von 1706 bei der staatsrechtlichen Vereinigung von Schottland und England zu Großbritannien unter einem gemeinsamen Parlament festgelegt wurden. In *MacCormick v. Lord Advocate* stellte Lord Cooper in einem *obiter dictum* fest: "The principle of the unlimited sovereignty of Parliament is a distinctively English principle which has no counterpart in Scottish constitutional law"⁷³. Die Klagen hatten in diesem und in anderen Fällen keinen Erfolg. Es wird allgemein angenommen, daß auch die schottischen Gerichte allenfalls in solch unwahrscheinlichen, extremen Fällen, wie eine versuchte gesetzliche Abschaffung der Presbyterianischen Kirche in Schottland oder des schottischen Rechtssystems, einem Parlamentsgesetz den richterlichen Gehorsam versagen dürften.

Das entscheidende rechtliche und dogmatische Kriterium im britischen Verfassungsdenken, um die unitarische Struktur des Vereinigten Königreichs zu begründen, bleibt jedoch die Doktrin von der absoluten Parlamentsouveränität. Es wird allerdings bezweifelt, ob sie theoretisch subtil und flexibel genug sei, um der "diversity of forms of government" im Königreich gerecht zu werden⁷⁴. Diese Diversität wird mit dem bereits erläuterten Begriff *devolution* bezeichnet, wobei an die beiden Hauptformen von *administrative* und *legislative devolution* gedacht wird, die sich historisch bisher in dem britischen Unitarismus herausgebildet haben,

⁷² Wade/Phillips (Anm. 7), S. 78.

⁷³ 1953 S. C. 396, hier zitiert nach Wade/Phillips, a.a.O., S. 79 f. mit Diskussion.

⁷⁴ Bogdanor (Anm. 42), S. 39, 36: "The supremacy of Parliament which is the one great principle the English possess, has so dominated our thinking about government that it has left no space for any other . . . and the principle . . . is discovered to be hostile to any genuinely constitutional thought at all".

nämlich das Stormont-System mit einem eigenen gesetzgebenden Parlament und einer eigenen Exekutive und das sogenannte "Scottish Office System". Das letzte System als *administrative devolution* war in Schottland bereits 1939 im wesentlichen voll herausgebildet und wurde später in modifizierter Form auch auf Wales übertragen⁷⁵. Nach diesem System gibt es jeweils einen "Secretary of State" mit Ministerrang im Regierungskabinett, der für die Angelegenheiten in Schottland und in Wales zuständig ist. Außerdem sind innerhalb der zentralen Regierungs- und Verwaltungsstruktur unter der ministeriellen Verantwortlichkeit des jeweiligen Secretary of State eine Vielzahl von Aufgaben auf regionale Ebenen in Schottland und Wales dezentralisiert worden. Wie A. W. Bradley gezeigt hat, läßt sich das Scottish Office System weder eindeutig in die Kategorie Dezentralisierung noch in die der Dekonzentration einordnen. Es handelt sich lediglich um "a 'parallel' method of organizing the work of the central government in relation to one geographical area of the U. K."⁷⁶.

Von Bedeutung für die dogmatische Begründung des britischen Unitarismus ist in diesem Zusammenhang, daß *devolution* definiert wird als "the delegation of central governmental powers without the relinquishment of sovereignty"⁷⁷. Diese Definition ist analytisch nutzlos, weil es zahllose zentrale Kompetenzen unterschiedlicher Art gibt, viele verschiedene Methoden der Delegation solcher Kompetenzen denkbar sind, die auf sehr verschiedene Träger übertragen werden können⁷⁸. Sie verfolgt auf dieser Ebene allein den Zweck, die vorhandenen oder verfassungsrechtlich möglichen Formen der Gesetzgebung, Regierung und Verwaltung im Vereinigten Königreich von einer föderalen Struktur abzugrenzen. Denn die Grundnorm von der Parlamentssoveränität ist das entscheidende rechtliche Kriterium, um den britischen Unitarismus zu begründen und vom Föderalismus zu unterscheiden. Der Gegenbegriff des »Föderalismus« wird dabei so beschrieben, daß er sich eben mit diesem Kriterium nicht verträgt, obwohl die Probleme einer allgemeinen, oft inhaltslosen Definition »des« Föderalismus bekannt sind. So heißt es im Kilbrandon Report: "In a federal system sovereignty is divided between two levels of government. The federal government is sovereign in some matters and the provincial governments are sovereign in others. Each within its own sphere

⁷⁵ Wade/Phillips (Anm. 7), S. 374 f.

⁷⁶ Bradley (Anm. 9), S. 93.

⁷⁷ Kilbrandon Report (Anm. 19), S. 165; entsprechend auch Hood Phillips, *Constitutional and Administrative Law* (Anm. 7), S. 714.

⁷⁸ Zutreffend Wade/Phillips (Anm. 7), S. 372.

exercises its power without control from the other and neither is subordinate to the other. It is this feature which distinguishes a federal from a unitary constitution. In the latter all sovereignty rests with the central government; if provincial governments exist, they are subordinate authorities, deriving their power from the central legislature, which may overrule them at any time by the ordinary legislative process"⁷⁹.

Es kommt hier nicht auf die theoretische Frage an, ob die »Teilung der Souveränität« nicht den Souveränitätsbegriff selbst aufhebt, so daß sich schon deshalb die Interaktion und Kooperation in einem föderalen Staat kaum als das gleichberechtigte und gleichgewichtige Nebeneinanderexistieren von zwei staatlichen Ebenen, die jeweils in ihren eigenen Angelegenheiten »souverän« sind, angemessen verstehen läßt. Denn der Zweck dieser Definition ist nicht theoretisch-analytisch als Beitrag zum Verständnis des Föderalismus gedacht, sondern ist rechtsdogmatisch im Sinne einer Argumentationsgrundlage, um bestimmte rechtliche Konsequenzen begründen und ableiten zu können. Daraus soll sich juristisch ergeben, daß das Parlament die Übertragung von Funktionen auf andere Körperschaften oder Organe jederzeit nach eigenem Ermessen wieder rückgängig machen kann. Selbst wenn gesetzgebende Kompetenzen auf direkt gewählte Vertretungskörperschaften übertragen werden, wie auf das frühere Parlament in Stormont, ist juristisch gesichert, daß das Parlament in Westminster sich gleichwohl die Befugnis vorbehält, Gesetze in den übertragenen Bereichen und mit rechtlichem Vorrang für das entsprechende Gebiet zu verabschieden. Die Ausübung dieser Souveränität mag aus politischen Gründen erschwert oder gar unmöglich sein. So wird argumentiert, daß Nordirland unter dem oft als *quasi-federal* bezeichneten Stormont-System trotz der offiziellen Bezeichnung als *devolution* faktisch einen Status gehabt habe, der mehr dem einer Provinz in einem föderalen Staat ähnelte⁸⁰. Auch darüber läßt sich streiten⁸¹. Worauf es hier ankommt, ist, daß die faktischen Verhältnisse nach der orthodoxen Doktrin die Parlamentsouveränität rechtlich nicht begrenzen. Sein und Sollen sind geschieden. Gerade die

⁷⁹ Kilbrandon Report (Anm. 19), S. 152; die Beschreibung wird ausdrücklich als eine Vereinfachung hervorgehoben, S. 154.

⁸⁰ Bogdanor (Anm. 42), S. 38.

⁸¹ Vgl. Wade/Phillips (Anm. 7), S. 375; Bogdanor hat seine Ansicht in *Devolution* (Anm. 7), S. 42 ff., ausführlich begründet. G. Drewy, *Public Law* 1979, S. 441 ff. (443), weist in einer Rezension auf eine Reihe von weiteren nordirischen *ultra vires cases* hin, die für die Frage des *small constitutional jurisdiction* unter dem Stormont-System wichtig erscheinen.

Entwicklung in Nordirland nach 1972 zeigt, daß einfache Parlamentsgesetze genügen, um Verfassungszustände zu ändern und aufzuheben.

