

# Regionalautonomie für Schottland und Wales – das Vereinigte Königreich auf dem Weg zu einem föderalen Staat?

Rainer Grote\*

## I. Einleitung

Mit den Volksbefragungen vom 11. und 18. September 1997 über die Schaffung gewählter Regionalversammlungen für Schottland<sup>1</sup> und Wales<sup>2</sup> hat die britische Labour-Regierung einen neuen Anlauf unternommen, die unitarische Struktur des Vereinigten Königreichs durch die abgestufte Anerkennung einzelner Regionen als Träger eines eigenen politischen Willens und Zuordnungsobjekt bestimmter legislativer und/oder exekutiver Gestaltungsbefugnisse zu reformieren. Solche Versuche sind nicht neu. Vielmehr hat es in der britischen Verfassungsgeschichte des letzten Jahrhunderts in unregelmäßigen Abständen und aus unterschiedlichen Motiven immer wieder Versuche gegeben, Entscheidungskompetenzen vom Zentrum auf die Peripherie zu verlagern. Sie setzten ein mit den Bemühungen Gladstones in den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts, eine *home rule* für Irland zu verwirklichen, führten in den zwanziger Jahren zu der Errichtung eines Regionalparlaments in Nordirland und fanden in den siebziger Jahren ihren Niederschlag in der Initiative der Regierung Callaghan zur Einführung einer begrenzten Regionalautonomie in Schottland und Wales.<sup>3</sup> Gemeinsam war diesen Bestrebungen, daß ihnen letztlich ein dauerhafter Erfolg versagt blieb. Die Bemühungen um die Durchsetzung einer irischen *home rule* wurden durch die Loslösung Irlands aus dem Vereinigten Königreich obsolet. Das Parlament in Belfast funktionierte zwar ein halbes Jahrhundert lang, konnte jedoch die konfessionelle Spaltung des Landes nie überwinden und wurde schließlich nach der erneuten Übernahme der Regierungsgewalt durch die Londoner Zentralregierung wieder aufgelöst. Die Autono-

---

\* Dr. iur., LL.M. (Edinburgh), Wissenschaftlicher Referent am Institut.

Abkürzungen: DLR = Dominion Law Reports; J.L.S = Journal of the Law Society of Scotland; KB = Law Reports, King's Bench (1901–1952); LQR = Law Quarterly Review; NILQ = Northern Ireland Legal Quarterly; SC = Session Cases (Entscheidungen des Court of Session); SLT = Scots Law Times Report.

<sup>1</sup> In der Volksbefragung vom 11.9. sprachen sich 73,4 Prozent der Abstimmungsteilnehmer für die Errichtung eines schottischen Parlaments aus, 63,5 Prozent stimmten für die Befugnis des Parlaments, den Eingangssatz (*basic rate*) bei der Einkommenssteuer um drei Prozent nach oben oder nach unten zu verändern. Die Wahlbeteiligung lag bei 60 Prozent, The Times vom 13.9.1997, 15.

<sup>2</sup> In dem konsultativen Referendum vom 18.9. votierten 50,3 Prozent der Abstimmungsteilnehmer für eine gewählte walisische Regionalversammlung in Cardiff, 49,7 Prozent dagegen. Die Wahlbeteiligung betrug 50 Prozent, The Times vom 20.9.1997, 1.

<sup>3</sup> Zur geschichtlichen Entwicklung s. im einzelnen V. Bogdanor, *Devolution*, Oxford etc. 1979, 10ff. Zu den Regionalisierungsbestrebungen in den siebziger Jahren vgl. ferner P. Malanczuk, *Region und unitarische Struktur in Großbritannien*, Berlin etc. 1984, 178ff.

miegesetze für Schottland und Wales schließlich erhielten 1979 in Volksabstimmungen nicht die für ihr Inkrafttreten erforderliche Mehrheit. Unter den konservativen Regierungen Thatcher und Major stand die Stärkung der politischen Eigenständigkeit der Regionen – wenn man einmal von der Möglichkeit einer wiederbelebten Regionalautonomie im Rahmen eines neuen *constitutional settlement* für die vom Bürgerkrieg zerrissene Provinz Nordirland absieht<sup>4</sup> – nicht auf der Tagesordnung. Erst durch den Regierungswechsel von den auf die Bedürfnisse der englischen Zentralregionen hin orientierten und auf die Erhaltung der Union in der bisherigen Form eingeschworenen Konservativen zu der stärker in den nicht-englischen Randregionen verankerten Labour Party bekamen die Forderungen nach einer stärkeren Regionalisierung der bisher in Whitehall und Westminster zentralisierten politischen Entscheidungsprozesse neuen Auftrieb.

In Großbritannien wird die Übertragung zentralstaatlicher Entscheidungsbefugnisse und -kompetenzen auf regionale und kommunale Ebenen herkömmlich unter der Bezeichnung *devolution* erörtert. Dabei wird im Anschluß an den Bericht der Royal Commission on the Constitution von 1973 häufig unterschieden zwischen der *legislative devolution*, die die Übertragung gesetzgebender Befugnisse vom Parlament in Westminster auf gewählte Versammlungen in den Regionen mit einschließt, und der *executive devolution*, die unterhalb der Delegation legislativer Kompetenzen verbleibt und (nur) die Verlagerung von *policy making powers* des britischen Kabinetts, einschließlich der den Ministern durch Gesetz eingeräumten Verordnungsbefugnisse, auf regionale Institutionen betrifft.<sup>5</sup> Nicht einheitlich fällt die Abgrenzung zwischen den Konzepten Bundesstaat und *devolution* aus. Wird auch von einigen Autoren ein weiter Begriff der *devolution* gebraucht, der jede Verlagerung von Kompetenzen des Zentrums auf die Peripherie meint und die Kompetenzverteilung zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten im Bundesstaat (*federal devolution*) ebenso erfaßt wie die Delegation zentralstaatlicher Entscheidungsbefugnisse auf nachgeordnete Ebenen im dezentralisierten Einheitsstaat,<sup>6</sup> so überwiegt doch zumeist ein enges Begriffsverständnis, das auf der traditionellen Lehre von der unbeschränkten Souveränität des Parlaments in Westminster beruht und scharf zwischen *devolution* einerseits und einem föderalen Staatsaufbau andererseits unterscheidet.<sup>7</sup> Danach beruht das Bundesstaatsprinzip auf der Teilung der Souveränität zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten<sup>8</sup>, während andererseits die *devolution* gerade dadurch charakterisiert sein soll, daß durch die Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen auf die Peripherie

<sup>4</sup> Siehe hierzu das von der britischen Regierung im September 1995 veröffentlichte *White Paper* "Frameworks for the Future", Cm 2964, bes. Part I, A Framework for Accountable Government in Northern Ireland.

<sup>5</sup> Royal Commission on the Constitution, Vol. I, Report, Cmnd. 5460, paras. 733ff., 827ff.; ebenso C. Turpin, *British Government and the Constitution*, 3. Aufl., London etc. 1995, 228.

<sup>6</sup> So z.B. Bogdanor (Anm. 3), 215ff.

<sup>7</sup> So bereits die Royal Commission on the Constitution (Anm. 5), paras. 542, 543. Ebenso M.A. Fazal, *A Federal Constitution for the United Kingdom – An Alternative to Devolution*, Aldershot etc. 1997, xvii.

<sup>8</sup> Royal Commission on the Constitution (Anm. 5), para. 542.

die Souveränität des zentralstaatlichen Parlaments nicht angetastet wird ("delegation of central government powers without the relinquishment of sovereignty").<sup>9</sup>

Die bisherigen Bemühungen der britischen Regierung um eine Dezentralisierung des politischen Entscheidungsprozesses haben sich stets an dem engen, auf der ungeschmälernten Fortgeltung des Grundsatzes der Parlamentsouveränität basierenden Begriff der *devolution* orientiert. Damit wird freilich die Frage nach einem wirksamen verfassungsrechtlichen Schutz der den Regionen durch die *devolution* eingeräumten Autonomiebefugnisse aufgeworfen. Denn auf der Grundlage des Dogmas von der Parlamentsouveränität entscheidet das britische Parlament nicht nur frei darüber, welche Kompetenzen es an die gewählten parlamentarischen Versammlungen in den Regionen abtritt, sondern hat auch jederzeit die Möglichkeit, diese Abtretung durch Gesetz, welches das ursprüngliche Autonomiegesetz ganz oder teilweise aufhebt, zu widerrufen. Auch unter der Geltung des Autonomiegesetzes ist das Parlament in Westminster also rechtlich nicht daran gehindert, gesetzliche Regelungen in den von der Kompetenzübertragung erfaßten Bereichen, den *devolved matters*, zu erlassen, da auch insoweit der dem Dogma der Parlamentsouveränität inhärente Grundsatz gilt, daß kein Parlament sich selbst – oder ein nachfolgendes Parlament – binden kann.<sup>10</sup> Bei einander widersprechenden gesetzlichen Regelungen gilt vielmehr, daß das spätere Gesetz dem früheren vorgeht (*lex posterior derogat legi priori*).<sup>11</sup> Nach dieser traditionellen Sichtweise liegt der Schutz der mit Autonomiebefugnissen ausgestatteten Körperschaft vor Übergriffen des zentralstaatlichen Parlaments in seine Kompetenzen darin, daß das Parlament aufgrund einer entsprechenden Verfassungskonventionalregel in der Regel davon absehen wird, Regelungen im Bereich der *devolved matters* zu treffen.<sup>12</sup> Da nach britischem Verständnis nicht nur die Gesetze und Präjudizien mit Verfassungsbezug, sondern auch die das Handeln der Regierungsorgane betreffenden ungeschriebenen Konventionen Bestandteil der Verfassung sind (ohne allerdings rechtlich bindend zu sein)<sup>13</sup>, kann das Tätigwerden des zentralstaatlichen Parlaments in den durch die Autonomieregelung den Regionalorganen zugewiesenen Bereichen vor diesem Hintergrund als *unconstitutional* (wenn auch nicht notwendigerweise als *illegal*) bezeichnet werden.<sup>14</sup> Die Schwäche dieses Ansatzes aus der Sicht der regionalen Kompetenzträger liegt frei-

<sup>9</sup> *Ibid.*, para. 543.

<sup>10</sup> Zu diesem Aspekt der Parlamentsouveränität s. die klassische Formulierung von A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10. Aufl., London 1959, 68: "The logical reason why Parliament has failed in its endeavours to enact unchangeable enactments is that a sovereign power cannot, while retaining its sovereign character, restrict its own powers by any particular enactment ...".

<sup>11</sup> *Ellen Street Estates Ltd. v Minister of Health*, [1934] 1 KB 590 (CA).

<sup>12</sup> Bogdanor (Anm. 3), 50.

<sup>13</sup> Eingehend diskutiert wird diese Problematik in *Reference Re Amendment of the Constitution of Canada*, (1982) 125 DLR (3rd) 1. Die in dieser Entscheidung vom kanadischen Supreme Court angestellten Erwägungen gelten *a fortiori* für das Vereinigte Königreich, das im Unterschied zu Kanada nicht einmal über eine geschriebene Verfassung verfügt, vgl. aus der Literatur H. Barnett, *Constitutional & Administrative Law*, London 1995, 27 ff.; Turpin (Anm. 5), 87 ff.

<sup>14</sup> W.I. Jennings, *The Law and the Constitution*, 4. Aufl., London 1952, 158.

lich darin, daß die Einhaltung von Verfassungskonventionalregeln gerichtlich nicht durchsetzbar ist. Im föderalistischen Staatsmodell ist die Kompetenzabgrenzung dagegen sowohl für den Zentralstaat wie für die Gliedstaaten rechtlich zwingend, Kompetenzüberschreitungen der einen oder anderen Seite sind gerichtlich sanktionierbar. Die Kompetenzaufteilung kann nur durch die in einem entsprechend qualifizierten Verfahren beschlossene Verfassungsänderung verändert werden.

## *II. Die bisherige verfassungsrechtliche Stellung von Schottland und Wales im Vereinigten Königreich*

Um die Bedeutung der von der gegenwärtigen britischen Regierung verfolgten Autonomiekonzepte richtig einordnen zu können, ist ein Blick auf die verfassungsgeschichtliche Entwicklung und die daraus resultierende, jeweils unterschiedliche verfassungsrechtliche Stellung von Schottland und Wales im Vereinigten Königreich erforderlich.

### 1. Schottland

Schottland wurde durch den Unionsvertrag von 1707 mit England zu einem gemeinsamen Staat vereinigt, nachdem bereits seit der Thronbesteigung James I. im Jahre 1603 eine Personalunion zwischen der englischen und der schottischen Krone bestanden hatte. Aus schottischer Sicht räumte diese Konstruktion der politischen Elite keine echten Mitspracherechte bei der Regierung des Landes ein (diese erfolgte über den Privy Council als Instrument des persönlichen Willens des Monarchen), schnitt aber gleichzeitig Schottland den Zugang zum Handel mit den aufblühenden kolonialen Märkten Englands ab.<sup>15</sup> Die Gesetze zum Vollzug der Union, mit denen das schottische und das englische Parlament die von den Unterhändlern beider Parlamente vereinbarten Bedingungen für den Zusammenschluß der Königreiche (Articles of Union) bestätigten und ratifizierten, schufen das Vereinigte Königreich von Großbritannien mit einem gemeinsamen Parlament in London und einer nach Maßgabe des Act of Settlement von 1701 geregelten Thronfolge.<sup>16</sup> Schottland sollte durch eine bestimmte Anzahl von Unterhausabgeordneten und schottischen *peers* in den beiden Häusern des gemeinsamen Parlaments vertreten sein<sup>17</sup>, während England im Unionsparla-

<sup>15</sup> P.H. Brown, *The Legislative Union of England and Scotland*, Westport 1971, 18f.

<sup>16</sup> Art. I-III Union with Scotland Act 1706, *Statutes in Force*, Official Rev. Ed., 29th Constitutional Law. Zur Vorgehensweise s. M. Upton, *Marriage Vows of an Elephant: the Constitution of 1707*, LQR 105 (1989), 82.

<sup>17</sup> Ursprünglich sollte Schottland durch 45 Unterhausabgeordnete und 16 Peers im gemeinsamen Parlament vertreten sein, Art. XXII Union with Scotland Act 1706. Die Zahl der schottischen Unterhausabgeordneten wurde durch die spätere Gesetzgebung mehrfach erhöht und beträgt heute 72; die zahlenmäßige Begrenzung für die Zulassung schottischer Peers wurde durch den Peerage Act 1963 beseitigt.

ment durch die Mitglieder des bisherigen englischen Parlaments repräsentiert wurde.<sup>18</sup>

Die schottische Delegation war bei den Verhandlungen über den Unionsvertrag darauf bedacht, den Fortbestand der bestehenden schottischen Institutionen im kirchlichen Bereich und im Bildungswesen zu sichern<sup>19</sup> und legte großen Wert auf die Bewahrung des eigenen Rechtssystems, das im Unterschied zum englischen *common law* durch einen starken Einfluß kontinentaleuropäischer Rechtsvorstellungen und die Rezeption des römischen Rechts geprägt war.<sup>20</sup> Die Articles of Union räumten deshalb dem britischen Parlament die Befugnis, durch Gesetzgebung das materielle Recht zu vereinheitlichen, lediglich im Hinblick auf die "Laws concerning public right Policy and Civil Government" ein. Dagegen sollte eine Modifikation des in Schottland geltenden Privatrechts nur ausnahmsweise "for evident Utility of the Subjects within Scotland" zulässig sein.<sup>21</sup> In institutioneller Hinsicht wurde die Eigenständigkeit der schottischen Rechtsordnung durch eine Garantie für den Fortbestand der obersten schottischen Gerichte, des Court of Session und des High Court of Justiciary, abgesichert, die allerdings Einschränkungen durch "regulations for the Better Administration of Justice as shall be made by the Parliament of Great Britain" unterworfen sein sollte. Ferner legte der Unionsvertrag fest, daß die englischen Gerichte keine schottischen Rechtsstreitigkeiten zur Entscheidung annehmen durften und die Urteile der schottischen Gerichte nicht der Überprüfung durch englische Gerichte unterlagen.<sup>22</sup>

Die von der schottischen Verhandlungsdelegation intendierte Schutzwirkung des Unionsvertrages kollidiert allerdings mit der herrschenden Lehre von der unbeschränkten Souveränität des Westminster-Parlaments.<sup>23</sup> Da nach dieser Lehre das britische Parlament an Gesetzgebungsakte früherer Parlamente ebenso wenig gebunden ist, wie es seinerseits künftige Parlamente in ihrer Entscheidungsfreiheit einschränken kann, ist es konsequenterweise auch berechtigt, mit der Mehrheit seiner englischen Mitglieder die Bestimmungen der Unionsgesetzgebung teilweise oder vollständig zu modifizieren. Nach dem Zweiten Weltkrieg sind daher in einzelnen schottischen Gerichtsentscheidungen<sup>24</sup> und in der Litera-

<sup>18</sup> Malanczuk (Anm. 3), 38.

