



1 Verfassung und Verfassungswandel

1.1 Verfassungsprinzipien

Die britische Verfassung lässt sich nicht in einem einzigen Verfassungsdokument nachlesen. Sie wird deshalb häufig als „ungeschriebene“ bezeichnet. Das heißt aber nicht, dass es keine schriftlichen Quellen des Verfassungsrechts gibt. Der entscheidende historische Moment für die Ausgestaltung der heutigen verfassungsrechtlichen Grundlagen des britischen Staatswesens war die Glorious Revolution der Jahre 1688/89.

Am 23. Oktober 1689 akzeptieren Wilhelm (William III.) von Oranien und seine Frau Maria die englische Krone. Zuvor hatte sich im Dezember 1688 ein Convention Parliament aus Mitgliedern des Ober- und Unterhauses konstituiert, das sich selbst zu einem regulären Parlament erklärte und die Bedingungen festlegte, unter welchen Wilhelm die Krone angeboten werden sollte. Das Parlament wird in diesem Prozess zum Träger der Souveränität des Landes, ironischerweise symbolisch erleichtert durch den entthronten Monarchen James II., der das die monarchische Herrschaft bekräftigende Große Siegel in die Themse geworfen hatte, um seinem eventuellen Nachfolger die Legitimität zu nehmen.¹ Im Zuge des Revolution Settlements, also der Festlegung der „Konditionen“ des Umsturzes durch eine Reihe von Parlamentsgesetzen, wurde bestimmt, dass die Krone, Parlamentsgesetze beachten müsse. Die anglikanische Kirche wurde in ihrer Rolle als Staatskirche bestätigt, die weitere Thronfolge wurde festgelegt, und es wurde ausgeschlossen, dass ein Katholik König werden kann. Alle diese Bestimmungen (bis auf die Regelungen zur Thronfolge) gelten bis heute fort.

1 Kluxen 1983: 78.

Ebenso dauerhaft waren die Privilegien, die das Parlament im Dezember 1689 mit der Bill of Rights² erhielt. Dazu gehörten unter anderem dessen Steuerhoheit, die Redefreiheit im Parlament, freie Wahlen und das Erfordernis seiner Zustimmung zum Aufstellen einer Armee in Friedenszeiten. Mit diesen Vereinbarungen war die monarchische Herrschaft beileibe nicht beendet. Wichtige Privilegien (Royal Prerogatives) blieben dem Monarchen de jure bis heute erhalten, wie z. B. der Oberbefehl über die Armee und die Zuständigkeit für Kriegserklärungen, die Außen- und Vertragspolitik, das Begnadigungsrecht und zahlreiche Ernennungsrechte. Heute werden die Royal Prerogatives vom amtierenden Premierminister wahrgenommen. Die Zuständigkeit für Kriegserklärungen ist de facto an das Parlament weitergewandert, weil durch das Befragen des Parlaments im Falle des Irakeinsatzes durch Tony Blair, sowie im Falle des Libyen- und möglichen Syrieneinsatzes durch David Cameron eine neue entsprechende Konvention entstand.³

Ein prinzipieller Durchbruch war 1689 erreicht. Die absolute Monarchie war zu Ende. Sie war in schrankenloser Form selbst von ihren Verteidigern, den „Tories“ (eigentlich ein Schimpfwort, das „irische Banditen“ bedeutet⁴), nicht befürwortet worden. Die Monarchie ist seit der Glorious Revolution entscheidend stärker als zuvor an das Recht gebunden, und die Parlamentssouveränität wurde für eine Reihe wichtiger Aspekte der britischen Politik gesichert. Walter Bagehot, Journalist und Mitbegründer des Nachrichtenmagazins „The Economist“, meinte gar, die Bindung der Monarchie an Parlamentsrecht gehe so weit, dass die Königin ihr eigenes Todesurteil unterschreiben müsste, wenn das Parlament einen entsprechenden Beschluss fassen würde.⁵

Die „Parlamentssouveränität“⁶ wurde in ihrer Tragweite als Gegenmodell, aber auch als Sonderweg politischer Herrschaft, erst so richtig deutlich als 1789 die Französische Revolution in Europa der „Volkssouveränität“ den Weg ebnete. Aus Untertanen wurden nach und nach überall in Europa Bürger (citoyen); die Briten blieben bis heute formal und emotional „subjects to the Queen“, Untertanen der Königin.⁷ Für die britischen Anhänger des Umsturzes von 1688/89, der in ihrer Geschichtsschreibung „glorreich“ genannt wurde, für die „Whigs“ (eigent-

2 Judge 1993.

3 Vgl. Strong 2015.

4 Beck/Schröder 2006: 144.

5 Bagehot 1867 (1977): 98.

6 Vgl. Gordon 2015.

7 Eine um die Jahrtausendwende durchgeführte Erhebung zeigte, dass die Befragten mit dem Begriff „Bürger“ nichts anfangen konnten: „In the focus group discussions we held, the most common association that the word ‚citizen‘ brought to mind was the French Revolution. The first reference that we made to the word usually provoked some nervous laughter and then the observations about how the word is ‚not in the everyday language‘.“ (Searing et al. 2003: 649)

lich ein Schimpfwort, das „schottische Rebellen“ bedeutet), wie Edmund Burke (1729–1797), ergab sich mit der französischen Revolution die Gelegenheit dem eigenen Schlag gegen den Absolutismus zusätzliche Legitimation zu verschaffen. Er sei, anders als die französische Revolution, eben keine Attacke auf die Traditionen des Landes, unzivilisiert und barbarisch. Die Glorious Revolution habe die Parlamentsherrschaft im Vereinigten Königreich nur wiederhergestellt.

Diese Argumentation zieht eine direkte ideengeschichtliche Linie⁸ zur Magna Carta Libertatum (Große Freiheitsurkunde) von 1215. Die Magna Carta ist eng mit ersten Ansätzen des Parlamentarismus und der Einschränkung der königlichen Vorrechte gegenüber seinen Lehnsträgern verbunden. Als verfassungsrechtliche „Zwischenstationen“ gelten den Whig-Historikern die Petition of Rights des Jahres 1628 und das Habeas Corpus Gesetz von 1678. Die Petition of Rights garantiert ebenso wie das Habeas Corpus Gesetz den Schutz des Einzelnen vor willkürlicher Verhaftung und das Recht des Parlaments, Steuern, die Aushebung von Truppen und die Anwendung des Kriegsrechts zu genehmigen. Ohne die Überhöhung der Kontinuität parlamentarischer Traditionen durch die Whig-Geschichtsschreibung, die auch in erster Linie eine englische Geschichtsschreibung ist, wäre das britische Parlament wohl kaum zu dem umgangssprachlichen „Ehrentitel“ „mother of parliaments“⁹ gekommen. Dass aber die Besonderheiten der britischen Verfassung es gerechtfertigt erscheinen lassen, von einem Westminster-Modell (nach dem früheren Palace of Westminster am Standort des Parlaments) zu sprechen, ist offensichtlich.

Neben diesen historischen Dokumenten hat für die britische Verfassungsrealität jene Gesetzgebung politische Bedeutung, die Entscheidungsverfahren und die Kompetenzen von Institutionen regelt. Von Verfassungsrecht im Hinblick auf die Gesetzgebung zu sprechen, fällt schwer, weil es ohne Verfassungstext auch keine verfassungsändernde Gesetzgebung und selbstverständlich auch kein Verfassungsgericht geben kann. Die Bindung der Regierung (einschließlich der Krone) an das Gesetz, ist abstrakt, denn die Gesetzgebung selbst ist quasi „bindungslos“. Parlamentsouveränität bedeutet ja gerade, dass das Parlament in seiner Gesetzgebung durch niemanden gebunden werden kann, de jure nicht einmal durch ein Vorgängerparlament oder internationale Verträge. In der Praxis ist eine solche Radikalität der Gesetzesneufassung allerdings kaum zu erwarten. Ohne verfassungsändernde Gesetzgebung sind übrigens auch keine besonderen parlamentarischen Mehrheiten für verfassungsändernde Gesetze erforderlich. Immer genügt im britischen Parlament bei Abstimmungen eine Mehrheit von einer Stimme, um

8 Burke 1968 (1790): 119.

9 Als Urheber der Bezeichnung wird der Abgeordnete und Kabinettsminister John Bright genannt, der 1865 sagte: „England is the Mother of Parliaments.“

zu Entscheidungen zu kommen. Radikale Politikwenden sind nach einem Regierungswechsel immer möglich. Unterstützt wird dies durch die politische Kultur der Konkurrenzdemokratie.

Eine weitere Quelle für Verfassungsregeln sind Konventionen. Diese sind noch flexibler (was nicht bedeutet, dass sie nicht dauerhaft sein können) als die Gesetzgebung. Die Definition von Konventionen, die bei britischen Juristen nachgelesen werden kann, unterscheidet sich nicht vom umgangssprachlichen Gebrauch des Begriffes. Konventionen sind demnach dann wirksam, wenn sie von allen betroffenen Personen und Institutionen akzeptiert werden, und wenn einflussreiche Verfassungskommentatoren bestätigen, dass dies Regeln sind, an die man sich halten sollte.¹⁰ Ein Beispiel für eine Verfassungskonvention ist, dass der Premierminister aus dem Unterhaus kommen sollte. Der letzte Premierminister aus dem Oberhaus war Lord Salisbury (1900–1902). Ein weiteres Beispiel ist die Konvention, dass es dem Premierminister alleine zusteht, den Monarchen um eine Auflösung des Parlaments zu bitten. Bis 1918 wurde eine solche Entscheidung vom ganzen Kabinett getroffen. Als 1918 Premierminister Lloyd George zum ersten Mal einen entsprechenden Alleingang machte, fügte sich sein Kabinett nicht nur, sondern argumentierte bemerkenswerterweise, man könne sich nicht äußern, weil es für solch einen Alleingang keinen Präzedenzfall gebe.¹¹ Ein solch flexibler Umgang mit Konventionen (und die umgehende Erfindung neuer) macht es schwer, einen Verfassungsbruch zu definieren. Der Vorwurf des Verfassungsbruchs wird in der tagespolitischen Diskussion in Großbritannien durchaus immer wieder erhoben, aber wie wäre er vom Verfassungswandel abzugrenzen? Ist der von wenig Respekt gegenüber dem Kabinett als Institution geprägte Regierungsstil der Premierminister Margaret Thatcher und Tony Blair eine politische Verfehlung oder eine neue Konvention, die der Premierministerregierung ein einfluss- und meinungsloses Kabinett zur Seite stellt?

Der Hinweis auf Konventionen als Quelle der britischen Verfassung macht nicht nur erneut deutlich, wie flexibel diese ist, sondern vor allem auch, dass sie eine lebendige Verfassung ist, die rasch neue Interpretationen erfahren kann und sich so neuen gesellschaftlichen und politischen Verhältnissen anpasst. Diese Art der Kommunikation der Verfassung mit ihrer gesellschaftlichen und politischen Umwelt wurde und wird in Großbritannien von anerkannten Verfassungsinterpreten beobachtet und der Öffentlichkeit vermittelt. Ihre ausgearbeiteten Auslegungen der Verfassungsrealität wurden selbst ein Teil der ungeschriebenen Verfassung und so etwas wie ein Verfassungstext. Was aus kontinentaleuropäischer juristischer Sicht als nicht ausreichend verallgemeinerbar und damit willkürlich

10 De Smith/Brazier 1990: 41.

11 Ebda.

erscheinen mag, ist aus britischer Sicht ein großer Vorzug. Die britischen Verfassungsinterpreten sind nahe an der Verfassungspraxis. 2011 erstellte das Cabinet Office erstmals ein Handbuch mit dem Stand der Regeln und Konventionen, die die Verfassung im Augenblick gerade ausmachen. Ziel war es vor allem, den Regierenden eine aktuelle Handreichung zu geben.¹² Die Publikation musste sich sofort mit dem Vorwurf auseinandersetzen, sie erhebe den Anspruch, einer geschriebenen Verfassung, was sie explizit nicht tat. Dennoch blieb im Unterhaus umstritten, ob das Cabinet Manual die Unbestimmtheit und Widersprüchlichkeit der lebenden Verfassung und vor allem die Interpretationsbreite von Konventionen adäquat abbilde.¹³ Vor allem aber wurde kritisiert, dass die Regierung sich anmaße, als quasi Verfassungsgeber aufzutreten.¹⁴

Den kontinentaleuropäischen Juristen wird aus britischer Perspektive vorgehalten, dass sie durch das Binden ihrer Verfassungsinterpretation an eine geschriebene Verfassung Texte, aber nicht die Realität interpretieren¹⁵ und sich dadurch unzulässig von der wahren Bedeutung der Verfassung für die staatliche Ordnung entfernen. Die klassischen, aber nicht die einzigen anerkannten britischen Verfassungsinterpreten sind Walter Bagehot (*The English Constitution*, 1867), Albert Venn Dicey (*Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 1885) und Ivor Jennings (*The Law and the Constitution*, 1933). Auf Dicey geht beispielsweise die Definition der drei Merkmale von Parlamentssouveränität zurück, nämlich (a) das Parlament hat ohne Einschränkung das Recht, Gesetze zu beschließen oder Gesetze abzuschaffen, (b) niemand (auch nicht der Monarch) hat das Recht, ein Parlamentsgesetz außer Kraft zu setzen oder zu ignorieren und (c) kein Parlament kann ein nachfolgend gewähltes Parlament durch seine Gesetzgebung binden.¹⁶ Auch heute haben einige wenige Personen, Juristen, wie Robert Hazell, oder Politikwissenschaftler, wie Vernon Bogdanor, den Status der Verfassungsautorität.

Weitere konkreter fassbare Verfassungsquellen sind Verfahrensregeln des Parlaments und teilweise auch Richterrecht, v. a. bezogen auf die Weiterentwicklung des Grundrechtsschutzes einzelner Staatsangehöriger. In den letzten Jahrzehnten hat die Rolle der Richter bei der Thematisierung von Verfassungsfragen deutlich zugenommen. Zum einen war mit der Mitgliedschaft Großbritanniens in der EU die Anerkennung der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen

12 The Cabinet Manual. A guide to laws, conventions and rules on the cooperation of government. <https://www.gov.uk/...data/.../cabinet-manual.pdf>.

13 House of Commons Political and Constitutional Reform Committee 2015. Vgl. auch Blick 2014.

14 Blick 2014.

15 Mount 1992: 12.

16 Dicey ¹⁰1959 (1885): 39 f., 67.

Union (EuGH) verbunden.¹⁷ Mit seinem „Factortame Urteil“ von 1990 hob beispielsweise der EuGH ein britisches Fischereigesetz auf, das dem Schutz der britischen Fischfangquoten diene. Selbst Margaret Thatcher, die damalige EU-skeptische Premierministerin, protestierte nicht, sondern äußerte nur Besorgnis. Um diese Entscheidung mit der Doktrin der absoluten Parlamentsouveränität kompatibel zu halten, erfand das Oberhaus einen neuen Rechtsbegriff „disapplied“, der ausdrückt, dass das europäische Gericht nicht etwa in Parlamentsrecht eingreift, sondern dass dieses (aus freien Stücken) nicht angewendet wird.¹⁸ So gelingt es, die Verfassungsgrundlagen der Parlamentsouveränität formal zu erhalten, auch wenn aus europäischer Sicht de jure der Vorrang der europäischen Rechtsprechung außer Frage steht. Der Hinweis des Oberhauses in diesem Zusammenhang, dass schon beim Beitritt des Landes zur EG der Vorrang des Gemeinschaftsrechts klar gewesen sei, gibt britischen Gerichten die Möglichkeit, bei ihren Entscheidungen diesen Vorrang zu berücksichtigen. Dies stärkt die Rolle der Richter in Verfassungsfragen.

Um weiteres Übergreifen europäischen Rechts auf britisches Verfassungsrecht zu vermeiden, hat Großbritannien sich beispielsweise für die Zustimmung zur Aufnahme der europäischen Sozialcharta in den Amsterdamer Vertrag von 1997 zahlreiche Opt outs, also Nichtanwendungsklauseln, erstritten. Ähnliches gilt für die Voraussetzungen einer britischen Unterschrift zum Lissabon-Vertrag. Hier gibt es britische Opt outs für Bereiche der europäischen Grundrechtecharta (Teil IV Solidarität), die in erster Linie soziale und Arbeitnehmerrechte regelt. In der innerbritischen Debatte wurden diese Sonderregeln weniger als politikfeldspezifische Forderungen, denn als Übergriffe der EU in nationale Souveränitätsrechte interpretiert, immer mit dem Unterton, ob man nicht vielleicht doch zu viele Zugeständnisse gemacht habe.

Die Rolle der Richter in Verfassungsfragen ist auch durch den Human Rights Act (HRA) von 1998 gestärkt worden¹⁹, mit dem die Europäische Menschenrechtskonvention in britisches Recht übernommen wurde.²⁰ Das Vereinigte Königreich war 1950 Erstunterzeichner der Menschenrechtskonvention. Seinen Staatsangehörigen stand deshalb schon seit Jahrzehnten der Gang zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg offen, sofern alle nationalen Möglichkeiten des Menschenrechtsschutzes zuerst ausgeschöpft wurden. Das Einklagen von Menschenrechten war für Briten eine langwierige Prozedur. Dennoch wurde sie immer wieder von Betroffenen gewählt mit dem für das Land unerfreulichen Er-

17 Rajani 2000.

18 Schieren 2001: 189 ff.; Mount 1992: 219.

19 Schirmer 2007.

20 Strotmann 1999.

gebnis einer Reihe von Verurteilungen wegen Menschenrechtsverletzungen. Diese Verurteilungen führten dann zu einer Anpassung der britischen Gesetzgebung (z. B. Abschaffung der Prügelstrafe in Schulen, Ende der Internierung ohne Anklage von Personen, die in Nordirland politischer Gewalttaten verdächtigt wurden).²¹

Die Verkürzung des Rechtswegs durch den Human Rights Act sollte jedermann einleuchten, wurde aber dennoch zum Gegenstand parteipolitischer Kontroversen, auch weil aus der Sicht der Bevölkerung sich der Zusammenhang von internationaler Normbindung und nationaler Gesetzgebung nicht herstellte.²² Einerseits gab es von Beginn an das (angesichts der erwähnten Vorgeschichte unzutreffende) Argument der Europaskeptiker, die Menschenrechtskonvention sei ein weiterer Import aus Europa (wobei zwischen EU und Europarat kein Unterschied gemacht wurde), der dem Vereinigten Königreich fremde Normen beschere und das Parlament unzulässig binde. Im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts tauchte im Zuge der Terrorismusbekämpfung das weitere Argument auf, dass der HRA durch die Definition beispielsweise von Haftbedingungen oder der Länge von Inhaftierungen ohne Anklageerhebung Terroristen schütze. Die Verfechter dieser These verlangten eine entsprechend den nationalen Bedürfnissen angepasste britische Bill of Rights, die den HRA ersetzen sollte. Die von der konservativ-liberaldemokratischen Regierung Cameron/Clegg 2010 eingesetzte Kommission zur Erarbeitung einer britischen Bill of Rights blieb wegen der unterschiedlichen Standpunkte der Koalitionspartner ergebnislos. 2015 kündigte die Regierung Cameron neue Vorschläge zur Reform des Human Rights Act an. Die Rechtslage ist verworrener als dies auf den ersten Blick aussieht. Das Beachten der Europäischen Menschenrechtskonvention ist Teil der Devolution-Gesetze. Die Regierungen in Schottland, Wales und Nordirland sind nicht bereit, dies zu ändern. Erschwerend kommt für Nordirland hinzu, dass diese Menschenrechtsgarantien auch Teil des Friedensabkommens sind, also Teil eines internationalen Vertrages mit Irland. Im Augenblick wäre also nur eine englische Bill of Rights möglich. Die Konservativen würden gerne noch weiter gehen und Urteilen des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes nur noch beratenden Status für die britische Rechtsprechung geben. Dies stellt aber die britische Mitgliedschaft im Europarat in Frage.