IV. Die Reformideen

Die Untersuchung beschränkt sich auf die Grundvorstellungen der Royal Commission on the Constitution und auf die Grundzüge des Scotland Act und des Wales Act von 1978. Der Kommissionsbericht setzte den Bezugsrahmen für die Reformdiskussion, auch wenn seine Vorschläge im einzelnen nicht übernommen wurden. Die beiden Acts andererseits bildeten den Endpunkt der von der Regierung ins Leben gerufenen öffentlichen Debatte und des Gesetzgebungsprozesses zum Thema *devolution* für Schottland und Wales.

1. Die Reformvorstellungen der Royal Commission on the Constitution

Die Kommission lehnte ebenso wie die Regierung politische Forderungen nach Unabhängigkeit und nach Einführung eines föderalen Systems von vornherein ab. »Separatismus« bedeutete in der Definition durch die Kommission die Trennung von Schottland und Wales vom übrigen Königreich und ihre Umwandlung in völlig unabhängige souveräne Staaten, die ihre inneren und äußeren Angelegenheiten selbständig regeln. Die Kommission setzte dabei voraus, daß Schottland und Wales in diesem Fall unter der Krone verbleiben und "fully self-governing members of the Commonwealth" sein würden⁸². Eine Entwicklung, wie im Falle der Republik Irland, die nach dem zweiten Weltkrieg auch aus dem Commonwealth ausschied, wurde also in dem mit einem negativen Beigeschmack belegten Begriff des »Separatismus« nicht antizipiert. Die Kommission begründete ihre Ablehnung von Unabhängigkeitsforderungen, die auf die besondere nationale Identität in Schottland und Wales gestützt seien, im wesentlichen mit drei Argumenten. Zunächst wurde die duale Loyalität der meisten Schotten und Waliser hervorgehoben, die sich auch als »Britten« verstehen. Zweitens sei durch *administrative devolution* ein besonderes Regierungs- und Verwaltungsmuster eingeführt worden, das den besonderen Bedürfnissen und Traditionen in beiden Regionen bereits beträchtlich entgegengekommen sei. Damit ist das "Scottish Office System" gemeint.

⁸² Kilbrandon Report (Anm. 19), S. 133.

Das Hauptproblem dieses Systems ist, daß es wegen der Größe der Bürokratie und der Entfernung von London als Teil der zentralen Regierungs- und Verwaltungsstruktur ministeriell nicht ausreichend kontrollierbar ist. In Schottland und in Wales hatte diese Form von *administrative devolution* regional den Nachteil, daß die Entscheidungsprozesse undurchsichtig blieben und es auch kein spezifisches politisches Forum gab, von dem abgesehen, was in Westminster behandelt werden konnte, um spezifisch regionale Angelegenheiten zu erörtern. Schottland's Rechtssystem litt auch zuweilen darunter, daß zwar besondere Gesetze für Schottland verabschiedet wurden, diese aber in das Gesetzgebungsprogramm in Westminster eingefügt werden mußten. Dies waren die wichtigsten Gesichtspunkte, die – unabhängig von der Reaktion auf die nationalistischen Strömungen – die Kritik an dem in Schottland und Wales bestehenden System motivierte und zu Reformüberlegungen Anlaß gaben⁸³.

Die Kommission hielt eine Verbesserung und Reform dieses Systems für einen besseren Weg, als die staatliche Unabhängigkeit von Schottland oder Wales. Denn als drittes Argument wurde angeführt, daß nichts unternommen werden sollte, was zu einer Störung der "essential unity of the United Kingdom" führen könnte. Dieser Begriff, der nicht nur zu einem Schlüsselbegriff in der Begründung der Reformvorstellungen der Regierung, sondern auch bei den Gegnern der Reform wurde, wurde nie näher erläutert. Die Frage, ob Schottland und Wales ökonomisch als eigene Staaten überlebensfähig wären, spielte für die Kommission nur eine sekundäre Rolle. Sie versuchte damit, dem Streit ein geringeres Gewicht zu geben, wer eigentlich die größeren Vor- oder Nachteile aus der ökonomischen Einheit des Königreichs ziehe. Das entscheidende Argument läßt sich allerdings nicht bestreiten. Die überwältigende Mehrheit in Schottland und Wales wollte die staatliche Unabhängigkeit nicht.

Der Kilbrandon Report verschwendete auch wenig Zeit und Aufwand, sich mit der Frage auseinanderzusetzen, ob die Einführung einer föderalen Struktur empfehlenswert sei⁸⁴. Das heißt nicht, daß die Kommission keine intensiveren vergleichenden Untersuchungen durchgeführt hätte. N. Johnson, der mit dem politischen System der Bundesrepublik Deutschland wohlvertraut ist, legte ein Forschungspapier über "Federalism and Decentralisation in the Federal Republic of Germany" vor. Eine andere Untersuchung durch M. J. C. Vile befaßte sich mit dem Föderalismus in

⁸³ Zu Wales vgl. D. G. T. Williams, *Wales and Legislative Devolution*, in: Calvert (Anm. 7), S. 63 ff.

⁸⁴ Kilbrandon Report (Anm. 19), S. 152 ff.

den USA, Kanada und Australien. Auch gab es ein Papier zu den speziellen Problemen des Finanzausgleichs von Diane Dawson mit dem Thema "Revenue and Equalization in Australia, Canada, West Germany and the USA". Aber Kritiker bemängelten die Dürftigkeit in der Begründung für die Entscheidung der Kommission, eine föderale Lösung zu verwerfen⁸⁵. Der Kilbrandon Report wies auf die Schwierigkeiten in vielen föderalen Staaten hin, die Selbständigkeit der Gliedstaaten aufrechtzuerhalten gegenüber der Dominanz der Bundesgewalt mit ihrer stärkeren Steuerbefugnis. Ein weiterer Einwand ergab sich aus der Notwendigkeit einer formellen Verfassung in einem föderalen Staat, die der britischen Tradition und dem Prinzip der Parlamentsouveränität widerspricht. Für wichtig gehalten wurde schließlich, daß die Größe und wirtschaftliche Kraft Englands diesem gegenüber Schottland und Wales ein kaum abzumilderndes Übergewicht in einem föderalen System geben würden.

Die Frage ist weniger, ob diese Argumente wirklich gegen die Einführung einer föderalen Struktur sprechen. Denn eine solch tiefgreifende Reform mit ihren umwälzenden Folgen für die gesamte britische Verfassung war politisch offensichtlich nicht erwünscht. Die Kommission ging auch von vornherein davon aus, daß eine radikale Reform der Verfassung ausgeschlossen sei, weil diese unnötig sei und von der überwältigenden Mehrheit der Bevölkerung nicht erwartet werde. Die Frage ist vielmehr, ob *devolution* als Alternative zwar verfassungsrechtlich föderale Formen und ihre Probleme ausklammert, aber sich in der Gestalt der praktischen Reformvorschläge im Ergebnis wenig von einer föderalen Struktur unterscheidet.

Sechs der Mitglieder der Kommission⁸⁶ empfahlen die Übertragung von beschränkten gesetzgebenden Kompetenzen, ausführenden Funktionen in Bezug auf bestimmte Parlamentsgesetze und beratenden Funktionen auf direkt gewählte Versammlungen in Schottland und in Wales. Die jeweilige "Assembly" sollte etwa 100 Mitglieder haben und eine eigene Exekutive wählen. Die Liste der übertragenen Aufgaben entsprach etwa den Aufgaben, die zu jener Zeit von dem Scottish Office und dem Welsh Office wahrgenommen wurden. Der Katalog reichte von der örtlichen Selbstverwaltung, Stadtplanung, dem Bauwesen, der Straßenverwaltung, dem Erziehungswesen mit Ausnahme der Universitäten, Kunst und Kultur, über andere weniger wichtige Bereiche bis *social services and health*. Als Ausdruck des schottischen Rechtssystems und der bereits bestehenden

⁸⁵ Z. B. Murray (Anm. 26), S. 44 f.; Birch (Anm. 7), S. 169 f.

⁸⁶ Siehe Anm. 19 und 22.