<sup>19</sup> Der Protestant Religion and Presbyterian Church Act 1707 [S], Statutes in Force, 22. Church of Scotland, schrieb die Existenz der Presbyterianischen Kirche als alleinige Staatskirche in Schottland fest und garantierte den Erhalt der Universitäten und Colleges in Saint Andrews, Glasgow, Aberdeen und Edinburgh.

<sup>20</sup> D.M. Walker, *The Scottish Legal System*, 6. Aufl., Edinburgh 1992, 37 ff.; E.A. Marshall, *General Principles of Scots Law*, 5. Aufl., Edinburgh 1991, paras. 1–8 ff.

<sup>21</sup> Art. XVIII Union with Scotland Act 1706.

<sup>22</sup> Art. XIX Union with Scotland Act 1706.

<sup>23</sup> Ob dieses Prinzip 1707 in seiner heute gültigen Form zur Zeit des Unionsvertrages schon bekannt war, ist umstritten, vgl. C. Munro, *Studies in Constitutional Law*, London 1987, 74; s. aber auch Upton (Anm. 16), 94.

<sup>24</sup> Berühmt geworden ist vor allem das *obiter dictum* von Lord Cooper in der Entscheidung *MacCormick v Lord Advocate*, 1953 SC 396. In dem der Entscheidung zugrundeliegenden Fall wandte sich der Kläger dagegen, daß die britische Königin auch in Schottland den Titel "Elizabeth II" führt, da sie nach der schottischen Zählung die erste Monarchin dieses Namens ist (Elizabeth I war

tur<sup>25</sup> Zweifel daran laut geworden, ob die Theorie von der unbeschränkten Parlamentsouveränität auch auf die Bestimmungen des Unionsvertrages Anwendung finden kann. Diese Auffassung erkennt dem Unionsvertrag und der seiner Umsetzung dienenden Gesetzgebung des schottischen und des englischen Parlaments den Charakter von Verfassungsgesetzen zu mit der Folge, daß zumindest ihre Kernbestimmungen der Modifikation durch einfachen Gesetzgebungsakt des Westminster-Parlaments entzogen wären.<sup>26</sup> Sie wird dem Schutzzweck des Vertrages sicher besser gerecht als eine mechanische Anwendung der Theorie von der Parlamentsouveränität, sieht sich jedoch dem schwer zu widerlegenden Einwand ausgesetzt, daß es sich bei dem Unionsvertrag und den Gesetzen zum Vollzug der Union erkennbar nicht um Verfassungsurkunden im modernen Sinne handelt.<sup>27</sup> Dies zeigt sich vor allem daran, daß die Unionsgesetzgebung weder einen Mechanismus zur Überprüfung der Vereinbarkeit der einfachen Gesetzgebung mit den unionsvertraglichen Regelungen noch ein besonderes Verfahren zur Abänderung des Unionsvertrages vorsieht.<sup>28</sup> Auf der anderen Seite kann nicht davon ausge-

---

nur Königin von England, nicht jedoch von Schottland). Der Court of Session in Edinburgh wies die Klage in letzter Instanz wegen fehlender Klagebefugnis ab. In seiner Urteilsbegründung ließ Lord Cooper eine deutliche Skepsis gegenüber dem traditionellen Verständnis der Lehre von der unbeschränkten Parlamentsouveränität mit Blick auf die im Unionsvertrag geregelten Fragen anklingen: "The principle of unlimited sovereignty of Parliament is a distinctively English principle which has no counterpart in Scottish constitutional law. [...] Considering that the Union legislation extinguished the Parliaments of Scotland and England and replaced them by a new Parliament, I have difficulty in seeing why it should have been supposed that the new Parliament of Great Britain must inherit all the peculiar characteristics of the English Parliament but none of the Scottish Parliament, as if all what happened in 1707 was that Scottish representatives were admitted to the Parliament of England. That is not what was done. Further, the Treaty and the associated legislation [...] contain some clauses which expressly reserve to the Parliament of Great Britain powers of subsequent modification, and other clauses which either contain no such power or emphatically exclude subsequent alteration by declarations that the provision shall be fundamental and unalterable in all time coming, or declarations of a like effect. I have never been able to understand how it is possible to reconcile with elementary canons of construction the adoption by the English constitutional theorists of the same attitude to these markedly different types of provisions." Vorbehalte gegenüber der uneingeschränkten Anwendbarkeit der Doktrin von der unbeschränkten Parlamentsouveränität äußerte auch Lord Keith in *Gibson v The Lord Advocate*, [1975] SLT 134.

<sup>25</sup> J.D.B. Mitchell, *Constitutional Law*, 2. Aufl. 1968, 69f.; N. MacCormick, *Does the United Kingdom Have a Constitution? Reflections on MacCormick v. Lord Advocate*, NILQ 29 (1978), 1 ff. Zu den Auffassungen in der schottischen Literatur ausführlich Malanczuk (Anm. 3), 86 ff.

<sup>26</sup> Welches diese Kernbestimmungen sind, ist jedoch im Einzelfall schwierig festzustellen. So vertritt Mitchell die Auffassung, daß der Wortlaut der Bestimmungen nicht allein maßgeblich sein könne, vielmehr wie auch sonst bei verfassungsrechtlichen Bestimmungen eine flexible Auslegung im Lichte der sich wandelnden Verhältnisse zu erfolgen habe. Er kommt zu dem Ergebnis, daß die *Acts of Union* dem britischen Gesetzgeber vergleichsweise wenig Schranken auferlegten und die Art und Weise ihrer Normierung ihre Verletzung unwahrscheinlich mache, vgl. J.D.B. Mitchell, *Sovereignty of Parliament – Yet Again*, LQR 79 (1963), 204–206.

<sup>27</sup> Bogdanor (Anm. 3), 77.

<sup>28</sup> Turpin (Anm. 5), 207. In der Entscheidung *MacCormick v Lord Advocate* sprach Lord Cooper auch die Möglichkeit an, zur Frage der Vereinbarkeit gesetzgeberischer Regelungen mit den Bestimmungen des Unionsvertrages ein Gutachten des Internationalen Gerichtshofs einzuholen, ohne diese Frage jedoch zu vertiefen. Eine Prüfungszuständigkeit schottischer oder englischer Gerichte sei jedenfalls nicht gegeben: "This at least is plain, that there is neither precedent or authority of any kind

gangen werden, daß die Regelungen des Unionsvertrages in allen ihren Einzelheiten für immer unangestastet bleiben sollten.<sup>29</sup> Vielmehr sind insbesondere im Bereich der Kirchenschutzgesetzgebung im Verlauf der späteren Entwicklung wiederholt gesetzliche Änderungen mit schottischer Zustimmung vorgenommen worden, und zwar auch an solchen Regelungen, die der schottische Gesetzgeber ursprünglich als unabänderlich bezeichnet hatte.<sup>30</sup>

Schottland ist im britischen Unterhaus derzeit mit 72 Abgeordneten vertreten und damit gemessen an dem prozentualen Anteil der schottischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung des Vereinigten Königreichs überrepräsentiert.<sup>31</sup> Im Rahmen der parlamentarischen Gesetzgebungs- und Kontrolltätigkeit gelten für die Behandlung schottischer Angelegenheiten einige Besonderheiten, die eine wirkungsvolle Artikulation schottischer Interessen ermöglichen sollen. Gesetzentwürfe, die sich nach der Feststellung des Speakers des britischen Unterhauses ausschließlich auf Schottland beziehen, werden auf Antrag eines Ministers zur zweiten Lesung an das Scottish Grand Committee verwiesen, sofern nicht mehr als zehn Abgeordnete Einspruch erheben. Das Grand Committee, dem alle schottischen Abgeordneten angehören, berät über die Prinzipien des Gesetzentwurfs. Diese Beratung kann die Aussprache (nicht hingegen die Abstimmung) im Plenum in zweiter Lesung ersetzen, sofern nicht mindestens sechs Abgeordnete eine Modifikation des Entwurfs verlangen.<sup>32</sup> Nach der Zweiten Lesung wird der Entwurf zur Prüfung der Einzelbestimmungen an ein Scottish Standing Committee überwiesen, das sich aus 16 bis 50 Mitgliedern zusammensetzt, von denen mindestens 16 Abgeordnete schottische Wahlkreise vertreten müssen.<sup>33</sup> Haben allerdings sechs Abgeordnete eine inhaltliche Änderung des Entwurfs verlangt, so findet nicht nur die Aussprache zur zweiten Lesung im Plenum statt, vielmehr wird auch die Ausschußphase in dem Committee of the Whole House durchgeführt. Bei Vorlagen, die zunächst im Scottish Grand Committee erörtert und in der Ausschußphase in einem der Scottish Standing Committees beraten wurden, kann auf Antrag eines Ministers die Diskussion der im Standing Committee erzielten Ergebnisse im Scottish Grand Committee erfolgen.<sup>34</sup> Ansonsten vollzieht sich diese Berichtsphase wie auch die abschließende dritte Lesung mit Abstimmung wiederum im

---

for the view that the domestic courts of either Scotland or England have jurisdiction to determine whether a governmental act of the type here in controversy is or is not conform to the provisions of a Treaty, least of all when that Treaty is one under which both England and Scotland ceased to be independent states and merged their identity in an incorporating union."

<sup>29</sup> Mitchell (Anm. 25), 72.

<sup>30</sup> Barnett (Anm. 13), 225. Zweifelnd, ob in den bisherigen Anpassungen der Unionsgesetzgebung eine Verletzung der Acts of Union gesehen werden kann, auch Mitchell (Anm. 26), 206.

<sup>31</sup> Schottland hat etwas über 5 Millionen Einwohner und stellt damit knapp 9 Prozent der Gesamtbevölkerung des Vereinigten Königreichs, vgl. Turpin (Anm. 5), 207. Mit 72 MP's (Members of Parliament) entfallen jedoch auf Schottland 11 Prozent der Unterhausabgeordneten (bei einer Gesamtzahl von 651 Abgeordneten).

<sup>32</sup> House of Commons, Manual of Procedure in the Public Business, 14. Aufl., London 1988, §226.

<sup>33</sup> *Ibid.*, §217 (2).

<sup>34</sup> *Ibid.*, §216 (2) (c).

Plenum. Diese Regelungen gestatten den schottischen Abgeordneten nur eine begrenzte Einflußnahme auf Gesetzesvorhaben, die sich auf Schottland beziehen, da durch die Einspruchsmöglichkeiten für Abgeordnete aus dem Plenum sichergestellt ist, daß kontroverse Gesetzentwürfe der Behandlung durch das Scottish Grand Committee und die schottischen Standing Committees entzogen werden.<sup>35</sup> Darüber hinaus hat die Regierung die – in der Vergangenheit auch durchaus genutzte – Möglichkeit, englische Mitglieder in größerer Zahl in die schottischen Standing Committees zu entsenden, sofern dies notwendig erscheint, um sich dort eine Mehrheit zu sichern.<sup>36</sup> Die Anomalie, daß Schottland über ein eigenes Rechtssystem verfügt, aber nicht über ein eigenes Gesetzgebungsorgan zu seiner Fortentwicklung, wird durch die geschilderte parlamentarische Praxis also nicht beseitigt.

Verhältnismäßig weit vorangekommen ist hingegen die Schaffung dezentraler Strukturen auf der Regierungs- und Verwaltungsebene. Nachdem im 18. und 19. Jahrhundert die Verwaltungsfunktionen in Schottland primär von dem Lord Advocate und verschiedenen Public Boards wahrgenommen worden waren, wurde durch Gesetz von 1885 der Posten eines Secretary for Scotland geschaffen, der als Mitglied der Regierung mit der Leitung des Amtes für schottische Angelegenheiten, des Scottish Office, betraut wurde. Mit der Reform von 1926 erhielt der Schottland-Minister als Secretary of State for Scotland auch offiziell Kabinettsrang. 1939 wurde der Sitz des Scottish Office von London nach Edinburgh verlegt.<sup>37</sup> Als Kabinettsmitglied ist der Secretary of State for Scotland an allen Regierungsentscheidungen beteiligt, die Schottland betreffen, und bringt die schottischen Interessen gegenüber den anderen Mitgliedern der Regierung zur Geltung. In den ihm übertragenen Aufgabenbereichen ist das Scottish Office zur Umsetzung der vom Kabinett beschlossenen Regierungspolitik und zum Vollzug der im Parlament verabschiedeten Gesetze zuständig. Im Laufe der Zeit sind immer mehr exekutive Zuständigkeiten auf das Scottish Office übertragen worden. Es verfügt gegenwärtig über 12 000 Mitarbeiter und ist in fünf Abteilungen untergliedert: Landwirtschaft und Fischerei, Bildung (Schul- und Hochschulwesen, öffentliche Bibliotheken, Förderung der Künste), Umwelt (mit den Bereichen Wohnungswesen, Kommunalrecht, Regionalplanung), Inneres und Gesundheit (Rechtspflege, Polizei, Gefängnisverwaltung, Krankenhäuser und kommunale Gesundheitsvorsorge) sowie Industrie (Industrieansiedlung, Unternehmensförderung, berufliche Bildung, Straßen- und Wegebau).<sup>38</sup>

Von den übrigen Ressorts unterscheidet sich das Schottland-Ministerium dadurch, daß seine Tätigkeit nicht auf funktionaler, sondern auf territorialer Basis organisiert ist und sich auf eine Vielzahl unterschiedlicher Sachbereiche erstreckt. Dieser Umstand und die räumliche Entfernung zwischen der Behörde in Edin-

<sup>35</sup> Bogdanor (Anm. 3), 85 ff.; D. Ehm, *Devolution in Schottland und Wales*, München 1988, 235 f.

<sup>36</sup> Turpin (Anm. 5), 216.

<sup>37</sup> Zur Entwicklung im einzelnen Royal Commission on the Constitution (Anm. 5), paras. 77–79.

<sup>38</sup> Turpin (Anm. 5), 213.

burgh und dem Parlament in London erschweren den Abgeordneten die effektive Ausübung der parlamentarischen Kontrolle über die Aktivitäten des Schottland-Ministeriums,<sup>39</sup> die zumindest in der Theorie die Grundlage der demokratischen Legitimität des Regierungshandelns ist. Im Jahre 1979 wurde zwar im Zuge der grundlegenden Reform des parlamentarischen Ausschußwesens ein Committee on Scottish Affairs eingerichtet, das die Aufgabe haben sollte, die Tätigkeit des Scottish Office und der mit ihm verbundenen öffentlichen Verwaltungseinrichtungen zu kontrollieren.<sup>40</sup> Einen größeren Einfluß auf die Tätigkeit des Scottish Office und der anderen Ministerien hat der Ausschuß aber offenbar nicht erlangen können.<sup>41</sup> Nachdem die konservative Regierung aufgrund ihres schlechten Wahlergebnisses in Schottland 1987 nicht in der Lage war, sich in dem Committee on Scottish Affairs eine Mehrheit zu sichern, ruhte seine Tätigkeit ganz, ehe es 1992 mit elf Mitgliedern und einem Abgeordneten der Opposition als Vorsitzendem neu konstituiert wurde.<sup>42</sup>

Der Ruf nach einer größeren politischen Autonomie für Schottland, die sich auch in eigenen politischen Institutionen auf Landesebene widerspiegelt, wurde zuerst gegen Ende des 19. Jahrhunderts im Zusammenhang mit den parlamentarischen Auseinandersetzungen um die Durchsetzung der *home rule* für Irland laut. Zwischen 1889 und 1914 wurden wiederholt Gesetzentwürfe zur Einführung einer *home rule* für Schottland eingebracht, die jedoch nie bis in das Stadium der Ausschußberatungen gelangten.<sup>43</sup> Eine weitere Zäsur stellte 1934 die Gründung der Scottish National Party (SNP) dar, die sich jedoch zunächst darauf beschränkte, ein eigenes schottisches Parlament bei gleichzeitigem Fortbestand der Union mit England zu fordern. Während des Krieges wandelte sich die SNP jedoch zu einer separatistischen Partei, die sich dem Ziel einer vollständigen Unabhängigkeit von dem Vereinigten Königreich verschrieb und auf dieser Basis bei Wahlen in Schottland gegen die anderen politischen Parteien antrat.<sup>44</sup> Nach dem großen Durchbruch in den siebziger Jahren repräsentiert die SNP heute rund ein Fünftel der schottischen Wähler und konkurriert mit den Konservativen um den Platz der zweitstärksten Partei.<sup>45</sup> Mehrere Faktoren trugen zu dem Erstarken nationalistischer Bestrebungen bei. Dazu gehörte zunächst das Gefühl, daß schottische Interessen in den Entscheidungsprozessen in Westminster und Whitehall nicht ausreichend berücksichtigt wurden – ein Gefühl, das unterschwellig immer vorhanden gewesen war, aber in den Zeiten der wirtschaftlichen Stagnation in den

<sup>39</sup> Bogdanor (Anm. 3), 83f.