Hinter dem britischen Unbehagen an einer Menschenrechtsgesetzgebung, die nationale Interessen vernachlässige, steht aber mehr als die Furcht, staatliche Handlungsspielräume könnten unzulässig eingeschränkt werden. Zentral ist auch hier ein britisches Verfassungsverständnis, das sich vom kontinentaleuropäischen unterscheidet. Mit der Glorious Revolution wurde das Parlament der Ort, der die gesellschaftlichen Regeln setzt und mit Hilfe des lokalen Abgeordne-

21 Ewing/Gearty 1990: 14.

22 Mit empirischen Belegen: Stiles 2006.

ten, der im Parlament als Sendbote seines Wahlkreises fungiert²³, die Rechte der Staatsangehörigen schützt. „Menschen- und Bürgerrechte“ im kontinentaleuropäischen Sinne sind deshalb nach britischem Verständnis Ansprüche des Einzelnen in dem durch Parlamentsgesetzgebung (noch) nicht geregelten Bereich, also eine Art „Restkategorie“, die der parlamentarischen Behandlung harret. Im Unterschied dazu geht die Logik der Menschen- und Bürgerrechte in Kontinentaleuropa von deren Primat aus. Jede einzelne Person besitzt unveräußerliche Rechte von Natur aus, die staatliche Gesetzgebung nur im demokratischen Prozess und in angemessener Weise einschränken dürfe.²⁴

Der Logik der Parlamentsouveränität entsprechend lässt sich das britische Parlament auch durch den HRA nicht absolut in die Schranken weisen²⁵. Urteile von Gerichten binden formal das Parlament nicht („judicial deference“)²⁶. Die politischen Konsequenzen von Urteilen in Menschenrechtsfragen können aber durchaus nachhaltig sein. Es hat sich, wie Schieren argumentiert, „eine faktische Rechtfertigungs- oder zumindest Erklärungspflicht des Parlaments entwickelt.“²⁷ In der Praxis sieht das so aus, dass jeder Gesetzentwurf eine Erklärung enthalten muss, dass er mit dem HRA vereinbar ist. Seit 2001 gibt es ein Joint Committee on Human Rights der beiden Kammern des Parlaments, das Gesetzesentwürfe einer entsprechenden Prüfung unterzieht. Es bleibt aber auch dabei, dass das Parlament jederzeit de jure in der Lage ist, den HRA zu ändern oder abzuschaffen. Anders als in Deutschland, beispielsweise, bestehen im Vereinigten Königreich große Bedenken, Richtern politische Letztentscheidungen zu überlassen. Immer wieder wird hier die Frage gestellt, wieso vom Volk nicht gewählten Richtern eine größere Legitimation zukommen solle als einem gewählten Parlament, zumal der Richterstand nach Alter, sozialer Herkunft und Geschlecht alles andere als repräsentativ für die Zusammensetzung der Bevölkerung sei.²⁸

Die Parlamentsouveränität wird nicht nur durch die faktische und politische Bindewirkung der EuGH-Rechtsprechung (und schon im Vorfeld durch europäische und weitere internationale Verträge), sowie durch den Bezug auf Menschen- und Bürgerrechte potentiell beschränkt, sie ist auch aufgrund der „Konkurrenz“

23 Vivyan/Wagner 2015.

24 Ewing/Gearty 1990: 14.

25 Young 2008.

26 „Judicial deference‘ does not mean that the courts are subordinate partners in the tripartite relationship but that they recognise that, in certain areas, government or Parliament are better placed to make judgements because of the knowledge and experience available to them.“ (Irvine 2004: 749). Lord Irvine brachte als Lord Chancellor den HRA am 3. 11. 1997 ins Oberhaus ein.

27 Schieren 2001: 282.

28 Johnson 1998.

regionaler Parlamente mit gesetzgeberischen Befugnissen dem ersten Anschein nach nicht mehr im gesamten Vereinigten Königreich in gleichem Maße verbindlich. Folgt man der Argumentation des Gesetzgebers bei der Devolution-Gesetzgebung, die dieser bei der Ausstattung der Regionen mit gewählten parlamentarischen Versammlungen zugrunde legte, so wird klar, dass die regionale Selbstverwaltung ebenso wie die kommunale übrigen, Einrichtungen auf Zeit sein sollten, die das Parlament in souveräner Entscheidung jederzeit verändern oder aufheben kann. Dem steht nicht entgegen, dass die regionalen parlamentarischen Versammlungen vom Volk gewählt wurden. Aus diesem Umstand erwächst in Großbritannien de jure keine Legitimation. Wäre dies so, würde die Parlamentsouveränität (teilweise) durch die Volkssouveränität ersetzt. Es ist auch in der Praxis nicht der Fall, dass entsprechende Regierungsbeschlüsse, beispielsweise die zahlreichen Fälle der Schließung nordirischer parlamentarischer Versammlungen oder von sechs Metropolitan Councils und der Londoner Stadtregierung 1986 durch Margaret Thatcher, als Verfassungsfrage diskutiert werden.

Dennoch ist klar: der Versuch, heute das schottische Parlament oder die walisische Nationalversammlung abzuschaffen, hätte für jede britische Regierung weitreichende politische Konsequenzen und könnte die Beziehungen dieser Regionen, die sich selbst als Nationen begreifen, zur Zentralregierung nachhaltig stören. Aus regionaler Sicht war die Devolution-Politik nicht nur eine Maßnahme der Verwaltungsdezentralisierung, sondern die Anerkennung des Prinzips der nationalen Selbstbestimmung. In einem ersten Schritt gewährte die britische Zentralregierung regionale Autonomie („home rule“). Aus Sicht des schottischen und walisischen Nationalismus ist der zweite Schritt die nationale Unabhängigkeit. Die Schottlandgesetzgebung hat sich inzwischen der Anerkennung autonomer Rechte Schottlands immer weiter angenähert. Sie sieht als Konzession nach dem Unabhängigkeitsreferendum 2014, das die Befürworter der Unabhängigkeit verloren, vor, die Unaufhebbarkeit des schottischen Parlaments gesetzlich festzuschreiben. Damit endet für Schottland die „legislative Devolution“ also die Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen durch das Westminster Parlament, und es beginnt ein quasi-Föderalismus mit der Ausübung von Gesetzgebungskompetenzen aufgrund schottischer Volkssouveränität.

Wegen der Möglichkeit unterschiedlicher Interpretationen der Devolution-Modelle durch Zentralstaat und Region bedarf es in Streitfällen Schlichtungsinstanzen. Diese sind aber nicht wie bei Organstreitigkeiten in anderen Ländern in erster Linie in der Hand von Richtern, sondern diese organisiert die Politik selbst. So können interministerielle Ausschüsse mit Vertretern der regionalen und der nationalen Regierung gegründet werden. Im schottischen Falle gibt es keine Entscheidungen im Bereich der übertragenen Aufgaben durch das britische Parlament, wenn das schottische nicht zustimmt (Sewel Convention). Bei weiteren

Rechtsfragen steht der 2009 arbeitende Supreme Court in der Nachfolge des Judicial Committee des Privy Council zur Verfügung.

Der Privy Council ist historisch betrachtet das Beratergremium des Monarchen, das dessen Regierungstätigkeit unterstützte. Aus ihm ging das Kabinett hervor, das auch heute noch de jure ein Ausschuss des Privy Council ist. Es gibt etwa 500 Mitglieder des Privy Council, die die Bezeichnung „Right Honourable“ vor ihrem Namen führen dürfen. Im Privy Council sind alle Kabinettsmitglieder vertreten, weitere verdiente Politiker, oberste Richter und einige Vertreter von Commonwealth-Staaten. Das Privy Council arbeitet mit Ausschüssen. Das Judicial Committee des Privy Council ist zuständig für Verfassungsfragen, früher v. a. das Commonwealth und die unmittelbar der Krone unterstehenden Territorien, also Isle of Man und Kanalinseln, betreffend.

Seit 2009 bilden die früheren Law Lords des Oberhauses den Supreme Court, der auch die Funktion der Schiedsinstanz in Devolution-Angelegenheiten wahrnimmt. Entsprechend der Doktrin der Parlamentssouveränität kann der Supreme Court Parlamentsgesetzgebung nicht als „verfassungswidrig“ klassifizieren, er kann aber überprüfen, ob beispielsweise die Gesetzgebungstätigkeit des schottischen Parlamentes sich innerhalb der Grenzen bewegt, die der Scotland Act zieht.

Festzuhalten bleibt also: Bis heute beharrt das britische Gemeinwesen auf der Doktrin der Parlamentssouveränität und der komplementären Gesetzesbindung für alle im Lande lebenden Menschen („Rule of Law“). Das Vereinigte Königreich hat nicht nur keine geschriebene Verfassung, es braucht eine solche auch nicht. Dies schließt aber nicht aus, dass das Land aus den externen und internen Veränderungen, die das Parlament in seiner Entscheidungsmacht politisch, nicht aber juristisch, immer mehr binden, die Schlussfolgerung zieht, dass es Zeit sei, den britischen Sonderweg insoweit zu beenden, dass die vorhandenen Regelwerke in einem einzigen Verfassungsdokument vereint werden. Schon die intellektuellen Vorbereiter des Wahlsiegs von Tony Blair 1997 vermuteten, dass Großbritannien auf längere Sicht dem neuseeländischen Beispiel folgen werde, wo 1986 eine geschriebene Verfassung eingeführt wurde. Premierminister Gordon Brown wies gleich nach seiner Amtsübernahme 2007 in einem dem Parlament vorgelegten Grünbuch darauf hin, dass es zunehmend wichtiger geworden sei, klarzustellen, was der Wesenskern des Vereinigten Königreichs eigentlich ist. Dies könne auf längere Sicht ein neuer Pakt (concordat) zwischen der Regierung und dem Parlament oder eine geschriebene Verfassung verdeutlichen.²⁹ Seit 2010 ist diese Diskussion allerdings verstummt, auch wenn die fortschreitende Devolution-Diskussion dazu führte, dass Stimmen laut wurden, an ein föderales Arrangement für das Vereinigte Königreich zu denken, mit einer geschriebenen Verfassung und

29 Secretary of State for Justice and Lord Chancellor 2007: 62.

dem House of Lords als Regionalkammer. Solche Stimmen sind noch sehr weit davon entfernt, Einfluss auf die öffentliche Meinung und die Tagespolitik zu haben.

Die Offenheit und Flexibilität³⁰ der britischen Verfassung ist durchaus zweischneidig. Sie kalkuliert den Zustand der freiwilligen Selbstbegrenzung der Macht politischer Amtsträger als Normalfall ein. Und bis heute findet die Auffassung Beifall, dass eine Diktatur im Lande wegen der politischen Kultur britischer Demokratie unmöglich sei.³¹ Selbst im Zweiten Weltkrieg in Zeiten höchster Bedrohung durch das nationalsozialistische Deutschland wurde in Großbritannien die Demokratie nicht eingeschränkt: „Dreimal musste sich der Premier [Winston Churchill, R.S.] sogar während seiner schwärzesten Kriegszeit, 1941/42, einem Misstrauensantrag im Unterhaus stellen.“³² Andererseits fehlen aber ohne einen Verfassungstext institutionelle Sicherungen der britischen Demokratie, was schon William Gladstone zu der viel zitierten Bemerkung veranlasste: „It presumes the good faith of those who work in it.“

1.2 Das Westminster-Modell im Wandel³³

Das Westminster-Regierungsmodell basiert also auf den Grundsätzen der Parlementsouveränität und der Rule of Law. Darüber hinaus haben sich Charakteristika des Regierens in den letzten drei Jahrhunderten herausgebildet, die eng mit diesen Grundsätzen verbunden werden und selbst die Qualität von Konventionen angenommen haben. So beispielsweise das britische Demokratieverständnis, das effizientes Regieren höher wertet als eine möglichst spiegelbildliche Repräsentation aller politischen Strömungen im Parlament oder gar in Regierungsämtern. Dieser Logik folgend ist ein mehrheitsbildendes Wahlsystem allen Spielarten von Verhältniswahlsystemen überlegen. In Wahlkämpfen geht es nach traditionellem britischem Selbstverständnis darum, die ungeteilte Regierungsmacht zu erringen. Die größte Oppositionspartei begreift sich deshalb in erster Linie als Regierung im Wartestand mit einem Schattenkabinet, nicht aber als mitverantwortliche und mitregierende Gestalterin aktueller Politik. Ihre Aufgabe ist die Opposition, nicht die Kooperation. Anders als in Ländern mit regelmäßigen Koalitionsregierungen entscheiden nach britischer Lesart die Wähler direkt über die politische Macht-

30 Der Nachkriegspremierminister Attlee (Labour) machte sich über „paper constitutions“ lustig und sagte 1950 stolz, dass die Briten „have the distinction above all other nations of being able to put new wine into old bottles without bursting them.“ Zitiert nach Theakston 2005: 18.

31 Dahrendorf 1986: 746.

32 Kielinger 2015: 240.

33 Ausführlich Sturm 2015.

verteilung. Weitere Konventionen (siehe Tabelle 2) können genannt werden und werden im Laufe dieser Gesamtdarstellung des britischen politischen Systems in späteren Kapiteln ausführlicher betrachtet.

Die entscheidende und grundlegende Veränderung des Westminster-Modells seit seiner „Erfindung“ durch die Glorious Revolution brachte die Ende des 19. Jahrhunderts aufkommende Parteiendemokratie mit sich. Sie erlaubt es heute der Regierung, mit Hilfe ihrer parteipolitischen Mehrheit das Parlament zu dominieren. Die de jure verteidigte Parlamentsouveränität wird so de facto, pointiert formuliert, zu einem Euphemismus für die Macht der politischen Exekutive und insbesondere für die Macht des Premierministers.³⁴ Verstärkt wird dessen Machtposition durch die Tatsache, dass der Premierminister de facto die der Monarchin verbliebenen Vorrechte ausübt.

Tabelle 2 fasst die wichtigsten Konventionen mit quasi-Verfassungsrang zusammen. An ihre Seite gestellt wurden die dazugehörigen umfassenden Reformperspektiven, die die mögliche Reichweite von Veränderungen dieser Normen abstecken. In der letzten Spalte der Tabelle 2 findet sich eine Bestandsaufnahme bereits erfolgter Reformen. Schon dieser Überblick macht deutlich, dass das Westminster-Modell in den letzten Jahrzehnten einem spektakulären Reformprozess unterliegt. Warum dies so ist, und ob dieser Verfassungswandel zu einem prinzipiell neuen britischen Regierungssystem führen kann, ist umstritten.³⁵ Anhänger der Konvergenzthese argumentieren, dass die Kräfte der Globalisierung, die überall gleichwirkende Macht der Medien und die in allen westlichen Ländern zu beobachtenden Individualisierungsprozesse, vielleicht auch die gemeinsame EU-Mitgliedschaft, tendenziell aus Effizienzgesichtspunkten die Unterschiede zwischen den politischen Systemen der OECD-Staaten eibebnen. Die Verfechter des „Varieties of Capitalism“-Ansatzes, die darauf beharren, dass die Antwort auf die wirtschaftliche, kulturelle, soziale und politische Internationalisierung von Gesellschaften sich an den sozialen und institutionellen Identitäten jedes Landes bricht und zu je nach Landestradi-tion deutlich unterschiedlichen Antworten auf die gleichen Herausforderungen führt, widersprechen der Konvergenzthese.³⁶ Welche Alternativen zum Westminster-Modell sind denkbar? Ein föderales Großbritannien als Endstufe der Devolution-Politik?; ein Rumpfbritannien nach der Unabhängigkeit Schottlands?; ein stärker konsensdemokratisches Großbritannien mit wechselnden Koalitionsregierungen? Bisher bleiben dies Spekulationen.

Die konservativ-liberaldemokratische Koalition (2010–2015) wurde nicht zuletzt durch Kompromisse für die Weiterentwicklung des Westminster-Modells

34 Judge 1993, Flinders 2005: 63.

35 Sturm 2006.

36 U. a. Hall/Soskice 2001.

Tabelle 2 Westminster-Modell, Reformperspektiven und Reformbilanz

Gegenstand	Konvention	Reformperspektive	Reformbilanz
Menschenrechte	keine Kodifizierung	Import der Normen in nationale Gesetzgebung	Human Rights Act 1998, in Kraft seit 2000 ¹ , inzwischen in Frage gestellt (Vgl. Kapitel II.1.1)
Wahlsystem	mehrheitsbildend	Verhältnisswahlsystem	Verhältnisswahlsysteme bei Nebenwahlen (Europaparlament, substaatliche Ebenen) (Vgl. Kapitel IV.2.1)
Regierung	Einparteienregierung („responsible government“)	Koalitionen	Koalitionen und power-sharing (Machtteilung) auf substaatlicher Ebene, 2010–2015 auch auf nationaler Ebene (Vgl. Kapitel III.1)
Parteienfinanzierung	gesellschaftlich	staatlich	Anfänge staatlicher Parteienfinanzierung (Vgl. Kapitel IV.1.4)
Staatsorganisation	Einheitsstaat	Devolution	Devolution in Schottland, Wales und Nordirland, aber gescheitert in England, neue Formen des Lokalismus (Vgl. Kapitel II.2)
Identität	britisch, multikulturell	Mehrfachidentitäten mit gemeinsamem Nenner: britisch	Trend zur Stärkung regionaler Identitäten, Herausforderung des Multikulturalismus durch islamistischen Terrorismus und Nationalismen (Vgl. Kapitel V.2)
Zweite Kammer	Adelsvertretung (Legitimation durch Geburt, Amt und Ernennung)	Demokratisierung (Legitimation durch Wahlen)	Teilreform zuungunsten der Adelsvertretung durch Geburt; Ernennung dominiert; Verhältnis gewählte/ernannte Mitglieder bleibt umstritten (Vgl. Kapitel III.2.2)
Civil Service	Dominanz der Karrierebeamten. Soziale Homogenität. Politische Neutralität	Reduktion der Rolle des Civil Service durch Auslagerung seiner Aufgaben. Soziale Öffnung, auch für Seitensteiger und stärkere Politisierung	Seit Anfang der 1990er Jahre Aufgabenverlagerung, auch im Gefolge der Privatisierung von Staatsaufgaben in den 1980er Jahren. Soziale Homogenität des Civil Service erhalten, aber nachhaltige Politisierung (Vgl. Kapitel III.3).
Parteiensystem	Zweiparteiensystem bezogen auf Wechsel in der Regierungsverantwortung	Aufbrechen des Duopols von Labour Party und Konservativer Partei	bisher nur auf subnationaler Ebene (Vgl. Kapitel IV.1)
Transparenz des Regierungshandelns	keine. Official Secrets Act von 1911	open government	Freedom of Information Act 2000, in Kraft seit 2005 (V.3)
Politikstil	Konkurrenzdemokratie, konfrontativ („adversary politics“)	mehr Konsens und Kooperation	keine wesentlichen Veränderungen (II.1.2)
Referenden	konsultativ	Bindend	de facto: bindend, de jure: konsultativ (IV.2.3)

¹ In England, früher in den Devolution-Nationen aufgrund der Devolution-Gesetzgebung.

Quelle: überarbeitete Zusammenstellung nach Sturm 1999: 216.

zusammengehalten. Ihre Reformbilanz (diese betrifft vor allem den Kompetenzbereich des damaligen Vorsitzenden der Liberal Democrats, Nick Clegg), ist aber gemischt (vgl. Tabelle 3). Die Reform der Westminster-Demokratie bleibt auch nach 2015 eine offene Baustelle. Die Koalitionsregierung setzte keine Reform des Wahlsystems für die Unterhauswahlen durch, führte aber die Devolution-Politik zügig weiter. Neu sind feste fünfjährige Wahlperioden für das Unterhaus. Der Premierminister kann also die Königin nicht mehr aus wahltaktischen Gründen um eine vorzeitige Auflösung des Parlaments bitten. Und neu ist auch die Möglichkeit, Abgeordnete, die sich grober Verfehlungen schuldig gemacht haben, durch ein Votum im Wahlkreis ihres Amtes zu entheben. Eine „Referendumssperre“ sollte künftige Kompetenzübertragungen an die EU durch Regierungsentscheidungen erschweren.

Reformen des Westminster-Modells folgten bisher keinem Master-Plan. In der politischen Praxis, aber auch in der Politikwissenschaft, entwickelten sich Überlegungen zur Reform des britischen politischen Systems in starker Abhängigkeit von konkreten gesellschaftlichen und politischen Herausforderungen des Landes. Vor allem die wirtschaftlichen Krisenerscheinungen der Nachkriegszeit, die in den 1970er Jahren kulminierten und dem Vereinigten Königreich den wenig schmeichelhaften Titel des „kranken Mannes Europas“, infiziert von der „englischen Krankheit“ („British disease“), einbrachten, provozierten die Suche nach eventuellen politisch-institutionellen Ursachen der Krise.³⁷ Samuel Finer³⁸ und Nevil Johnson³⁹ übten in den 1970er Jahren vehemente Kritik am „adversary state“, dessen Konfrontationslogik eine stetige und verlässliche (Wirtschafts-)Politik verhindere und die Polarisierung des Landes und seine Klassengesellschaft mit allen negativen Folgen, wie geringe soziale Mobilität und häufige Streiks, zementiere. Sie plädierten für eine institutionelle Anpassung des Landes an stärker konsensdemokratische kontinentale Vorbilder, weil diese ökonomisch weit erfolgreicher seien. Entsprechende Reformforderungen lassen sich bis in die Zeit vor dem Amtsantritt Tony Blairs als Premierminister nachverfolgen.⁴⁰

Neben ökonomischen Herausforderungen haben politisch-taktische Überlegungen zu Reformen des Westminster-Modells geführt. In erster Linie ist hier der Wunsch der Labour Party zu nennen, nach 18 Jahren in der Opposition endlich wieder zur Regierungspartei zu werden. Schon 1992 schien der Wahlsieg greifbar nahe, zumindest nach den (grandios falschen) Prognosen der Demoskopien

37 Sturm 1987.

38 Finer 1974.

39 Johnson 1977.

40 Hutton 1996.

Tabelle 3 Verfassungsreformvorhaben der Koalitionsregierung 2010–2015

Koalitionsvertrag	Reformen
Referendum „Alternative Vote“-Wahlsystem oder Beibehalten des bisherigen Wahlsystems	Einführung eines neuen Wahlsystems gescheitert am 5. Mai 2011. Nein-Stimmen: 67,9 %. Wahlbeteiligung 42,2 %.
Verkleinerung des Unterhauses: 600 Abgeordnete	Gescheitert. Es blieb bei 650. Liberaldemokraten verhindern Neueinteilung der Wahlkreise, um den Konservativen zu schaden, die sie bei der Reform des Wahlsystems nicht unterstützten.
Referendum für Erweiterung der walisischen Devolution	Erfolgreich 2011. St. David Day's Agreement 2015 als Grundlage neuer Gesetzgebung für neue Kompetenzen des walisischen Parlaments
Umsetzen des Berichts der Calmann Commission zur Devolution in Schottland	Erfolgreich. Scotland Act 2012. Arbeit an der Umsetzung der Ergebnisse der Smith Commission.
Feste Legislaturperioden	Erfolgreich. Fixed-term Parliaments Act 2011
Eine Referendumpflicht bei weiteren Kompetenzübertragungen nach Brüssel	Erfolgreich. European Union Act 2011
Ganz oder überwiegend gewähltes Oberhaus	Gescheitert.
Kommission zur Erarbeitung einer British Bill of Rights	Ohne konkretes Ergebnis.
Kommission zur Lösung der West Lothian Question	Ohne konkretes Ergebnis.
Recht, Abgeordnete durch recall-Verfahren abzulösen	Erfolgreich. Recall of MPs Act 2015. Tritt 2016 in Kraft.
Reform der Parteienfinanzierung.	Gescheitert.