Kontrolle durch das Scottish Office sollte die schottische Versammlung zusätzliche Kompetenzen erhalten: Polizei, Feuerwehr, Kriminalpolitik und Gefängnisverwaltung, Rechtsprechung und Rechtsangelegenheiten, einschließlich Reformen des Rechts, Entwicklungspolitik für bestimmte Gebiete und Seetransport. Die Kommission empfahl, den Versammlungen den größtmöglichen finanziellen Spielraum einzuräumen, der sich mit der politischen und ökonomischen Einheit des Königreichs in Einklang bringen ließe. Über die Zuweisung von Haushaltsmitteln, um einen einheitlichen Leistungsstandard im ganzen Königreich aufrechtzuerhalten, sollte ein unabhängiges Organ entscheiden, nachdem es Schätzungen über die benötigten Finanzen sowohl von der jeweiligen Assembly als auch von Westminster erhalten hätte. Den Versammlungen sollte ein Ermessensspielraum bei der Zuweisung der Mittel unter bestimmten Titeln eingeräumt werden.

Die Mehrheit der Kommission war davon überzeugt, daß nach der Reform kein Bedürfnis mehr für einen schottischen oder walisischen Secretary of State mit Kabinettsrang und für die Überrepräsentation beider Landesteile im britischen Parlament bestehe. Die Zahl der Abgeordneten für Schottland sollte von 71 auf 57 und der für Wales von 36 auf 31 verringert werden.

Der Minderheitsbericht empfahl in den Grundzügen eine ähnliche Reform. Der wichtigste Unterschied zur Mehrheit lag in dem Vorschlag, *devolution* auch auf England auszudehnen. Insgesamt sollten also sieben Versammlungen geschaffen werden, je eine für Schottland und Wales sowie je eine für fünf englische Regionen. Ihre Kompetenzen und Funktionen sollten weitgehend denen entsprechen, die auch die Mehrheit zur Delegation empfahl. Zusätzlich wünschte die Minderheit eine begrenzte Steuergewalt in Form einer Verkaufssteuer oder eines Aufschlags auf die Einkommenssteuer. Die Minderheit beschränkte sich nicht auf *devolution* als Untersuchungsgegenstand und schlug auch andere Verbesserungen der Verfassung vor, wie zum Beispiel die Einführung von mehr *subject committees* im Unterhaus.

Das Gesamtbild der Meinungsverschiedenheiten differenzierte sich in Wirklichkeit mehr, als es in der obigen Zuspitzung auf die wesentlichen Fragen erscheint. Von 13 Mitgliedern befürworteten 8 ein Schema von *legislative* und *executive devolution* im beschriebenen Sinne für Schottland, aber nur 6 eine ähnliche Reform für Wales. 8 Mitglieder der Kommission sprachen sich für 8 koordinierende und beratende "Regional Councils" für England aus, die teilweise durch die lokalen Organe indirekt gewählt, teilweise ernannt werden sollten. Die Gesetzgebung ging jedoch

einen eigenen Weg und folgte schließlich in dem Scotland Act und dem Wales Act von 1978 weder der Minderheit noch der Mehrheit der Kommission.

2. Scotland Act und Wales Act 1978

Der Scotland Act⁸⁷ sah eine direkt gewählte Assembly in Schottland vor, die aus einer Kammer bestehen sollte. Bei der konstituierenden Wahl sollte jeder parlamentarische Wahlkreis, je nach Größe, zwei bis drei Mitglieder der Versammlung stellen, Orkney und Shetland jedoch nur jeweils ein Mitglied. Für spätere Wahlen sollte die Boundary Commission für Schottland die parlamentarischen Wahlkreise in "single-member Assembly constituencies" aufteilen. Ein Änderungsantrag, eine Form der Verhältniswahl einzuführen, wurde vom Unterhaus abgelehnt⁸⁸. Die Wahlperiode der Assembly betrug vier Jahre, aber sie konnte vorzeitig aufgelöst werden durch den Secretary of State, wenn sich zwei Drittel der Mitglieder der Assembly dafür aussprachen. Die Doppelmitgliedschaft in der Assembly und im Unterhaus des Parlaments war erlaubt. Die Assembly sollte sich eine eigene Geschäftsordnung geben und einen Präsidenten aus ihren Mitgliedern wählen.

Die Assembly sollte gesetzgebende Kompetenzen erhalten. Ihre "Scottish Assembly Acts" sollten innerhalb der übertragenen Kompetenz auch Gesetze des Parlaments ändern oder zurücknehmen können. Ein Gesetz lag außerhalb der Kompetenz, wenn es sich territorial nicht auf Schottland beschränkte, oder wenn es eine Steuer schuf oder abschuf oder wenn es darauf abzielte, den Scotland Act selbst zu ändern. Das Unterhaus lehnte einen Antrag ab, ein "Bill of Rights" in den Scotland Act einzufügen, der den Inhalt der Europäischen Menschenrechtskonvention inkorporiert hätte. Der Assembly wurde auch ausdrücklich das Recht eingeräumt, Komitees für jede übertragene Angelegenheit zu bilden.

Der Scotland Act sah ferner auch eine "Scottish Executive" vor, die aus einem "First Secretary" und anderen "Scottish Secretaries" zusammengesetzt sein sollte. Die Assembly hatte das Recht, eines ihrer Mitglieder zur Ernennung durch den Secretary of State zum First Secretary vorzuschlagen. Der Secretary of State, als Vertreter der britischen Regierung, sollte auch die anderen schottischen Funktionäre der Exekutive ernennen und

⁸⁷ Siehe Anm. 26 und 27.

⁸⁸ Auch die Royal Commission on the Constitution empfahl eine Form von *proportional representation* für beide Versammlungen.

dabei den Rat des First Secretary einholen. Hinsichtlich ihrer Funktion sollten die Scottish Secretaries die Verwaltungsbefugnisse der zentralen Instanzen in den übertragenen Angelegenheiten ausüben. Bestimmte Verwaltungskompetenzen sollten konkurrierend oder mit Zustimmung des zuständigen Ministers ausgeübt werden.

Die auf die Assembly übertragenen Gesetzgebungskompetenzen betrafen ein sehr weites Feld, darunter fielen zum Beispiel der National Health Service, Erziehung mit Ausnahme der Universitäten, die örtliche Selbstverwaltung, Verkehr mit Ausnahme von British Rail, bestimmte Sozialleistungen und Recht und Ordnung. Die wichtigsten Bereiche, die nicht übertragen wurden, waren internationale Angelegenheiten, Wirtschaftspolitik und Steuergewalt.

Das Gesetzgebungsverfahren wurde jedoch nicht völlig in die Hand der Assembly gelegt. Der Scotland Act suchte die Einhaltung der Kompetenzgrenzen durch ein kompliziertes Verfahren sicherzustellen. Der Secretary of State hatte jeden Gesetzesentwurf darauf zu prüfen, ob er der Kompetenz der Versammlung entspricht, ehe die förmliche Zustimmung des Queen-in-Council für die Verkündung eingeholt wird. Falls er über die Kompetenzfrage im Zweifel war, konnte er die Ansicht des Judicial Committee of the Privy Council einholen. Er war verpflichtet, die Entscheidung dieses Gerichts einzuholen, wenn er die Kompetenz der Assembly für überschritten hielt. Die Entscheidung des Gerichts war bindend. Wenn es sich aber nach Ansicht des Secretary of State um eine Verletzung von EG-Bestimmungen oder von anderen internationalen Verpflichtungen handelte, so hatte er der Versammlung lediglich seine Auffassung anzuzeigen und konnte den Gesetzesentwurf ohne Gerichtsentscheidung zurückhalten. Anders lag es im Falle der Überschreitung der Kompetenz in Bezug auf eine vom Parlament im Hinblick auf Schottland für sich selbst reservierte Angelegenheit (*reserved matter*). Falls nach Ansicht des Secretary eine solche Angelegenheit direkt oder indirekt berührt sein sollte und außerdem die Verkündung des Gesetzes nicht im öffentlichen Interesse lag, mußte er nicht die Angelegenheit dem Privy Council vorlegen, sondern konnte sie dem Parlament vorlegen. Wenn beide Häuser innerhalb von 28 Tagen eine negative Resolution über den Gesetzesentwurf faßten, konnte er nicht verkündet werden. Die Kontrollgewalt des Secretary of State war ursprünglich noch weit stärker ausgestaltet, wurde aber im Gesetzgebungsverfahren des Scotland Act wesentlich herabgemindert, indem ihm vor allem ein allgemeines politisches Veto-Recht abgesprochen und sein Ermessen auf enge Fragen begrenzt wurde. Dies zeigt nicht nur das Interesse der Regierung an einer möglichst großen Beschränkung der Rolle der