<sup>40</sup> Zum Scottish Affairs Committee eingehend H.M. Drucker/J.G. Kellas, *The Scottish Affairs Committee*, in: G. Drewry, *The New Select Committees*, Oxford 1989, 223 ff.

<sup>41</sup> So die Schlußfolgerung von Drucker/Kellas, *ibid.*, 232: "The record shows that the Scottish Office took what it wished from the Committee's recommendations."

<sup>42</sup> Turpin (Anm. 5), 217.

<sup>43</sup> D. Young, *A Sketch History of Scottish Nationalism*, in: N. MacCormick (Hrsg.), *The Scottish Debate*, London 1970, 9–11.

<sup>44</sup> Ehm (Anm. 35), 109f.

<sup>45</sup> Zu der relativen Stärke der Parteien bei der Unterhauswahl in Schottland 1992 s. H. Döhring, *Großbritannien: Regierung, Gesellschaft und politische Kultur*, Opladen 1993, 48.

sechziger und siebziger Jahren neue Nahrung erhielt und sich durch die Politik der konservativen Regierung nach 1979, die in den Augen vieler Schotten von einer extrem einseitigen englischen Sichtweise geprägt war, noch einmal nachhaltig verstärken sollte. Hinzu kam, daß mit dem Ende des britischen Weltreiches und dem Beitritt des Vereinigten Königreiches zur Europäischen Gemeinschaft die ökonomischen Motive, die auf schottischer Seite ursprünglich für den Zusammenschluß mit England maßgeblich gewesen waren, wegfielen. Auch einem unabhängigen Schottland, das Mitglied der Europäischen Gemeinschaft bliebe, wäre der ungehinderte Zugang zum englischen Markt garantiert.<sup>46</sup> Die Erdölfunde vor der schottischen Küste schärfen zugleich das Bewußtsein dafür, daß Schottland über eigene Reichtümer verfügt, deren Ausbeutung der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes im Falle der Unabhängigkeit in stärkerem Maße zugute kommen würde als bei einem Verbleib im Vereinigten Königreich.<sup>47</sup>

Die Labour-Regierung von Harold Wilson reagierte auf das Erstarken nationalistischer Strömungen 1968 mit der Einsetzung einer Königlichen Untersuchungskommission (Royal Commission on the Constitution), die den Auftrag hatte "to examine the present functions of the central legislature and government in relation to the several countries, nations and regions of the United Kingdom" und Vorschläge zu machen "whether any changes are desirable in those functions or otherwise in present constitutional and economic relationships".<sup>48</sup> Die Kommission erstattete 1973 ihren Abschlußbericht, in dem sie sich mehrheitlich für die Errichtung von Regionalparlamenten mit gewissen legislativen Befugnissen in Schottland und Wales aussprach, allerdings unter voller Wahrung der Souveränität des Westminster-Parlaments.<sup>49</sup> Die 1974 wieder an die Regierung gelangte Labour Party bemühte sich in den folgenden Jahren um die parlamentarische Durchsetzung einer begrenzten Regionalautonomie für Schottland und Wales, wobei sich diese Bemühungen angesichts des Widerstandes von Hinterbänklern des linken Parteiflügels sehr schwierig gestalteten.<sup>50</sup> Der im Juli 1978 nach einem langwierigen Gesetzgebungsverfahren schließlich mit dem *Royal Assent* versehene Scotland Act 1978 sah vor, daß eine für vier Jahre nach dem relativen Mehrheitswahlrecht

<sup>46</sup> Bogdanor (Anm. 3), 99.

<sup>47</sup> Zur Stärkung der nationalen Bewegung in Schottland durch die Entdeckung des Nordsee-Öls eingehend C. Robertson-Wensauer, *Ethnische Identität und politische Mobilisation*, Baden-Baden 1991, 378 ff.

<sup>48</sup> Royal warrant vom 15.4.1969, Royal Commission on the Constitution (Anm. 5), iii.

<sup>49</sup> Royal Commission on the Constitution (Anm. 5), paras. 1116 ff. Zwei Mitglieder der Kommission legten einen Minderheitsbericht ("Memorandum of Dissent", Royal Commission on the Constitution, Vol. II, Cmnd. 5460-I) vor, der sich für die Wahl von Regionalversammlungen in Schottland, Wales und fünf englischen Regionen aussprach, die jedoch keine legislativen Funktionen, sondern nur exekutive Kompetenzen zur regionalen Umsetzung der von der Zentralregierung formulierten politischen Richtlinien haben sollten (Memorandum, para. 210). Von der Mehrheit sprachen sich acht Mitglieder für die Übertragung gesetzgebender Befugnisse auf das schottische Regionalparlament, sechs für legislative Kompetenzen der Welsh Assembly aus, während zwei Mitglieder, wie die Verfasser des Minderheitsberichts, für eine einheitliche *executive devolution* in Schottland, Wales und den englischen Regionen votierten (Report, para. 1123).

<sup>50</sup> Eingehend zum Gang des Gesetzgebungsverfahrens Bogdanor (Anm. 3), 151 ff.

gewählte schottische Versammlung bestimmte, in einer Anlage zu dem Gesetz nach einem außerordentlich komplizierten Schema enumerativ aufgelistete Gesetzgebungsbefugnisse besitzen sollte.<sup>51</sup> Die Souveränität des Parlaments in Westminster sollte, obwohl im Gesetz nicht ausdrücklich erwähnt,<sup>52</sup> weiter ungeschmälert erhalten bleiben, wobei Einigkeit darüber bestand, daß das britische Parlament nur in Ausnahmefällen von seiner Befugnis Gebrauch machen würde, gesetzliche Regelungen in den dem schottischen Parlament übertragenen Kompetenzbereichen zu erlassen.<sup>53</sup> Bei Meinungsverschiedenheiten darüber, ob sich ein vom schottischen Parlament erlassenes Gesetz innerhalb der ihm übertragenen Zuständigkeiten hielt, sollte der Secretary of State for Scotland die Kompetenzfrage dem Privy Council zur Entscheidung vorlegen können.<sup>54</sup> Daneben räumte das Gesetz der Regierung jedoch auch die Möglichkeit eines politischen Vetos ein in den Fällen, in denen ein schottischer Gesetzentwurf eine der Zentralregierung vorbehaltene Angelegenheit unmittelbar oder mittelbar berührte und das Inkrafttreten des Gesetzes nach Auffassung des Secretary of State for Scotland nicht im öffentlichen Interesse war. Der Gesetzentwurf durfte dann nicht der Monarchin zur Erteilung des Royal Assent vorgelegt werden, sofern beide Häuser des Parlaments innerhalb von 28 Tagen einen entsprechenden Beschluß faßten.<sup>55</sup> Schließlich billigte das Autonomiegesetz dem schottischen Parlament kein eigenes Steuererhebungsrecht zu, sondern beschränkte seine Finanzkompetenzen auf die Entscheidung über die Verwendung der aus den Haushaltsmitteln der Zentralregierung in einen besonderen Fonds (Scottish Consolidated Fund) eingezahlten Gelder.<sup>56</sup>

Im Gesetzgebungsverfahren war die Regierung gezwungen gewesen, der Aufnahme einer Klausel in das Autonomiegesetz zuzustimmen, wonach das Gesetz wieder aufgehoben werden sollte, wenn ihm in einem Referendum nicht mindestens 40 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung in Schottland zustimmen würden.<sup>57</sup> An diesem Quorum sollte die Reform schließlich scheitern, da sich bei der Volksabstimmung am 1. März 1979 zwar eine Mehrheit der Abstimmungsteilnehmer, aber nur knapp 33 Prozent der Abstimmungsberechtigten für das neue Gesetz aussprachen.<sup>58</sup> Das Scheitern der Autonomieregelungen für Schottland zog wenige Wochen später den Sturz der Regierung Callaghan nach sich. Der Sieg der

---

<sup>51</sup> Sec. 17, 18 i.V.m. Sched. 10 Scotland Act 1978, Public General Acts and Measures 1978, Part II, c. 51.

<sup>52</sup> Eine entsprechende Klausel, wonach das Gesetz das Recht des Westminster-Parlaments, Gesetze für das Vereinigte Königreich als ganzes zu erlassen, nicht berühre, war im Verlauf der Ausschlußberatungen gestrichen worden, s. Bogdanor (Anm. 3), 160.

<sup>53</sup> Malanczuk (Anm. 3), 222f.

<sup>54</sup> Sec. 19 Scotland Act 1978.

<sup>55</sup> Sec. 38 Scotland Act 1978. Kritisch zu der Verbindung von gerichtlicher Streitschlichtung und politischem Vetorecht im Fall von Kompetenzkonflikten J.A. Frowein, *Devolution. Satisfying a Minority*, JLS 22 (1977), 238.

<sup>56</sup> Sec. 44ff. Scotland Act 1978.

<sup>57</sup> Sec. 85, para. 2 Scotland Act 1978.

<sup>58</sup> Malanczuk (Anm. 3), 245f.

Konservativen Partei in den darauf folgenden Neuwahlen bedeutete das vorläufige Ende aller Regionalisierungsbestrebungen.

## 2. Wales

Die staatsrechtliche Stellung von Wales im Vereinigten Königreich unterscheidet sich stark von derjenigen Schottlands. Wales wurde bereits im 13. Jahrhundert durch das englische Königreich unterworfen. Die Eingliederung in das Regierungs- und Verwaltungssystem Englands erfolgte nicht durch Vertrag, sondern durch einseitigen Akt des englischen Parlaments, den "Act of Union" von 1536.<sup>59</sup> Anders als Schottland konnte Wales weder ein eigenes Rechtssystem noch eigene Institutionen im kirchlichen und im Bildungsbereich bewahren. Vielmehr legte der Wales und Berwick Act 1747 fest, daß "in all cases where the kingdom of England, or that part of Great Britain called England, hath been or shall be mentioned in any act of parliament, the same has been and shall from henceforth be deemed and taken to comprehend and include the dominion of Wales[...]."<sup>60</sup> Immerhin veranlaßte Elisabeth I. 1563 die Übersetzung der Bibel in das Walisische und sicherte damit das Überleben der walisischen Sprache, nachdem der "Act of Union" von 1536 ihre Benutzung im Amts- und Gerichtsgebrauch untersagt hatte.<sup>61</sup>

Ähnlich wie für die Behandlung schottischer Angelegenheiten gelten für die Beratung von Fragen, die Wales betreffen, in der parlamentarischen Gesetzgebungs- und Kontrolltätigkeit einige Besonderheiten. Da Wales über kein eigenes Rechtssystem verfügt, ist die territoriale Spezialisierung der Ausschußstruktur in bezug auf diese Region jedoch deutlich schwächer ausgeprägt als im Falle Schottlands. Wales verfügt über 38 Abgeordnete im Unterhaus und ist damit – wie Schottland – im Verhältnis zum prozentualen Anteil der walisischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung überrepräsentiert.<sup>62</sup> Seit 1960 gibt es ein Welsh Grand Committee, dem alle walisischen Abgeordneten und bis zu fünf weitere Mitglieder angehören. Es befaßt sich auf Antrag des zuständigen Ministers mit Gesetzentwürfen und sonstigen Fragen, die sich ausschließlich auf Wales beziehen, wobei ein Einspruch von 20 Abgeordneten ausreicht, um eine Gesetzesvorlage der Beratung durch das Grand Committee zu entziehen.<sup>63</sup> Die Bedeutung des Ausschusses ist gering, da sich – anders als im Falle Schottlands – nur wenige Gesetze ausschließlich mit Wales beschäftigen.<sup>64</sup> Es überrascht daher auch nicht, daß es keine walisischen Standing Committees gibt, die sich mit den nur für Wales geltenden

<sup>59</sup> 27 Hen. 8, c. 26 "Concerning the laws to be used in Wales". Bei der Bezeichnung "Act of Union" handelt es sich um den unter Historikern gebräuchlichen Terminus. Zu dem ursprünglichen Gesetzestitel s. Malanczuk (Anm. 3), 26 Fn. 10.

<sup>60</sup> 20 Geo. II., c. 42, sec. III.

<sup>61</sup> Bogdanor (Anm. 3), 119.

<sup>62</sup> Bei proportionaler Sitzverteilung würden Wales 33 Unterhausabgeordnete zustehen, vgl. Turpin (Anm. 5), 218f.

<sup>63</sup> House of Commons (Anm. 32), §227.

<sup>64</sup> So bezogen sich etwa von den im Jahrzehnt von 1970 bis 1979 verabschiedeten 607 Gesetzen nur 4 ausschließlich auf Wales, vgl. Ehm (Anm. 35), 237.

Gesetzesvorlagen befassen. Dem zur Beratung eines entsprechenden Gesetzentwurfs eingesetzten Unterhausausschuß müssen jedoch sämtliche walisische Abgeordnete angehören.<sup>65</sup> Im Bereich der parlamentarischen Kontrolltätigkeit obliegt es seit 1979 dem Select Committee on Welsh Affairs, die Politik der Regierung in Wales und die Arbeit der in der Region tätigen nichtministeriellen Verwaltungseinrichtungen zu beaufsichtigen.<sup>66</sup>

Auf Regierungsebene vollzog sich die Entwicklung einer besonderen administrativen Struktur für Wales wesentlich langsamer als im Falle Schottlands. Zwar wurden bereits in den Jahrzehnten vor dem Zweiten Weltkrieg in einzelnen Ministerien besondere Dienststellen mit Sitz in Cardiff eingerichtet, doch dauerte es bis 1951, bis das Amt eines Ministers for Welsh Affairs geschaffen wurde. Auch dieses Amt blieb jedoch zunächst einem Fachressort zugeordnet (bis 1957 dem Home Office, danach dem Minister of Housing and Local Government). Erst 1964 errichtete die Labour-Regierung das Welsh Office als eigenes Ministerium auf territorialer Basis mit einem Secretary of State for Wales an der Spitze.<sup>67</sup> Die Zuständigkeiten des Welsh Office ähneln denen des Scottish Office mit dem Unterschied, daß letzteres zusätzlich für die Administrierung des separaten schottischen Rechts- und Gerichtssystems zuständig ist.<sup>68</sup> Die Verantwortung für das Justizwesen und die Zivil- und Strafgesetzgebung in Wales liegt dagegen in den Händen der zuständigen Fachressorts in London, d. h. beim Lord Chancellor bzw. beim Home Office.

Aufgrund der jahrhundertelangen rechtlichen und administrativen Anpassung an England fehlen in Wales eigene Institutionen, deren Festigung und Erweiterung zum Brennpunkt regionaler Autonomiebestrebungen werden konnten.<sup>69</sup> Die walisischen Forderungen nach einer größeren Eigenständigkeit im Verhältnis zu England, die seit dem Ende des 19. Jahrhunderts immer wieder vorgetragen wurden, bezogen sich daher vor allem auf den sprachlichen und den kulturellen Bereich. Sonderregelungen für Wales wurden folglich zuerst im Erziehungswesen durchgesetzt, so 1889 mit der Errichtung der County Councils in Wales als den ersten örtlichen Erziehungsbehörden in Großbritannien und wenige Jahre später mit der Schaffung einer eigenen Inspektions- und Prüfungsbehörde für das walisische Erziehungssystem.<sup>70</sup> Die 1925 gegründete walisische Nationalpartei, Plaid Cymru, legte bezeichnenderweise den Schwerpunkt ihres Programms nicht auf die Forderung nach Selbstverwaltungsrechten für Wales oder gar nach vollständiger Unabhängigkeit, sondern – besonders in der Anfangsphase – fast ausschließlich auf die Erhaltung der walisischen Sprache.<sup>71</sup> Daran wird aber auch bereits die politische Schwäche dieser Bewegung deutlich, denn das Sprachproblem ist in

<sup>65</sup> House of Commons (Anm. 34), §217 (2).

<sup>66</sup> Dazu J.B. Jones, *The Welsh Affairs Committee*, in: Drewry (Anm. 40), 289 ff.

<sup>67</sup> Royal Commission on the Constitution (Anm. 5), paras. 121, 134.

<sup>68</sup> Turpin (Anm. 5), 218.

<sup>69</sup> Bogdanor (Anm. 3), 119.

<sup>70</sup> Malanczuk (Anm. 3), 29.

<sup>71</sup> Bogdanor (Anm. 3), 127 f.