Quelle: Eigene Darstellung.

(„The Waterloo of the Polls“, Butler/Kavanagh⁴¹). Umso traumatisierter war die Labour Party als die Konservative Partei unter John Major doch noch die Wahlen gewann. Nun war die Labour Party bereit, mit allen anti-Tory Kräften, in erster Linie mit den Liberal Democrats, ein Bündnis zur Ablösung der Konservativen einzugehen. Konkret hieß dies, beim Nichterreichen einer absoluten Mehrheit der Parlamentssitze für die Labour Party, auch eine Art der offenen oder stillen Form der Koalition mit den Liberal Democrats anzustreben. Als Ausdruck dieser Zusammenarbeit gab es Verabredungen der Parteiführer über die Zusammenarbeit in der Regierung, und die Labour Party machte sich einige Forderungen der Bür-

41 Butler/Kavanagh 1992: 135 ff.

gerrechtsbewegung Charter 88, wie größere Offenheit der Regierung (Freedom of Information Act) oder Grundrechtsgarantien (Human Rights Act) zu Eigen. Sie stellte sogar eine Reform des die Liberal Democrats benachteiligenden Unterhauswahlssystem in Aussicht und griff die schon vom 2002 gescheiterten Kandidaten der Labour Party, Neil Kinnock, in Aussicht gestellte Devolution-Politik wieder auf.

Nach dem Erdrutschsieg der Labour Party 1997 entfiel zwar zu einem gewissen Grade der taktische Zwang zur Reform. Dennoch setzte die neue Regierung zumindest jene Reformmaßnahmen um, die ihre zentralstaatliche Machtposition nicht einzuschränken schienen. Gerade hatte sie im Wahlkampf ja argumentiert, sie halte unbedingt ein, was sie versprochen habe. Ein Zurück hinter das Bild einer Partei, die ehrlich und verlässlich gegenüber dem Wähler auftritt, war in kurzer Zeit politisch nicht möglich. Der Vorsitzende der Liberal Democrats, Paddy Ashdown, wurde deshalb auch in einen Kabinettsausschuss zur Verfassungsreform aufgenommen. 1997 gelang es Ashdown, Tony Blair dazu zu bewegen, einer Einführung des Verhältniswahlsystems für Wahlen zum Europäischen Parlament zuzustimmen. Sogar die Arbeit an einer Reform des Unterhauswahlsystems blieb ein Nachwahlthema. Mit der Erarbeitung eines Vorschlags wurde eine Kommission unter Vorsitz von Lord Jenkins betraut (ein Liberal Democrat, der aus der Labour Party kam).⁴² Er stellte 1998 einen Vorschlag zur Wahlsystemreform vor, der allerdings danach, angesichts der guten Dienste, die das bestehende Wahlsystem der Labour Party bei der Verbesserung ihrer Wahlergebnisse mittels Umrechnung in Parlamentssitze leistete, rasch in Vergessenheit geriet.

Eine Reformbilanz wird sicherlich nicht so weit gehen können, zu sagen, dass sich das Westminster-Modell in seiner grundlegenden Logik verändert hat. Dazu ist es zu sehr in der politisch-kulturellen „Tiefenstruktur“ der britischen Politik verankert.⁴³ Die traditionelle Logik der Konkurrenzdemokratie überwiegt weiterhin gegenüber konsensdemokratischen Elementen. Deutlich werden dennoch im Hinblick auf eine Reihe von institutionellen Regeln geschriebener und ungeschriebener Art, Zeichen von Konvergenz zu einem kontinentaleuropäischen Verständnis des Parlamentarismus⁴⁴. Im Hinblick auf die politische Kohäsion des Landes, die seit der Glorious Revolution das Westminster Parlament garantierte, ist vor allem durch die Devolution-Politik eine wachsende Unruhe entstanden. Heftig werden Identitätsfragen an den Rändern des Vereinigten Königreiches, aber auch hinsichtlich des nationalen Selbstverständnisses, diskutiert⁴⁵, was darauf hindeutet,

42 Butler/Kavanagh 2002: 65.

43 Sturm 1999a.

44 Bröchler 2007.

45 Sturm 2002; Alibhai-Brown 2000; Crick 1991.

dass die Gewissheit über politisch-kulturelle Gemeinsamkeiten schwindet. Hinzu kommt, dass durch die bewusste Einführung konsensdemokratischer Mechanismen in den Regierungssystemen der keltischen Randnationen, ein Spannungsverhältnis zur konkurrenzdemokratischen politischen Kultur des Landes entsteht.⁴⁶

Wie dieses gelöst werden kann, ist offen. Es ist keineswegs sicher, dass die konsensdemokratischen Weichenstellungen an der politischen Peripherie auf das Zentrum des britischen Staates ausstrahlen. Erste Anzeichen deuten eher darauf hin, dass sich – trotz aller Reformen – die politische Kultur konkurrenzdemokratischen Wettbewerbs der politischen Kräfte auch in den nichtenglischen Nationen behauptet. Die mangelnde Konsistenz der Reformen des Westminster-Modells als Defizit zu sehen, wurde häufig als der pragmatischen, problemlösungsbezogenen britischen Vorgehensweise fremder kontinentaleuropäischer Einwand betrachtet. Diese Sichtweise ist aber zu einseitig. Auch in Großbritannien mehren sich die Stimmen, die nach dem Sinn des „constitutional unsettlement“⁴⁷ fragen, und sich Sorgen machen, ob die neue postmoderne Patchwork-Verfassung verbunden mit einer Rhetorik des Designer Populismus nichts anderes ist als die Fassade für eine zunehmend weniger demokratisch kontrollierte Ausübung politischer Macht.⁴⁸

Das Westminster-Modell startete im 17. Jahrhundert als System von checks und balances. Politik entstand im Machtdreieck von Monarch-Oberhaus und Unterhaus. Diese Form der Gewaltentrennung, die monarchische, aristokratische und demokratische Einflüsse in eine Art „Mischverfassung“ brachte⁴⁹, wurde auch in Kontinentaleuropa zeitweise als vorbildlich betrachtet.⁵⁰ Mit dem Machtverlust der Monarchie und der Reduktion der politischen Rolle des Oberhauses im 19. und 20. Jahrhundert wurde das System der checks and balances durch eine Form der Gewaltenverschränkung ersetzt, die Exekutive, Legislative und Judikative in einer einmaligen Symbiose verschmolz. Erst als Folge der Kabinettsumbildung 2003 wurde diese für das Westminster-Modell typische Gewaltenverschränkung gelockert.⁵¹ Der Lord Chancellor, beispielsweise, war bis dahin unumstritten Mitglied der Exekutive als Justizminister, der Legislative als Vorsitzender des Oberhauses und Chef der Judikative als Zuständiger für die Ernennung von Richtern. Heute ist er als Funktionsträger nur noch Regierungsmitglied. Mit dem Constitutional Reform Act von 2005 wurde die fachliche Vertretung der Justiz („head

46 Flinders 2005: 89.

47 King 2001: 91. Vgl. auch Jenkins 2004: 812.

48 Norton 2003.

49 Kluxen 1983: 108. So war beispielsweise Ministern die Mitgliedschaft im House of Commons verboten (Act of Settlement von 1701). Bis 1926 gab es die Konvention, dass Minister, die zwischen Parlamentswahlen ernannt wurden, sich einer Nachwahl stellen mussten.

50 Zur deutschen Sicht im 19. Jahrhundert vgl. Wende 2006: 36.

51 Oliver 2004; Gee et al. 2015.

of the judiciary“) auf einen unabhängigen Lord Chief Justice übertragen und damit von der politischen Funktion getrennt. Für die Ernennung von Richtern ist nicht mehr in erster Linie der Lord Chancellor (heute in Zusammenarbeit mit dem Lord Chief Justice), sondern eine Judicial Appointments Commission verantwortlich. Der Lord Chancellor kann aber noch ungeeignete Kandidaten ablehnen. Er ist nunmehr auch nicht mehr automatisch Vorsitzender des Oberhauses. Dieses erhielt einen eigenen „Speaker of the House of Lords“. Das Ersetzen der Gewaltenverschränkung als einer Art Steuerungsmodus einer Politik von oben durch Zugänge zur Verrechtlichung von Politik, die, weil sie den Bürger als „Kläger“ einführt, quasi „von unten“ politisch interveniert, wurde von Mark Bevir⁵² als Versuch der Labour Party interpretiert, die Effizienz des politischen Systems zu verbessern und das Vertrauen der Bürger in dieses zu stärken.

Eine neue Variante von checks im Westminster-System entwickelte sich fast unbemerkt, ad hoc und unsystematisch im Gesetzgebungsprozess. Zur Überwachung der Einhaltung von Prinzipien, mit denen Konventionen mit Verfassungsrang aufrecht erhalten werden sollen, ist eine ganze Reihe von Gremien entstanden, viele von ihnen neueren Datums (vgl. Tabelle 4). Deren Wirkung entfaltet sich aber im Gesetzesvollzug, nicht wie dies im klassischen Falle der Gewaltenenteilung üblich ist, in der Festlegung von Regeln für ein Gemeinwesen.

2 Devolution

2.1 Vom Einheitsstaat zum Unionsstaat⁵³

Darstellungen des britischen Regierungssystems bis in die 1970er Jahre konnten sich Großbritannien nur als Einheitsstaat vorstellen.⁵⁴ Der Parlamentssouveränität korrespondierte in der politikwissenschaftlichen Wahrnehmung eine Art „britischer Nationalstaat“. Das Vereinigte Königreich galt als unitarisches Staatswesen, ungeachtet der Tatsache, dass es durch immer neue Union Acts, angefangen mit der Inkorporierung von Wales in englisches Herrschaftsgebiet 1536 über die Parlamentsunion des englischen und des schottischen Parlaments 1707 bis hin zur quasi-kolonialen Einbindung Irlands 1800 historisch als Union von vier Nationen entstanden war. Die Union wurde einheitsstaatlich verengt verstanden, barg aber als politisch nutzbar zu machende Alternative (und wie sich zeigen sollte, den

52 Bevir 2008: 570.

53 Zum Teil nach Sturm 2007.

54 Blondel 1974; Mathiot 1958.

Tabelle 4 Beispiele für „Watchdog“-Gremien zur Wahrung von Prinzipien mit Verfassungsrang

Prinzip	Gesetzesbezug	Watchdog
Transparenz des Regierens	Freedom of Information Act (2000); Data Protection Act (1998)	Information Commissioner
Faire und freie Wahlen	Political Parties, Elections and Referendums Act (2001)	Electoral Commission
Politische Neutralität bei der Ernennung der Lords		Appointments Commission
Politische Neutralität bei der Ernennung von Richtern	Constitutional Reform Act (2005)	Judicial Appointments Commission
Verhindern von Korruption („honesty, accountability, integrity, selflessness, opportunity, leadership für öffentlichen Dienst und Abgeordnete)	Reaktion auf Nolan Report (1995) zum Thema „ethical standards in public life“	Committee on Standards in Public Life (Commissioner for Public Appointments und Parliamentary Standards Commissioner) (vgl. Bew 2015)

Zusammenhalt des Vereinigten Königreichs bisher absichernde Reserve) immer auch die Perspektive einer loseren Union im Sinne des Viervölkerstaates (Unionsstaates) in sich. Der Weg vom Einheitsstaat zum Unionsstaat vollzog sich in einem ca. 50 Jahre dauernden Prozess im Wechselspiel von nationaler Interessenwahrung der nichtenglischen Nationen und institutioneller Anpassungen des Westminster-Modells.

Aus der Dezentralisierung der Staatsverwaltung entwickelte sich zunehmend autonom agierende Regierungstätigkeit in den keltischen Nationen des Vereinigten Königreichs. Für diese Dezentralisierung wird der Begriff „Devolution“ benutzt, der inzwischen im englischen Original auch für die Dezentralisierung in Italien übernommen wurde. Weshalb ist dieser Begriff, anders als beispielsweise Föderalismus implizierende Begriffe, für Einheitsstaaten attraktiv? Die Antwort lautet: Er verweist darauf, dass die Letztentscheidung über die Kompetenzordnung eines Staates, die sogenannte Kompetenzkompetenz, beim Zentralstaat bleibt. Während in föderalen Staaten gilt, dass alle nicht geregelten Kompetenzen bei den Gliedstaaten liegen (Allzuständigkeitsvermutung) und der Zentralstaat nur einen klar umrissenen Aufgabenkatalog wahrnimmt, ist dies in Devolution-Fällen umgekehrt. Hier nehmen die dezentralen Einheiten nur die zugewiesenen Aufgaben wahr. Wer die dezentralen Einheiten sind, welche Aufgaben sie haben und ob die dezentralen Einheiten auf Dauer beibehalten werden, sind Fragen, die alleine der Zentralstaat entscheidet.

Der Status der durch Devolution entstandenen dezentralen Einheiten hat sich im Vereinigten Königreich seit dem 19. Jahrhundert bis heute immer wieder verändert. Aus den drei keltischen Nationen kam von Anfang an (mit größter Intensität aus Irland) der Wunsch nach regionaler bzw. nationaler Selbstbestimmung (Home Rule) und einem eigenen Parlament (legislative Devolution). Die legislative Devolution wurde im Vereinigten Königreich nach 1921 zuerst mit dem Stormont Parlament in Nordirland verwirklicht. Dennoch gab es immer weiterhin einen Nordirlandminister in der Zentralregierung. Lange Zeit herrschte in den Londoner Parteizentralen die Meinung vor, dass es in den Fällen Schottland und Wales ausreiche, eine im Laufe der Zeit immer weiter ausgebaut und in die regionalen Hauptstädte verlagerte Verwaltungsdezentralisierung (administrative Devolution) zu garantieren, um die nationalen Ambitionen in diesen Landesteilen wirksam einzudämmen. Als Schottland nach 1998 die legislative Devolution gewährt wurde, schien es zur Stabilisierung der Union zu genügen, den weniger an der Union mit England zweifelnden Walisern lediglich eine Spielart der Selbstverwaltung anzubieten, bei der sie zwar die Londoner Gesetze in Eigenregie und mit entsprechenden Interpretationsspielräumen ausführen können, aber selbst keine Gesetzgebungsbefugnis haben (exekutive Devolution).

Betrachtet man den Devolution-Prozess im größeren historischen Kontext, erwies es sich, dass die Instabilitätsthese nicht ganz unbegründet ist, die bereits in den Devolution-Kontroversen der 1970er Jahre eine zentrale Rolle spielte. Diese besagt, der Devolution-Prozess begünstige die Forderung nach immer weitergehenden Rechten der keltischen Nationen und sei eine Art „glitschiger Abhang“ (slippery slope, Tam Dalyell⁵⁵), auf dem sich diese möglicherweise letztendlich auf eine Unabhängigkeitsforderung zu bewegen. Mindestens aber lässt sich ein Wunsch der nichtenglischen Nationen nach Gleichbehandlung beobachten. Wales machte sich mit diesem Argument auf den Weg, seine exekutive Devolution in Richtung auf eine legislative Devolution nach schottischem Vorbild fortzuentwickeln.⁵⁶ Die Veränderung des Devolution-Status geschieht überall selbstverständlich nicht mechanisch, sondern ist die direkte Folge der nationalen Mobilisierung in den keltischen Nationen. So entwickelt sich die Union zu einem immer loseren Verbundsystem dadurch fort, dass das Verhältnis Randnation-Zentralstaat bei krisenhafter Zuspitzung ad hoc neu justiert wurde.

In der Nachkriegszeit schien die nationale Frage in den nichtenglischen Territorien zunächst keine wichtige Rolle mehr zu spielen. Im zum Vereinigten Kö-

55 Dalyell 1977. Vgl. zur „slippery slope“-These auch die Erfahrungen Belgiens, Spaniens und Kanadas.

56 Baldini 2004.

Tabelle 5 Die Devolution-Politik bis 1997 im Überblick

Zeitraum	Triebkräfte	Ergebnis
2. Hälfte des 19. Jahrhunderts bis ca. 1921	Home Rule-Bewegungen	legislative Devolution in Nordirland (1921–72): Stormont Parlament administrative Devolution in Schottland (seit 1885): Schottlandminister und Scottish Office
Zwischenkriegszeit und Nachkriegszeit (bis Anfang der 1970er Jahre)	Gründung nationalistischer Parteien in Schottland und Wales, erste Wahlerfolge. Sprachenbewegung in Wales	Ausbau der administrativen Devolution in Schottland; administrative Devolution in Wales (seit 1964)
1970er Jahre	Bürgerkrieg in Nordirland Wahlerfolge nationalistischer Parteien in Schottland und Wales	De facto Ende der legislativen Devolution in Nordirland. Devolution-Gesetzgebung für Schottland und Wales 1976 und 1977 zur Einführung der exekutiven Devolution in Wales und der legislativen Devolution in Schottland. Scheitern der Devolution-Referenden für Schottland und Wales 1979.