Assembly, sondern auch, daß die Position des Secretary im Gesetzgebungsverfahren starke Elemente der zentralen Regierungs- und Verwaltungsstruktur in *devolution* für Schottland zu integrieren versuchte. Dies wird noch deutlicher bei einer Analyse der Befugnisse des Secretary of State in Bezug auf das Handeln oder Unterlassen der schottischen Exekutive, die er teilweise mit, teilweise ohne nachträgliche Billigung durch das Parlament rechtswirksam im Einzelfall anzuweisen vermochte, wenn eine Kompetenzüberschreitung möglicherweise vorlag. Der Scotland Act mußte auch ein Verfahren der richterlichen Gesetzeskontrolle nach der Verkündung und des Inkrafttretens eines möglicherweise kompetenzverletzenden Gesetzes der Assembly entwickeln. Ferner mußte eine Regelung für Rechtsstreitigkeiten gefunden werden, die im Prozeß die Ungültigkeit von Maßnahmen oder Verordnungen der schottischen Exekutive betreffen konnten. Diese Probleme wurden unter dem Begriff "post-assent judicial review of legal proceedings involving devolution issues" unterschiedlich für Prozesse in Schottland, England und Wales, Nordirland und vor dem House of Lords wegen der institutionellen und rechtlichen Divergenzen geregelt.

Hinsichtlich der Finanzen der Assembly wurde das Prinzip "No Taxation without Representation" in "Representation without Taxation" umgewandelt. Die Assembly erhielt trotz des starken Drängens der SNP keine Steuergewalt, und die Regierung machte auch klar, daß keinerlei Konzessionen bei der Zuweisung des Einkommens aus dem Nordseeöl zu erwarten waren. Auch eine ergänzende Steuergewalt der schottischen Exekutive in Form einer Verkaufssteuer wurde zwar erwogen, schließlich aber abgelehnt. Vielmehr sollte die Assembly durch die Zuweisung eines Blockzuschusses durch das britische Parlament finanziert werden, der einerseits die lokalen Bedürfnisse, andererseits einen möglichst einheitlichen Lebensstandard im gesamten Königreich als Bemessungsgrundlagen zum Ausgangspunkt nehmen sollte. Innerhalb der Grenzen dieses Betrags, der vom Secretary of State in einen Scottish Consolidated Fund und einen Scottish Loans Fund einzuzahlen war, hatte die Assembly das Recht, über Prioritäten zu entscheiden. Die Höhe des Betrags sollte durch Verhandlungen zwischen der Schottischen Exekutive und Whitehall auf der Basis eines Prozentsatzes der staatlichen Gesamtausgaben bestimmt werden. Ursprünglich war vorgesehen, diese Verhandlungen jährlich zu führen, aber auf Druck der Liberalen ersetzte die Regierung diesen Vorschlag durch die Idee, die Haushaltszuweisung nur alle vier Jahre zu überprüfen, was auch der Wahlperiode der Assembly entsprach.

Der Wales Act von 1978 ging nicht so weit wie der Scotland Act. Der

wichtigste Unterschied zwischen der vorgesehenen schottischen und der walisischen Versammlung lag darin, daß letztere keine gesetzgebenden Kompetenzen haben sollte. Sie sollte lediglich einige Funktionen übernehmen, die bis dahin von Ministerien in den Bereichen des *local government*, des Wohnungswesens, der Erziehung, der Gesundheit, Raumplanung und anderen wahrgenommen wurden. Auch war keine Exekutive wie in Schottland vorgesehen. Die Assembly in Wales sollte durch Komitees für bestimmte Sachgebiete operieren. Sie war also nicht wie die schottische Assembly nach dem Vorbild des Parlaments modelliert. Das Schema ähnelte mehr den Vorschlägen des Minderheitsberichts der Verfassungskommission für Schottland, Wales und fünf englischen Regionen. Die Assembly sollte nach dem Wales Act *subject committees* für die einzelnen übertragenen Aufgabenbereiche einsetzen. Jedes Komitee sollte einen Vorsitzenden und einen *leader* erhalten (*executive member*), der wahrscheinlich immer ein Mitglied der Mehrheitspartei in der Versammlung gewesen wäre. Das Komitee konnte seine Befugnisse auf einen Unterausschuß oder auf den *leader* übertragen, sollte dadurch aber nicht daran gehindert sein, diese gleichwohl selbst wahrzunehmen. Die Assembly konnte auch andere Komitees einrichten, war aber gesetzlich verpflichtet, neben den Sachgebietskomitees auch noch ein Rechnungskomitee, einen Ausschuß zur Überwachung von *subordinate legislation* und schließlich ein "Executive Committee" zu bilden. Dieses Komitee mußte alle Führer der Sachgebietskomitees einschließen. Die Versammlung sollte einen Vorsitzenden ernennen, der "Chief Executive" heißen sollte.

Zu den für die walisischen Nationalisten wichtigsten Kompetenzen der Assembly gehörten kulturelle und rekreative Angelegenheiten, einschließlich der walisischen Sprache, die die Versammlung nach freiem Ermessen fördern konnte. Allerdings hatte sie auch hier keine legislative Gewalt. Durch ihre Abwesenheit war die Kontrollposition des Secretary of State für Wales noch weit stärker, als die des entsprechenden Ministers für Schottland gegenüber der schottischen Versammlung. Wegen des Fehlens eines eigenen Rechtssystems in Wales war auch der Umfang der übertragenen Kompetenzen weit geringer als im Scotland Act. Der Grund für diese Unterschiede in *devolution* für Schottland und Wales lag nicht nur in der verschiedenen politischen Stärke der nationalistischen Bewegungen. Wales war seit Jahrhunderten weit stärker als Schottland mit England politisch, ökonomisch, rechtlich und verwaltungsmäßig integriert. Deshalb war das Argument nicht abwegig, daß die Übertragung gesetzgebender Kompetenzen auf Wales solange nicht befriedigend funktionieren könnte, wie nicht auch ähnliche Maßnahmen für die englischen Regionen eingeführt werden.

Reformen für England waren aber nicht vorgesehen. Die allgemeine Notwendigkeit einer Reform der Regierungs- und Verwaltungsstruktur in England war unter verschiedenen Gesichtspunkten vorgetragen worden⁸⁹. So bestand auch hier ein Bedürfnis, die zentralen Organe zu entlasten, damit sie sich auf Fragen von wirklich nationaler Bedeutung konzentrieren konnten. Die Entfernung der Zentralregierung vom Bürger galt auch in England als ein Mißstand. Es schien wichtig, eine Reihe von ernannten Körperschaften, wie Wasser- und Gesundheitsbehörden, einer demokratischen Kontrolle zu unterwerfen. Und vor allem bestand ein Bedürfnis nach einer Zwischenebene der Verwaltung, die territorial kleiner als die nationale, aber größer als die der bestehenden örtlichen Selbstverwaltung sein sollte. All dies waren Gründe, die allgemein als Argumente für *devolution* diskutiert wurden. Die Regierung schloß jedoch bestimmte Optionen für England von Anfang an aus. Die Schaffung eines besonderen englischen Parlaments mit denselben gesetzgebenden Befugnissen für England wie die schottische Assembly für Schottland würde die Errichtung von vier getrennten Versammlungen jeweils mit einer eigenen Exekutive voraussetzen. Es sei nicht möglich, das britische Parlament zwar als Gesetzgebung für das Königreich und für Wales (und zur Zeit für Nordirland) arbeiten zu lassen, England und Schottland aber auszunehmen. Die Einrichtung einer englischen Versammlung mit gesetzgebenden Kompetenzen würde also nicht nur die Rolle des britischen Parlaments stark herabsetzen, sondern auch die Funktionen der zentralen Regierung und Verwaltung nachteilig betreffen. Die Einrichtung von mehreren Versammlungen in verschiedenen englischen Regionen mit ähnlichen Befugnissen wie die schottische Versammlung hätte im Ergebnis den selben kumulativen Effekt. Eine Reihe von anderen Optionen wurden zwar von der Regierung zur Diskussion gestellt, führten aber nicht zu einem konkreten Reformvorschlag.