Wales ein Minderheitenproblem: Der Rückgang des Anteils derjenigen Einwohner von Wales, die Walisisch sprechen, an der Gesamtbevölkerung hat sich im Laufe dieses Jahrhunderts kontinuierlich fortgesetzt. Er liegt heute bei unter 20 Prozent.<sup>72</sup> Plaid Cymru hat daher auch nie wesentlich mehr als 10 Prozent der walisischen Wähler bei Parlamentswahlen für ihre Positionen gewinnen können.<sup>73</sup> Immerhin waren die Bemühungen um eine Gleichberechtigung der walisischen Sprache weitgehend erfolgreich. Das Walisische ist heute als Sprache im Amts- und Gerichtsgebrauch neben dem Englischen generell zugelassen.<sup>74</sup>

Die Royal Commission on the Constitution hatte in ihrer Mehrheit auch für Wales die Errichtung eines Regionalparlaments mit bestimmten legislativen Befugnissen vorgeschlagen.<sup>75</sup> Die Labour-Regierung folgte dieser Empfehlung jedoch nicht, sondern sah in dem 1978 verabschiedeten Wales Act nur eine – im Vergleich zur Regelung für Schottland – abgeschwächte Regionalautonomie vor. Die von der Bevölkerung direkt gewählte walisische Versammlung sollte danach in erster Linie Aufgaben übernehmen, die bis dahin von den zentralen Ministerien in den Bereichen der örtlichen Selbstverwaltung, des Wohnungswesens, der Erziehung, der Gesundheit und der Raumplanung wahrgenommen worden waren.<sup>76</sup> Daneben sollte sie zur Förderung der walisischen Kultur und Sprache zuständig sein,<sup>77</sup> allerdings auch insoweit keine Gesetzgebungskompetenzen besitzen. Die walisische Bevölkerung lehnte diese "abgemagerte" *devolution* in der Volksabstimmung vom 1. März 1979 mit großer Mehrheit ab.<sup>78</sup>

### *III. Die Vorschläge der Regierung für die Schaffung dezentraler Entscheidungsstrukturen in Schottland und Wales*

Die von der Regierung eingebrachten Gesetzentwürfe zur Übertragung bestimmter bisher von der Zentralregierung ausgeübter legislativer und/oder administrativer Befugnisse auf gewählte Versammlungen in Schottland und Wales, deren Kernelemente von den Bürgern in Schottland und Wales im Rahmen der Volksabstimmungen von September 1997 gebilligt worden sind, knüpfen an die Diskussion der siebziger Jahre an, gehen in wichtigen Punkten jedoch über sie hinaus. Dies gilt vor allem für Schottland, in geringerem Maße aber auch für Wales.

<sup>72</sup> Ehm (Anm. 35), 126.

<sup>73</sup> Das bislang beste Wahlergebnis lag bei 11,5 Prozent, vgl. die Übersicht über die Entwicklung der Stimmanteile zwischen 1964 und 1983 bei Ehm, *ibid.*, 174f.

<sup>74</sup> Vgl. Sec. 22 Welsh Language Act 1993, Statutes in Force, 29. Constitutional Law.

<sup>75</sup> Royal Commission on the Constitution (Anm. 5), para. 1123.

<sup>76</sup> Sec. 9 i.V.m. Sched. 2 Wales Act 1978, Public General Acts and Measures 1978, Part II, c. 52.

<sup>77</sup> Sec. 10 Wales Act 1978.

<sup>78</sup> Malanczuk (Anm. 3), 245.

## 1. Schottland

## a) Wahl und Zusammensetzung des Parlaments

Der dem britischen Parlament am 17. Dezember 1997 vorgelegte Gesetzentwurf<sup>79</sup> sieht für Schottland die Errichtung eines für vier Jahre zu wählenden Einkammer-Parlaments vor.<sup>80</sup> Dem Parlament sollen 129 Abgeordnete angehören, von denen 73 nach dem herkömmlichen *first past the post*-Mehrheitswahlrecht, die übrigen 56 nach dem Prinzip der Verhältniswahl bestimmt werden. Dabei wird das passive Wahlrecht auch EU-Bürgern eingeräumt, die ihren Wohnsitz im Vereinigten Königreich haben.<sup>81</sup> Zur Durchführung des Verhältnisausgleichs werden auf der Basis der gegenwärtigen Wahlkreiseinteilung für die Wahlen zum Europäischen Parlament acht Regionen gebildet, aus denen jeweils sieben Abgeordnete zusätzlich zu den in den Direktwahlkreisen<sup>82</sup> der betreffenden Region nach dem Mehrheitswahlsystem gewählten Abgeordneten in das schottische Parlament entsandt werden (*additional member system*).<sup>83</sup> Für die Verteilung der zusätzlichen Abgeordnetensitze werden die Stimmen, die auf die Regionallisten der einzelnen Parteien entfallen, durch die Anzahl der von der betreffenden Partei in den Direktwahlkreisen der jeweiligen Region errungenen Direktmandate, erhöht um eins, dividiert. Die Partei mit dem höchsten Koeffizienten erhält den ersten zusätzlichen Abgeordneten, die Partei mit dem zweithöchsten Koeffizienten den zweiten Abgeordneten etc., wobei die zusätzlichen Abgeordneten, die auf eine Partei aufgrund dieses Wahlmodus in der Region bereits entfallen sind, bei allen weiteren Rechenoperationen berücksichtigt werden.<sup>84</sup> Erklärtes Ziel bei der Einführung dieses Wahlverfahrens, das die Mehrheitswahl mit einem (unvollständigen) Verhältnisausgleich verbindet, ist es, die Mandatsverteilung stärker an dem relativen Anteil der Parteien an der Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen auszurichten.<sup>85</sup> Damit wird zugleich die Wahrscheinlichkeit verringert, daß im zu wählenden schottischen Parlament eine Partei – nämlich die in Schottland seit vier Jahrzehnten dominierende Labour Party – allein über eine absolute Mehrheit verfügt. Der Scotland Act 1978 hatte dagegen noch die Anwendung des traditionellen Mehrheitswahlrechts vorgesehen und war nicht zuletzt deshalb auf das

<sup>79</sup> Scotland Bill, <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm199798/cmbills/104/1997104.htm>. Der Gesetzentwurf beruht auf dem *white paper* der Regierung vom Juli 1997, Scotland's Parliament, Cm 3658, das die Grundlage der Volksabstimmung vom 11.9.1997 bildete.

<sup>80</sup> Sitz des Parlaments wird Edinburgh sein, wo sich heute bereits das Scottish Office befindet, Scotland's Parliament, para. 10.5. Die ersten Wahlen zum schottischen Parlament sollen am 6.5.1999 stattfinden, The Times vom 22.12.1997, 6.

<sup>81</sup> Sec. 15 (2) Scotland Bill.

<sup>82</sup> Diese Direktwahlkreise sind mit den Wahlkreisen für die Unterhauswahlen identisch, mit Ausnahme der Orkney- und der Shetland-Inseln, die jeweils eigene Wahlkreise bilden, vgl. Sched. 1, para. 1 (1) Scotland Bill.

<sup>83</sup> Zu den Einzelheiten s. Sched. 1, paras. 7, 8 Scotland Bill.

<sup>84</sup> Sec. 6, 7 Scotland Bill.

<sup>85</sup> Scotland's Parliament, para. 8.1.

Mißtrauen der anderen in Schottland vertretenen Parteien (mit Ausnahme der Konservativen) gestoßen.

### b) Gesetzgebungskompetenzen

Der Gesetzentwurf weist dem schottischen Parlament die Aufgabe zu, Gesetze zu beschließen, die wie die Gesetze des britischen Parlaments in Westminster zu ihrem Inkrafttreten des *Royal Assent* bedürfen und nach der Erteilung der königlichen Zustimmung als "Acts of the Scottish Parliament" bezeichnet werden. Bei der Bestimmung des Umfangs der Gesetzgebungskompetenzen des schottischen Parlaments wird – ähnlich wie im Government of Ireland Act 1920<sup>86</sup>, aber anders als im Scotland Act 1978<sup>87</sup> – nach dem negativen Enumerationsprinzip verfahren: Das schottische Parlament soll für die Gesetzgebung in allen Bereichen zuständig sein, die nicht ausdrücklich der Regelung durch das Westminster-Parlament vorbehalten sind. Dabei unterscheidet der Gesetzentwurf der Regierung zwischen Sachgebieten, die generell der Gesetzgebung durch das schottische Parlament entzogen sind (*general reservations*), und anderen Bereichen, bei denen nur einzelne Aspekte – die ihrerseits z.T. ganz konkret (z.B. durch Bezugnahme auf existierende Gesetze oder Verordnungen), z.T. nur allgemein (durch den globalen Verweis auf bestimmte Politikfelder) umschrieben sind – dem Parlament in Westminster vorbehalten werden (*specific reservations*). Zu den *reserved matters* der ersten Kategorie gehören Fragen der Verfassung, die Außenpolitik einschließlich der Beziehungen zur Europäischen Union, der Öffentliche Dienst, die Verteidigung und die Regelung der Landesverratsdelikte. Die Gebiete, die dem Parlament in Westminster nicht *en bloc*, sondern nur hinsichtlich einzelner Teilfragen vorbehalten bleiben sollen, betreffen die Bereiche Wirtschaft und Finanzen, Inneres, Handel und Industrie, Energie, Verkehr und Soziale Sicherheit. Die Ratio dieser Abgrenzung zwischen *devolved matters* und Vorbehaltsmaterien läßt sich dahingehend zusammenfassen, daß neben den "klassischen" Zuständigkeiten in den Bereichen Verfassung, Außen- und Verteidigungspolitik vor allem diejenigen Gesetzgebungskompetenzen in der zentralstaatlichen Verantwortung verbleiben sollen, die für die Funktionsfähigkeit eines integrierten Wirtschafts- und Finanzsystems im Vereinigten Königreich und die Gewährleistung gemeinsamer Standards in Kernbereichen der sozialen Sicherung unerlässlich sind.

Das schottische Parlament wird nach dieser Konzeption zuständig sein für die Gesetzgebung in den Bereichen Gesundheit, Bildung (einschließlich der beruflichen Bildung), Kommunalrecht und Wohnungswesen, regionale Struktur- und Verkehrspolitik, Recht und innere Sicherheit, Umwelt (einschließlich Erhaltung nationaler Baudenkmäler und Katastrophenschutz), Land- und Forstwirtschaft,

<sup>86</sup> Der – später nur für Nordirland in Kraft getretene – Government of Ireland Act 1920 sah in Sec. 4 vor, daß die Parlamente in Nord- und Südirland in ihrem Jurisdiktionsbereich jeweils die allgemeine Befugnis besitzen sollten, Gesetze zu beschließen, und führte die dem Parlament in Westminster vorbehaltenen Regelungsmaterien im einzelnen auf.

<sup>87</sup> Vgl. oben Anm. 51.

Fischerei, Förderung des Sports und der Künste.<sup>88</sup> Dies sind in etwa die Bereiche, die sich bisher in der administrativen Zuständigkeit des Scottish Office befanden. Allerdings werden nicht alle diese Materien *en bloc* auf das schottische Parlament übertragen. So werden etwa im Bereich der Zivil- und Strafrechtsgesetzgebung bestimmte Materien (z.B. die Strafbarkeit des Drogenerwerbs und -verbrauchs<sup>89</sup> oder des Besitzes von Schußwaffen<sup>90</sup>) weiter einer für das gesamte Königreich einheitlichen Regelung unterliegen. Dennoch bleiben der schottischen Legislative auch in diesen Bereichen Regelungsbefugnisse von substantiellem Gewicht: So könnte etwa das schottische Parlament die Todesstrafe auch für Delikte wieder einführen, für die sie im Vereinigten Königreich bereits abgeschafft worden ist<sup>91</sup>. In den Bereichen, für die künftig das schottische Parlament zuständig ist, kann es auch bestehende Gesetze des Westminster-Parlaments ändern.<sup>92</sup> Die Liste der Vorbehaltsmaterien unterliegt der Modifizierung durch Verordnung, die der Zustimmung durch beide Häuser des Parlaments von Westminster bedarf.<sup>93</sup>

Der Regierungsentwurf läßt das Prinzip der unbeschränkten Souveränität des Parlaments von Westminster formal unangetastet. So bestimmt Sec. 27 (7) des Regierungsentwurfs ausdrücklich: "This section does not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Scotland." In Übereinstimmung mit dem Grundsatz, daß es nur einen Träger der Souveränität geben kann, hat das schottische Parlament demzufolge im Verhältnis zum Westminster-Parlament den Status eines *subordinate body*. Zwar erstreckt der Regierungsentwurf bestimmte Schutzwirkungen des Dogmas der Parlamentsouveränität in der Ausprägung, die es durch Rechtsprechung und Literatur im Laufe der Jahrhunderte im Hinblick auf das Parlament von Westminster erfahren hat, auch auf das schottische Parlament. Dies gilt insbesondere für den Grundsatz, daß der ordnungsgemäße Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens nicht der Überprüfung durch die Gerichte unterliegt.<sup>94</sup> Doch wird der Umfang der Gesetzgebungskompetenzen des Parlaments durch den Entwurf nachhaltig eingeschränkt und die Beachtung dieser Schranken der Kontrolle durch externe Organe unterworfen. Sec. 28 (1) legt fest, daß ein vom schottischen Parlament beschlossenes Gesetz insoweit unwirksam ist, als es nicht von der Gesetzgebungskompetenz des Parlaments gedeckt

<sup>88</sup> Scotland's Parliament, para. 2.4.

<sup>89</sup> Vgl. die Erläuterung des Secretary of State for Scotland im britischen Unterhaus vom 31.7.1997, Hansard Col. 459.

<sup>90</sup> Scotland's Parliament, para. 2.4.

<sup>91</sup> Vgl. die entsprechende Erklärung des Staatssekretärs im Innenministerium, Lord Williams of Mostyn, im House of Lords vom 30.7.1997, Hansard Col. 277. Die Todesstrafe ist im Vereinigten Königreich durch den Murder (Abolition of Death Penalty) Act 1965 für die meisten Delikte abgeschafft worden, besteht jedoch für einige Delikte wie Landesverrat, die allerdings seit langem nicht mehr verfolgt werden, fort, vgl. B. Dickson, *The Right to a Fair Trial in England and Wales*, in: D. Weissbrodt/R. Wolfrum (Hrsg.), *The Right to a Fair Trial* (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 129), Berlin etc. 1997. Das Vereinigte Königreich hat das 6. Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention über die Abschaffung der Todesstrafe nicht ratifiziert.

<sup>92</sup> Scotland's Parliament, para. 2.3.

<sup>93</sup> Sec. 29 (2), 101 (1) Scotland Bill.

<sup>94</sup> Sec. 27 (5) Scotland Bill.

wird: "An Act of the Scottish Parliament is not law so far as any provision of the Act is outside the legislative competence of the Parliament". Nach Sec. 28 (2) überschreitet eine vom schottischen Parlament verabschiedete gesetzliche Bestimmung in fünf Fällen die dem Parlament zustehende Gesetzgebungszuständigkeit: (a) Die Regelung greift in territorialer Hinsicht über die Grenzen Schottlands hinaus; (b) sie modifiziert eine Bestimmung des Autonomiegesetzes; (c) sie regelt eine Frage, die zu den *reserved matters* gehört; (d) sie ist unvereinbar mit den Gewährleistungen der Europäischen Menschenrechtskonvention oder den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts; (e) sie enthebt den Lord Advocate seiner Funktion als oberster Leiter der strafrechtlichen Ermittlungsbehörden. Der Regierungsentwurf enthält folglich neben formellen auch materielle Kriterien für die Beurteilung der Kompetenzgemäßheit von Gesetzgebungsakten des schottischen Parlaments, insbesondere unter Sec. 28 (2) (d), der die inhaltliche Vereinbarkeit mit den Bestimmungen der EMRK und des Gemeinschaftsrechts betrifft.<sup>95</sup>

### c) Kontrolle der vom Parlament erlassenen Gesetze

Die Beachtung der Kompetenzschränken ist Gegenstand sowohl interner als auch externer Kontrolle. Bevor ein Minister der schottischen Regierung einen Gesetzentwurf im Parlament einbringt, muß er eine Erklärung dahin gehend abgeben, daß nach seiner Auffassung ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz, das die in dem Entwurf enthaltenen Vorschriften übernimmt, sich in den Grenzen der dem schottischen Parlament zustehenden Gesetzgebungskompetenzen halten würde.<sup>96</sup> Darüber hinaus soll der Parlamentspräsident verpflichtet sein, die Registrierung einer Gesetzesvorlage abzulehnen, welche ganz oder teilweise die Kompetenz des Parlaments überschreitet. Allerdings sieht der Regierungsentwurf für das Parlament die Möglichkeit vor, die Entscheidung des Präsidenten zu überstimmen mit der Folge, daß das Gesetzgebungsverfahren seinen gewöhnlichen Gang nimmt.<sup>97</sup> Eine externe Kontrolle kann durch den Advocate General, den Lord Advocate oder den Attorney General eingeleitet werden.<sup>98</sup> Dabei handelt es sich um Mitglieder der Exekutive, welche die Regierung in allen Rechtsfragen beraten, als Aufsichtsbehörde der Staatsanwaltschaft fungieren (im Falle des Attorney General und des Lord Advocate) und in gerichtlichen Verfahren die Krone und das öffentliche Interesse vertreten.<sup>99</sup> Entscheidend für den vorliegenden Zusammenhang ist, daß die *law officers* zwar der Regierung angehören, sich

<sup>95</sup> Die Vorschrift bezieht sich auf die in Art. 2–12 und 14 der EMRK sowie in Art. 1–3 des Ersten Zusatzprotokolls enthaltenen Gewährleistungen, vgl. Sec. 111 (1) Scotland Bill i.V.m. Sec. 1 (1) Human Rights Bill, <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld199798/ldbills/051/97051.htm>. Unter Community Law ist das gesamte Primär- und Sekundärrecht der Gemeinschaften zu verstehen, vgl. Sec. 111 (6) Scotland Bill.