Quelle: Sturm 2004: 185.

nigreich gehörenden Norden Irlands herrschten die unionistischen Protestanten⁵⁷ über eine katholisch-nationalistische Minderheit, die ihre Zukunft in einem wiedervereinten Irland sah („governing without consensus“, Richard Rose⁵⁸). Deren Oppositionshaltung war ungebrochen, was sich auch in der Wahlunterstützung für ihre eigene Partei, die Nationalists, zeigen lässt. Verwaltung und Polizei blieben für die Nationalisten Instrumente einer fremden Macht. Nordirland hatte 1921 ein eigenes Parlament erhalten. Manipulationen bei der Grenzziehung von Wahlkreisen, die Besitzqualifikation für das Wahlrecht, das Mehrfachstimmrecht für Unternehmer sowie das Mehrheitswahlssystem sorgten dafür, dass die nationalistisch denkende katholische Minderheit dauerhaft unterrepräsentiert blieb. Selbst bei Kommunalwahlen in Gebieten, in denen die Nationalisten den Unionisten zahlenmäßig überlegen waren, produzierte das Wahlrecht oft unionistische Mehrheiten. Die Londoner Zentralregierung überließ de facto den Unionisten die Verwaltung Nordirlands. Den Nationalisten fehlte jeglicher politischer Einfluss, aber bis zum Ende der 1960er Jahre begehrten sie nicht auf.⁵⁹

57 Helle 1999.
58 Rose 1971.
59 Sturm 1998; Helle 1994.

In Wales⁶⁰ bestritt die Partei der walisischen Nationalisten, Plaid Cymru, noch bis in die 1950er Jahre ihre Wahlkämpfe erfolglos mit der Forderung nach einem ausschließlich walisischsprachigen Wales. In den 1960er Jahren gewann Wales als Bezugsrahmen nationalistischer Politik durch Entscheidungen der Regierung in London deutlichere Konturen. 1956 wurde Cardiff offiziell Landeshauptstadt, und 1964 wurde ein Wales-Ministerium eingerichtet. Der seit 1945 amtierende Parteivorsitzende Plaid Cymrus, Gwynfor Evans, setzte etwa zeitgleich eine Parteireform durch, die seine Partei zu einer stärker allgemeinpolitischen Bewegung machte. Ihr walisischer Sprachpurismus wurde durch eine Politik der Zweisprachigkeit abgelöst. An die Stelle des Separatismus trat im Parteiprogramm die Bereitschaft zur Interessenvertretung im britischen Regierungssystem und im britischen Parlament. Der parlamentarische Weg wurde zur ausschließlichen politischen Strategie, direkte Aktionen und Gewaltanwendung lehnte die Partei ab. Diese Wende von der Kulturwahrerpartei zur politischen Interessenvertretung wurde Plaid Cymru dadurch erleichtert, dass ihr radikaler, kulturnationalistischer Flügel ein zusätzliches Betätigungsfeld in der 1962 gegründeten walisischen Sprachbewegung (Cymdeithas yr Iaith Gymraeg) fand.⁶¹

In Schottland⁶² war die anfängliche Unterstützung für eine nationalistische Bewegung ähnlich gering wie in Wales. Die Partei der Nationalisten, die Scottish National Party (SNP)⁶³, hatte bei den Wahlen 1945 einen Parlamentssitz gewonnen und einige Erfolge bei Nachwahlen erzielt. Diese relativ positiven Wahlergebnisse waren aber eher das Ergebnis der jeweiligen lokalen Sondersituation. Die Partei beteiligte sich in den 1950er Jahren kaum an Wahlen, und ihre Existenz war von weit radikaleren nationalistischen Splittergruppen bedroht.⁶⁴

In den 1960er Jahren wandelte sich das politische Klima in Schottland ebenso wie in Wales und in Nordirland. Die Periode konservativer Herrschaft in der Nachkriegszeit ging zu Ende. Forderungen nach politischer Partizipation standen weltweit auf der Tagesordnung. Diese gesellschaftliche Aufbruchstimmung bildete ein Gegengewicht zu den verlorenen Werten des Vereinigten Königreiches: seiner Weltgeltung als Empire und seiner Rolle als führendes Land der industriellen Revolution. Immer mehr schien das Vereinigte Königreich zur vom englischen Süden dominierten Mittelmacht zu werden, und immer weniger plausibel wurde der englische Herrschaftsanspruch über die Nachbarnationen in Schottland und Wales. Das Auseinanderbrechen Großbritanniens, wenn auch zunächst nur von

60 Sturm 1981; Diekmann 1995; Butt Philip 1975.

61 Diekmann 1998: 466 ff.

62 Sturm 1981; Harvie 2004.

63 Mitchell/Bennie/Johns 2011.

64 „The great achievement of the S. N. P. from 1942 to 1964 was simply to have survived.“ Hanham 1969: 179. Brand 1978.

marxistisch inspirierten Außenseitern empfohlen⁶⁵, schien auch im Kontext des „Aufstands der Provinz“ (Dirk Gerdes)⁶⁶ in anderen europäischen Ländern eine ernstzunehmende politische Perspektive.

In Nordirland aktivierte das Vorbild des amerikanischen Bürgerrechtlers Martin Luther King eine überkonfessionelle Bürgerrechtsbewegung, die NICRA (Northern Ireland Civil Rights Association), die ein Ende der Diskriminierung der Katholiken durch Polizei und Verwaltung, bei der Wohnungsvergabe und im Wahlrecht forderte. Die harte Haltung eines Teils der Unionisten, deren Symbolfigur der Prediger und Kirchengründer (Free Presbyterian Church) Ian Paisley⁶⁷ wurde, verhinderte letztendlich eine innerirische Reformstrategie. Der Bürgerrechtsstreit polarisierte sich und nahm immer mehr den Charakter eines Bürgerkrieges zwischen Protestanten und Katholiken an. Immer weniger schien die häufig parteiische Polizei fähig, die katholische Bevölkerung vor Übergriffen zu schützen. Als im August 1969 britische Armeeeinheiten nach Nordirland gebracht wurden, wurde dies von den Katholiken zunächst als eine in ihrem Interesse liegende Schutzmaßnahme begrüßt. Diese positive Haltung erwies sich nach den wenig rücksichtsvollen Hausdurchsuchungen der Armee in katholischen Wohnvierteln allerdings nur als von kurzer Dauer. Ein Flügel der zuerst im irischen Freiheitskampf gegen Großbritannien Anfang des 20. Jahrhunderts aktiven Irish Republican Army (IRA), die Provisional IRA⁶⁸, erklärte sich erneut zur gewaltsamen Verteidigung der Rechte der Nationalisten bereit. Auf unionistischer Seite entstanden ebenfalls neue paramilitärische Organisationen. Der Konflikt eskalierte nicht nur wegen des nun um sich greifenden Einsatzes von Gewalt, sondern auch, weil sich die Forderung der Unionisten nach einem Verbleib im Vereinigten Königreich und die nationalistische Zielvorstellung eines Abzugs der britischen Truppen und eines anschließenden Aufgehens des Nordens in der Republik Irland gegenseitig ausschlossen.

Anders als für die nationalistische Minderheit in Nordirland ergab sich für die Nationalisten in Schottland und Wales eine Perspektive aus der Beteiligung an Wahlen. 1966 gewann Plaid Cymru bei der Nachwahl von Carmarthen (in Nordwales) ihren ersten Parlamentssitz. Dieser Wahlsieg war psychologisch von großer Bedeutung, denn er belegte erstmals, dass Stimmen für Plaid Cymru, trotz des britischen Mehrheitswahlsystems, nicht automatisch verlorene Stimmen waren. Plaid Cymrus Anhängerschaft stabilisierte sich nach dem Durchbruch 1966,

65 Nairn 1977.

66 Gerdes 1980; Elkar 1981.

67 Bruce 1986; Moloney 2008.

68 Zur IRA gibt es eine mehr als reichhaltige Literatur. Hier nur einige der wichtigeren Titel: English 2003; Coogan 1980; Bell 1970.

dem 1970 das bis Anfang der 1990er Jahre beste Wahlergebnis bei britischen Parlamentswahlen von 11,5 Prozent der walisischen Wählerstimmen folgte, mit Mühe auf dem 1970 erreichten Niveau (Wahlergebnis 1992: 9,0 Prozent). Plaid Cymru verfügte zwar über einen „Sockel“ von Stammwählern. Diese Stammwählerschaft konzentrierte sich aber in ihren ausgesprochenen Hochburgen, wo es der Partei gelang, Mehrheitspartei zu werden. Diese Hochburgen, die sich auf wenige Wahlkreise beschränkten, lagen in den bevölkerungsärmeren und wenig industrialisierten ländlichen Gebieten im Nordwesten des Landes. Hier war der Anteil des protestantischen Nonkonformismus und der walisisch sprechenden Bevölkerung vergleichsweise am höchsten.

Es ist bezeichnend für die Parteigeschichte der 1970er Jahre, dass sich die größte Chance zum politischen Durchbruch für die Partei durch ein Gesetzgebungsvorhaben der in London regierenden Labour Party ergab. Die Devolution-Gesetzgebung, die eine walisische Versammlung, mit dem Recht der Selbstverwaltung (exekutive Devolution) vorsah, scheiterte jedoch in einem in Wales abgehaltenen Referendum, in dem sich nur 20,3 Prozent der Abstimmenden, das waren 11,9 Prozent aller Wahlberechtigten, für ein Regionalparlament aussprachen.⁶⁹ In der unmittelbaren Folgezeit wurde Plaid Cymru der politische Niedergang prophezeit. Die Partei überlebte die Niederlage von 1979 jedoch zum einen, weil ihr Anliegen des Schutzes der walisischen Sprache und Kultur mit dem negativen Ausgang des Referendums keineswegs erledigt war, zum anderen aber auch weil es ihr gelang, in ihrem ureigensten Bereich neue Erfolge vorzuweisen. Die Konservative Partei hatte im Falle eines Wahlsieges 1979 Wales einen eigenen walisischsprachigen Fernsehkanal versprochen. Als Margaret Thatcher zögerte, diesem Wahlversprechen nachzukommen, trat der Plaid Cymru-Vorsitzende Gwynfor Evans in einen Hungerstreik, den er – so seine durchaus ernstgemeinte Drohung – bis zum Tode durchhalten wollte. Die konservative Regierung gab nach, und es entstand 1982 in Cardiff der walisischsprachige Kanal S4C (der sich übrigens mit niveauvollen Zeichentrickfilmen weltweit einen Namen gemacht hat).

Unter dem Nachfolger des 1980 vom Parteivorsitz zurückgetretenen Gwynfor Evans, Dafydd Wigley, versuchte die Partei, sich durch programmatischen Wandel für die Hauptströmungen der von der Labour Party dominierten walisischen politischen Kultur zu öffnen. Ausdruck dieser Öffnungspolitik war eine sozialdemokratische Wende, die sich in der Umformulierung der zentralen Parteiziele ablesen lässt. Diese Umformulierung griff auch das Bemühen um die wachsende grüne Wählerbasis in Wales auf. Gegenüber dem Zentralismus und der Privatisierungspolitik der Konservativen Partei in den 1980er Jahren hielt Plaid Cymru an der für ökonomisch zurückgebliebene Regionen so wichtigen Rolle institutio-

69 Foulkes/Jones/Wilford 1983.

neller Sicherungen für einen sozialen und ökonomischen Ausgleich fest. Entsprechend ambivalent war die Forderung der Partei nach „independence in Europe“, das sie sich eher als ein Europa der Regionen als ein Europa der Nationalstaaten vorstellte.

Nachhaltiger noch als in Wales wurde der Nationalismus in Schottland seit den 1960er Jahren zu einer politischen Kraft.⁷⁰ Die SNP nutzte die Zeit ihrer Erfolglosigkeit zur Reorganisation der Partei und gewann seit Mitte der 1960er Jahre kontinuierlich neue Wähler hinzu. Da sich ihre Wählerschaft nicht auf wenige Hochburgen konzentriert, hatte sie trotz größerer Zustimmung mehr Mühe als die walisischen Nationalisten, ihre Stimmenanteile in Mandatsgewinne umzusetzen. In den Städten focht sie zudem lange Zeit mit relativ geringem Erfolg gegen die vorherrschende linke Tradition. Bei den Parlamentswahlen 1966 wählten bereits 5 Prozent der schottischen Wähler SNP, 1970 waren es 11,4 Prozent und bei den beiden Wahlen des Jahres 1974 sogar 21,9 Prozent bzw. 30,4 Prozent. Mitte der 1970er Jahre war die Partei mit elf Sitzen (von 71 schottischen) im Unterhaus vertreten. Der Stimmenzuwachs für die schottischen Nationalisten verdankte sich auch dem Umstand, dass die Ölfunde in der Nordsee⁷¹ die schottische Unabhängigkeit auch aus ökonomischer Perspektive⁷² plausibel erscheinen ließen („It's Scotland's Oil“, lautete der Parteislogan). Die bessere ökonomische Perspektive, die im 18. und 19. Jahrhundert weite Teile der schottischen Bevölkerung zu Befürwortern der schottisch-englischen Union gemacht hatte, wies nun in eine andere Richtung. England galt wirtschaftlich als „der kranke Mann Europas“, geplagt von der „englischen Krankheit“, von Streiks, Inflation und Wertverfall der Währung. Für Schottland schien es höchste Zeit, sich von diesem Prozess des Niedergangs abzukoppeln.

Die Labour-Regierung in London, geführt von James Callaghan, reagierte auf die nationalistische Herausforderung mit einer Politik der Zugeständnisse: Statt ihrer Unabhängigkeit sollte den Schotten eine eigene Versammlung mit begrenzten gesetzgeberischen Kompetenzen gewährt werden (legislative Devolution). Die schottischen Nationalisten beharrten demgegenüber auf ihrer Maximalforderung nach Unabhängigkeit. Dennoch stürzte sie das Scheitern des Devolution-Referendums 1979 in Schottland in eine innerparteiliche Krise und in ein Popularitätstief. Bei den Parlamentswahlen von 1979 erreichte die SNP nur noch einen Stimmenanteil von 17,3 Prozent und verlor neun ihrer elf Mandate im Unterhaus. Bei den

70 Levy 1990; Marr 1992.

71 Harvie 1994.

72 Brown 1975. Es handelt sich um den späteren Premierminister Gordon Brown, der in seinem einleitenden Kapitel betonte, dass Sozialisten in Schottland nicht bedingungslos den Erhalt der Integrität des Vereinigten Königreiches unterstützen können.

Wahlen 1983 reduzierte sich ihr Stimmenanteil weiter auf 11,8 Prozent. Mitte der 1980er Jahre aber begann sich die Lage der Partei allmählich wieder zu verbessern. Zwar spielten die ökonomischen Möglichkeiten eines schottischen Ölreichtums in der öffentlichen Diskussion nun keine überragende Rolle mehr, ein anderes ökonomisches Argument rückte dagegen in den Vordergrund: die Konsequenzen der Wirtschaftspolitik Margaret Thatchers. Sie wurde in breiten Teilen der schottischen Bevölkerung als sozial rücksichtslose Katastrophenpolitik verstanden, die den gesellschaftlichen Konsens und die traditionelle schottische Industriesubstanz zweifelhaften marktwirtschaftlichen Experimenten zu opfern bereit war. Da in der Amtszeit Margaret Thatchers die Konservative Partei in Schottland bei Wahlen weit von einer mehrheitlichen Unterstützung entfernt blieb, wurde ihr zudem die Legitimation abgesprochen, Schottland in dieser Weise zu regieren.

Diese Grundstimmung griff die 1989 gegründete Scottish Constitutional Convention (SCC) auf, der mit Ausnahme der SNP und der Konservativen Partei alle zivilgesellschaftlich relevanten Gruppen angehörten.⁷³ Sie legte 1995 ein Abschlussdokument vor (Scotland's Parliament, Scotland's Right), das sich hinter die Forderung nach legislativer Devolution für Schottland stellte. Die SCC war eine bemerkenswerte und bemerkenswert erfolgreiche Übung in deliberativer Demokratie. Mit ihr wurde die Devolution-Politik von der Ebene der Konzessionen an den schottischen Nationalismus auf die Ebene der gesellschaftlichen Selbstfindung gehoben. Die in London regierende konservative Partei machte sich als Reaktion auf die gesellschaftliche Mobilisierung in Schottland für die Union stark (Scotland and the Union: A Partnership for Good).⁷⁴ Nach dem Wahlsieg der Labour Party gab es für diese quasi keine andere Möglichkeit als die in ihrer schottischen Hochburg (die Konservativen errangen bei der Wahl 1997 keinen einzigen schottischen Sitz) von ihr selbst mit erarbeiteten programmatischen Ziele auch umzusetzen.

Der Wahlsieg Tony Blairs veränderte die Rahmenbedingungen der Politik für Schottland, Wales und Nordirland und als nichtintendierte Folge auch für das Vereinigte Königreich.⁷⁵ Als Bestandteil des Projekts der Modernisierung der britischen Verfassung griff die neue Regierung die Devolution-Politik der 1970er Jahre wieder auf. Schon im Wahlkampf Ende 1991 hatte Neil Kinnock, der 1992 erfolglose Labour-Spitzenkandidat, versprochen, sofort nach seiner Wahl zu Beginn der Legislaturperiode ein schottisches Parlament, mit dem Recht, eigene Steuern

73 Münter 2005: 202 ff. Fn 631 mit ausführlicher Literaturliste zur SCC.

74 Als symbolische Konzession wurde der Stone of Destiny nach Schottland gebracht, der als Thron für die Krönung schottischer Könige gedient hatte. Der Sage nach sollte Schottland nie mehr frei sein, solange dieser nicht wieder in Schottland sich befinde.

75 „Britain must first be saved from the British“, so die radikale Kritik (Nairn 2000: 72).

zu erheben, einzurichten (legislative Devolution). Tony Blair knüpfte mit seinen Wahlkampfversprechen direkt an Neil Kinnocks Vorgaben an⁷⁶, war aber insofern vorsichtiger als er den Gesetzgebungsprozess zur Umsetzung der Devolution-Reformen von einem erfolgreichen Referendum abhängig machen wollte. Wales sollte in der bereits üblich gewordenen Weise mit dem minderen Status der exekutiven Devolution in das Verfassungsreformprojekt einbezogen werden.

In Nordirland hatten die seit 1993 geführten Gespräche auf der Seite der irischen Nationalisten zwischen Gerry Adams von der Sinn Féin-Partei, dem politischen Arm der IRA, und John Hume, dem Vorsitzenden der gemäßigt-nationalistischen Social Democratic and Labour Party (SDLP), dazu geführt, dass die IRA 1994 erstmals einen Waffenstillstand verkündete, der allerdings erst 1997 endgültig eingehalten wurde. Parallel dazu entwickelte der britische Premierminister John Major mit seinem irischen Amtskollegen Albert Reynolds in britisch-irischen Verhandlungen die Prinzipien für eine neue institutionelle Struktur der nordirischen Selbstregierung (Downing Street Declaration vom 15.12.1993). Konkretisiert wurden diese Vorschläge in Verhandlungen des Nachfolgers von Reynolds, John Bruton, mit dem britischen Premierminister. Das Ergebnis dieser Verhandlungen war die Vereinbarung „Frameworks for the Future“ vom 22. Februar 1995. Mit letzterem Dokument war eine institutionelle Lösung des Nordirlandkonflikts in Sicht. Sie scheiterte aber daran, dass John Major nicht bereit war, Verhandlungen mit Sinn Féin über eine Friedenslösung aufzunehmen, da er im britischen Parlament für wichtige Abstimmungen auf die Stimmen der unionistischen Abgeordneten aus Nordirland, die eine Anerkennung Sinn Féins als Gesprächspartner ablehnten, angewiesen war.

Mit dem überragenden Wahlsieg der Labour Party 1997 änderte sich diese Situation grundlegend. Nun konnten Allparteiengespräche beginnen, die am 10. April 1998 (Karfreitag) erfolgreich zum Abschluss gebracht wurden. Das neue Nordirland-Abkommen sah eine Devolution-Regelung vor, die auf der Machtteilung der (katholischen) Nationalisten und der (protestantischen) Unionisten beruht. Über die Zukunft Nordirlands sollte nur noch mit friedlichen und demokratischen Mitteln entschieden werden. Die Republik Irland trug zur Bekräftigung dieser Neuorientierung dadurch bei, dass sie das „Wiedervereinigungsgebot“ ihrer Verfassung, die als Territorium der Republik Irland die gesamte Insel definierte, modifizierte und diese Verfassungsänderung zeitgleich mit dem Referendum in Nordirland über das Karfreitagsabkommen (Belfast Agreement) den Bürgerinnen

76 Blair war kein enthusiastischer Anhänger des Devolution-Projekts, aber er konnte hinter sein Wahlversprechen nicht zurück („I had to do it“, war sein privater Kommentar, und er bezeichnete das schottische Parlament schon mal als „parish council“, als Dorfgemeinderat, vgl. Theakston 2005: 33).

Tabelle 6 Abstimmungsergebnisse der Devolution-Referenden

Termin	Ort	Ja-Stimmen
März 1979	Schottland	51,6 %
März 1979	Wales	20,3 %
September 1997	Schottland	74,3 % (63,5 % begrenzte Steuerhoheit)
September 1997	Wales	50,3 %
Mai 1998	Nordirland	71,1 %

Quelle: Eigene Zusammenstellung

und Bürgern der Republik zur Volksabstimmung vorlegte. In der Republik Irland stimmten 94,39 % der Abstimmenden bei einer Wahlbeteiligung von 55,63 % für diese Verfassungsänderung. Die Regierung Blair war nicht nur bei ihrem, das Karfreitagsabkommen bestätigendem Devolution-Referendum in Nordirland, sondern auch bei den Devolution-Referenden in Schottland und Wales erfolgreich. „Home Rule All Around“, die alte Parole aus dem 19. Jahrhundert, wurde im Vereinigten Königreich Realität.

Devolution gab Schottland, Wales und Nordirland die Chance, Politik teilweise in Eigenregie und anders als in England zu gestalten. Diese Chance wurde wahrgenommen, und so hat sich ein dynamischer Politikprozess entwickelt, z. T. in bewusster Abgrenzung zum Zentralstaat, z. T. als Lernprozess, bei dem Ideen aus den Devolution-Nationen, wie die walisische „Erfindung“ eines Kinderbeauftragten (Child Commissioner), auch ins Zentrum zurückwandern können. Nicht zuletzt veränderte sich Politik in Schottland und Wales wegen der Überschaubarkeit der dortigen Gesellschaften und der Nähe der Entscheidungsträger zu gesellschaftlichen Interessen.⁷⁷ Inwieweit sich in Schottland und Wales ein neuer „inklusive“ Politikstil durchsetzen konnte, der beispielsweise auch die Gender-Frage anders thematisiert, wofür einiges spricht⁷⁸, lässt sich nicht abschließend sagen.

⁷⁷ Ausführlicher mit Beispielen Trench/Jarman 2007.

⁷⁸ Chaney 2008.

2.2 Politik in Schottland⁷⁹

2.2.1 Regierungsstil

Von Anfang an verstand sich das von der Königin am 1. Juli 1999 offiziell eröffnete schottische Parlament (Holyrood) als „Gegenmodell“ zur Konfrontationskultur und zur Konkurrenzdemokratie Westminster. Dies macht auch das von einem katalanischen Architekten entworfene neue transparente Parlamentsgebäude deutlich, das 2004 bezogen wurde.⁸⁰ Hier sind die Sitzreihen der Abgeordneten im Halbrund angeordnet und nicht im konfrontativen Gegenüber wie in Westminster. Das Parlament verpflichtete sich, die vier Prinzipien der Machtteilung, der Rechenschaftslegung, der Transparenz und der Chancengleichheit zu beachten.