Die Reformen für Schottland und Wales fanden in England erst spät ein öffentliches Interesse. Dann zeichnete sich aber die Gefahr eines englischen Nationalismus ab. Die erheblichen Kosten der Reformen hätten hauptsächlich englische Steuerzahler belastet. Entscheidender aber waren die institutionellen und politischen Vorteile, die Schottland und Wales in der Auseinandersetzung um die Verteilung der staatlichen Mittel durch *devolution* erhalten hätten. Englands Regionen hätten keinen Minister im Kabinett und keine Vertretungskörperschaften gehabt, die ihre Interessen zusätzlich geltend machen konnten. Dies betraf vor allem die ärmeren

⁸⁹ Vgl. Hood Phillips, *Constitutional and Administrative Law* (Anm. 7), S. 726 ff.

Regionen im Norden und im Westen Englands, die von dem ökonomischen Ungleichgewicht nicht weniger betroffen waren, als Schottland und Wales.

Die Reformen sahen auch keinen Abbau der Überrepräsentation von Schottland und Wales im britischen Unterhaus vor. Die Gegner der Reformen wurden gerade durch die "West Lothian question" angeregt⁹⁰. Dabei handelte es sich um ein Problem, das von T. Dalyell, dem schottischen Abgeordneten für West Lothian, in die Debatte geworfen wurde. Konnten die schottischen und walisischen Abgeordneten weiterhin über Angelegenheiten abstimmen und beraten, die auf die Versammlungen in Schottland und Wales übertragen werden sollten? Für eine Parlamentsgesetzgebung in solchen Angelegenheiten wären sie weder ihren eigenen Wahlkreisen noch den englischen Wählern verantwortlich, die davon betroffen würden. Das heißt, schottische und walisische Abgeordnete könnten über Angelegenheiten für England abstimmen, über die ihnen wegen *devolution* eine Entscheidung verwehrt wäre, wenn die selben Fragen Schottland oder Wales betreffen. Verfassungsrechtlich warf dies durchaus ein Problem auf. Politisch baute die Argumentation jedoch auf einem Mythos vom Parlament auf, dessen Abgeordnete die Politik und Gesetze formulieren⁹¹.

Das Scheitern der Reformen hat die Einzelkritik an dem Scotland Act und dem Wales Act uninteressant werden lassen. Denn es ist kaum zu erwarten, daß zukünftige Reformversuche einfach auf diese Gesetze zurückgreifen werden. Immerhin dürfte ihre Substanz das Minimum darstellen, das die nationalistischen Bewegungen in Schottland und Wales von zukünftigen Verfassungsreformen erwarten. Die Reformen waren nicht von einem echten politischen Interesse an *devolution* und einem grundsätzlichen Herangehen an die Probleme der britischen Verfassung, sondern von einem parteipolitischen Opportunismus getragen. Geschichte und Inhalte des Scotland Act und des Wales Act wurden dadurch geprägt, daß ein ernsthaftes Interesse an einer Verfassungsreform von Anfang an fehlte. Das zeigte sich schon darin, daß die Regierung es versäumte, die Arbeit der Royal Commission on the Constitution mit der Redcliffe-Maud Commission on Local Government in England und der entsprechenden Wheatley Commission für Schottland zu koordinieren⁹². Kurz vor Veröffentlichung des Kilbrandon Reports wurden große Reformen der örtlichen Selbstverwaltung durchgeführt, obwohl die Devolutionproblematik sich kaum

⁹⁰ Drucker/Brown (Anm. 7), S. 113 mit weiteren Nachweisen.

⁹¹ So J. P. M., Commentary, The Political Quarterly 1978, S. 127 ff. (130 f.).

⁹² Vgl. Bogdanor (Anm. 7), S. 149; Trice (Anm. 16), S. 75 mit Nachweisen.

davon trennen ließ. Es war auch zweifelhaft, ob sich die Unzufriedenheit mit der Entwicklung des Regierungssystems durch eine Reform beseitigen ließ, die sich auf Schottland und Wales beschränkte⁹³. Selbst wenn irgendeine Form von *devolution* wünschenswert gewesen wäre, um dieser Unzufriedenheit entgegenzukommen, so besteht doch weitgehende Einigkeit in der britischen Literatur zumindest in einem Punkt: Es ist unwahrscheinlich, daß eine Devolutionreform, die durch parteipolitische Vorteile motiviert und von "shoddy opportunism and intellectual mediocrity"⁹⁴ begleitet wurde, die wirklichen Übel beseitigt hätte.

Sie hätte freilich die Verfassung des britischen Königreichs weit mehr verändert, als der beschränkte Reformanspruch der Royal Commission on the Constitution ahnen läßt, deren Vorschläge weiter gingen als der Scotland Act und der Wales Act. Section 1 des Scotland Act, nach der die "supreme authority of Parliament to make laws for the United Kingdom or any part of it" unberührt bleibe, wurde im Gesetzgebungsverfahren als eine nicht ausdrücklich zu formulierende Selbstverständlichkeit gestrichen. Theoretisch und verfassungsrechtlich sollte also die unitarische Struktur des Vereinigten Königreichs unangetastet bleiben. In seiner gründlichen Analyse der politischen Realfaktoren und der vernachlässigten Erfahrungen des Stormont-Systems in Nordirland, das nicht auf so eine starke kulturelle Identität wie in Wales oder gar in Schottland aufbaute, kommt V. Bogdanor zu dem Schluß, daß die Reformen praktisch ein föderales Modell verwirklicht und *de facto* die Doktrin von der absoluten Parlementsouveränität zerstört hätten. *Devolution* im Scotland und im Wales Act "amounts to a written constitution for the U. K. establishing a quasi-federal system of government with a politically sanctified division of powers and an embryonic Supreme Court . . ." ⁹⁵. Diese Einschätzung findet ihre Kriterien in der Charakterisierung des kanadischen Föderalismus durch Wheare. Es handelt sich um eine interessante Prognose, deren Begründung im einzelnen zur Diskussion reizt. Nach dem Scheitern der Reformen bleibt sie letztlich eine Spekulation.

⁹³ Hood Phillips, *The British Constitution* (Anm. 7), S. 453.

⁹⁴ Drewy (Anm. 81), S. 442.

⁹⁵ Bogdanor, *Devolution and the Constitution*, *Parliamentary Affairs* 1979, S. 252. Der Autor charakterisiert die Reformen auch als *federal devolution* in *Devolution* (Anm. 7), S. 215 ff.

V. Einordnung in den europäischen Regionalismus?

Die Einordnung der nationalistischen Strömungen in Schottland und Wales und der gescheiterten Verfassungsreform in den europäischen Regionalismus setzt eine Klärung des allgemeinen Verständnisses dieser Erscheinung voraus. Mit F. Perin lassen sich die europäischen Regionalismustendenzen als politische Bewegungen verstehen, die von heterogenen peripheren Bevölkerungen ausgehen, die mehr oder weniger offen ihre nationale Zugehörigkeit anfechten. Aber der Begriff kann zugleich auch noch eine andere Bedeutung haben: «Le régionalisme peut être aussi un procédé politique et administratif de l'Etat qui tend à atténuer cette contestation en concédant une autonomie plus ou moins large aux populations tentées par l'irrédentisme ou le séparatisme»⁹⁶. Die Regionalismustendenzen entspringen nach Auffassung von Perin zwei historisch-politischen Grundgegebenheiten, die zu unterscheiden seien: der territorialen Aufgliederung Europas durch die Bildung der Staatsgrenzen einerseits und der Geschichte der inneren Gliederung der Staaten andererseits. Die heutigen Staatsgrenzen in Europa seien das Ergebnis einer Vielzahl von verschiedenen Faktoren und historischen Zufälligkeiten, bei denen sich die Frage stelle, in welchem Maße die betroffene Bevölkerung an der Festlegung dieser Grenzen und somit an der Bestimmung ihres Schicksals beteiligt war.