<sup>96</sup> Sec. 30 Scotland Bill.

<sup>97</sup> Sec. 31 (1), (2) Scotland Bill.

<sup>98</sup> Sec. 32 (1) Scotland Bill.

<sup>99</sup> Zu den Funktionen des Attorney General im einzelnen s. F. Lyall, *An Introduction to British Law*, Baden-Baden 1994, 163.

jedoch bei der Wahrnehmung ihrer Funktionen nicht an politischen Gesichtspunkten, sondern an rechtlichen Maßstäben orientieren.<sup>100</sup> Sie sollen nach den Regierungsplänen die Möglichkeit erhalten, innerhalb einer Frist von vier Wochen nach Annahme des Gesetzentwurfs das Judicial Committee des Privy Council um eine Entscheidung darüber zu ersuchen, ob das beschlossene Gesetz oder einzelne Vorschriften des Gesetzes sich innerhalb der dem Parlament zustehenden Kompetenzen halten. Das Gesetz darf vor Ablauf der Frist bzw. vor der Verkündung der Entscheidung des Judicial Committee nicht der Königin zur Erteilung des *Royal Assent* vorgelegt werden.<sup>101</sup> Stellt das Judicial Committee fest, daß die fraglichen Regelungen nicht von der Kompetenz des schottischen Parlaments gedeckt sind, kommt eine Vorlage zur Erteilung des *Royal Assent* erst nach entsprechender Modifizierung der Gesetzesvorlage in Betracht.<sup>102</sup> Der justizförmige Charakter dieser Präventivkontrolle wird dadurch unterstrichen, daß nur solche Mitglieder des Judicial Committee an dem Verfahren teilnehmen können, die das Amt eines Lord of Appeal in Ordinary (d.h. eines Mitglieds des richterlichen Ausschusses des House of Lords) oder ein hohes Richteramt entweder gegenwärtig bekleiden oder in der Vergangenheit bekleidet haben. Die Entscheidung des Judicial Committee bindet alle Gerichte (nicht jedoch das Judicial Committee selbst).<sup>103</sup>

Es ist noch eine weitere Form der Präventivkontrolle vorgesehen, die jedoch nicht justizieller, sondern politisch-administrativer Natur ist und von dem Secretary of State for Scotland ausgeübt wird. Danach kann der Minister dem Präsidenten des schottischen Parlaments untersagen, ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz der Königin zwecks Erteilung des *Royal Assent* vorzulegen, wenn er "vernünftige Gründe" zu der Annahme hat, daß das Gesetz oder einzelne seiner Bestimmungen unvereinbar mit den vom Vereinigten Königreich eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen ist, wobei allerdings die Verpflichtungen, die sich aus dem Gemeinschaftsrecht und der EMRK ergeben, außer Betracht bleiben.<sup>104</sup> Diese Möglichkeit soll ferner in den Fällen bestehen, in denen das Autonomiegesetz dem schottischen Parlament wegen Sachzusammenhangs die gesetzliche Regelung auch solcher Fragen erlaubt, die bei isolierter Betrachtungsweise zu den *reserved matters* gehören, falls der Secretary of State Grund zu der Annahme hat, daß die betreffende Regelung die Anwendung bestehender gesetzlicher Bestimmungen zu den Vorbehaltsmaterien nachteilig berührt.<sup>105</sup>

Die Kompetenzwidrigkeit eines vom schottischen Parlament verabschiedeten Gesetzes kann auch nach Erteilung des *Royal Assent* von den Beteiligten eines vor

---

<sup>100</sup> Vgl. C. Boyd, *Parliaments and Courts: Powers and Dispute Resolution*, in: T.Stj.N. Bates (Hrsg.), *Devolution to Scotland: The Legal Aspects*, Edinburgh 1997, 29.

<sup>101</sup> Sec. 31 (4) Scotland Bill.

<sup>102</sup> Sec. 31 (5) Scotland Bill.

<sup>103</sup> Sec. 94 (1), (2) Scotland Bill.

<sup>104</sup> Sec. 111 (7) Scotland Bill.

<sup>105</sup> Sec. 33 (1) Scotland Bill.

einem ordentlichen Gericht anhängigen Verfahrens<sup>106</sup> bzw. von dem Lord Advocate (in Schottland) und dem Attorney General (in England und Wales)<sup>107</sup> geltend gemacht werden. Das zur Entscheidung des Ausgangsverfahrens zuständige Gericht kann die Kompetenzfrage einem in der Anlage 6 zum Regierungsentwurf näher bezeichneten Obergericht (Inner House of the Court of Session in Schottland, High Court bzw. Court of Appeal in England und Wales) vorlegen. Wird die Kompetenzfrage erstmals vor dem Court of Session bzw. dem Court of Appeal aufgeworfen, kann dieser seinerseits dem Judicial Committee vorlegen.<sup>108</sup> Entschieden das Obergericht die Kompetenzfrage selbst, ist eine Berufungsmöglichkeit zum Judicial Committee vorgesehen.<sup>109</sup> Das House of Lords soll im Regelfall eine Kompetenzfrage, die in einem bei ihm anhängigen Verfahren auftritt, ebenfalls dem Judicial Committee vorlegen, kann aber auch selbst entscheiden, wenn es dies unter Berücksichtigung aller Umstände für angemessener hält. Ein Rechtsmittel zum Judicial Committee ist dann nicht gegeben.<sup>110</sup> Obwohl somit eine Konzentration der Zuständigkeit zur Entscheidung von *devolution issues* nicht gesetzlich festgeschrieben wird, steht es doch im Ermessen der *law officers*, eine solche faktisch herbeizuführen. Denn eine Vorlage unmittelbar zum Judicial Committee kann in allen vorgenannten Fällen durch einen entsprechenden Antrag des Lord Advocate, des Advocate General oder des Attorney General erzwungen werden.<sup>111</sup>

#### d) Die schottische Exekutive

Zusammen mit dem schottischen Parlament wird eine schottische Regierung (Scottish Executive) geschaffen, die dem Parlament in Edinburgh verantwortlich sein wird. Die Regierung wird aus dem Regierungschef, dem First Minister, und den Chefs der Einzelressorts bestehen. Vorgesehen ist, daß das Parlament aus seinen Reihen den Kandidaten für das Amt des First Minister nominiert, der dann von der Königin formell ernannt wird.<sup>112</sup> Der First Minister ernennt mit Zustimmung des Parlaments die übrigen Minister, die von der Königin bestätigt werden müssen. Der First Minister besitzt das Recht, Minister zu entlassen.<sup>113</sup> Die Regierung bedarf für ihre Amtsführung des Vertrauens des Parlaments. Wird ihr dieses Vertrauen entzogen, ist der First Minister verpflichtet, bei der Königin sein Rück-

<sup>106</sup> Umkehrschluß aus Sched. 6, para. 2, wonach die Behauptung einer Partei vom Vorliegen eines "devolution issue" (nur) dann unbeachtlich sein soll, wenn sie dem Prozeßgericht "frivolous or vexatious" erscheint.

<sup>107</sup> Sched. 6, paras. 4, 15 Scotland Bill.

<sup>108</sup> Sched. 6, paras. 10 et seq., 22 et seq. Scotland Bill.

<sup>109</sup> Sched. 6, paras. 12 et seq., 23, Scotland Bill.

<sup>110</sup> Sched. 6, para. 32 Scotland Bill.

<sup>111</sup> Sched. 6, para. 33 Scotland Bill.

<sup>112</sup> Sec. 42 (1), 43 Scotland Bill.

<sup>113</sup> Sec. 44 Scotland Bill.

trittsgesuch einzureichen.<sup>114</sup> Anders als der britische Premierminister wird der schottische Regierungschef nicht das Recht zur Parlamentsauflösung besitzen.

Der schottischen Regierung sollen diejenigen exekutiven Kompetenzen übertragen werden, die bisher von den Mitgliedern der Zentralregierung in bezug auf Schottland wahrgenommen wurden, mit Ausnahme derjenigen Befugnisse, die eine *reserved matter* betreffen.<sup>115</sup> Zu diesen Befugnissen soll auch das Recht gehören, Verordnungen auf gesetzlicher Grundlage (*subordinate legislation*) zu erlassen. Dieses Recht ist allerdings konsequenterweise auf den Erlaß solcher Normen beschränkt, die nach der im Regierungsentwurf vorgenommenen Kompetenzabgrenzung zulässigerweise vom schottischen Parlament als Gesetz erlassen werden könnten.<sup>116</sup> Ebensowenig wie die vom schottischen Parlament beschlossenen Gesetze dürfen die von der Regierung zu erlassenden Verordnungen im Widerspruch zu den Gewährleistungen der Europäischen Menschenrechtskonvention oder den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts stehen.<sup>117</sup> Hinsichtlich der Beachtung der sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen des Vereinigten Königreichs unterliegt die schottische Regierung der Kontrolle durch den Secretary of State. Dieser kann der Regierung nicht nur bestimmte Maßnahmen untersagen, er hat vielmehr auch das Recht, sie zur Vornahme von Akten (einschließlich der Einbringung eines Gesetzentwurfs im Parlament) anzuweisen, die er für die Erfüllung der fraglichen Verpflichtungen für erforderlich hält.<sup>118</sup>

Das Schottlandministerium soll nach den Plänen der Regierung auch nach der Errichtung eines schottischen Parlaments und einer schottischen Regierung nicht abgeschafft werden, allerdings werden sich seine Funktionen wandeln. Seine Aufgabe soll nach dem *white paper* über die Verwirklichung der Regionalautonomie für Schottland zukünftig darin bestehen, den Dialog zwischen der britischen und der schottischen Regierung zu koordinieren und schottische Interessen im Bereich der *reserved matters* im Kabinett zu vertreten.<sup>119</sup> Dazu kommt auf der Grundlage des jetzt vorgelegten Gesetzentwurfs noch die Wahrnehmung der politisch-administrativen Kontrollfunktion gegenüber Regierung und Parlament in den oben genannten Fällen. Schottland wird auch weiterhin durch eigene Abgeordnete im House of Commons vertreten sein. Die bisherige gesetzliche Regelung, die Schottland eine bestimmte Mindestzahl von Unterhausabgeordneten (gegenwärtig 71) garantiert, wird jedoch aufgehoben.<sup>120</sup> Die Festlegung der genauen Zahl der künftig auf Schottland entfallenden Abgeordnetensitze bleibt der für die Wahlkreiseinteilung zuständigen Parliamentary Boundary Commission überlassen.

---

<sup>114</sup> Sec. 42 (2) Scotland Bill.

<sup>115</sup> Sec. 49 Scotland Bill.

<sup>116</sup> Sec. 50 Scotland Bill.

<sup>117</sup> Sec. 53 (2) Scotland Bill.

<sup>118</sup> Sec. 54 (1)-(3) Scotland Bill.

<sup>119</sup> Scotland's Parliament, para. 4.12. Daneben wird der Minister für Schottland bestimmte exekutive Befugnisse neben der schottischen Regierung wahrnehmen, Sec. 52 Scotland Bill.

<sup>120</sup> Sec. 81 (2) Scotland Bill.

e) *Auswärtige Beziehungen und Europapolitik*

Die Zuständigkeiten im Bereich der Außen- und der Verteidigungspolitik einschließlich der Beziehungen zur Europäischen Union werden der Zentralregierung vorbehalten. Dies schließt jedoch die Unterstützung und Zusammenarbeit der schottischen Exekutive mit den zuständigen Londoner Ressortchefs in außenpolitischen Angelegenheiten, die von Schottland für Interesse sind, nicht aus. Das Weißbuch der Regierung sieht vor, daß die künftige schottische Regierung an internationalen Verhandlungen beteiligt wird, die *devolved matters* betreffen, entweder durch vorherige Konsultationen mit den zuständigen britischen Ministerien oder durch unmittelbare Vertretung in der britischen Verhandlungsdelegation.<sup>121</sup> Ein besonderes Kapitel widmet das *white paper* den Beziehungen mit der Europäischen Union nach Inkrafttreten der Autonomieregelung. Danach werden die zuständigen schottischen Minister als Mitglied der britischen Regierung an den Ministerratssitzungen in Brüssel teilnehmen, sofern es um Fragen geht, die unter die *devolved matters* fallen, und "in geeigneten Fällen" die Position des britischen Königreichs im Ministerrat formulieren.<sup>122</sup> Die Errichtung einer Vertretung der schottischen Regierung in Brüssel, wie sie auch Regionalregierungen anderer Mitgliedstaaten unterhalten, wird befürwortet.<sup>123</sup> Vorschläge für EG-Richtlinien und -Verordnungen sollen dem schottischen Parlament zur Prüfung vorgelegt werden, damit es die schottischen Interessen in den Rechtsetzungsprozeß einbringen kann.<sup>124</sup> Im Gegenzug verpflichtet der Gesetzentwurf der Regierung, wie bereits dargestellt, das schottische Parlament bei der Ausübung seiner Gesetzgebungskompetenz zur Einhaltung der sich aus dem EG-Primär- und Sekundärrecht ergebenden Verpflichtungen und normiert ein Interventionsrecht der Londoner Regierung im Gesetzgebungsprozeß, um die Beachtung der vom Vereinigten Königreich eingegangenen internationalen Verpflichtungen zu gewährleisten.<sup>125</sup>

f) *Finanzen*

In finanzieller Hinsicht schließlich wird das schottische Parlament über die Mittel verfügen können, die im Haushalt der britischen Regierung für Schottland bereitgestellt werden.<sup>126</sup> Die Höhe dieser Mittel (gegenwärtig etwa 14 Milliarden Pfund) unterliegt nicht der freien Festsetzung durch das Parlament, sondern wird nach einer vom Finanzministerium verwendeten feststehenden Formel, der sog. Barnett-Formel, die sich an der Ausgabenentwicklung pro Kopf für vergleichbare Programme in den verschiedenen Teilen des Vereinigten Königreichs orientiert, jeweils für das betreffende Haushaltsjahr festgesetzt. Der von der Regierung vor-

<sup>121</sup> Scotland's Parliament, para. 4.18/4.19.

<sup>122</sup> Scotland's Parliament, para. 5.6.

<sup>123</sup> Scotland's Parliament, para. 5.10.

<sup>124</sup> Scotland's Parliament, para. 5.7.

<sup>125</sup> Sec. 28 (2) (d), 33 (1) (a) Scotland Bill.

<sup>126</sup> Scotland's Parliament, para. 7.5.

gelegte Gesetzentwurf schreibt jedoch keinen Anspruch auf Zuweisungen aus dem Budget der Zentralregierung in bestimmter Höhe fest.<sup>127</sup> Eine nennenswerte Einschränkung der finanziellen Abhängigkeit des schottischen Parlaments von der Zentralregierung ist nur insoweit vorgesehen, als das Parlament das Recht erhalten soll, den bislang für das gesamte Vereinigte Königreich einheitlich geltenden Eingangssatz bei der Einkommenssteuer um drei Prozent nach oben oder nach unten zu verändern<sup>128</sup>. Damit erhält es die Möglichkeit, sich Mehreinnahmen von bis zu 450 Millionen Pfund zu verschaffen oder Steuersenkungen in entsprechender Höhe vorzunehmen<sup>129</sup>. Dieses begrenzte Steuererhebungsrecht stellt eine Neuerung gegenüber dem Scotland Act 1978 dar, der die Kompetenz des schottischen Parlaments ganz auf die Entscheidung über die Verwendung der von der Zentralregierung für Schottland zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel beschränken wollte.