Insbesondere der Gedanke der Machtteilung ist dem Westminster-Modell fremd. Er kam in Schottland nicht nur dadurch zum Ausdruck, dass bis 2007 eine Koalitionsregierung aus Labour Party und Liberal Democrats regierte, sondern auch in der Erwartung an das Parlament, überparteilich zu arbeiten. Daher erhielten auch die Parlamentsausschüsse, neben der Regierung und den einzelnen Abgeordneten, das Gesetzesinitiativrecht. In Ausschüssen gemeinsam Erarbeitetes sollte nach einem öffentlichen Diskussionsprozess eine Chance erhalten, Gesetz zu werden, und diese Ausschüsse sollten auch in überparteilicher Gemeinsamkeit die Regierung kontrollieren. Die Ausschüsse des schottischen Parlaments sind zugleich Fachausschüsse und Gesetzgebungsausschüsse. Im britischen Parlament sind diese Aufgaben auf zwei Ausschusstypen, „Select Committees“ (Fachausschüsse) und Public Bill Committees (Gesetzgebungsausschüsse), aufgeteilt. Eine empirische Überprüfung der Arbeit des schottischen Parlaments hat ergeben, dass das Ziel einer „neuen Politik“ (new politics), also die Reduktion der parteipolitischen Konfrontation in der Ausschussarbeit zugunsten eines pragmatisch-sachbezogenen Vorgehens, zum großen Teil erreicht wird. Dafür ist weniger das Gesetzesinitiativrecht der Ausschüsse verantwortlich als die Veränderung von Gesetzesinitiativen der Regierung in der Ausschussphase.⁸¹

Nicht nur der Geist der deliberativen, sondern auch derjenige der partizipatorischen Demokratie sollte vom Parlament ausgehen. Anknüpfend an die zivil-

79 Es war lange umstritten, ob Schottlands ein eigenes „politisches System“ habe. Seit den 1970er Jahren publizierte James G. Kellas immer neue Auflagen seines „The Scottish Political System“. Heute steht die Eigenständigkeit schottischer Politik außer Frage. Vgl. Cairney/McGarvey ²2013.

80 Weniger „innovativ“ war die Tatsache, dass das Gebäude statt der geplanten 40 Millionen Pfund 431 Millionen Pfund kostete und sich danach auch noch als teilweise wenig standfest erwies.

81 Cairney 2006.

Tabelle 7 Die Ausschüsse des schottischen Parlaments (2007)

<i>Ausschüsse nach der Geschäftsordnung (Vorsitz/Stellvertretung)</i>	SNP	Labour	Konser- vative	Liberal Democrats	Grüne
Rechnungsprüfung (Lab/Kon)	3	3	1	1	0
Gleichstellung (Kon/Lab)	3	2	1	1	0
Europa und Außenpolitik (Lab/SNP)	3	3	1	1	0
Finanzen (SNP/Lab)	3	3	1	1	0
Geschäftsordnung (SNP/Lab)	3	2	1	1	0
Petitionen (Lab/LibDem)	3	3	1	1	1
Ethik und Besetzung öffent- licher Ämter (SNP/Lab)	3	2	1	1	0
Sekundäre Gesetzgebung (LibDem/SNP)	2	3	1	1	0
<i>Fachausschüsse (Vorsitz/Stellvertretung)</i>					
Wirtschaft, Energie und Tourismus (LibDem/SNP)	3	3	1	1	0
Bildung, lebenslanges Lernen und Kultur (Lab/SNP)	2	3	1	1	0
Gesundheit und Sport (SNP/LibDem)	3	3	1	1	0
Justiz (Kon/Lab)	3	3	1	1	0
Kommunen (Lab/SNP)	3	3	1	1	0
Landwirtschaft und Umwelt (SNP/Kon)	3	3	1	1	0
Verkehr, Infrastruktur und Klimawandel (Grüne/Lab)	2	3	1	1	1
Insgesamt	42	42	15	15	2

Quelle: Cairney 2007: 23.

gesellschaftliche Mobilisierung im Rahmen der SCC sollten Gesetze in einem ausführlichen Konsultationsprozess mit den Betroffenen entstehen. Der Zugang der Zivilgesellschaft zu den Entscheidungsträgern durch das Nutzen neuester Entwicklungen der Informations- und Kommunikationstechnologie sollte garantiert bleiben. Eine empirische Überprüfung des Erreichten⁸² zeigt, dass das schottische Parlament durchaus „Transparenzvorsprünge“ und leichtere Zugänglichkeit für die Bürgerinnen und Bürger des Landes, insbesondere im Vergleich mit der Arbeit des Westminster Parlaments, erreichen konnte. Die Verbindung des Parlaments mit der Zivilgesellschaft bedeutete in der Praxis, wie in der Regel anderen Orts auch, in erster Linie Zugang für organisierte Interessen, wobei den frühen Protagonisten der zivilgesellschaftlichen Vision auf diese Weise sogar der Sprung in Staatsämter gelang. Darüber hinaus aber wurde das parlamentarische Geschehen weiter zur „nichtorganisierten“ Zivilgesellschaft geöffnet. Bis 2006 wurde als zivilgesellschaftlicher Resonanzboden der Parlamentsarbeit ein Scottish Civic Forum (SCF) finanziert, das niederschwellig gesellschaftliche Anliegen an das Parlament herantragen sollte, aber mit der Zeit zunehmend diese Rolle nicht mehr wahrnahm. Von besonderer Bedeutung für die geographische Öffnung der Parlamentsarbeit waren die Sitzungen von Parlamentsausschüssen außerhalb Edinburghs.⁸³

Ein Vorbild auch für die Arbeit des Petitionsausschusses im Deutschen Bundestag und im Westminster Parlament wurde das schottische Petitionswesen. Das schottische Parlament nutzte E-Petitionen als weltweit erstes Parlament (seit 2004, Wales zog 2008 nach). Als Ausweis der Bürgernähe gilt, dass die Petitionen nicht in Abhängigkeit von der Zahl der Unterschriften, sondern nach ihrem Inhalt beurteilt werden. Ergebnisse von Petitionen sind auch im Internet zu finden.⁸⁴

Was nicht gelang, war die Basis der Rekrutierung der Mitglieder des schottischen Parlaments zu verbreitern. Die soziale Geschlossenheit der professionalisierten Mittelschichten, die das Unterhaus auszeichnet, verstärkte sich, wie empirische Untersuchungen zeigen, in Schottland eher noch.⁸⁵ Eine Ausnahme bildet die Verbesserung des Anteils von Frauen im Parlament, die sich in erster Linie der Politik der Parität von Männern und Frauen bei der Kandidatenfindung der Labour Party verdankt. Der Preis des Erfolgs in der Geschlechterfrage ist aber eine Verstärkung der sozialen Geschlossenheit des Parlaments, weil die weiblichen Kandidaten aus den gehobenen Mittelschichten kommen. Die schottischen

82 Bonney 2003.

83 Arter 2006.

84 Vgl. Fritz/Sturm 2011.

85 Keating/Cairney 2006.

Tabelle 8 Ausschusssitzungen außerhalb Edinburghs (1999–Juni 2005)

Region	Zahl	%
Highlands and Islands	16	22
North-East Scotland	8	11
Central Belt	39	54
Borders	8	11
Insgesamt	71	100

Quelle: Arter 2006.

Parteien legen auch keinen Wert auf die Durchlässigkeit politischer Karrieren im UK. Schottische Parlamentarier streben keine Ämter oder Mandate in London an.

Die schottischen Bürgerinnen und Bürger nehmen das Parlament weniger wahr als es dieses erwartet. Nur 36 % der Befragten (Westminster Parlament 40 %) gaben bei einer Umfrage 2006 an, viel oder einiges über das schottische Parlament zu wissen. Seit den ersten Devolution-Jahren hat sich die Bekanntheit des schottischen Parlaments zwar etwas verbessert, aber nur ein Drittel der Befragten meinte, das Parlament arbeitet gut. Ungefähr die Hälfte der Befragten erhebt die Forderung, das Parlament müsse mehr Rechte bekommen, v. a. in der Steuer- und Wirtschaftspolitik. Von ca. der Hälfte der Bevölkerung wurde die Unabhängigkeit Schottlands befürwortet.⁸⁶

Die politische Kultur des Westminster-Modells, das die Sozialisation der schottischen Spitzenpolitiker prägte, blieb, trotz des versuchten eigenen schottischen Weges, stets präsent. So bleibt es beispielsweise in Schottland bei der Geheimhaltung der Kabinettsprotokolle und -papiere bei der üblichen Sperrfrist von 30 Jahren. In Wales hingegen hat die walisische Regierung entschieden, diese nach sechs Wochen freizugeben.⁸⁷ Evidenz für einen neuen Umgang der Regierung mit dem Parlament kann selbst für die erste Legislaturperiode nur bruchstückhaft gefunden werden. Der persönliche Stil des Regierungschefs überlagerte alle strukturellen und idealistischen Vorprägungen und Erwartungen hinsichtlich eines offenen Politikstils der Exekutive gegenüber Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Parlaments.⁸⁸ Paradoxerweise war gerade die in der Logik des Westminster Modells liegende Entscheidung von 2007 für eine Minderheitsregierung in Schott-

⁸⁶ Curtice 2006: 34 ff.

⁸⁷ Parry 2003: 450.

⁸⁸ Shephard/Cairney 2004.

land (geführt von der SNP) dazu geeignet, parlamentarische Prozesse und parlamentarische Konsensfindung zu stärken, denn die Minderheitsregierung war auf im Diskussionsprozess entstehende wechselnde Mehrheiten angewiesen. Ihren ersten Haushalt setzte die SNP-Minderheitsregierung mit den Stimmen der Konservativen, der Stimme einer unabhängigen Abgeordneten bei Stimmenthaltung der Grünen durch, ohne allzu große Konzessionen machen zu müssen. Ihr zweiter Haushalt dagegen wurde Gegenstand des erwarteten breiten parlamentarischen Aushandlungsprozesses.

2.2.2 Devolution-Reformen

Die erste SNP-Regierung hatte mit ihrem Konsultationspapier zur Zukunft Schottlands im Vereinigten Königreich (Choosing Scotland's Future: A National Conversation) die deliberative Tradition aufgegriffen und hatte, trotz ihrer eindeutigen Präferenz für die schottische Unabhängigkeit (aber in realistischer Einschätzung der Machtverhältnisse), einen ergebnisoffenen nationalen Dialog gestartet.⁸⁹ 2008 stellten die Oppositionsparteien (nach anfänglichem Zögern unterstützt von der Londoner Regierung) der SNP-Initiative eine Scottish Constitutional Commission unter dem Vorsitz von Sir Kenneth Calman (Chancellor der Universität Glasgow) entgegen, die sich Gedanken über eine alternative Zukunft des schottischen Gemeinwesens im Vereinigten Königreich machen sollte. Die Calman Commission veröffentlichte im Dezember 2008 einen Zwischenbericht ihrer Arbeit, der u. a. für mehr Kompetenzen für das schottische Parlament (Gesundheit, Schutz der Bürgerinnen und Bürger) plädierte.

Aus der Sicht der Londoner Regierung war die schottische Selbstregierung zunächst eher dem Eigenleben einer Kommunalverwaltung (wenn auch mit mehr Rechten) vergleichbar. Nicht zufällig hatte das schottische Parlament im Unterschied zum damaligen britischen eine fixe Legislaturperiode von vier Jahren, wie das bei Kommunen üblich ist. Und nicht zufällig werden die Wahlen zu den Parlamenten in den keltischen Randnationen zeitgleich mit Kommunalwahlen durchgeführt. Bewusst heißt im Scotland Act 1998 der schottische Regierungschef nicht Prime Minister, sondern First Minister. Die schottische Regierung wurde bis zur offiziellen Umbenennung durch die SNP in „Scottish Government“ als schottische Exekutive bezeichnet und der Parlamentspräsident (im Westminster Parlament „Speaker“) heißt in Schottland „Presiding Officer“.

89 Scottish Executive 2007.

Der Wahlsieg der SNP 2011 krepelte die politische Landschaft in Schottland mittel- und langfristig völlig um.⁹⁰ Dass die SNP die absolute Mehrheit errang, war aus Sicht der Labour Party der eigentlich zu verhindernde „worst case“. Die Labour Party sah sich als Partei Schottlands, hatte nun aber, trotz eines absolute Mehrheiten nicht begünstigenden Wahlsystems, ernsthafte politische Konkurrenz. Die Frage, wer für Schottland steht, wurde durch die Erfolge der SNP neu beantwortet. Keine der in Schottland antretenden gesamtbritischen Parteien kann sich heute mehr dem Zwang entziehen, eine Begründung im Interesse Schottlands zu finden, wenn sie ihre Politik in Schottland formuliert. Diese neue Diskursebene bringt die SNP in eine privilegierte Lage, weil sie sich am besten als Schottland-bezogene Partei präsentieren kann, auch ohne das Störfeuer, das aus Entscheidungen im Westminster-Parlament entsteht. Der SNP ist es gelungen, in der Öffentlichkeit die Unterscheidung zwischen der schottischen Partei (SNP) und den „unionistischen Parteien“ (Labour, Konservative und Liberaldemokraten) zu etablieren. Dies spielte im Referendumswahlkampf von 2014 durchaus eine Rolle, zumal die unionistischen Parteien z. T. auch gemeinsam auftraten, um ein Nein zur Unabhängigkeit Schottlands zu unterstützen. Die SNP porträtierte die gesamtbritischen Parteien als quasi Außenseiter, als „Team Westminster“, das sich in schottische Angelegenheiten einmischt.

Das Thema Fremdherrschaft wurde noch prononcierter mit Blick auf die Konservative Partei instrumentalisiert. Die schottische politische Kultur ist – anders als die englische – sehr deutlich an der Wertschätzung des Wohlfahrtsstaats, an Umverteilung und Gleichheit orientiert. Gerne sieht man sich hier in einer Reihe mit den skandinavischen Nachbarländern. Der Abbau des Wohlfahrtsstaates in Schottland wird als Ergebnis konservativer politischer Mehrheiten in England verstanden. Schottland, wo die Konservativen zu Zeiten Margaret Thatchers, John Majors oder David Camerons nie eine parlamentarische Mehrheit hatten, habe eine Politik zu erleiden gehabt, die eine große Mehrheit der Schotten nie wollte. So führte Margaret Thatcher ihre umstrittene Gemeindesteuerreform (*poll tax*), die letztendlich dazu beitrug, dass sie ihr Amt verlor, versuchsweise erst und nur in Schottland ein. Kern der Reform war, die Gemeindesteuern nicht mehr nach Immobilienbesitz sondern pro Kopf zu erheben. Der Diener im Herrenhaus bezahlte also die gleichen Steuern wie der Großgrundbesitzer. Die Verweigerung der Steuerzahlung, an der sich zehn bis fünfzehn Prozent der Schotten beteiligten, wurde zudem mit dem Entzug des Wahlrechts bestraft.⁹¹ In jüngster Zeit umstritten war die sogenannte „bedroom tax“, die auch in der Unabhängigkeitskampagne eine große Rolle spielte. Sozialhilfeempfängern werden Leistungen gekürzt,

90 Johns/Mitchell 2016.

91 Butler/Adonis/Travers 1994.

wenn sie in einer Wohnung leben, die für sie zu groß ist (gemessen an der Zahl der Schlafzimmer).

2.2.3 Das Unabhängigkeitsreferendum 2014⁹²

Die SNP gewann die Wahlen 2011 als Unabhängigkeitspartei, und so war es nicht überraschend, dass sie versuchte, die politische Unabhängigkeit Schottlands durchzusetzen. Für Devolution-Lösungen hat die SNP sich noch nie aktiv eingesetzt. Am 15. Oktober 2012 unterzeichneten die Regierungen des Vereinigten Königreichs und Schottlands in Edinburgh ein Übereinkommen über ein Referendum zur Frage der Unabhängigkeit Schottlands. Auf dem Verordnungsweg ermöglichte die britische Regierung eine Veränderung des Scotland Act (Schedule 5). Schedule 5 erlaubte nun, dass das Abhalten eines Referendums über die schottische Unabhängigkeit in die Kompetenz des schottischen Parlaments übergeht, wenn drei Bedingungen erfüllt sind:

- Der Tag des Referendums darf nicht für ein weiteres Referendum genutzt werden.
- Das Referendum muss bis spätestens 31. Dezember 2014 abgehalten werden.
- Es darf nur einen Wahlzettel geben, und die gestellte Frage darf den Abstimmenden lediglich zwei Alternativen anbieten.

Damit war ohne einen größeren Konflikt ein Kompromiss zwischen der der SNP angehörenden Mehrheit des schottischen Parlaments und Downing Street 10 gefunden. Das Referendum wurde möglich, was die schottische Seite wollte, und die Abstimmung lief auf ein Ja oder Nein zur Unabhängigkeit hinaus, worauf London Wert legte in der festen Überzeugung, dass bei dieser Alternative das „Nein“ siegen werde. Zu Beginn schien dies auch nach Umfragewerten mehr als wahrscheinlich. Bis Mitte/Ende August lag die demoskopisch ermittelte Absage an die Unabhängigkeit mehr als 20 Prozentpunkte (60 : 40) vor der Zustimmung zur Unabhängigkeit.

Der Referendumswahlkampf begann mit einem evidenzbasierten Schlagabtausch. Das Für und Wider zur Unabhängigkeit wurde nicht nur von der Politik vertreten, sondern auch von Experten, die sich mit spezifischen Argumenten der Unabhängigkeitsgegner und -befürworter auseinandersetzten. So veröffentlichte die britische Regierung im Rahmen des „*Scotland analysis*“-Programms eine Reihe von Diskussionspapieren zu Fragen der Sezession Schottlands. Die schotti-

92 Nach Sturm 2015.

sche Regierung agierte auf der gleichen Ebene. Sie richtete beispielsweise im März 2012 eine „*Fiscal Commission Working Group*“ aus unabhängigen Experten ein, die 2013 ihren ersten Bericht über die technischen Details der wirtschaftlichen Trennung Schottlands vom Rest-UK veröffentlichte. Dieser Bericht bestätigte die ökonomische Überlebensfähigkeit eines unabhängigen Schottland. Im November 2013 veröffentlichte die schottische Regierung das Weißbuch „*Scotland's Future – Your Guide to an Independent Scotland*“. Mit dem 564 Seiten starken Werk versuchte die schottische Regierung, alle möglichen offenen Fragen im Zusammenhang mit der schottischen Unabhängigkeit zu beantworten. Sie präsentierte auch einen Zeitplan für die schottische Unabhängigkeit. Kern des Plans war ein Verhandlungsprozess mit dem Rest-UK und der EU, um die Details der Trennung und die Frage der Mitgliedschaft in der EU zu klären. Nach diesem Plan wäre Schottland 2016 unabhängig geworden. In der öffentlichen Kampagne traf die schottische Regierung, die für ein Ja zur Unabhängigkeit („*Yes Scotland*“) mobilisierte auf die Nein-Seite, die sich den Slogan „*Better together*“ gewählt hatte. An der Spitze der No-Kampagne stand Alisdair Darling, ein aus Schottland stammender ehemaliger Schatzkanzler der Labour Party. Bei dem schlechten Ruf, den die Konservative Partei in Schottland genießt, war ein konservativer Politiker als Führungsperson der Nein-Kampagne von vorneherein ausgeschlossen.

Zunächst hielten sich die Londoner Spitzenpolitiker im Wahlkampf und insbesondere David Cameron weitgehend zurück. Der Ja-Kampagne gelang eine beispiellose Mobilisierung der schottischen Gesellschaft. Kunst und Kultur, weite Teile des Mittelstandes, die Gewerkschaften, Internetaktivisten und viele andere Meinungsführer bekannten sich zu Schottland. Es entstand ein Meinungsdruck zugunsten der Unabhängigkeit. Erklären musste sich in der Öffentlichkeit nicht, wer für die Unabhängigkeit eintrat – immerhin bis vor ein paar Jahren noch eine Position, die in Schottland als nationalistische Schnapsidee galt, – verteidigen mussten sich die Gegner der Unabhängigkeit. In den Umfragen holten die Anhänger der Unabhängigkeit gewaltig auf und lieferten sich am Ende in den Umfragen ein Kopf-an-Kopf Rennen mit deren Gegnern. Die Umfragen irrten aber, weil sie die „schweigende Mehrheit“ nicht erfassen konnten.