Zwei andere Aspekte sollten jedoch nicht vernachlässigt werden. Erstens kann die politische Unterstützung von nationalistischen Strömungen auch teilweise eine Unzufriedenheit mit dem politischen System und den Verfassungsinstitutionen oder mit der ökonomischen Lage in manchen Regionen bedeuten, die in den großen politischen Parteien oder Verbänden kein geeignetes Sprachrohr mehr sieht. Zweitens können Regionalismustendenzen auch als Reaktionen auf die Zentralisierungs- und Bürokratisierungstendenzen des modernen wirtschaftssteuernden und leistungsgewährenden Staates verstanden werden. Die lange vorherrschende Überzeugung, daß die Probleme des modernen europäischen Nationalismus und des Nationalstaats im Zeichen der internationalen Verflechtung und der Entstehung supranationaler Organisationsformen historisch überholt seien und daß die soziale und technologische Entwicklung industrialisierter Gesellschaften und die Zentralisierungstendenzen die politische Bedeutung von ethni-

⁹⁶ Perin (Anm. 5), S. 6.

schen, kulturellen und religiösen Teilungen den Boden entzogen hätten⁹⁷, läßt sich auch umkehren. Möglicherweise sind oft gerade diese Entwicklungen für das Erstarken nationalistischer Strömungen verantwortlich, jedenfalls wirksame Elemente in den Regionalismustendenzen, die einen starken sprachlichen und/oder kulturellen Aspekt haben⁹⁸. Regionalismus als staatliche Reaktion auf die Forderungen nationalistischer Bewegungen kann andererseits nicht ausschließlich politisch durch das Anliegen dieser Bewegungen motiviert sein. Er kann zugleich auch allgemeineren Forderungen nach größerer »Bürgernähe« und »Demokratisierung« der Verwaltung entgegenkommen oder sich technisch auch aus der Notwendigkeit ergeben, im Interesse der Effizienz von Regierung und Verwaltung zentrale Organe von der Überlastung mit Angelegenheiten mit nur regionaler oder lokaler Bedeutung zu befreien. Diese verschiedenen Aspekte haben nicht unmittelbar etwas mit dem Problem der Staats- und Verwaltungsgrenzen und ihrer historischen Zufälligkeit zu tun.

Die Regionalismustendenzen in Schottland und Wales haben im Vergleich mit anderen nationalistischen Strömungen in Europa eine verschiedene historische Ausgangssituation. Der moderne europäische Nationalismus mit seinen Wurzeln in der Ideenwelt der französischen Revolution und das darauf aufbauende nationalstaatliche Prinzip des 19. Jahrhunderts, wie es etwa J. C. Bluntschli formulierte, trafen im Vereinigten Königreich auf einen unfruchtbaren Boden: »Jede Nation ist berufen und berechtigt, einen Staat zu bilden. Wie die Menschheit in eine Anzahl von Nationen geteilt ist, so soll die Welt in ebenso viele Staaten zerlegt werden. Jede Nation Ein Staat. Jeder Staat Eine Nation«⁹⁹. Dieses Prinzip, das für historisch »verspätete Nationen« seinen politischen Sinn gehabt haben mag, konnte sich auch in der Vielfalt des Kontinents kaum verwirklichen¹⁰⁰. Das Vereinigte Königreich hatte zu dieser Zeit bereits eine verhältnismäßig lange Geschichte der politischen Einheit, in der auch später keine Notwendigkeit dafür empfunden wurde, die politische Zentralisie-

⁹⁷ Als ein Beispiel für das neuerwachte Forschungsinteresse vgl. Theodor Schieder / Otto Damm (Hrsg.), *Nationale Bewegung und soziale Organisation*, Bd. 1: 19. Jahrhundert (Forschungsunternehmen der Thyssenstiftung, Bd. 9) (1978); zur Revision dieser Theorien Birch (Anm. 7), S. 14 ff., 171 ff.

⁹⁸ Meic Stephens, *Linguistic Minorities in Western Europe* (1976).

⁹⁹ J. C. Bluntschli, *Allgemeine Staatslehre* (6. Aufl. 1886), S. 107.

¹⁰⁰ Zur angelsächsischen Diskussion des Nationalismus vgl. Robert McLaughlan, *Aspects of Nationalism*, in: MacCormick (Anm. 15), S. 21 ff.; Hugh Seton-Watson, *Nations and States, An Inquiry into the Origins of Nations and the Politics of Nationalism* (1977).

rung durch einen Prozeß zur Durchsetzung kultureller Konformität zu stützen. Die Konflikte zwischen den verschiedenen Nationen und Religionen endeten jedenfalls nicht in der dauerhaften Unterdrückung bestimmter Minderheiten. Wenn es zu den Paradoxien des modernen europäischen Nationalismus gehörte, den Gegennationalismus der Bevölkerungsgruppen herauszufordern, die sich vor der Wahl zwischen Assimilierung und Unterwerfung gestellt sahen¹⁰¹, so läßt sich dieser Satz auch kaum uneingeschränkt auf Irland übertragen, das in der englischen Politik im 18. und 19. Jahrhundert zwischen der Behandlung als nächste Kolonie und entfernteste Region schwankte¹⁰².

Als dominante Nation versuchte England nie die englische Kultur im ganzen Königreich vollständig durchzusetzen. Im großen und ganzen trifft folgende Charakterisierung historisch zu: "The British system of centralized government has always been tempered, if not by kindness, then at least by a beneficent indifference"¹⁰³. In der angelsächsischen Theorie setzte sich nicht Hobbes, sondern Locke in der Konzeption der politischen Gesellschaft durch¹⁰⁴. Der »Staat«¹⁰⁵, ein im britischen Verfassungsrecht ungebräuchlicher Begriff, wurde nicht als Wächter über die Gesellschaft entworfen¹⁰⁶, dessen Institutionen auf dem Kontinent oft erst die »Nation« erzeugen mußten, sondern eher als eine *arena for conciliation*. Regionalismustendenzen im kontinentalen Europa werden bisweilen als »reaktionäre« Bewegungen disqualifiziert, weil sie oft als eine Gefahr für die politische Einheit oder zumindest als ein Rückschritt in der gesell-

¹⁰¹ E. J. Hobsbawm, *The Age of Capital 1848–1875* (1975), S. 120.

¹⁰² Vgl. Birch (Anm. 7), S. 21 ff., 50 ff.; J. C. Beckett, *The Making of Modern Ireland, 1603–1923* (1966); D. G. Boyce, *Englishmen and Irish Troubles* (1972).

¹⁰³ Vernon Bogdanor, *The English Constitution and Devolution, Parliamentary Affairs* 1979, S. 36; vgl. auch Martin Kolinsky (Hrsg.), *Divided Loyalties: British regional assertion and European integration* (1978), S. 11.

¹⁰⁴ Zur neueren Hobbes-Forschung vgl. Bernard Willms, *Der Weg des Leviathan, Der Staat, Beiheft 3* (1979); C. B. Macpherson, *Die politische Theorie des Besitzindividualismus, Von Hobbes bis Locke* (1967); zur späteren Entwicklung George H. Sabine, *Thomas Landon Thorson, A History of Political Theory* (4. Aufl. 1973), S. 549 ff., 606 ff., 635 ff.; zu den Ähnlichkeiten und den Unterschieden in den Problemen Großbritanniens und anderer europäischer Staaten vgl. James Cornford (Hrsg.), *The Failure of the State* (1975); Bogdanor (Anm. 7), S. 7 ff.