## 2. Wales

### a) Wahl und Zusammensetzung der walisischen Nationalversammlung

Die von der Regierung für Wales vorgeschlagene Autonomieregelung<sup>130</sup> bleibt deutlich hinter der im Scotland Bill vorgesehenen Übertragung von rechtsetzenden und vollziehenden Befugnissen auf das schottische Parlament und die schottische Exekutive zurück. Ähnlich wie in Schottland ist die Schaffung einer alle vier Jahre zu wählenden parlamentarischen Versammlung (National Assembly of Wales) beabsichtigt, deren Mitglieder zu zwei Dritteln nach dem traditionellen Mehrheitswahlrecht, zu einem Drittel nach dem Verhältniswahlrecht bestimmt werden sollen.<sup>131</sup> Grundlage für die Durchführung des Verhältnisausgleichs ist die Bildung von fünf Regionalwahlkreisen auf der Basis bestehender walisischer Europawahlkreise, die jeweils vier Abgeordnete zusätzlich zu den in Direktwahlkreisen nach dem Mehrheitswahlrecht gewählten Abgeordneten in die Versammlung entsenden.<sup>132</sup> Die Regeln für die Verteilung der zusätzlichen Sitze entspre-

<sup>127</sup> Sec. 61 (2) Scotland Bill bestimmt vielmehr lapidar: "The Secretary of State shall from time to time make payments into the Fund [the Scottish Consolidated Fund] out of the money provided by Parliament of such amounts as he may determine".

<sup>128</sup> Sec. 69 (1), (2) Scotland Bill.

<sup>129</sup> Scotland's Parliament, para. 7.13.

<sup>130</sup> Government of Wales Bill, <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm199798/cmbills/088/1997088.htm>. Der Gesetzentwurf beruht auf dem *white paper* der Regierung zur Errichtung einer Regionalversammlung für Wales, A Voice for Wales, Cm 3718, das der Volksabstimmung vom 18.9.1997 zugrunde lag.

<sup>131</sup> Sec. 1–3 und Sched. 1, Government of Wales Bill. Die ersten Wahlen zur walisischen Nationalversammlung sollen am 6.5.1999 stattfinden, A Voice for Wales, Cm 3718, para. 4.8. Der Versammlung werden zunächst sechzig Abgeordnete angehören, vgl. Sched. 1, para. 8 (3) i.V.m. para. 1(3) Government of Wales Bill. Sitz der Versammlung wird Cardiff sein, A Voice for Wales, para. 1.5.

<sup>132</sup> Sched. 1, para. 2 Government of Wales Bill.

chen denjenigen für den Verhältnisausgleich bei der Wahl des schottischen Parlaments.<sup>133</sup>

*b) Aufgaben der walisischen Nationalversammlung*

Der wichtigste Unterschied zum schottischen Parlament besteht darin, daß die walisische Nationalversammlung keine gesetzgebenden Befugnisse besitzen wird. Vielmehr wird sie die Vollzugskompetenzen übernehmen, die gegenwärtig noch von den Ministern der Krone im Rahmen ihrer jeweiligen Ressortzuständigkeit bzw. ressortübergreifend vom Welsh Secretary ausgeübt werden (*executive devolution*). Zu diesem Zweck sieht Sec. 22 des Government of Wales Bill drei verschiedene Modelle der Kompetenzverlagerung vor. Durch Verordnung kann bestimmt werden, daß Aufgaben, die bisher von einem Mitglied der Zentralregierung in bezug auf Wales wahrgenommen wurden, vollständig auf die Versammlung übertragen werden. Weniger weitgehend kann die Verordnung aber auch anordnen, daß bestimmte exekutive Befugnisse künftig sowohl von der Versammlung als auch von dem zuständigen Minister nebeneinander (*concurrently*) ausgeübt werden. Die dritte Variante schließlich besteht darin, daß die Vollzugszuständigkeit beim Welsh Secretary bzw. beim zuständigen Fachminister verbleibt, ihre Ausübung jedoch von der Zustimmung der Versammlung abhängig gemacht wird oder erst nach deren Anhörung erfolgen darf. Die Verordnung, mit der die Kompetenzübertragung nach Maßgabe eines oder mehrerer der vorstehend dargestellten Modelle vorgenommen wird, bedarf ebenso wie ihre spätere Änderung oder Aufhebung der Zustimmung beider Häuser des britischen Parlaments.<sup>134</sup> Die Sachgebiete, auf denen eine solche Zuständigkeitsübertragung in Betracht kommt, werden in Anlage 2 zum Government of Wales Bill festgelegt. Danach ist eine *executive devolution* insbesondere möglich in den Bereichen Landwirtschaft, Forsten und Fischerei, Denkmalschutz, Kultur und Sprache, regionale Wirtschaftsförderung, Industriepolitik, Bildung, Umweltschutz, Gesundheit, Straßenbau und Transportwesen, kommunale Selbstverwaltung, Sport und Erholung, Tourismusförderung und Regionalplanung.

Die zu übertragenden Befugnisse können auch die Kompetenz zur abgeleiteten Rechtssetzung (*subordinate legislation*) einschließen. Die parlamentarische Geschäftsordnung muß besondere Verfahrensregeln für den Erlaß solcher abgeleiteten Rechtsakte vorsehen.<sup>135</sup> Zu den der Versammlung auf der Grundlage des Autonomiegesetzes zu übertragenden Befugnissen wird auch die Aufsicht über die zahlreichen in Wales tätigen dezentralen Verwaltungseinrichtungen gehören, die Funktionen in den oben genannten Sachgebieten wahrnehmen.<sup>136</sup> In eingeschränktem Umfang wird die Versammlung Änderungen an der Zuständigkeits-

<sup>133</sup> Sec. 6, 7 Government of Wales Bill.

<sup>134</sup> Sec. 22 (4) Government of Wales Bill.

<sup>135</sup> Sec. 63–67 Government of Wales Bill.

<sup>136</sup> A Voice for Wales, paras. 1.13, 1.14.

verteilung zwischen diesen Einrichtungen vornehmen können.<sup>137</sup> Durch Verordnung kann ferner die Anhörung der Versammlung bei der Vergabe von öffentlichen Ämtern vorgesehen werden, mit denen die Ausübung von Zuständigkeiten in und für Wales verbunden ist.<sup>138</sup> Darüber hinaus kann auf die Versammlung die Kompetenz zur Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Regelungen übertragen werden.<sup>139</sup> Schließlich soll die britische Regierung die Versammlung zu Beginn einer parlamentarischen Sitzungsperiode über das von ihr für diese Periode in Aussicht genommene Gesetzgebungsprogramm konsultieren.<sup>140</sup> Das Amt des Ministers für Wales wird auch nach Inkrafttreten der Autonomieregelung bestehen bleiben. Verliert er auch einen Teil seiner exekutiven Kompetenzen, so bleibt doch seine Aufgabe, walisische Interessen im Kabinett und im Gesetzgebungsverfahren zur Geltung zu bringen, angesichts der fortbestehenden legislativen Zuständigkeit des britischen Parlaments für Wales von unverminderter Aktualität.<sup>141</sup>

### c) Kontrolle der von der Versammlung erlassenen Maßnahmen

Da die walisische Versammlung nicht über Gesetzesbefugnisse verfügen wird, entfällt auch die Notwendigkeit einer Abgrenzung zu den beim Westminster-Parlament verbleibenden Kompetenzen. Kompetenzfragen können sich aber ergeben bei Ausübung der auf die Versammlung übertragenen exekutiven Zuständigkeiten, vor allem bei Ausübung der Befugnis zur abgeleiteten Rechtssetzung. Der Regierungsentwurf sieht ausdrücklich vor, daß die Versammlung nicht ermächtigt ist, Rechtsnormen zu erlassen oder zu bestätigen oder andere Maßnahmen zu ergreifen, die nicht mit dem Gemeinschaftsrecht oder den Gewährleistungen der Europäischen Menschenrechtskonvention in Einklang stehen.<sup>142</sup> Ferner kann die britische Regierung, ähnlich wie nach der für Schottland vorgesehenen Autonomieregelung, der Versammlung eine beabsichtigte Maßnahme untersagen, wenn sie der Auffassung ist, daß die Maßnahme mit den internationalen Verpflichtungen des Vereinigten Königreichs unvereinbar wäre. Eine von der Versammlung bereits verabschiedete Verordnung oder Satzung kann sie aufheben. Darüber hinaus soll die Zentralregierung berechtigt sein, die Versammlung anzuweisen, bestimmte, in ihrer Zuständigkeit liegende Maßnahmen zu ergreifen, die für die Erfüllung einer internationalen Verpflichtung erforderlich sind.<sup>143</sup>

Die Frage, ob eine von der walisischen Nationalversammlung vorgenommene oder beabsichtigte Maßnahme sich im Rahmen der ihr zustehenden Kompetenzen hält, unterliegt der gerichtlichen Überprüfung. Für diese gerichtliche Überprüfung gelten dieselben Grundsätze wie für die gerichtliche Klärung von *devolution issues*

<sup>137</sup> Sec. 29 i.V.m. Sched. 3 Government of Wales Bill.

<sup>138</sup> Sec. 31 Government of Wales Bill.

<sup>139</sup> Sec. 30 (1), (2) Government of Wales Bill.

<sup>140</sup> Sec. 32 Government of Wales Bill.

<sup>141</sup> A Voice for Wales, para. 1.16.

<sup>142</sup> Sec. 105 Government of Wales Bill.

<sup>143</sup> Sec. 107 (1)-(3) Government of Wales Bill.

im Zusammenhang mit der Errichtung des schottischen Parlaments. Sie kann entweder Gegenstand eines von den höchsten Justizbeamten der Krone anhängig gemachten besonderen Verfahrens sein oder im Rahmen eines bereits anhängigen Gerichtsverfahrens beantragt werden. Entscheidet der High Court oder der Court of Appeal die Kompetenzfrage selbst, ist eine Revision zum Judicial Committee möglich.<sup>144</sup> Die *law officers* der Krone und die Versammlung sollen jederzeit die Möglichkeit haben, die Vorlage der im Rahmen eines anhängigen Gerichtsverfahrens aufgeworfenen Kompetenzfrage zum Judicial Committee zu verlangen.<sup>145</sup>

#### *d) Politische Leitung der Versammlung*

Die Arbeit der Versammlung wird sich in den zu diesem Zweck eingerichteten Ausschüssen vollziehen, deren Zuständigkeiten in der Geschäftsordnung festzulegen sind. Die Zusammensetzung der Ausschüsse soll die parteipolitischen Kräfteverhältnisse in der Versammlung widerspiegeln.<sup>146</sup> Die Ausschußvorsitzenden bilden zusammen mit dem von der Versammlung gewählten Assembly First Secretary den Steuerungsausschuß (Executive Committee) der Versammlung.<sup>147</sup> Nach den Vorstellungen der Regierung soll der Steuerungsausschuß ähnlich wie ein Kabinett die Funktion eines politischen Leitungsorgans der Versammlung übernehmen.<sup>148</sup> Er kann einzelne seiner Funktionen an den Assembly First Secretary delegieren.<sup>149</sup>

#### *e) Auswärtige Beziehungen und Finanzen*

In den internationalen Beziehungen und den Entscheidungsgremien der Europäischen Union wird Wales wie bisher von der Regierung des Vereinigten Königreichs vertreten. In Angelegenheiten der Europäischen Union ist der Welsh Secretary für die Vertretung walisischer Interessen im Ministerrat zuständig. Die walisische Nationalversammlung soll die Möglichkeit haben, einschlägige europäische Initiativen, die ihren Zuständigkeitsbereich betreffen, zu studieren und ihre Stellungnahme hierzu den zuständigen Organen der Zentralregierung mitzuteilen.<sup>150</sup>

Die vorgesehenen Regelungen über die finanzpolitischen Befugnisse der walisischen Versammlung sind weniger großzügig ausgefallen als im Falle des schottischen Parlaments. Die Versammlung wird ganz von den Zuweisungen aus dem Budget der Zentralregierung abhängig sein.<sup>151</sup> In der Praxis wird sie über das bis-

<sup>144</sup> Sched. 6 Government of Wales Bill.

<sup>145</sup> Sec. 30 Government of Wales Bill.

<sup>146</sup> Sec. 57 (4) Government of Wales Bill.

<sup>147</sup> Sec. 52, 58 Government of Wales Bill.

<sup>148</sup> A Voice for Wales, para. 4.15.

<sup>149</sup> Sec. 58 (3) Government of Wales Bill.

<sup>150</sup> A Voice for Wales, paras. 3.47, 3.48.

<sup>151</sup> Sec. 80 Government of Wales Bill.

her vom Secretary of State verwaltete Budget für Wales (gegenwärtig knapp 7 Milliarden Pfund) verfügen können.<sup>152</sup> Das Recht, innerhalb einer bestimmten Bandbreite die Hebesätze landesweit erhobener Steuern zu variieren, wird ihr nicht zugestanden.

#### IV. Problemschwerpunkte der Reform

##### 1. Parlamentssoveränität und Kompetenzabgrenzung

Die Gesetzentwürfe der Regierung für eine Regionalautonomie in Schottland und Wales halten an der traditionellen Konzeption der Parlamentssoveränität fest. Im Hinblick auf die walisische Nationalversammlung stellt sich dabei die Frage nach einer Einschränkung der Parlamentssoveränität nicht, da diese Versammlung über keine eigenen Gesetzgebungsbefugnisse verfügen wird. Sie ist hingegen von Bedeutung für das Verhältnis zwischen dem Parlament von Westminster und dem neuen schottischen Parlament, da das mit der Einräumung substantieller Gesetzgebungsbefugnisse an die schottische Legislative verfolgte Ziel, über schottische Angelegenheiten schottische Volksvertreter entscheiden zu lassen, verfehlt würde, wenn das britische Parlament künftig weiterhin gesetzliche Regelungen in den übertragenen Angelegenheiten erlassen könnte. Genau diese Konsequenz ist aber auf dem Boden des geltenden Verfassungsrechts unvermeidbar, da das heutige Parlament künftige Parlamente nicht durch ein von ihm erlassenes Gesetz binden und folglich auch nicht die ausdrückliche oder implizite Änderung des Autonomiegesetzes durch ein späteres Gesetz verhindern kann.

Wie die diesbezüglichen Ausführungen im *white paper* zeigen, hat die Regierung dieses Problem durchaus erkannt, vertraut aber darauf, daß in der politischen Praxis Fakten geschaffen werden, die dem Souveränitätsanspruch des Parlaments von Westminster in den von der Gesetzgebungszuständigkeit des schottischen Parlaments erfaßten Bereichen viel von seiner Bedeutung nehmen: "The Government recognise that no UK Parliament can bind its successors. The Government however believe that the popular support for the Scottish Parliament, once established, will make sure that its future in the UK constitution will be secure".<sup>153</sup> Darin spiegelt sich die Erwartung wider, daß die negativen politischen Konsequenzen, die ein Eingriff des Westminster-Parlaments in die dem schottischen Parlament übertragenen Kompetenzen mit sich brächte, jenes von einem solchen Schritt abhalten werden und sich auf dieser Basis eine zwar gerichtlich nicht durchsetzbare, wohl aber politisch als verpflichtend empfundene Verfassungskonvention herausbilden wird. Die Anpassung obsoleter verfassungsrechtlicher Dogmen an die politischen Realitäten mit Hilfe entsprechender Konventionalregeln ist für die britische Verfassungspraxis nichts Ungewöhnliches. So bestand während der Existenz des nordirischen Parlaments in Stormont von 1921–1972 eine ent-

<sup>152</sup> A Voice for Wales, Annex D.

<sup>153</sup> Scotland's Parliament, para. 4.2.

sprechende Verfassungskonvention dahin gehend, daß das britische Parlament keine Gesetze in den dem nordirischen Parlament durch den Government of Ireland Act 1920 übertragenen Angelegenheiten beschließen würde, obwohl Sec. 75 desselben Gesetzes die fortbestehende uneingeschränkte Regelungskompetenz des Parlaments in Westminster für alle nordirischen Fragen ausdrücklich bekräftigte.<sup>154</sup>

Eine funktionsfähige Arbeitsteilung zwischen Zentrum und Peripherie setzt eine klare Abgrenzung der Kompetenzen voraus. Anders als noch im Scotland Act 1978 hat sich die Regierung nunmehr für einen Regelungsansatz entschieden, der die Gesetzgebungszuständigkeit für alle Fragen, die nicht ausdrücklich dem Parlament von Westminster vorbehalten werden, der schottischen Volksvertretung zuweist. Dies macht eine detaillierte Abgrenzung der beim Zentrum verbleibenden Kompetenzen keineswegs überflüssig, wie die umfangreiche Anlage 5 zu dem Gesetzentwurf der Regierung zur Regelung der schottischen Regionalautonomie zeigt, die sich an einer möglichst exakten Umschreibung der Vorbehaltsmaterien versucht. Eine trennscharfe Abgrenzung der Regelungskompetenzen für jedes einzelne Sachgebiet ist mit zahlreichen Unwägbarkeiten und Schwierigkeiten verknüpft, die in der Praxis noch genügend Raum für Zuständigkeitskonflikte läßt.