Der Wahlkampf wurde auf beiden Seiten professionell geführt mit zahlreichen Debatten zu Details der möglichen Unabhängigkeit im schottischen Fernsehen (sowohl BBC Scotland als auch ITV, also Scottish TV). Auf Seiten der Unabhängigkeitsbefürworter engagierte sich vor allem die stellvertretende schottische Regierungschefin, Nicola Sturgeon, die eine überzeugende Figur machte. Höhepunkt der Fernsehdebatten waren die beiden Duelle der Köpfe der Ja- und der Nein-Kampagne, Alex Salmond und Alisdair Darling. Das erste Duell wurde knapp von Darling gewonnen, der fokussierter wirkte und Salmond vor allem mit der Frage nach der zukünftigen Währung Schottlands in Verlegenheit brachte. Alle hatten

einen Sieg Salmonds erwartet, der als der weit geschicktere und lebendigere Debattierer galt. Beim zweiten Durchgang bestätigte sich dies. Salmond war lockerer, schlagfertiger und besser vorbereitet als sein Widerpart. Die fehlende emotionale Durchschlagskraft der Nein-Kampagne sollte ein mit reichlich Show- und Sport Prominenz (von Mick Jagger bis David Beckham) bestückter Versuch, „to love bomb Scotland“ ersetzen. In bewegenden Worten wurde in diesen Prominentenappellen ein Loblied Schottlands und der britischen Gemeinsamkeit gesungen.

Kurz vor dem Wahlgang tauchte eine Umfrage auf, die das Lager der Unabhängigkeitsbefürworter erstmals in Front sah. Dies löste eine Panikreaktion in London aus. Die Politiker aller Parteien eilten nach Edinburgh. Einhundert Labour-Abgeordnete wurden in den Zug gesetzt, um zu helfen. Die großen Konzerne, allen voran die Finanzdienstleister wie HSBC, Lloyds, Standard Life oder die Royal Bank of Scotland und die Ölkonzerne Shell und BP drohten mit Abwanderung. Bei einer Besprechung in Downing Street 10, am 8. September 2014, hatte David Cameron diese unmissverständlich dazu aufgefordert, gegen die schottische Unabhängigkeit Stellung zu beziehen. Schottland wurde versprochen, das Land könne auch ohne Unabhängigkeit weitgehende innenpolitische Autonomie erhalten. Der aus Schottland stammende frühere Labour Premierminister Gordon Brown sprach von Home Rule. Sein Einsatz in letzter Minute war entscheidend für den Sieg des No-Lagers.⁹³ Er war in seinem Auftreten viel authentischer als Alisdair Darling und vor allem emotionaler. Darling und seiner, z. T. auch parteipolitisch zerstrittenen Kampagne wurde vorgehalten, sie appellierten mit ihren Zahlenwerken zu sehr an den Verstand der Bürgerinnen und Bürger. Wo die Ja-Kampagne Begeisterung wecke, finde sich bei der Nein-Kampagne nur triste Rationalität. Der Economist schrieb am 16. August 2014: „If the ‚no‘ campaign is a machine, ‚yes‘ is a carnival.“

Die Bedeutung von Rationalität in der Auseinandersetzung sollte aber nicht unterschätzt werden. Bis zum Schluss der Kampagne war von einer Zahl von sieben bis vierzehn Prozent Unentschiedenen die Rede. Für diese Gruppe zählte in der Wahlkabine nicht die Emotion, sondern die Bedenken waren ausschlaggebend bei der Vorstellung, eine relativ bekannte wirtschaftliche Zukunft in eine risikoreiche unbekannte umzutauschen, zumal man ja – wie die unionistischen Parteien beteuerten – alle wirtschaftlichen Vorteile der Unabhängigkeit bekommen konnte, ohne das Vereinigte Königreich zu verlassen. Die wichtigsten Themen der Referendumskampagne waren:

- Die Königin bleibt Staatsoberhaupt in Schottland nach der Unabhängigkeit. Das Königshaus hielt sich, anders als beim Devolution-Referendum 1979, deut-

93 Parker 2014.

lich zurück, auch wenn die königliche Familie in der Schlussphase der Kampagne auf Schloss Balmoral in Schottland wohnte und die Highland Games in traditioneller Tracht Schottlands besuchte. Die Presse stellte es allerdings so dar, dass die Queen über eine Abspaltung Schottlands beunruhigt sei. Staatsrechtlich gebe es allerdings kein Problem, wenn die Königin Staatsoberhaupt in einem unabhängigen Schottland bliebe, wie sie dies auch in Kanada, Australien und vielen anderen Ländern der Welt ist.

- Schottland darf das britische Pfund nicht mehr als eigene Währung benutzen. Die SNP, eine europafreundliche Partei, hatte bis zur Eurokrise den Euro als Währung Schottlands favorisiert. Eher der Stimmung in Schottland folgend wurde danach das Festhalten am britischen Pfund Präferenz. Dies schloss der Chef der britischen Zentralbank (Bank of England), der Kanadier Mark Carney, aber kategorisch aus.⁹⁴ Nun ist es keinem Land der Welt zu verbieten, dass es die Währung eines anderen Landes als Zahlungsmittel benutzt. Aber ohne eigene Zentralbank kann ein Land keine Währungspolitik betreiben. Für Alex Salmond war der Zugang zur Bank of England ein Verhandlungsgegenstand. Für ihn war das britische Pfund kein ausschließlich englisches Pfund, sondern auch ein schottisches. Zudem nannte er als Alternativen zum Pfund eine eigene schottische Währung und den Euro. Salmond drohte, dass im Falle der Verweigerung des Rest-UK, Schottland das Pfund als Landeswährung zu belassen, die schottische Regierung bei der Teilung des UK nicht für den Anteil Schottlands an der britischen Staatsschuld aufkommen werde.
- Schottland darf nicht in die EU eintreten. Zunächst ist umstritten, ob Schottland bei einem Austritt aus dem UK auch aus der EU austritt. Wer nicht austritt, muss auch nicht eintreten. Wäre es im Interesse der EU, Schottland hinauszudrängen, und wäre dies möglich? Wenn die deutsche Einheit ein Präzedenzfall ist (hier Eintritt), darf daran erinnert werden, dass die DDR vorher nicht in der EU war und es trotzdem kein Beitrittsverfahren gab. Es geht hier nur vordergründig um eine Frage des Europarechts, sondern schlicht um eine britische Drohung, der Spanien aus innenpolitischen Gründen und die EU-Kommission, um Mitgliedsstaaten der EU zusammenzuhalten, gerne beitraten.
- Schottland ist wirtschaftlich nicht überlebensfähig. Diese Behauptung ist zu pauschal, zumal wenn man die schottische Wirtschaft mit der der Problemländer in der EU vergleicht. Einer der bekanntesten Ökonomen des Vereinigten Königreichs, John Kay, schrieb in der Financial Times⁹⁵: „Scotland has prospered as part of a United Kingdom and could prosper as an independent country. Which course is more appropriate is a question of identity and values, not

94 Financial Times, 10. 9. 2014: 1.

95 Financial Times, 17. 9. 2014: 7.

economics.“ Schottland liegt gemessen am BIP pro Kopf auf Platz 23 der internationalen Rangliste der Staaten. Erhielte es 90 % der Öleinkünfte vor seiner Küste würde es Platz 15, den Platz unmittelbar vor Deutschland, einnehmen.⁹⁶

Meistens wird die Behauptung, Schottland sei als unabhängiger Staat wirtschaftlich nicht überlebensfähig, mit dem Hinweis verbunden, dass das schottische Öl in absehbarer Zeit zur Neige geht. Die SNP entgegnet, dass Schottlands Wirtschaft mehr zu bieten hat, als Ölvorkommen und den in der Finanzkrise stark ins Wanken geratenen Finanzsektor, dessen Konzerne die finanzielle Anlehnung an London suchen. Schottland habe für seine Ökonomie ohnehin einen überdimensionierten Finanzsektor, dessen Abwanderung nicht unbedingt ein Verlust sein müsse. Die SNP argumentiert auch, dass der Ölreichtum des Landes bisher verschwendet wurde, weil die Londoner Regierung keine Einnahmen für die Zeit nach dem Ölboom zurückgelegt hat. Wie Norwegen wollte die schottische Regierung nach der Unabhängigkeit einen Fonds aus den Öleinnahmen anlegen, mit dem auf Dauer auch das im Vergleich zu England höhere Niveau an Sozialleistungen in Schottland bezahlt werden könnte. Auf die Aussicht, dass Schottland das UK verlassen könnte, hatten die Finanzmärkte ablehnend reagiert. Investitionszurückhaltung und Kapitalflucht waren als Menetekel an die Wand gemalt worden – inwieweit dies ein realistisches Szenarium war, bleibt nach dem Ausgang des Referendums offen.

4,25 Millionen Schotten waren wahlberechtigt. Kriterium für die Wahlberechtigung war u. a. ein Wohnsitz in Schottland. Über eine Million Auslandsschotten durften nicht mit abstimmen. Das Wahlalter wurde für diese Abstimmung vom schottischen Parlament auf 16 Jahre festgelegt. 84,6 Prozent beteiligten sich an dem Referendum. Mit „Nein“ zur Unabhängigkeit stimmten 2 001 926 (= 55,25 %), mit „Ja“ 1 617 989 (= 44,65 %). Noch nie war das Engagement der schottischen Bevölkerung bei Wahlen und Autonomiereferenden so groß. 97 % der Wahlberechtigten haben sich für den Referendumsentscheid registrieren lassen.

Glasgow und Dundee stimmten mehrheitlich mit „Ja“, was im Falle Glasgows, einer Labour-Hochburg, erstaunt; Edinburgh und Aberdeen stimmten „Nein“. Die Mitgliederzahlen bei den Parteien, die die Unabhängigkeit befürwortet hatten, wuchsen nach dem Referendum dramatisch. Die SNP ist nun die drittstärkste Partei nach Mitgliedern in ganz Großbritannien, obwohl sie nur in Schottland Mitglieder rekrutiert. Die gesellschaftliche Mobilisierung als Folge der Referendumskampagne führte auch zu einem kreativen Umgang mit dem Abstimmungsergebnis. Einige der unterlegenen Unabhängigkeitsbefürworter fanden sich unter dem Label 45er zusammen, auch an die Erinnerung an den fehlgeschlagenen Jako-

96 Financial Times, 15. 9. 2014: 6.

bitenaufstand gegen die britische Krone 1745. Ad hoc-Gruppen wie die Radical Independence Campaign (Slogan: „Britain is for the rich, Scotland can be ours.“) und National Collective, eine Gruppe von Künstlern und Kreativarbeitern, die sich für die Unabhängigkeit einsetzten, haben sich etabliert. Alle suchen nach Wegen, den Kampf für die schottische Unabhängigkeit fortzuführen. Die schottische Gesellschaft wurde durch die Referendumskampagne aufgerüttelt. Schottland wurde grundlegend verändert und erwartet auch nach dem „Nein“ die versprochenen weitreichenden Änderungen in Politik und Gesellschaft. Der schottische Regierungschef und Kopf der Ja-Kampagne, Alex Salmond, kündigte seinen Rücktritt auch als Parteichef der SNP an. Dies sollte aber nicht als ein Zeichen der Resignation des Ja-Lagers missverstanden werden. Die SNP-Regierung wird auch ohne Salmond auf die versprochenen Zugeständnisse aus London beharren.

Und dies muss nicht das letzte Referendum gewesen sein. Die „Großwetterlage“ zugunsten eines zweiten Referendums deutet nach dem klaren Wahlsieg der SNP in Schottland bei den Parlamentswahlen von 2015 darauf hin, dass dies für die SNP eher eine taktische als eine grundsätzliche Frage ist. Zwar war auch von Seiten der SNP betont worden, dass man nur einmal im Leben die Chance erhalte, die Grundsatzfrage der Unabhängigkeit Schottlands zu entscheiden. Nächster Anlass für ein neues Referendum könnte sein, dass das Vereinigte Königreich (ebenfalls per Referendum) entschieden hat, die EU zu verlassen – die Mehrheit der schottischen Abstimmenden sich aber für den Verbleib in der EU ausgesprochen hat.

2.2.4 Ausbau der legislativen Devolution

Nach dem Nein zur schottischen Unabhängigkeit stand die legislative Devolution erneut im Mittelpunkt der Debatten zur Zukunft Schottlands. Bereits 2012 wurde der *Scotland Act* reformiert. Schottland erhielt 2016 zusätzliche Kompetenzen, vor allem im Bereich Steuern. Die Möglichkeit, den Einkommensteuersatz zu variieren, wurde von drei auf zehn Prozent ausgedehnt. Hinzu kommen Kompetenzen für einige marginale Steuerarten. Übertragen wurden auch Regelungsbefugnisse für Drogen, Waffen und Führerscheine. Schottland erhält das Recht, sich bis auf 2,2 Mrd. Pfund jährlich zu verschulden. Diese neuen Kompetenzen ergänzen die bisherigen Kompetenzen des schottischen Parlaments für die Felder Gesundheit, Sozialarbeit, Bildung und Ausbildung, Kommunales, Wohnungspolitik, Justiz und Polizei, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei, sowie Umweltpolitik, Tourismus, Sport, Denkmalpflege, wirtschaftliche Entwicklung und Verkehr.

Die Parteiführungen der Konservativen Partei, der Labour Party und der Liberaldemokraten haben Schottland bei einem Nein beim Unabhängigkeitsreferendum sofortige Initiativen zur Ausweitung der Kompetenzen des schottischen Par-

laments versprochen. Der schottische Geschäftsmann Lord Smith of Kelvin wurde beauftragt, den Prozess zu begleiten. Die Empfehlungen der Smith Commission wurden ab 2015 in Gesetzgebung umgesetzt. Schottlands Devolution macht damit de facto einen Schritt zum Föderalismus, denn der schottische Volkswille wird von London anerkannt. Das schottische Parlament kann nach dem neuen Schottlandgesetz von 2016 nicht mehr vom Westminster Parlament aufgelöst werden, und diesem ist es unmöglich, ohne Zustimmung des schottischen Parlaments für Materien Gesetze zu verabschieden, die in die Kompetenz des schottischen Parlaments fallen. Die Kompetenz zum Erheben von Einkommensteuer wurde fast vollständig an Holyrood abgetreten. Schottland erhält darüber hinaus 10 Mehrwertsteuerprozentpunkte. Ca. 40 % der Einkünfte stammen dann aus der eigenen Finanzkraft. Der SNP-Wunsch nach vollständiger Steuerautonomie Schottlands wurde nicht umgesetzt. Die Verantwortung für Sozialleistungen in Höhe von £ 2,5 Milliarden wurde ebenfalls an Holyrood übertragen. Hinzu kommen weitere Kompetenzen unter anderem für Flughafengebühren, Verkehr und Bahn. Das schottische Parlament erhält auch das Recht, alleine mit Zweidrittelmehrheiten über das Wahlsystem für schottische Parlamentswahlen zu entscheiden.

2.2.5 Regierungen und Wahlen

Schottlands Regierungen waren zunächst Koalitionsregierungen, geführt von der Labour Party. Donald Dewar war einer der wenigen prominenten schottischen Labour Politiker, die eine prominente Rolle in der schottischen Politik einer Führungsrolle in London vorzogen. Mit dem Erstarken des Nationalismus in Schottland seit 2007 ist die Labour Party in eine innerparteiliche Zerreißprobe geraten. Um in Schottland glaubwürdig zu sein und zu bleiben, bedarf es der Präsenz anerkannter politischer Schwergewichte in Schottland und eines stärker unabhängigen Profils, samt organisatorischer Kompetenzen der schottischen Labour Party. Konflikte entstehen so auch über politische Präferenzen. Während die Spitze der britischen Labour Party 2015 das britische Atomprogramm (Trident) ablehnte und damit die Position der SNP unterstützte, machten sich weite Teile der schottischen Labour Party für dieses aus Gründen des Erhalts von Arbeitsplätzen in Schottland stark. Seit 2007 bestimmt die SNP mit überragenden politischen Persönlichkeiten die schottische Politik. Ihre ausschließliche Orientierung am schottischen politischen Kommunikationsraum steht außer Frage.

In Schottland (wie auch in Wales) wurde ein neues Wahlsystem eingeführt (AMS = additional member system), das sich an der Tradition des Mehrheitswahlsystems in Einerwahlkreisen orientiert. Die damaligen Wahlkreise für das Westminster Parlament wurden 1998 beibehalten und nur durch die Trennung der

Tabelle 9 Die schottischen Regierungen

Wahljahr	1999	2003	2007	2011	2016
Regierungschef (First Minister)	Donald Dewar (Lab) Juli 1999– Oktober 2000 (verstorben) 2000–November 2001 Henry McLeish (Lab) (Rücktritt wegen Finanzaffäre) 2001–2003 Jack McConnell (Lab)	2003–2007 Jack McConnell (Lab)	2007–2011 Alex Salmond (SNP)	2011–2014 Alex Salmond (SNP) (Rücktritt nach verlorenem Unabhängigkeitsreferendum) 2014–2016 Nicola Sturgeon (SNP)	2016– Nicola Sturgeon (SNP)
Regierungstypus	Koalitionsregierung	Koalitionsregierung	Minderheitsregierung einer Partei	Alleinregierung	Minderheitsregierung einer Partei
Regierungsparteien	Labour Party/ Liberal Democrats	Labour Party/ Liberal Democrats	SNP, Unterstützungsabkommen mit der Green Party	SNP	SNP

Orkney und der Shetland Inseln in zwei Wahlkreise um einen Wahlkreis erweitert. Weitere Abgeordnete (additional members) werden durch ein System regionaler Listen gewählt (Zweistimmensystem). Die Regionen entsprechen den früheren Europawahlkreisen in Schottland (und Wales). Ziel des Wahlsystems ist eine Abbildung der politischen Kräfteverhältnisse und nicht, wie es das Westminster-Modell erwartet, die Regierungsbildung durch eine Partei alleine. Das neue Wahlsystem war für die Londoner Labour Party von großem strategischem Interesse, weil es angesichts der politischen Kräfteverhältnisse in Schottland sehr wahrscheinlich schien, dass eine Regierungskoalition unter Ausschluss der Labour Party nie zustande kommen würde.⁹⁷

Die Parteien erhalten im AMS ihre Sitze gemäß der erreichten Stimmanteile, wobei die Listenkandidaten die noch nicht durch die erfolgreichen Wahlkreis-kandidaten besetzten Sitze auffüllen. Das schottische Parlament hat 129 Sitze, 73 Wahlkreismandate und 56 Listenmandate. In den Wahlkreisen dominierte lange die Labour Party, die selbst bei ihrer Wahlniederlage 2007 37 Wahlkreise ge-

97 Bradbury 2006: 577.

Tabelle 10 Die Wahlen zum schottischen Parlament

Wahlbeteiligung in %

1999	2003	2007	2011	2016
58,1	49,4	51,7	50,4	55,6

Wahlergebnisse

129 Mandate

Partei	1999	2003	2007	2011	2016
Scottish Labour Party	<u>56</u>	<u>50</u>	46	37	24
SNP	35	27	<u>47</u>	<u>69</u>	<u>63</u>
Scottish Conservative & Unionist Party	18	18	17	15	31
Scottish Liberal Democrat	17	17	16	5	5
Scottish Green Party	1	7	2	2	6
Scottish Socialist Party	1	6	–	–	–
Andere	1	4	1	1	0

Quelle: Home Page des Scottish Parliament; BBC.

wann gegenüber 21 Wahlkreiseroberungen durch die SNP. In Schottland sind die Konservativen und die Liberal Democrats Parteien der zweiten Reihe. Vor allem die Konservative Partei verdankt ihre parlamentarische Existenz in erster Linie der Listenwahl. Die Wahlbeteiligung bei den Wahlen zum schottischen Parlament ist ca. 10 % höher als bei Kommunalwahlen und um etwa genau so viel niedriger als bei Parlamentswahlen.