¹⁰⁵ de Smith (Anm. 7), S. 96: "In British constitutional law we do not recognize 'the State' as a legal concept".

¹⁰⁶ Bogdanor (Anm. 7), S. 8, zieht einen allgemeinen Vergleich mit Frankreich, wobei er sich auf Suzanne Berger, "Bretons and Jacobins", in: Milton J. Esman (Hrsg.), *Ethnic Conflict in the Modern World* (1977), S. 175, stützt.

schaftlichen Entwicklung angesehen werden. Sie finden es oft schwer, ihrer Eigenart offizielle Anerkennung zu verschaffen. Es ist kein Zufall, daß es einen beachtlichen Unterschied im Grad der staatlichen und sozialen Anerkennung der kulturellen Identität in Wales und der entsprechenden Anerkennung von bretonischen und baskischen Identitäten gibt.

Die theoretische Problematik des Begriffs der Nation¹⁰⁷ und seiner Kehrseite, die der nationalen Minderheit, spielt politisch-praktisch in Großbritannien keine Rolle. Denn die Existenz einer besonderen schottischen und walisischen Identität, die sich auf eine besondere kulturelle und religiöse Tradition beruft, wurde selten in Zweifel gezogen. Der Kilbrandon Report ging ohne weiteres von einem subjektiven Nationsbegriff aus, der auf das Nationalbewußtsein abstellt¹⁰⁸, ohne in erster Linie die Existenz einer Nation von mehr oder weniger fragwürdigen objektiven Tatbeständen abhängig zu machen. Vor dem Erwachen der nationalistischen Strömungen in Schottland und Wales und vor der massenhaften Einwanderung von den Westindischen Inseln und aus Asien, die in den sechziger und siebziger Jahren zur Umwandlung einiger Gebiete des Vereinigten Königreichs in *multi-racial communities* führte¹⁰⁹, konnten Darstellungen der britischen Gesellschaft und ihres Regierungssystems feststellen: "... British society is free from many of the internal divisions which are apt to pit one section of the community against others. For instance, there are no ethnic minorities of major significance. The distinction between the English, the Welsh and the Scots are cultural rather than ethnic and do not have many political consequences"¹¹⁰. Dies hat sich geändert. Aber das Gefühl, eine »britische Nation« zu bilden, wird auch heute noch von allen Engländern, den meisten Schotten und Walisern, nicht aber in gleicher Weise von den protestantischen "Unionists" in Nordirland geteilt¹¹¹. Deren Loyalität gehört weniger "Britain" als soziale und nationale Einheit, sondern mehr

¹⁰⁷ Eine knappe Übersicht über die verschiedenen theoretischen Ansätze findet sich bei K. Sontheimer / H. H. Röhring (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland (1977), S. 400 ff.; vgl. mit weiteren Nachweisen Reinhold Zippelius, Allgemeine Staatslehre (6. Aufl. 1978), S. 53 ff.

¹⁰⁸ Kilbrandon Report (Anm. 19), S. 101: "... if a group of people think of themselves as a separate nation then nothing more is needed to demonstrate the existence of that nation". Der Bericht fügt jedoch hinzu: "the claim clearly has greater validity if it secures a measure of recognition by others". Dies ist unklar, weil nicht ersichtlich ist, warum es auf wessen Anerkennung in welchem Ausmaß ankommen soll.

¹⁰⁹ Vgl. Beloff/Peele (Anm. 6), S. 3 mit Zahlenangaben.

¹¹⁰ Birch (Anm. 6), S. 16.

¹¹¹ Birch (Anm. 7), S. 31.

der Krone als Symbol der politischen Einheit und den Verfassungsinstitutionen, die sie vor der unfreiwilligen Vereinigung mit der Republik Irland schützen. Jede Nation hat eben einen eigenen Begriff von Nation und findet »die konstituierenden Merkmale der Nationalität bei sich selber und nicht bei den anderen...«¹¹².

Wegen der Existenz einer starken und anerkannten schottischen und walisischen Identität mit eigenen religiösen und kulturellen Traditionen ergeben sich nicht die Schwierigkeiten, die oft mit dem Begriff der »Regionen« und ihrer genauen Identifizierung verbunden sind. Regionen lassen sich nach ganz unterschiedlichen Kriterien einteilen, die sich nicht immer im Ergebnis decken. Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaften richtet sich in erster Linie nach ökonomischen Gesichtspunkten¹¹³. Verwendet man den Begriff der kulturellen Region im weiten Sinne, so ist zu berücksichtigen, daß Industrialisierung, Mobilität und Verstädterung der Bevölkerung, Erziehungssysteme, Massenmedien, Wirtschafts- und Sozialpolitik die Besonderheiten solcher Regionen relativiert haben. Regionalismustendenzen und nationalistische Strömungen stellen oft eine Gegenreaktion auf solche vereinheitlichenden Tendenzen dar, die als Bedrohung für die Lebensformen, Traditionen, Sprache und Kultur bestimmter ethnischer Gruppen empfunden werden und besonders heftige emotionale Reaktionen erzeugen. Dieser Zug kennzeichnet die Tendenz in Wales, wo es um die Rettung der untergehenden walisischen Sprache und Kultur geht, nicht aber jene in Schottland. Nur für Wales kann in Großbritannien von einem ernststen Sprachkonflikt die Rede sein¹¹⁴. In Schottland überlebt die gälische Sprache nur noch auf den Western Isles, während sie auf dem schottischen Festland so gut wie verschwunden ist. Selbst die schottischen Nationalisten streben keine Erneuerung der Sprache an, sondern wollen sie lediglich dort bewahrt wissen, wo sie gesprochen wird. Dabei mögen die Erfahrungen in der Republik Irland eine Rolle spielen, in der die Erhebung von Erse zur Nationalsprache bisher nicht die englische Sprache als Alltagssprache verdrängen konnte. Auch die vollständige Auslöschung der gälischen Sprache in der kleinen Grafschaft von Cornwall während des 19. Jahrhunderts verurteilt die künstlichen jüngeren Versuche Cornischer Separatisten, sie wiederherzustellen, zur Erfolglosigkeit.

¹¹² Carl Schmitt, *Der Begriff des Politischen* (1963), S. 84.

¹¹³ Zur staatlichen ökonomischen Regionalpolitik in Großbritannien vgl. Douglas Yuill, *Regional Incentives in the United Kingdom*, in: ders./Kevin Allen/Chris Hull (Hrsg.), *Regional Policy in the European Community* (1980), S. 187 ff.

¹¹⁴ Einzelheiten bei Birch (Anm. 7), S. 35 ff.

Sowohl Schotten als auch Waliser sind nationale Minderheiten, die in ihren Regionen jeweils die Mehrheit der Bevölkerung bilden. Dabei ist es verfehlt, in Wales die Sprache zum Kriterium der Zugehörigkeit zur walisischen »Nation« zu erheben, weil sie heute nur noch von etwa einem Fünftel der Bevölkerung beherrscht wird, die Mehrheit sich aber gleichwohl aus anderen Gründen zunächst als walisisch begreift. Die Furcht vor einer »Anglisierung« durch die Kultur, die von der Mehrheit von vier Fünfteln der Gesamtbevölkerung des Königreichs getragen wird, existiert nur in der nationalistischen Strömung in Wales, nicht aber in Schottland. Denn die schottische Kultur ist durch eigene Institutionen und Medien gesichert, die nicht als gefährdet angesehen werden, obwohl die schottische Kultur sich nicht in einer eigenen Sprache ausdrückt, in der sich normalerweise eine besondere Tradition und nationale Identität bewahren.

Die skizzierten Unterschiede zwischen Schottland und Wales als Regionen bedingen auch die Unterschiede zwischen ihren nationalistischen Strömungen. Die nationalistischen Parteien müssen von dem jeweiligen Nationalbewußtsein in Schottland und Wales unterschieden werden. Sie versuchen dieses Nationalbewußtsein für ihre politischen Zwecke zu benutzen, aber viele verstehen sich als Schotten und Waliser, ohne deshalb die SNP oder Plaid Cymru zu wählen oder zu unterstützen.