Vor diesem Hintergrund kommt den Verfahren und Mechanismen zur Entscheidung von Kompetenzkonflikten eine gesteigerte Bedeutung zu. Die Regierungsentwürfe lassen in diesem Punkt eine deutliche Präferenz für den justizförmigen Austrag von Kompetenzkonflikten erkennen. Die Initiative zur Inangasetzung der externen Kontrollmechanismen liegt primär bei denjenigen Amtsträgern der Krone, die eine gewisse Distanz zum politischen Tagesgeschäft haben und bei denen aufgrund ihrer Funktion erwartet werden kann, daß sie sich bei der Wahrnehmung ihrer Kontrollaufgabe an rechtlichen Maßstäben und nicht an politischen Opportunitätserwägungen orientieren werden (Lord Advocate, Advocate General, Attorney General). Zwar findet keine formelle Konzentration der Zuständigkeit zur Streitentscheidung in Kompetenzfragen beim Judicial Committee des Privy Council statt, eine solche kann jedoch *de facto* durch die Initiative der zur Auslösung des Überprüfungsverfahrens befugten *law officers* herbeigeführt werden. Die zentrale Rolle des Judicial Committee erscheint in diesem Zusammenhang durchaus sachgerecht. Der Richterliche Ausschuß des Privy Council ist zwar kein Gericht im formellen Sinne<sup>155</sup>, er nimmt aber traditionell richterliche Funktionen als letzte Instanz für Rechtsstreitigkeiten aus den überseeischen Besit-

<sup>154</sup> Bogdanor (Anm. 3), 50. Sec. 75 Government of Ireland Act 1920 lautet: "Notwithstanding the establishment of the Parliament of Northern Ireland [...] or of anything in this Act, the supreme authority of the Parliament of the United Kingdom shall remain unaffected and undiminished over all persons, matters, and things in Northern Ireland and every part thereof."

<sup>155</sup> Der Richterliche Ausschuß unterbreitet der Königin eine – von ihr stets befolgte – Empfehlung, wie über die Anträge von Parteien zu entscheiden ist, die den Rechtsweg zu den nationalen Gerichten erfolglos beschritten haben und die Königin als oberste Gerichtsherrin um eine günstige Entscheidung bitten, K. Zweigert/H. Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung, 3. Aufl., Tübingen 1996, 206.

zungen der Krone wahr.<sup>156</sup> Eine Zuständigkeit schottischer oder englischer Gerichte zur letztverbindlichen Entscheidung über die Einhaltung der Kompetenzgrenzen durch das schottische Parlament scheidet aus naheliegenden Gründen aus, und im Vergleich zum House of Lords sprechen für das Judicial Committee des Privy Council die Tradition<sup>157</sup> und seine Erfahrung in der Auslegung und Anwendung von Dokumenten mit Verfassungscharakter, die er sich in seiner Tätigkeit als letzte Instanz für Rechtsstreitigkeiten aus solchen Commonwealth-Mitgliedstaaten erworben hat, die über geschriebene Verfassungen verfügen.<sup>158</sup> Festzuhalten bleibt jedenfalls, daß die Autonomiegesetzgebung den justizförmigen Charakter des Verfahrens vor dem Judicial Committee betont. Dies zeigt sich nicht nur an den Vorschriften über die Zusammensetzung des Committee in Verfahren, die *devolution issues* betreffen, sondern auch in der ausdrücklichen Anordnung der Bindungswirkung seiner Entscheidungen in allen gerichtlichen Verfahren. Vereinzelt spricht man im Hinblick auf die neue Rolle des Judicial Committee bereits von einem Verfassungsgericht *in statu nascendi*.<sup>159</sup> Zwar betreffen die Entscheidungen des Judicial Committee unmittelbar nur die Frage der Kompetenzgemäßheit des gesetzgeberischen Handelns des schottischen Parlaments. Dies schließt jedoch nicht aus, daß sie faktisch eine erhebliche Bindungswirkung auch für das Parlament von Westminster entfalten, wenn es um die Frage geht, ob es in einer Angelegenheit gesetzgeberisch tätig werden soll, die nach der ausdrücklichen Feststellung des Judicial Committee zum Kompetenzbereich des schottischen Parlaments gehört.<sup>160</sup>

Eine Ausnahme von der in den Gesetzentwürfen zum Ausdruck kommenden Tendenz, eine gerichtliche Klärung von *devolution issues* zu ermöglichen, bildet allerdings die der Zentralregierung zugebilligte Befugnis, unter bestimmten Voraussetzungen den Erlass von Rechtsakten der durch die Autonomiegesetzgebung geschaffenen Regionalorgane zu verhindern. Diese Befugnis besteht einmal im Hinblick auf alle Akte der Regionalorgane, die nach Auffassung des Ministers mit den internationalen Verpflichtungen des Vereinigten Königreichs nicht in Einklang stehen oder stehen würden. Darüber hinaus wird die Befugnis zur politisch-administrativen Präventivkontrolle in den speziellen Fällen anerkannt, in denen der Regierungsentwurf dem schottischen Parlament aufgrund Sachzusammen-

<sup>156</sup> Barnett (Anm. 13), 248.

<sup>157</sup> Bereits im Government of Ireland Act 1920 war für den zuständigen Minister bzw. den Lord Lieutenant als Repräsentanten der Krone die Möglichkeit vorgesehen, die Frage, ob ein vom nordirischen Parlament beschlossenes Gesetz bzw. eine von ihm behandelte Gesetzesvorlage sich innerhalb seiner Kompetenzen hielt, zwecks zügiger Klärung dem Privy Council zur Entscheidung vorzulegen (Sec. 51).

<sup>158</sup> A.A. T.H. Jones, *Scottish Devolution and Demarcation Disputes*, Public Law 1997, 281, 295, der den richterlichen Ausschuß des Privy Council aufgrund seines "kolonialen Flairs" nicht für das geeignete Forum zur Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten im Zusammenhang mit der *devolution* hält.

<sup>159</sup> V. Bogdanor, *Devolution: The Constitutional Problems*, in: ders., *Politics and the Constitution*, Aldershot etc. 1996, 211. So auch bereits Malanczuk (Anm. 3), 237f., zu den ähnlich ausgestalteten Kompetenzen des Judicial Committee nach dem Scotland Act 1978.

<sup>160</sup> Bogdanor, *ibid.*

hangs ausnahmsweise das Recht zubilligt, auch Fragen gesetzlich zu regeln, die isoliert betrachtet zu den *reserved matters* gehören<sup>161</sup>, der Minister aber begründeten Anlaß zu der Annahme hat, daß die fragliche Bestimmung die Anwendung einer bereits bestehenden gesetzlichen Bestimmung im Bereich der vorbehaltenen Angelegenheiten beeinträchtigen würde. Ähnliche Interventionsrechte waren bereits im Scotland Act 1978 enthalten.<sup>162</sup> Allerdings bemüht sich der jetzige Entwurf um eine präzisere Fassung der Voraussetzungen, unter denen die Zentralregierung in den Gesetzgebungsprozeß des schottischen Parlaments eingreifen kann. So bezieht sich die Zuständigkeit des Secretary of State zur Kontrolle der Einhaltung der internationalen Verpflichtungen des Vereinigten Königreichs nicht auf die Übereinstimmung der fraglichen Akte mit den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts und der EMRK, den praktisch bedeutsamsten Normengruppen, aus denen sich solche Verpflichtungen ergeben. Aber auch in der zweiten Alternative sind die Grenzen für die Kontrollrechte des Secretary of State wesentlich enger gezogen als noch im Scotland Act 1978. Sec. 38 (1) des Scotland Act 1978 ermächtigte den Secretary of State bereits dann zum Einschreiten, wenn eine vom schottischen Parlament verabschiedete Regelung tatsächlich oder auch nur, möglicherweise eine Vorbehaltsmaterie unmittelbar oder mittelbar berührte und er der Ansicht war, daß das Inkrafttreten der fraglichen Bestimmung nicht im öffentlichen Interesse liege. Die jetzt vorgeschlagene Regelung betrifft demgegenüber nur Fälle, in denen das schottische Parlament wegen Sachzusammenhangs ausnahmsweise auch Fragen im Bereich der vorbehaltenen Angelegenheiten zulässigerweise (mit)regelt, stellt also gewissermaßen nur eine Kompensation für die großzügige Interpretation seiner Gesetzgebungskompetenzen an der Schnittstelle von übertragenen Angelegenheiten und *reserved matters* dar. Die Frage nach der Rechtmäßigkeit der Kompetenzausübung durch das Parlament als solcher unterliegt nicht der Kontrolle durch den Minister, sondern der Überprüfung durch die Gerichte.

## 2. Problematik des asymmetrischen Regionalismus (West Lothian Question)

Ein weiteres Problem, das bereits die Bemühungen früherer britischer Regierungen um eine Auflockerung der unitarischen Struktur des Vereinigten Königreichs durch die Errichtung regionaler Vertretungskörperschaften mit legislativen Befugnissen belastet hat, betrifft die sog. "West Lothian Question", so benannt

<sup>161</sup> Der Scotland Bill regelt die in Betracht kommenden Fallgestaltungen in Sec. 28 (4), (5): "A provision is not outside that competence [= the legislative competence of the Scottish Parliament] ... merely because it makes modifications of Scots private law, or Scots criminal law, as it applies to reserved matters if the provision does so in such a way that the law in question applies consistently to devolved and reserved matters." "A provision is not outside that competence ... merely because it makes modifications of any enactment as it applies to reserved matters which are incidental to or consequential on provision made (whether by the Act in question or another enactment) for purposes relating to any devolved matters."

<sup>162</sup> Dazu Malanczuk (Anm. 3), 232f.

nach dem damaligen Labour-Abgeordneten des schottischen Wahlkreises West Lothian, Tam Dalyell, der diese Frage bei den parlamentarischen Beratungen über den Scotland Act 1978 aufgeworfen hatte. Dalyell stellte die Frage, welche Rechtfertigung es dafür geben könne, daß nach erfolgter *devolution* zwar der Abgeordnete für den schottischen Wahlkreis West Lothian in Westminster nach wie vor über die Gesundheits- und Bildungspolitik im englischen Wahlkreis West Bromwich mitabstimmen könne, umgekehrt der Abgeordnete für West Bromwich diese Möglichkeit im Hinblick auf die Gesundheits- und Bildungspolitik in West Lothian aber nicht habe, da über diese Fragen nunmehr das schottische Parlament in Edinburgh entscheide. Sie betrifft die verfassungsrechtlichen und -politischen Konsequenzen einer asymmetrischen Regionalisierungspolitik, bei der die Zentralregierung einigen, aber nicht allen Regionen bestimmte Autonomiebefugnisse einräumt. Diese Frage hatte am Ende des 19. Jahrhunderts bereits die Bemühungen der Regierung Gladstone um die Verwirklichung der *home rule* für Irland erheblich belastet. Schon damals war als mögliche Lösung die sog. *In-and-out-Option* diskutiert worden: Danach beteiligen sich die Unterhausabgeordneten einer Region, die über ein eigenes Parlament mit gesetzgebenden Befugnissen verfügt, nur an Entscheidungen über *reserved matters*, nicht hingegen an solchen Abstimmungen, die sich auf Fragen beziehen, die für den Bereich ihrer Region in den Zuständigkeitsbereich des Regionalparlaments fallen. Dieser Ansatz leidet allerdings darunter, daß er zu wechselnden Mehrheitsverhältnissen im Parlament führen kann: Eine Regierung, die mit den Stimmen der Abgeordneten aus der autonomen Region im Bereich der *reserved matters* über eine Mehrheit verfügt, könnte sich ohne diese Stimmen bei der Abstimmung über die Behandlung von *devolved matters* in den Landesteilen ohne Autonomiestatut unverhofft in der Minderheit wiederfinden.<sup>163</sup>

Das von der Labour-Regierung für Schottland verfolgte Autonomiekonzept löst dieses Problem nicht. Die Vorschläge sehen lediglich vor, daß das Erfordernis einer bestimmten Mindestzahl von schottischen Abgeordneten im House of Commons künftig entfällt. Die Frage nach der Reichweite der Mitwirkungsbefugnisse der schottischen Abgeordneten in Gesetzgebungsverfahren, welche die Regelung von *devolved matters* in England, Wales und Nordirland betreffen, wird dadurch nicht beantwortet. Es erscheint allerdings nicht einleuchtend, Schottland ein eigenes Parlament nur deshalb zu verweigern, weil die Regionen in England bisher, anders als die Schotten, ein Bedürfnis nach *devolution* nicht geäußert haben. Entscheidend ist vielmehr die Bereitschaft der Regierung, bei Verlangen auch anderen Landesteilen als Schottland (und Wales) substantielle Autonomiebefugnisse ein-

---

<sup>163</sup> Bogdanor (Anm. 159), 199; kritisch zu dieser Argumentation aber Malanczuk (Anm. 3), 219. Der Scotland Act 1978 enthielt in Sec. 66 eine Bestimmung, derzufolge im Unterhaus nach vierzehn Tagen eine zweite Abstimmung über einen Gesetzentwurf in zweiter Lesung vorzunehmen war, der Fragen betraf, die in Schottland in den Zuständigkeitsbereich des schottischen Parlaments fielen, wenn sich bei der ersten Abstimmung eine Mehrheit für den Entwurf nur mit den Stimmen der schottischen Abgeordneten ergeben hatte. Ob die schottischen Abgeordneten an dieser zweiten Abstimmung teilnehmen durften oder nicht war hingegen im Gesetz nicht ausdrücklich geregelt.

zuräumen; macht eine Region, aus welchen Gründen auch immer, von diesem Angebot keinen Gebrauch, kann sie jedenfalls nicht andere dazu zwingen, ebenfalls auf *devolution* zu verzichten.<sup>164</sup>

Es mag durchaus sein, daß sich die Probleme des asymmetrischen Regionalismus im Laufe der Zeit durch eine solche *rolling devolution* gleichsam auf natürliche Weise relativieren, wenn nämlich auch die Regionen in England, die bisher keine Autonomiebestrebungen haben erkennen lassen, durch den Erfolg des Autonomie-Modells in Schottland und Wales dazu ermutigt werden, ein eigenes Autonomiestatut zu fordern. Die Erfahrungen mit der Autonomiegesetzgebung in Spanien, die Autonomiestatute zunächst nur für die historisch gewachsenen Regionen Katalonien, Galizien und das Baskenland verwirklichte, aber von Anfang an mit dem Angebot verbunden war, weiteren Regionen einen ihren jeweiligen Bestrebungen und Bedürfnissen entsprechenden Grad an Autonomie zu gewähren, könnten hier als Vorbild dienen.<sup>165</sup>

Schwerer fällt ins Gewicht, daß Schottland auch nach erfolgter *devolution* weiterhin mit einem eigenen Secretary of State im Kabinett vertreten sein soll. Diese Regelung bedeutet eine sachlich nicht begründete Privilegierung Schottlands im Verhältnis zu den anderen Regionen des Vereinigten Königreichs. Den Besonderheiten Schottlands im Rechts- und Erziehungssystem, mit denen bisher die Existenz eines eigenen Secretary of State for Scotland gerechtfertigt wurde, ist durch die Einrichtung eines schottischen Parlaments und einer schottischen Regierung, die künftig für diese Bereiche verantwortlich sein werden, bereits ausreichend Rechnung getragen. Der Fortbestand des Schottland-Ministeriums bedeutet daher die Anerkennung schottischer Sonderinteressen auch im Bereich der *reserved matters*, die gegenüber den anderen Regionen, die über keine vergleichbare Repräsentanz im Kabinett verfügen, nicht überzeugend gerechtfertigt werden kann.

### 3. Finanzverfassung

Regionale Autonomie kann nur dann erfolgreich praktiziert werden, wenn für eine angemessene finanzielle Ausstattung der Regionalorgane gesorgt wird. Die Vorschläge der Regierung knüpfen an die bereits im Scotland Act und Wales Act 1978 vorgesehenen Regelungen an, entwickeln diese jedoch im Hinblick auf Schottland weiter. Wie damals, so soll auch nach dem neuen Autonomiekonzept die Finanzierung der delegierten Aufgaben hauptsächlich durch zentrale Zuweisungen an die schottische bzw. die walisische Exekutive erfolgen. Den Hauptteil dieser Zuwendungen bildet der *Scottish* bzw. *Welsh Block*, der jährlich nach Maßgabe einer bestimmten Formel, der sog. Barnett-Formel, neu berechnet wird. Dabei werden die im Budget für die Finanzierung von Aufgaben in England, die in Schottland und Wales zu den übertragenen Angelegenheiten gehören, vorgese-

<sup>164</sup> Bogdanor (Anm. 159), 206.