Die Tatsache, dass AMS in einem Wahlkreis direkt gewählte und über Listen gewählte Abgeordnete produziert, hat in Schottland und Wales zu der Diskussion geführt, ob die Listenkandidaten Kandidaten „zweiter Klasse“ seien. In der Praxis hat sich eine Arbeitsteilung zwischen den unterschiedlich legitimierten Kandidaten auch unterschiedlicher Parteien herausgebildet, wobei der direkt gewählte Abgeordnete stärker in die Rolle des Wahlkreisvertreters schlüpft. Ziel der Abgeordneten ist es vor allen Dingen, weiterhin Wahlkreisinteressen zu vertreten, ob nun im Zusammenspiel mit einem Abgeordneten der eigenen Partei oder im Wettbewerb mit dem Abgeordneten einer Konkurrenzpartei. Im Unterschied zu Schottland, wo das AMS quasi ein „Repräsentationskompromiss“ der dortigen pro-Devolution Parteien war, ist in Wales, dem von London das AMS vorgeschrieben

wurde, die Akzeptanz des Nebeneinanders zweier „Kategorien“ von Abgeordneten geringer.⁹⁸ Aber auch in Schottland hält sich hartnäckig der Streit darüber, wer nun der eigentliche Wahlkreisvertreter ist – ganz in der Tradition der Repräsentationsvorstellung des Westminster-Modells – der Gewinner des Wahlkreises oder der Abgeordnete, der sein Mandat einem Listenplatz verdankt.⁹⁹

Das schottische Wahlergebnis macht deutlich, wie sich die politischen Gewichte im Lande von der Labour Party zur SNP verschoben. Für die SNP waren die schottischen Wahlen die ihrem Profil in besonderer Weise entsprechenden Wahlen, bei denen sie allmählich immer mehr an Bedeutung gewann. Hingegen war das Westminster Parlament aus Sicht potentieller SNP-Wähler nicht der Ort, wo ein schottisches Element entscheidende Bedeutung haben könne, weshalb sie sich auch lange Zeit noch bei den Westminster Wahlen „traditionell“, also für die Labour Party entschieden. Die Jahre der SNP-Regierungen in Edinburgh brachten allerdings die „Trendwende“. Die SNP wurde für Schottland die ernstzunehmende, d. h. nichtunionistische Alternative zur Labour Party – nicht nur in Edinburgh, sondern auch in London. Labour galt spätestens seit ihrer Allianz mit den Tories und den Liberaldemokraten in der Unabhängigkeitskampagne als unionistisch. Damit sahen die einstmalen Anhänger der Labour Party bei Wahlen zum Westminster Parlament keinen Anlass mehr, zu ihrem früheren Wahlverhalten zurückzukehren. Die eigentliche Stimme der Unabhängigkeitsgegner wurden bei den Parlamentswahlen 2016 die Unionisten, die erstmals in der schottischen Geschichte zur führenden Oppositionspartei im Parlament wurden. Labour landete abgeschlagen auf Platz drei. Wie Abbildung 1 zeigt, waren bis 2010 die Wahlergebnisse der SNP bei Wahlen zum schottischen Parlament deutlich besser als diejenigen für das Westminster Parlament. 2015 brachte die deutliche Trendwende. 2016 erreichte die SNP bei den schottischen Parlamentswahlen 46,5 % (+1,1 %) und bestätigte ihre dominierende Rolle in der schottischen Politik. Für die Labour Party stimmten 2016 22,6 % der Wählerinnen und Wähler (−9,2 %), für die Konservative Partei 22,0 % (+8,1 %), für die Liberaldemokraten 7,8 % (−0,1 %) und für die Grünen 0,6 %.

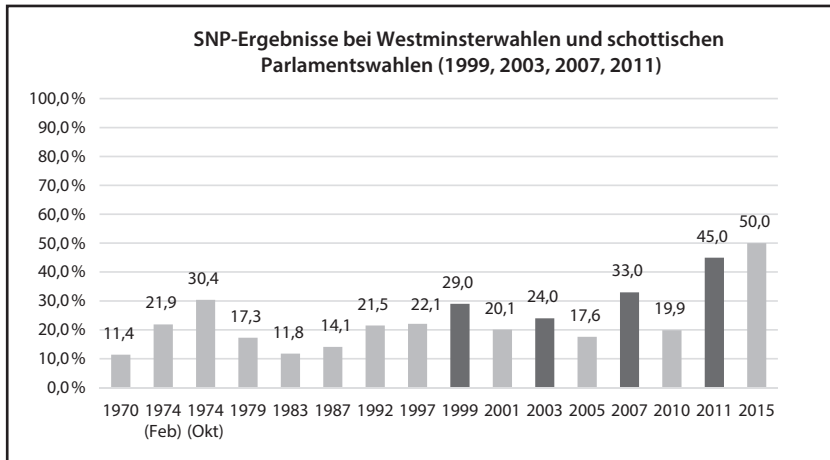
Man mag über das Mandat streiten, das eine schottische Regierung mit knapper oder keiner Mandatsmehrheit bei einer Wahlbeteiligung um 50 Prozent hatte. Zumal 2007 durch widrige Umstände, wie die Neugestaltung des Wahlzettels, 4,07 % der Stimmen ungültig abgegeben wurden (Zum Vergleich 2003: 0,64 %; 1999: 0,33 %).¹⁰⁰ Die niedrige Wahlbeteiligung hielt aber kein schottisches Kabinett davon ab, eine deutlich eigenständige Politik im Kontext des Vereinigten Kö-

98 Bradbury/Mitchell 2007.

99 Vgl. Lundberg 2014.

100 Hepburn 2008: 99.

Abbildung 1 SNP-Ergebnisse bei Wahlen zum Westminster-Parlament und zum schottischen Parlament



nigreichts zu verfolgen. Grundlage dieser eigenständigen Politik waren und sind die Kompetenzen, die der Scotland Act in einer umfassenden Weise zuweist. Dies spiegelt die Tatsache wider, dass die administrative Devolution, also die vorherige dezentrale Verwaltung mit Sitz in Edinburgh, schon über ein breites Spektrum von Kompetenzen hinsichtlich nahezu aller innenpolitischen Belange mit Ausnahme der Wirtschafts- und Währungspolitik besaß. Anders als es die Logik eines Devolution-Gesetzes nahelegt, das ja von der Allzuständigkeit der Zentralregierung ausgeht, nennt der Scotland Act die Kompetenzen, die der Zentralregierung verbleiben, ausdrücklich.

Das schottische Parlament hat zunächst sehr aktiv und in zum Teil spektakulärer Weise von seiner Eigenständigkeit Gebrauch gemacht. 2007 wurde bei Kommunalwahlen das Mehrheitswahlsystem durch das Single Transferable Vote-System (STV) ersetzt.¹⁰¹ Dies hatte bei den Wahlen für die 32 Kommunalräte Schottlands weitreichende Folgen. 1 222 Kommunalvertreter wurden nicht mehr in der gleich großen Zahl von Einerwahlkreisen gewählt, sondern in 353 neuen Wahlkreisen. 163 dieser Wahlkreise waren Vier-Personen-Wahlkreise, 190 Drei-Personen-Wahlkreise. Die Einführung von STV war eine Konzession der Labour Party an ihren liberalen Koalitionspartner. Profitiert hat vom Wahlsystemwechsel vor allem die SNP. Sie wurde stärkste kommunalpolitische Kraft und stellte 363 Ratsvertreter

101 Clark/Bennie 2008.

(Labour: 348, Unabhängige 194, Liberal Democrats 166, Konservative 143, Grüne 8). Bis auf zwei Kommunalräte (jeweils Labour dominiert) gab es nirgendwo mehr in Schottland eine absolute Mehrheit für eine Partei in Stadt- und Gemeinderäten.¹⁰² In der Vergangenheit waren solche Mehrheiten der Labour Party häufig. STV führte aber zum Abbau der Überrepräsentation der Labour Party, die das Mehrheitswahlssystem erzeugte.

Bereits zuvor hat es in einigen Politikfeldern, vor allem auf Initiative der Liberal Democrats¹⁰³, deutlich neue (wohlfahrtstaatliche¹⁰⁴) Weichenstellungen gegeben. Studiengebühren für schottische Studenten in Schottland wurden abgeschafft, die Bezüge der schottischen Lehrer wurden deutlich erhöht. Im Gesundheitswesen, dem schottischen National Health Service, der wie die Gesundheitsdienste in England, Wales und Nordirland auch, einer eigenständigen Ausrichtung folgt¹⁰⁵, wurde die kostenfreie häusliche Betreuung für Menschen über 65 Jahre eingeführt. Die SNP-Regierung erreichte u. a. ein „Einfrieren“ der kommunalen Steuern, die Abschaffung von Straßennutzungsgebühren (Brücken-„Maut“) und niedrigere Zuzahlungen für Arzneimittel. Eine offene Frage ist die Zukunft des öffentlichen Dienstes in Schottland. Formal ist dieser Teil des UK Civil Service, aber bereits heute ist die Mobilität zwischen der Beamtenschaft in Edinburgh und London gering, ebenso wie die Zusammenarbeit bei einer ausgeprägten Loyalität der schottischen Beamtenschaft zur schottischen Regierung. Ein eigenständiger schottischer öffentlicher Dienst ist deshalb eher eine Frage der Zeit.¹⁰⁶

2.2.6 Barnett und die schottischen Finanzen

Die Finanzierung der schottischen Politik erfolgt ebenso wie die der walisischen und nordirischen weiterhin nach der so genannten Barnett¹⁰⁷-Formel, einem zentralstaatlich festgelegten Zuweisungsschlüssel. Sie wird bezogen auf einen Anteil bestimmter Ausgaben für einzelne Politikfelder in England berechnet, wobei die

102 Scott 2007: 55 ff.

103 Laffin 2007.

104 Keating 2003. Die neuen Weichenstellungen der schottischen Politik hatten zum größten Teil ihre Ursprünge schon in Initiativen bzw. Gutachten des Scottish Office der Londoner Zentralregierung in den Jahren 1997–1999. Vgl. Parry 2003: 450.

105 Greer 2004.

106 Cairney 2007a: 16 f.

107 Benannt nach Joel Barnett, 1974–1979 Minister für Finanzen im Schatzamt in den Labour Regierungen von Harold Wilson und James Callaghan. Für Barnett war die Barnett-Formel nur ein zweitrangiger Verwaltungsakt, den er in seinen Erinnerungen (Barnett 1982) nicht einmal erwähnt. Heute distanziert sich Barnett von der Barnett-Formel.

Bevölkerungsanteile im UK (bzw. deren Veränderung) berücksichtigt werden.¹⁰⁸ Die Barnett-Formel wurde 1978 festgelegt, zu einer Zeit also als die erste heftige Diskussion um eine Devolution-Regelung die Tagespolitik bestimmte. Um die keltischen Randnationen zu besänftigen, wurden diese damals bevorzugt behandelt und erhielten zum heutigen Ärger englischer Politiker höhere pro-Kopf-Zahlungen als England unabhängig von einer Bedarfserhebung. Die Formel ist so aufgebaut, dass sich auf mittlere Sicht die pro-Kopf-Zahlungen für alle Territorien des Vereinigten Königreichs angleichen.¹⁰⁹ Dann wird die bedarfsunabhängige Berechnung für die keltischen Randnationen eher zum Nachteil, und ein Streit um die Finanzierung von Devolution ist absehbar. In Wales war dies früher ein Thema als in Schottland. In Schottland wird viel stärker die prinzipielle Frage der Abkehr von einem System der Finanzhilfen gestellt und die Alternative der Verbindung von Devolution und Steuerautonomie diskutiert, die von allen schottischen Parteien mit unterschiedlicher Radikalität in der Ausgestaltung gefordert wird.¹¹⁰

Der Unmut über „Barnett“, der auf der englischen Seite sich darauf bezieht, dass sich die Konvergenz der Finanzzuweisungen für die vier nationalen Einheiten des UK in der Praxis nicht einstellt, und der in den Devolution-Gebieten mit der Furcht vor einer nicht ausreichenden Finanzausstattung verbunden ist, verdankt sich einer selektiven Betrachtung der Finanzierung von Devolution. Die Barnett-Formel bezieht sich nicht auf alle Zuweisungen, die die Devolution-Gebiete erhalten, sondern nur auf solche, die sich auf mit der Aufgabenwahrnehmung in England vergleichbare Staatstätigkeit beziehen. Zur Finanzausstattung der Devolution-Gebiete sind auch spezifische Aufgabenfinanzierungen und ad hoc-Zuweisungen aus dem UK-Haushalt hinzuzurechnen. Damit ist die Konvergenz des englischen und der nicht-englischen Ausgabenniveaus nicht ohne einen zusätzlichen politischen Willensakt zu erzielen, der aber bisher von der Londoner Regierung nicht ins Auge gefasst wird. Gegenwärtig konvergieren die Ausgabenniveaus Nordirlands und Englands, das Verhältnis der schottischen und englischen Ausgabengrößenordnungen bleibt stabil und im walisischen Falle entwickeln sich diese weiter auseinander.¹¹¹

Schottland hat von seinem mit dem Scotland Act gewährten Recht der Variation des Eingangssteuersatzes bei der Einkommensteuer um drei Prozent nach oben oder unten zunächst keinen Gebrauch gemacht. Solange es die zentralstaatliche Zuweisung aus London gibt, ist der Einsatz dieses Instruments auch nicht attraktiv. Höhere Steuern als anderswo im Vereinigten Königreich könnten In-

108 2002 z. B. Schottland: 10,23 % des englischen Anteils, Wales: 5,89 % und Nordirland 3,40 %.

109 Ausführlicher Bell/Christie 2007.

110 Ausführlicher Jeffery 2008.

111 Midwinter 2004.

vestoren abschrecken, niedrigere Steuern würden als Aufforderung an die Zentralregierung verstanden, die Zuweisung für Schottland zu kürzen. Die zentralstaatliche Finanzierung der Devolution-Regierungen schränkt deren Handlungsrahmen ein. Ein Recht, sich zu verschulden, haben die Devolution-Regierungen nicht. Für über den Barnett-Automatismus hinausreichende finanzielle Anliegen sind Verhandlungen mit der Treasury (dem Finanzministerium in London) erforderlich. Gegenüber zweckgebundenen Zuweisungen hat aber das gegenwärtige System für die Devolution-Regierungen den großen Vorteil, dass sie im gewährten Rahmen vollständige Ausgabenautonomie haben.¹¹² Die Calman Commission, die von den drei unionistischen Parteien in Schottland (Labour, Liberaldemokraten, Konservative) nach dem Wahlerfolg der SNP im April 2008 eingerichtet wurde, kümmerte sich auch um die Frage neuer Steuerbefugnisse für Schottland und um Alternativen zur Barnett-Formel. 2015 traf der schottische Finanzminister zum ersten Mal Entscheidungen in der Steuerpolitik. Er wich dabei nur marginal von der Londoner Politik ab und kürzte die Steuern ein wenig mehr. Während in England und Wales die Kommunen zwei Prozent höhere Lokalsteuern (council taxes) einfördern durften, blieben die Lokalsteuern wie schon seit neun Jahren eingefroren. In Wales arbeitete zu diesem Thema die Independent Commission on Funding and Finance (seit Oktober 2008) und im House of Lords ein ad hoc Select Committee, das sich am 17. Dezember 2008 konstituierte.

2.2.7 Die West Lothian Question

Noch mehr Unruhe als die gelegentlich von englischer Seite ins Feld geführte finanzielle Bevorzugung Schottlands stiftet die sogenannte West Lothian question. Der Abgeordnete für den schottischen Wahlkreis West Lothian, Tam Dalyell, hatte im Kontext der ersten Devolution-Debatte (1974–1979)¹¹³ im britischen Parlament immer wieder die Frage aufgeworfen, ob es denn fair sei, dass nach der Devolution zwar die schottischen Abgeordneten über alle Belange auch die englischen gesetzgeberisch mitbestimmen dürften, während die englischen Abgeordneten von jenen schottischen Angelegenheiten, die nun in der Kompetenz des schottischen Parlaments liegen, ausgeschlossen seien. Besonders brisant wird dies dann, wenn die schottischen Stimmen in englischen Angelegenheiten Mehrheiten herstellen, die bei einer Abstimmung alleine der englischen Abgeordneten nicht vorhanden wären. Die Idee, diesem Problem durch die Einrichtung eines englischen Parlaments, neben dem britischen, zu begegnen, wurde zwar verschiedentlich vorge-

¹¹² Trench 2007a.

¹¹³ Sturm 1981: 241 f.

bracht¹¹⁴, auch vom Oppositionsführer William Hague (1997–2001) auf dem Parteitag der Konservativen Partei 1998, von ihm selbst aber bereits im Dezember 1998 verworfen. Sie fand innerparteilich keine dauerhafte Resonanz. Die Konservative Partei hat sich in der Zwischenzeit auf eine Politik der „English votes for English laws“ (EVEL) festgelegt, die nach einem Vorschlag von Malcolm Rifkind, früherer Schottlandminister in der Regierung Margaret Thatcher, durch eine Abstimmung in einem Parlamentsausschuss für englische Angelegenheiten (English Grand Committee) gewährleistet werden könnte.¹¹⁵ Damit sollte vermieden werden, dass die einzelnen Abgeordneten im Westminster Parlament unterschiedliche Abstimmungsrechte (entsprechend der Wahlkreisgeographie) erhalten.

Die 2015 gewählte konservative Regierung plante, dem Speaker des Unterhauses die Entscheidung zu überlassen, ob ein Gesetz sich exklusiv mit englischen bzw. englischen und walisischen Angelegenheiten befasst. In der Ausschussphase der Gesetzesberatung sollte sich dann ein besonderer Ausschuss mit dem Gesetzesvorhaben befassen, in dem nach parteipolitischem Proporz in England (und Wales) nur englische (und walisische) Abgeordnete sitzen. Vor der dritten Lesung sollte eine neue „legislative grand committee“-Phase eingelegt werden, in der die englischen (und walisischen) Abgeordneten abstimmen, ob sie das Gesetzesvorhaben mittragen. Gesetzesveränderungen im House of Lords sollten dem Erfordernis der doppelten Mehrheit genügen, also der Mehrheit des gesamten Hauses und der Mehrheit der englischen (walisischen) Peers. Dies ging im Detail über die Empfehlungen der unabhängigen McKay Commission (Commission on the consequences of devolution for the House of Commons, Vorsitz Sir William McKay) hinaus. Die Kommission begann ihre Arbeit im Februar 2012 und berichtete im März 2013. Sie empfahl, dass Gesetzgebung, die nur England betrifft, nur von Abgeordneten für englische Wahlkreise entschieden werden sollte.¹¹⁶ Mit den Stimmen der konservativen Abgeordneten und gegen den Wunsch aller anderen beschloss das Unterhaus am 22. Oktober 2015 eine Änderung der Geschäftsordnung des Unterhauses. Diese sieht vor, dass Gesetzesvorlagen, die nur England bzw. England und Wales betreffen, nur Gesetz werden können, wenn auch eine Mehrheit der englischen bzw. der englischen und walisischen Abgeordneten der Gesetzesänderung zustimmen. Benötigt wird also eine doppelte Mehrheit.

Die West Lothian question kann auch durch eine Verringerung der Zahl der Abgeordneten, die die keltischen Nationen vertreten, entschärft werden. 2005 wurde mit der Begründung, dass Schottland nun eine Mehrzahl seiner Angelegenheiten im eigenen Parlament entscheide, bereits die Zahl der schottischen Sitze im

114 Marr 1999: 234; Hazell 2006; Nairn 2000: 71 und 2002: 108.

115 Die „East Lothian answer“. Rifkind stammt aus Edinburgh.

116 Kenny 2015.

Tabelle 11 Territoriale Repräsentation im Unterhaus bei der Wahl 2015

	Wahlberechtigte	Sitze	Zahl der Wahlberechtigten, die ein Abgeordneter im Durchschnitt vertritt
Schottland	3 872 901	59	65 642
Wales	2 243 244	40	56 081
Nordirland	1 070 265	18	59 459
England	37 588 750	533	70 522

Quelle: Paun 2007a: 18.

Unterhaus von 72 auf 59 reduziert. Dennoch bleiben die schottischen Wahlberechtigten, wie auch die walisischen und nordirischen im Unterhaus überrepräsentiert. Hier besteht Raum für eine weitere Anpassung durch die Verringerung der Zahl der Sitze. Es wird erwartet, dass die Überprüfung der Wahlkreis und die geplante Reduktion der Parlamentssitze von 650 auf 600 für die Wahl 2020, die im Februar 2016 begann und 2018 abgeschlossen sein soll, die Zahl der Sitze für England auf ca. 502 reduziert, die Zahl der Sitze für Schottland auf 52, diejenige für Wales auf 30 und die nordirische Repräsentation im Unterhaus auf 16 Sitze.¹¹⁷

2.2.8 Schottlands Paradiplomatie

Schottland entwickelte seit 1998 eine Paradiplomatie sowohl innerhalb als auch außerhalb des Vereinigten Königreichs. Für viele vielleicht überraschend hat sich weniger die Zusammenarbeit mit Wales als diejenige mit Nordirland als besonders fruchtbar erwiesen. Als wichtiges Forum auch bilateraler Kontakte wurde der mit dem Karfreitagsabkommen von 1998 eingerichtete Britisch-Irische Rat¹¹⁸ genutzt. Schottische Interessen werden aber nicht nur im nationalen Rahmen, sondern auch in der EU wahrgenommen. Dies erstaunt nicht, da 60 bis 80 % der Gesetzgebung in den Devolution-Parlamenten durch Entscheidungen in Brüssel beeinflusst werden. Der schottischen Interessenwahrnehmung trägt das Verei-

117 Constitution Unit: Monitor 61 (Oktober 2015), S. 2.

118 British Irish Council (BIC). Übereinstimmung zwischen den Regierungen von Nordirland und Schottland gab es u. a. bei der Betonung der historischen Verbindungen beider „Länder“, bei der Tourismusförderung, bei der Anpassung der Körperschaftsteuer nach unten und beim möglichen Erlass von Studiengebühren für nordirische Studenten, die in Schottland studieren. Alex Salmond, der schottische First Minister, und Ian Paisley, der nordirische, unterzeichneten ein entsprechendes Abkommen im Juni 2007 (Lynch 2007: 52 f.).

nigte Königreich dadurch Rechnung, dass schottische Vertreter in die Brüsseler Delegation beim Ausschuss der Ständigen Vertreter aufgenommen wurden. Der schottischen Forderung nach einer garantierten Vertretung des Vereinigten Königreichs im Ministerrat, wenn schottische Interessen vorwiegend betroffen sind, z. B. in der Fischereipolitik, wurde bisher allerdings noch nicht entsprochen. Für die Routineabstimmung der schottischen Regierungsposition mit der britischen sind entweder EU-Experten auf Beamtenebene in den einzelnen schottischen Ministerien zuständig oder die Europaabteilung (European Division), die in der Hauptverwaltung (Finance and Central Services Division) untergebracht ist. Obwohl die schottische Regierung nicht Teil des Systems der Londoner Kabinettsausschüsse ist, werden die Beamten der Edinburgher European Division regelmäßig zu den wöchentlichen Sitzungen des Europasekretariats des Cabinet Committees mit dem britischen Ständigen Vertreter eingeladen.