Die politischen Bewegungen in Schottland und Wales lassen sich mit den beschriebenen Vorbehalten als Erscheinungsformen der europäischen Regionalismustendenzen verstehen, wobei der schottische Nationalismus seinem Charakter nach untypisch ist. Der Nationalismus in Wales entspricht eher dem Typ des um seine Kultur und Sprache ringenden Regionalismus, unterliegt aber untypischen Bedingungen, da er sich in seiner Region nur auf eine kleine Minderheit stützen kann. Beide Regionalismustendenzen haben in einem Staat, der seinen multi-nationalen Charakter anerkennt, vergleichsweise günstige Bedingungen, da die Existenz besonderer regionaler Identitäten nicht nur vorausgesetzt, sondern, wie im Kilbrandon Report, als etwas Positives und eine Quelle der Kraft grundsätzlich offiziell begrüßt wird. Ein wichtiger Unterschied zu anderen Regionalismustendenzen in Europa liegt darin, daß es in Schottland und Wales keine Staats- oder Verwaltungsgrenzen gibt, die unter ethnischen, sprachlichen und kulturellen Kriterien willkürlich oder historisch zufällig sind und eine einheitliche Region teilen. Der Aufschwung der Regionalismustendenzen in Schottland und Wales, anders als in Nordirland und in anderen Regionen, läßt sich deshalb nicht mit einem abstrakten Hinweis auf die historischen Grundgegebenheiten in dieser Hinsicht erklären. Dazu ist vielmehr eine Analyse von komplexen Faktoren notwendig, die einen spe-

zifisch britischen Hintergrund haben, auf die hier nur allgemein hingewiesen werden kann. Dazu gehören das Wachstum dieser Parteien selbst, das Versagen der zentralen Wirtschaftsplanung und -politik bei der zunehmenden ökonomischen Krise, die wachsende Betroffenheit der Bürger durch zentralisierte Entscheidungen von staatlichen und halbstaatlichen Behörden sowie auch die Bereitschaft der britischen Regierung, ihre Politik zunehmend durch Verwaltungsentscheidungen in Edinburgh und Cardiff umsetzen zu lassen¹¹⁵.

In dem oben beschriebenen anderen Sinne lassen sich auch der Scotland Act und der Wales Act als Regionalismus charakterisieren. Ihre Genesis erschöpft sich aber nicht in der staatlichen Reaktion auf nationalistische Bewegungen. Die Reformen waren zugleich auch ein Versuch, eine begrenzte Lösung für allgemeine Probleme der britischen Verfassung zu finden, die bereits in anderen Diskussionen zu einer Verwaltungsreform aufgetreten waren, nämlich in der Kritik der Schwächen der örtlichen Selbstverwaltungsstruktur, die später in umfassende Reformen des *local government* mündete, und der sich Anfang der siebziger Jahre verstärkenden Diskussion über eine Dezentralisierung auf eine in Großbritannien kaum ausgebildete Ebene des *regional government*.

Die versuchte Verfassungsreform für Schottland und Wales betraf nicht ausschließlich regional begrenzte Aspekte der britischen Verfassung, sondern bezog sich auch auf grundsätzlichere Probleme der Demokratie und der Effizienz von Regierung und Verwaltung, die mit dem Abstieg Großbritanniens als Weltmacht und den zunehmenden ökonomischen Schwierigkeiten deutlicher in den Vordergrund rückten. Die Hervorhebungen der kontinuierlichen Züge der britischen Verfassungsentwicklung und der »Flexibilität« der Verfassung des britischen Königreichs haben ihre relative Berechtigung, werden oft aber auch zu einem Mythos erhoben¹¹⁶. Möglicherweise signalisieren die letzten beiden Jahrzehnte den Beginn einer Wende. Denn seit den sechziger Jahren werden einige der fundamentalsten Züge der britischen Verfassung und entscheidende Institutionen des britischen Regierungssystems in der Kritik zunehmend in Frage gestellt. So heißt es in einer jüngeren Untersuchung der Devolutionproblematik: "We need a government, or series of governments (for the reforms could take years to implement) which will systematically reform the British constitution"¹¹⁷.

¹¹⁵ Diese Aspekte liegen der Arbeit von Drucker/Brown (Anm. 7) zugrunde.

¹¹⁶ Zur Kritik an einer entsprechenden Aussage des Kilbrandon Reports vgl. Wade/Phillips (Anm. 7), S. 29.

¹¹⁷ Drucker/Brown (Anm. 7), S. 129 f.

Die Überprüfung dieser These setzt eine allgemeine Untersuchung der aktuellen Probleme der britischen Verfassung voraus, die hier nicht zu leisten ist. Es genügt aber auch, die Dimension der Probleme ins Bewußtsein zu rücken, die selbst Teilreformen der britischen Verfassung, wie die gescheiterte Devolutionreform, letztlich aufwerfen. Diese Probleme mögen noch ungelöst sein, aber es ist kaum zu befürchten, daß der Impetus für notwendige konstitutionelle Veränderungen in Großbritannien verlorengegangen ist. Nur dürfte die Art der Lösung dieser Probleme dem entsprechen, was die britische Verfassung oft zu einem Modell in der Welt machte, ihre wirkliche Rezeption aber verhinderte, weil nicht auch gleichzeitig die entsprechende »Geistesverfassung«¹¹⁸ übernommen werden konnte, in der sie nur funktionieren kann. Sie ist, wie der Kilbrandon Report zutreffend hervorhebt, durch die tiefverwurzelte britische Tradition ihres "spirit of pragmatism and compromise" bedingt: "They look to practice rather than theory, and if something seems to work well enough they tend not to question it. What they are interested in is a fair and common-sense result rather than strict adherence to doctrine. Any constitutional measure which failed to take account of this characteristic would be in danger of breaking down"¹¹⁹.

Summary*

Devolution in Great Britain

A Manifestation of European Regionalism?

The rise of nationalist parties in Scotland and Wales made "devolution" a major issue of British domestic politics and constitutional development at the end of the last decade. A Royal Commission on the Constitution was set up in 1969 and presented controversial proposals for a stronger measure of "home rule" for Scotland and Wales in 1973. The reform as intended by the government finally crystallized in the Scotland Act and the Wales Act of 1978. The Acts were repealed in

¹¹⁸ Diesen Begriff verwendet Herbert Krüger, *Stand und Selbstverständnis der Verfassungsvergleichung heute*, VRÜ 1972, S. 5 ff., vor allem im Hinblick auf Länder mit einer anderen Kultur.

¹¹⁹ Kilbrandon Report (Anm. 19), S. 123.

* Summary by the author.

1979 after referenda in Scotland and Wales failed to produce the required qualified majority of 40% of the electorate in favour of the reform. Many regarded the reform to be a major challenge to the British constitution and some even feared the final break-up of the United Kingdom. At the moment the Scottish nationalists are attempting to concern the Human Rights Commission of the United Nations with "Scotland's claim of right to self-determination".

The article examines the extent to which the nationalist movements in Scotland and Wales and the attempt to introduce "devolution" are an expression of "European regionalism" with particular respect to their constitutional context of the U. K. as a unitary State. It gives after a general introduction (I) a brief survey on the development of the reform (II); investigates the structure of the U. K. as a unitary State and its constitutional basis (III); outlines the proposals for reform of the Royal Commission on the Constitution and the major features of the Scotland Act and the Wales Act (IV); and finally, discusses the context of regionalism in Western Europe (V).

"Devolution" as a "peculiarly British contribution to politics" and to the structure of a unitary State is a concept with some ambiguity. Its concretisation in the Scotland and Wales Acts and the political movements in both regions for more autonomy and/or independence can be understood as a form of European regionalism. However, it is necessary, not only to clarify the understanding of regionalism in general to apply it to the situation in Britain, but also to consider the differences in Scotland and Wales. "Devolution" for Scotland and Wales has been only one aspect of the many problems the British constitution is confronted with, especially since the beginning of the 1960s.