<sup>165</sup> V. Bogdanor, *The More We are Together*, *The Times* vom 22.12.1997, 20. Zum Modell des asymmetrischen Regionalismus in Spanien eingehend T. Wiedmann, *Die politische Erfindung des Autonomiestaates in Spanien*, *ZaöRV* 57 (1997), 363 ff.

henen Ansätze mit einem Koeffizienten multipliziert, der die Größe der schottischen bzw. walisischen Bevölkerung im Verhältnis zur englischen Bevölkerung darstellt. Die Höhe des Blocks ist m.a.W. das Ergebnis der Budgetverhandlungen zwischen dem Schatzkanzler und den Fachministern in der britischen Regierung. Sie ist betragsmäßig an die Entwicklung der entsprechenden englischen Ausgabenprogramme gekoppelt, obwohl die Bedürfnisse der schottischen oder walisischen Bevölkerung durchaus von denen der Menschen in England abweichen können. Es fehlt folglich an klaren gesetzlichen Vorgaben für die Aufteilung der Einnahmen zwischen Zentrum und Peripherie, wie sie etwa die bundesdeutsche Finanzverfassung vorsieht<sup>166</sup>; ebensowenig wird den Regionen die Befugnis zugestanden, durch eine an der Leistungskraft ihrer Bevölkerung einerseits, den regionalen Bedürfnissen andererseits ausgerichtete Besteuerung selbst für die Einnahmen zu sorgen, die sie zur Finanzierung der von ihnen für notwendig gehaltenen Ausgaben im Bereich der Strukturpolitik und Daseinsvorsorge benötigen.

Allerdings billigt das Konzept der Regierung dem schottischen Parlament ein eigenes begrenztes Steuererhebungsrecht durch die Möglichkeit zu, den Eingangssatz bei der Einkommenssteuer um drei Prozent nach unten oder nach oben zu variieren. Die Summe, die dadurch im Verhältnis zum *assigned budget* aufgebracht werden kann, ist allerdings relativ beschränkt: 450 Millionen Pfund im Verhältnis zu einem zentral festgesetzten Budget in Höhe von 14 Milliarden Pfund. An der Abhängigkeit der Regionalorgane von der Londoner Ausgabenpolitik ändert sich dadurch nichts. Verfolgt etwa die britische Regierung in England im Bereich der Daseinsvorsorge eine Politik der Leistungskürzungen, sinkt damit gleichzeitig auch der dem schottischen Parlament im Rahmen des Blocks zur Verfügung gestellte Betrag. Die schottische Regierung hat dann nur zwei gleichermaßen unpopuläre Alternativen: entweder ebenfalls die Leistungsprogramme zu kürzen oder von ihrem Steuererhebungsrecht Gebrauch zu machen, um eine Senkung der Leistungsstandards zu verhindern (was allerdings nur bis zu einem Plafond von 450 Millionen Pfund möglich ist). Die auf dem Papier weitgespannte Autonomie des schottischen Parlaments in Gesetzgebung und Verwaltung droht damit durch die restriktive Regelung der Finanzautonomie ausgehöhlt zu werden.

#### 4. Abgrenzung der Rechtsetzungsbefugnisse in vertikaler Hinsicht

Die vorgesehene Autonomieregelung für Wales schafft darüber hinaus durch die Beschränkung auf die Übertragung exekutiver Zuständigkeiten noch ein besonderes Problem. Soll die Errichtung einer gewählten Regionalversammlung überhaupt Sinn machen, so müssen ihr im Bereich der *devolved matters* genügend Spielräume eingeräumt werden, um eine eigene politische Linie zu entwickeln. Da die Gesetze für Wales aber auch in diesem Bereich weiterhin in Westminster beschlossen werden, hängt es vom britischen Parlament (und der britischen Regierung) ab, ob solche Spielräume durch eine entsprechend weit gefaßte Rah-

<sup>166</sup> Art. 106 Abs. 1-4 GG.

mengesetzgebung erweitert oder umgekehrt durch detaillierte gesetzliche Vorschriften verkürzt bzw. ganz beseitigt werden. Eine sinnvolle Autonomiepraxis in Wales setzt also eine funktionierende Kooperation zwischen der britischen Regierung und der Welsh Assembly voraus, die gerade in Zeiten unterschiedlicher parteipolitischer Mehrheiten in Westminster und in Cardiff nicht immer einfach zu gewährleisten sein dürfte. Da die Trennlinie zwischen den Regelungsbefugnissen der Zentralregierung und den Umsetzungs Kompetenzen der Regionalversammlung in den *devolved matters* aus Gründen der Rechtssicherheit und Praktikabilität möglichst einheitlich ausfallen sollte, müßten allgemeine Grundsätze für die Abgrenzung zwischen *primary* und *secondary legislation* entwickelt werden, die im britischen Recht bisher fehlen.<sup>167</sup> Hier dürfte den Gerichten bei der Herausarbeitung entsprechender Auslegungs- und Vermutungsregeln eine wichtige Rolle zufallen. Eine weitere Folge dürfte eine sehr viel stärkere Differenzierung zwischen den bislang weitgehend einheitlichen gesetzlichen Regelungen für England einerseits und den Vorschriften für Wales andererseits sein, da weitgefaßte Ermächtigungsregelungen, die im Falle einer ministeriellen Umsetzungszuständigkeit auf Bedenken stoßen, bei der Ausfüllung durch eine gewählte Regionalversammlung unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Kontrolle keine Probleme aufwerfen. Die Notwendigkeit einer stärkeren Differenzierung wird auch von der Regierung anerkannt: "As a general principle, the Government expects Bills that confer new powers and relate to the Assembly's functions, such as education, health and housing, will provide for the powers to be exercised separately and differently in Wales; and to be exercised by the Assembly."<sup>168</sup>

#### V. Würdigung und Ausblick

Trotz der erörterten Kritikpunkte stellen die Vorschläge der Regierung für eine Regionalautonomie in Schottland und Wales den bisher erfolgversprechendsten Versuch dar, die unitarische Struktur des Vereinigten Königreichs durch die Schaffung regionaler Entscheidungszentren und -strukturen aufzulockern. Die politischen Rahmenbedingungen erscheinen günstiger als bei allen vorangegangenen Bemühungen um eine *devolution*. Das irische Problem konnte durch die Einführung der *home rule* nicht gelöst werden, weil die Mehrheit in Irland in Wirklichkeit nicht politische Eigenständigkeit im, sondern staatliche Unabhängigkeit vom Vereinigten Königreich anstrebte<sup>169</sup>. Das nordirische Parlament in Stormont wiederum war in den Augen der protestantischen Mehrheit von Anfang an kein Mittel zur Durchsetzung einer echten Regionalautonomie, sondern ein Druckmittel gegenüber dem Parlament in Westminster, mit dessen Hilfe eine erzwungene Loslösung von London verhindert werden sollte.<sup>170</sup> Der Versuch zur Einführung einer *devolution* für Schottland und Wales in den siebziger Jahren schließlich litt

<sup>167</sup> Bogdanor (Anm. 159), 203f.

<sup>168</sup> A Voice for Wales, para. 3.39.

<sup>169</sup> Bogdanor (Anm. 3), 40f.

<sup>170</sup> *Ibid.*, 47f.

darunter, daß er keine strukturelle, sondern eine politisch-taktische Antwort auf die durch das Auftreten nationalistischer Strömungen zutage getretenen Legitimationsprobleme darstellte.<sup>171</sup> Die jetzigen Autonomievorschläge sind hingegen die Frucht einer jahrelangen intensiven öffentlichen Diskussion und werden von einem breiten Konsens der Parteien mit Ausnahme der in Schottland und Wales nicht mehr vertretenen Konservativen getragen. Sie genießen, wie die Volksabstimmungen gezeigt haben, darüber hinaus die Unterstützung einer – wenn auch unterschiedlich großen – Mehrheit in der betroffenen Bevölkerung.

Dies ändert allerdings nichts daran, daß das Autonomiekonzept der britischen Regierung für Schottland und Wales nur der erste Schritt auf dem Weg zu einer durchgreifenden Regionalisierung des Vereinigten Königreiches sein kann. Der Rahmen dieses Prozesses wird durch das Festhalten an dem Grundsatz der unbeschränkten Souveränität des Westminster-Parlaments vorgegeben, der eine echte bundesstaatliche Lösung zumindest mittelfristig ausschließt. Auch innerhalb dieses Rahmens bestehen jedoch weitgespannte Möglichkeiten für eine konsequente Dezentralisierungspolitik, wie vor allem die spanischen Erfahrungen mit der Autonomiegesetzgebung in den letzten zwei Jahrzehnten belegen. Voraussetzung ist, daß die Akteure sich an die gewandelten verfassungsrechtlichen und politischen Rahmenbedingungen anpassen. Dies gilt etwa für mögliche Konflikte zwischen dem – formell nach wie vor souveränen – Westminster-Parlament und dem schottischen Parlament bei der Ausübung der Gesetzgebungskompetenzen, für deren Lösung neben politisch-administrativen Mechanismen gerichtsförmige Verfahren bereitgestellt werden, die im Falle ihrer regelmäßigen Inanspruchnahme einen wichtigen Beitrag zur Herausbildung gewaltenteilender Strukturen im Vereinigten Königreich leisten könnten. Andere Teile des Autonomiekonzepts der britischen Regierung bedürfen hingegen einer gesetzgeberischen Nachbesserung. Dies betrifft vor allem die Regelungen zur finanziellen Absicherung der Regionalautonomie, die in Wales gar keinen und in Schottland nur einen beschränkten Spielraum für eine kraftvolle Wahrnehmung der Autonomiebefugnisse durch die Regionalorgane lassen und insbesondere im Verhältnis zwischen der britischen Regierung und dem schottischen Parlament schon bald zu Friktionen führen könnten. Schließlich wird sich die Frage nach der Gleichbehandlung der verschiedenen Teile und der dort lebenden Bürger des Vereinigten Königreichs und die damit verbundene "West Lothian Question" auf Dauer nur dann aus der öffentlichen Debatte fernhalten lassen, wenn sich der Autonomieprozeß nicht auf Schottland und Wales beschränkt, sondern auch auf die anderen Regionen des Landes übergreift. Eine erneuerte und stabilere Regionalautonomie für Nordirland könnte etwa das Ergebnis der in Belfast laufenden Friedensgespräche sein. Für Mai 1998 ist ein Referendum über die Initiative der Regierung zur Einführung einer *strategic authority* und eines direkt gewählten Bürgermeisters für London angekündigt, die der Hauptstadt im Falle eines positiven Abstimmungsergebnisses erstmals seit 1985 wieder eine eigene politische Stimme geben würde. Der Fort-

---

<sup>171</sup> Malanczuk (Anm. 3), 252.

gang dieses Prozesses muß zeigen, ob es sich bei den Reformbemühungen der Labour-Regierung nur um eine etwas zeitgemäßere Version älterer Dezentralisierungskonzepte handelt oder um den ernstgemeinten Versuch, im Rahmen einer flexiblen Kompetenzordnung effektive Gewaltenteilung im Verhältnis zwischen Peripherie und Zentrum mit substantieller demokratischer Partizipation auf regionaler Ebene zu verbinden.

### Summary<sup>172</sup>

## Devolution for Scotland and Wales – the Beginning of a Federal Era in the United Kingdom?

The Government's initiative to set up a Scottish Parliament and a National Assembly for Wales which received overwhelming support in Scotland and a narrow majority in Wales in the referenda of September 1997 is the most ambitious attempt to date to reform the unitary structure of the United Kingdom by giving the people in those regions a greater measure of control over their own affairs. The problem of devolution, however, is not a new one in British constitutional history. It was first discussed in the context of the troubled constitutional relationship between Great Britain and Ireland at the end of the 19<sup>th</sup> century, when Gladstone tried – unsuccessfully, as it turned out – to satisfy Irish demands for self-government by providing for some form of Home Rule.

It was not until the 1960s that devolution emerged as a major constitutional issue in Wales and Scotland as a reaction to the unexpected revival of nationalist movements. The response of the Wilson and Callaghan governments, which led to the appointment of the Royal Commission on the Constitution and finally to the adoption of the Scotland and Wales Acts 1978, was based less on a clear understanding of the need for a decentralized model of government and a strengthened democracy than on the Labour government's desire to preserve its political power base by appeasing nationalist sentiment in fringe areas of the United Kingdom. As a result, the legislation of 1978 tried to retain a maximum of central political control over regional decisions and rejected any idea of even limited revenue raising powers for the regional parliamentary assemblies. Not surprisingly, the scheme did not receive the necessary backing of the electorate in Scotland and Wales. It needed almost two decades of Conservative rule and the further alienation of a vast majority of Welsh and Scots voters from Westminster until a broad consensus on a thoroughgoing reform of the unitary structure of the UK constitution finally emerged.

This consensus is reflected in the proposals for the establishment of elected assemblies in Scotland and Wales introduced by the Blair government in the House of Commons at the end of 1997 on the basis of the white papers published on the subject prior to the referenda in September. The proposals take into account the different historical traditions and institutional structures in Scotland and Wales. Within the framework of the Acts of Union of 1707 Scotland had managed to preserve its own legal and educational system and to re-

---

<sup>172</sup> Summary by the author.

tain some of its independent institutions which not only ensured separate treatment but serve as a reminder of its former independent statehood. Wales, on the other hand, had been administered as part of England since the 16<sup>th</sup> century with the result that demands for greater regional autonomy lack an institutional focus and are based on less concrete factors like culture, language and religion. The government proposals therefore reserve law-making powers for the Scottish Parliament whereas the Welsh Assembly will be limited to the exercise of the executive responsibilities which are currently discharged by the Welsh Secretary as a member of the UK government.

The focus of the Scotland Bill is on the distribution of legislative powers between the centre and the Scottish Parliament. In notable contrast to the Scotland Act 1978, the government this time has opted for a method of allocation of powers which is favourable to the Scottish Parliament, by reserving certain powers explicitly listed in a Schedule to the Bill for the Parliament of Westminster while transferring the power to legislate on all other matters to the assembly in Edinburgh. The Scottish Parliament will have the status of a subordinate body and enjoy only certain benefits traditionally related with parliamentary sovereignty, most notably an immunity from legal challenges to its laws on procedural grounds. On the other hand, not only must the Scottish Parliament observe the limits imposed on its legislative competence by the reserved powers of the central government, but its legislative measures have also to comply with European Community law and the European Convention on Human Rights. The Bill proposes special proceedings of a primarily judicial character for the settlement of disputes which may arise with regard to the scope of devolved powers. The Judicial Committee of the Privy Council is to be established as the final arbiter in almost all appeals involving devolution issues.

Another important novelty compared to the Scotland Act 1978 consists in the introduction of limited revenue-raising powers for the Scottish Parliament. It will have the power to increase or decrease the basic rate of income tax set by the UK Parliament by a maximum of 3p in the pound.

The government's proposals for devolution schemes to be implemented in Scotland and Wales leave the principle of the sovereignty of the UK Parliament unaffected, thus excluding the establishment of any truly federal division of powers in the short and medium term. They provide, however, a useful basis for an effective dispersal of powers between the central and regional layers of government within the existing constitutional framework of the UK. The central government retains some measure of control over actions taken by the Scottish Executive and the regional assemblies. Most importantly, it will have the power to prohibit the adoption of legislative or executive measures which in its view would be incompatible with any international obligation, and even to order executive action required for the purpose of giving effect to any such obligation. It would seem, however, that the scope of this political control is fairly limited in the context of the use by the Scottish Parliament of its legislative powers. The financial dependence of the regional assemblies on the central government has been attenuated somewhat in the Scottish case, but the bulk of the revenue-raising powers is still left in the hands of the Cabinet, without providing any legal guarantees for an adequate representation of the regional institutions in the decision-making process. The West Lothian question has hardly been addressed at all in the institutional arrangements proposed by the government. Scottish interests will continue to be represented by the Scottish Secretary at Westminster in reserved matters, although the English regions do not enjoy a similar privilege.

Despite all its shortcomings, however, the government's scheme for devolution in Scotland and Wales marks a clear break with the centralizing traditions of the past. It opens unprecedented opportunities for an effective power-sharing between the centre and the regions as well as for more accountable and democratic political institutions at the regional level.