Schottland hatte schon vor der Devolution-Gesetzgebung sein eigenes Vertretungsbüro in Brüssel (Scotland Europa). Das Büro wurde in der Regierungszeit der Premierministerin Margaret Thatcher, einer vehementen Gegnerin der Devolution-Politik, eingerichtet. Dies gelang zum einen, weil es als Privatinitiative vorangetrieben wurde und zum anderen als Einrichtung verstanden wurde, die Investoren nach Schottland locken sollte. Nach der Durchsetzung der legislativen Devolution eröffnete die schottische Regierung ihr eigenes Brüsseler Büro, The Scottish Executive's EU Office (SEEEO), das organisatorisch strikt von Scotland Europa getrennt blieb, um die Rolle Schottlands in der Brüsseler Delegation des Vereinigten Königreichs nicht zu gefährden. Beide Büros sind seit 1999 neben anderen schottischen Organisationen im Scotland House untergebracht.¹¹⁹

2.2.9 Schlichtung von Konflikten mit London

Konflikte zwischen der Zentralregierung und der schottischen Regierung wurden in den ersten Jahren der Devolution-Politik zum Teil dadurch aufgefangen und moderiert, dass sowohl in London als auch in Edinburgh die gleiche Partei, die Labour Party, Regierungspartei war. Hinzu kommt eine Unschärfe der Devolution-Gesetzgebung, die es erlaubte, durch Interpretation und Anpassungen im Einzelfall und aufgrund juristischen Rats, informell Konflikte zu beseitigen, bevor diese öffentlich wurden oder gar eine grundsätzliche Natur annahmen. Auf diesem Wege war es sogar möglich, neue Kompetenzen auf die schottische Exekutive zu übertragen. Treibende und dominierende Kraft war dabei die Zentralregie-

119 Moore 2007.

rung, die weiterhin über die Kompetenzkompetenz verfügt.¹²⁰ Hier erwies sich die Durchschlagskraft der britischen Verfassungstradition. Selbst im Falle ihrer Aushöhlung operiert die britische Verfassungspolitik noch mit Konventionen und Einzelfallentscheidungen.

Meinungsverschiedenheiten zwischen Zentralregierung und schottischer Regierung wurden auch durch die Autonomie letzterer bei der Umsetzung wichtiger EU-Politiken vermieden, beispielsweise bei der Organisation der Verwendung von Mitteln aus den Strukturfonds. Bei der Festlegung des Nationalen Strategischen Referenzrahmens für die reformierten Strukturfonds 2007–2013 (also die sogenannte „Lissabon“-Strategie) finden sich zwar separate Kapitel mit Beiträgen der Devolution-Regierungen; die Betroffenen hielten ihre Einflussmöglichkeiten aber für relativ gering. Noch geringer sind diese bei EU-Politikfeldern in Bereichen der Offenen Methode der Koordinierung. Deren Bedeutung scheint, wie empirische Untersuchungen zeigen, in der schottischen Exekutive noch nicht angekommen. Sie wird relativ spät informiert und der Prozess der Prioritätenabstimmung geschieht durch Routineentscheidungen auf Beamtenebene, wobei es für die schottische Seite vor allem um Anpassung und nicht um Gestaltung geht.¹²¹

Inzwischen haben Meinungsverschiedenheiten zwischen London und Edinburgh substantiellere Dimensionen angenommen. Sie betreffen aber weniger die juristische Interpretation der Devolution-Regelung als tagespolitische Streitfragen.¹²² Die 2007 ins Amt gekommene SNP-Minderheitsregierung hat in der Europapolitik ein Konfliktfeld mit der Zentralregierung erschlossen. 2008 verhinderte die SNP-Regierung erfolgreich die Planung der UK-Regierung für neue Kernkraftwerke in Schottland, sie protestierte gegen ihre Nichteinbeziehung in die Beschlussfassung zur Terroristenbekämpfung auf europäischer Ebene, sprach sich gegen die Einführung von Personalausweisen aus und forderte die Ausweitung der schottischen Territorialgewässer von 12 auf 200 Meilen. Weitere konfliktträchtige Forderungen der SNP-Regierung, die in erster Linie das Ziel verfolgten, die Londoner Zentralregierung in Zugzwang zu bringen, waren der Einsatz von Einnahmen aus dem Nordseeöl zum Zwecke der Senkung der Treibstoffkosten schottischer Fischer, Farmer und Transportunternehmer, ein Ende der Schließungen von Postämtern in Schottland und die Einhaltung der Zusage der Zentralregierung, auf den schottischen Inseln die Produktion erneuerbarer Energien zu subventionieren.

Das letzte Instrument, die juristisch organisierte Konfliktschlichtung durch den Supreme Court wurde selten in Anspruch genommen. Kooperationsfragen

120 Hazell 2007.

121 Macphail 2008.

122 Ebda.: 591.

konnten den allerdings nicht sehr häufig tagenden interministeriellen Ausschüssen der britischen und schottischen Ministerien (JMC, Joint Ministerial Committees) überlassen werden.¹²³ Eigentlich war vorgesehen, dass sich der First Minister Schottlands und sein Stellvertreter mit dem Premierminister und dessen Stellvertreter einmal im Jahr zu einer Art JMC Plenarversammlung treffen. Von 2002 bis 2007 gab es keine Treffen. Und zur Konfliktlösung wurde eine solche Plenarversammlung noch nie abgehalten. Erst Gordon Brown hat im Juni 2008 die Plenarversammlungen wiederbelebt. Die SNP-Regierung von 2011 legte Wert darauf, dass einige Fragen mit der Londoner Koalitionsregierungen in JMCs geklärt wurden, wie die Beteiligung schottischer Minister bei Ratsentscheidungen in Brüssel. Dennoch blieb die informelle Koordinierung zwischen London und Edinburgh wichtiger als das Nutzen formaler Entscheidungswege.¹²⁴

Weiterhin blieb es – trotz der Devolution-Gesetzgebung – möglich, dass das britische Parlament auch für Politikfelder, in denen die Kompetenz beim schottischen Parlament liegt, Gesetze verabschiedet. Hierzu bedarf es aber nach einer neu geschaffenen Konvention der vorherigen Zustimmung des schottischen Parlaments (Sewel¹²⁵ Convention). Dies ist nicht nur ein bequemer Weg, um gewünschte Einheitlichkeit von Regelungen zu erhalten und Kompetenzabgrenzungsstreitigkeiten zwischen London und Edinburgh zu vermeiden. Es ist auch ein politisch hilfreicher Mechanismus, um ungeliebte Gesetze (z. B. Senkung des Alters für straffreie homosexuelle Beziehungen, Sexual Offences Amendment Act) nicht selbst in Schottland verabschieden zu müssen. Zwischen 1999 und 2003 gab es 41 Fälle der Zustimmung zur Londoner Gesetzgebung im Bereich schottischer Kompetenzen (im Vergleich dazu nur 38 Fälle inhaltlich eigenständiger schottischer Gesetzgebung).¹²⁶ 2003 bis 2006 wurden 32 weitere Sewel motions¹²⁷ verabschiedet, vom Januar 2007 bis Mai 2008, im ersten Jahr der SNP-Minderheitsregierung, sieben.¹²⁸ Das schottische Parlament hat zunächst viele der Sewel-Fälle ohne Debatte passieren lassen. Die Opposition v. a. der SNP gegen diese Praxis hatte in den letzten Jahren häufiger zu Abstimmungen im schottischen Parlament geführt. Als Regierungspartei hat die SNP ihre skeptische Haltung zu den Sewel motions in der politischen Praxis revidiert.

123 JMCs kamen in erster Linie in der ersten Wahlperiode 1999–2003 in den Einsatz (insgesamt 21), danach deutlich seltener. Eine Ausnahme bildet das JMC Europe, das sich 2006 fünfmal, 2005 neunmal und 2004 elfmal traf. Vgl. Trench 2007: 44 und Horgan 2007.

124 Vgl. Cairney/McGarvey ²2013, S. 205.

125 Benannt nach dem Minister Lord Sewel, der diese Konvention am 21. Juli 1998 im House of Lords entwickelte.

126 Keating et al. 2003.

127 Offizielle Bezeichnung: „legislative consent motions“. Hazell 2007: 582.

128 Cairney 2008: 22.

Die Zentralregierung konnte sich bisher nicht dazu verstehen, der geänderten Aufgabenverteilung in der Nachdevolutionzeit dadurch Rechnung zu tragen, dass sie ein gemeinsames Ministerium für alle Nationen und Regionen des Landes schuf. Dem reduzierten Arbeitsaufwand für die Minister für Schottland, Wales und Nordirland wurde dadurch Rechnung getragen, dass sie weitere und wechselnde Aufgaben von größerem Gewicht mit übernahmen. Damit setzten sie sich der Kritik aus, ihre Lobbyfunktion in der Zentralregierung für „ihre Territorien“ ebenso wie ihre Kontrollfunktion und ihren Koordinierungsauftrag gegenüber den keltischen Nationen nicht ernst zu nehmen. Das Scotland Office und das Wales Office, der frühere Verwaltungsunterbau der Schottland- und Walesministerien, bestehen mit politisch unbedeutenden Aufgaben¹²⁹ weiter.

2.3 Politik in Wales

2.3.1 Von der exekutiven zur legislativen Devolution

Die Idee der Devolution war in Wales immer weit weniger populär als in Schottland. Allerdings hat sich im Wechselspiel von politischer Institutionalisierung und Vergewisserung nationaler Interessen und nationaler Identität die folkloristische Sichtweise walisischer Besonderheit, die in den Nachkriegsjahrzehnten auch in Wales vorherrschte, im Laufe der letzten Jahrzehnte in eine politisch tragfähige Grundlage einer Politik nationaler Selbstbestimmung entwickelt. Bestes Beispiel hierfür ist die Entwicklung des Walisischen von einer dem Aussterben geweihten Umgangssprache abgelegener ländlicher Regionen zu einer anerkannten „Nationalsprache“.

Devolution-Politik für Wales wurde in der Londoner Zentralregierung in erster Linie als Parallelpolitik zu Konzessionen an Schottland diskutiert. London bot den Walisern eine der walisischen „Unbotmäßigkeit“ angepasste Devolution-Lösung, die sogenannte exekutive Devolution. Wales sollte wie eine überdimensionale Kommunalverwaltung regiert werden, mit Kompetenzen der Gesetzesumsetzung (sekundäre Gesetzgebung), nicht aber der Gesetzgebung. Dennoch versprachen die Befürworter von Devolution wie in Schottland eine neue effektive, transparentere und gesellschaftliche Interessen stärker einbindende Politik („inclusiveness“).¹³⁰ Die 1998 neu gewählte walisische Versammlung (National

129 So stellte das Scotland Office zum 300. Jahrestag des Anglo-schottischen Unionsvertrags von 1707 eine 2 Pfund-Gedenkmünze der Öffentlichkeit vor. Das Scotland Office steht aber als Mittler zwischen Whitehall und schottischen Ministern im Konfliktfall zur Verfügung.

130 Chaney/Fevre 2001. Kritisch: Royles 2006.

Assembly for Wales, NAW) mit Sitz im Senedd-Gebäude setzte Ausschüsse ein, deren Vorsitzende Mitglieder der walisischen Exekutive wurden. Der Vorsitzende der walisischen Exekutive war der Vorsitzende des „Hauptausschusses“ und erhielt deshalb auch nicht den Titel „First Minister“ (wie im schottischen Fall), sondern „First Secretary“. Exekutive und (parlamentarische) Versammlung waren durch die Verbindung von Ausschüssen und Regierungsverantwortung also institutionell nicht getrennt.

Dies änderte sich nach 2000 tendenziell durch die Trennung des Welsh Assembly Government mit eigenem Verwaltungsunterbau von der NAW, auch wenn die Minister weiterhin Ausschussmitglieder blieben. Aus dem „First Secretary“ wurde ein „First Minister“. Diese inkrementalen Anpassungen in Richtung einer Demokratie nach dem Westminster-Modell geschahen ohne Änderung des Government of Wales Act von 1998. Die neue politische Identität von Wales hat das erreichte Maß an Selbstregierung zur Selbstverständlichkeit werden und diejenigen walisischen Stimmen verstummen lassen, die eine Devolution-Regelung für überflüssig hielten. In heutigen Umfragen zeigt sich, dass eine überwiegende Mehrheit der Waliser innenpolitische Themen, wie Sozialleistungen, Gesundheitsversorgung oder Bildung, in Wales geregelt sehen möchte.¹³¹ Früh machte sich auch (ähnlich wie bei anderen Fällen asymmetrischer Dezentralisierung in Spanien oder Kanada) die Sogwirkung des fortgeschritteneren Devolution-Modells bemerkbar. Im Falle von Wales ging diese Sogwirkung von Schottland aus. Sprachen sich vor Einführung der NAW noch fast 40 % der Befragten gegen eine gewählte politische Vertretung in Wales aus, so favorisierten bis 2000 die größte Gruppe (35,3 %) die Assembly. Seit 2001 ist die am meisten genannte Option für Wales ein Parlament (2007: 43,8 %). Ungefähr gleich (klein) blieb die Gruppe derjenigen, die sich für die walisische Unabhängigkeit aussprach (ca. 12–13 %).¹³²

Die walisische Versammlung hatte zunächst kein Recht zur primären Gesetzgebung. Sie war aber in dem ihr zur Verfügung stehenden Rahmen äußerst aktiv. In der ersten Wahlperiode vom Mai 1999 bis April 2003 wurden 697 Rechtsakte (Measures) im Rahmen der sekundären Gesetzgebung (Assembly Orders) beschlossen.¹³³ Seit 2008 wurden vom Westminster Parlament mit Legislative Competence Orders der NAW im Entscheidungsprozess über einzelne Gesetze immer neue Kompetenzen der Gesetzesausgestaltung übertragen. Das Select Committee on Welsh Affairs im Unterhaus stand der Übertragung von Gesetzgebungsbefugnissen an die NAW weit skeptischer gegenüber als diese, was zu Spannungen mit

131 Scully/Wyn Jones 2008: 61.

132 Ebda.

133 Münter 2005: 264.

der walisischen Exekutive und zwischen dem Londoner und dem Cardiff-Flügel der Labour Party führte.

Weiteres Indiz für die Sogwirkung des schottischen Vorbildes war die Einsetzung der Richard Commission¹³⁴ im Juli 2002, die ihren Bericht im März 2004 vorlegte. Sie schlug vor, auch legislative Befugnisse auf die NAW zu übertragen, Exekutive und Legislative in ihren Aufgaben deutlicher abzugrenzen, die NAW auf 80 Mitglieder zu erweitern und als Wahlsystem STV (Single Transferable Vote) einzuführen. Die Regierung Blair nahm einen Teil dieser Vorschläge 2005 in ihrem Weißbuch „Better Governance for Wales“ auf. Das Weißbuch bereitete den Weg für eine neue gesetzliche Regelung der walisischen Selbstregierung, den Government of Wales Act (GOWA, 2006), der als Einstieg in die legislative Devolution und damit die Transformation der walisischen Selbstverwaltung in eine begrenzte Selbstregierung interpretiert werden kann. Die neue Regierungskoalition von Labour Party und Plaid Cymru 2007 operierte erstmals im Kontext des GOWA.

Der GOWA sieht u. a. vor: (1) Die juristische Trennung der Regierung (Welsh Assembly Government) von der parlamentarischen Versammlung (NAW) (2) Die Assembly erhält das Recht, über ihre Ausschussstruktur zu entscheiden (3) Die Assembly entscheidet über den Haushalt der Minister (4) Die Gesetzesimplementierung wird zur alleinigen Aufgabe der Minister (5) Die Assembly kann dem Londoner Walesminister „Orders in Council“ (Legislative Competence Orders) vorschlagen. Wenn diesen das Londoner Parlament zustimmt, kann die Assembly in dem durch die Orders gesteckten Rahmen selbständig entscheiden („make Measures“). (6) Der Assembly kann auch die primäre Gesetzgebung in den übertragenen Aufgabengebieten zukommen, wenn zwei Drittel der Mitglieder der Assembly sich für ein Referendum zum Übergang von der exekutiven zur legislativen Devolution aussprechen und das dann abgehaltene Referendum erfolgreich ist.

Die neue Regierungskoalition hatte sich in ihrem Koalitionsvertrag¹³⁵ darauf geeinigt, die Autonomiepotentiale des GOWA voll auszuschöpfen. Hierzu gehört auch, die Möglichkeit, ein Referendum abzuhalten, um den Übergang zur legislativen Devolution zu erreichen. Eine „All Wales Convention“ koordiniert eine nationale Debatte zu diesem Thema und den Aussichten für ein späteres Referendum zur Einrichtung eines walisischen Parlaments. Die Beteiligung der walisischen Nationalisten an der Regierung, den bisherigen Gegenspielern der Labour Party, verstärkte die „Parlamentarisierung“ der walisischen Selbstverwaltung

134 Commission on the Powers and Electoral Arrangements of the National Assembly for Wales: Report of the Richard Commission, o. O. 2004. Ausführlicher McAllister 2005.

135 One Wales. A progressive agenda for the government of Wales. An agreement between the Labour and Plaid Cymru Groups in the National Assembly, Cardiff 2007.

Tabelle 12 Vetopunkte bei der Gesetzgebung in Wales unter exekutiver Devolution

	Walesminister	UK Parlament	NAW	walisischer Wähler
Westminster Gesetzgebung zur Übertragung von Kompetenzen an die NAW	ja	ja	nein	nein
Sekundäre Gesetzgebung der NAW	nein	nein	ja	nein
Government of Wales Bill	ja	ja	nein	nein
Legislative Competence Orders, LCOs	ja	ja	ja	nein
Assembly Measures innerhalb der LCOs	Begrenzt, z. B. bei Folgen für non-devolved matters	nein	ja	nein
Übergang zur legislativen Devolution (durch Referendum)	ja	ja	ja. Ein Drittel der NAW, d. h. Labour hat ein sicheres Veto	ja
Gesetzgebung des walisischen Parlaments (nach Referendum)	Begrenzt	nein	ja	nein

Quelle: Paun 2006: 13.

auch durch die Einrichtung eines eigenen Unterbaus für die Arbeit des Deputy First Minister (Plaid Cymru), sowie die Fortführung von Mechanismen gemeinsamer Regierungsführung, wozu ein Koalitionsausschuss unter Beteiligung der Parteichefs und der Parteigeschäftsführer, insbesondere zur Lösung von Koalitionskonflikten, gehört. Die Labour/Plaid Cymru-Koalition hatte auch eine Assembly-Kommission beschlossen¹³⁶, die sich mit der Frage der Finanzierung von Devolution beschäftigen sollte. Seit 2011 regiert in Wales eine Minderheitsregierung der Labour Party.

Am 3. März 2011 wurde in Wales das durch den GOWA 2006 ermöglichte Referendum abgehalten, das die exekutive Devolution in Wales in eine legislative umformen sollte. In den der walisischen Versammlung übertragenen Aufgabenbereichen sollte dem walisischen Parlament die primäre Gesetzgebungsverantwortung

136 Ab September 2008, geleitet von dem Ökonomen Gerald Holtham.

zukommen, also die Zustimmung Londons entfallen. Die Referendumsfrage lautete: „Do you want the Assembly now to be able to make laws on *all* matters in the 20 subject areas it has powers for?“ Nur 35,2 % der Wahlberechtigten beteiligten sich an der Abstimmung, was etwas über die gesellschaftliche Bedeutung des walisischen Parlaments aussagt. 63,5 % stimmten mit Ja. Damit war der Übergang zur legislativen Devolution möglich. Aus dem Welsh Assembly Government wurde 2011 offiziell das Welsh Government.

Die konservativ-liberaldemokratische Koalitionsregierung beauftragte im Oktober 2011 die mit Vertretern aller walisischen Parteien besetzte Commission on Devolution in Wales (Silk Commission), sich Gedanken über die zukünftige Finanzausstattung der Welsh Assembly und deren Kompetenzen zu machen. Die Silk Commission veröffentlichte ihre Ergebnisse in zwei Schritten. Im November 2012 äußerte sich die Kommission zu Finanzfragen. Sie machte 33 Vorschläge, die in der Summe der walisischen Regierung die Verantwortung für ein Viertel ihres Budgets übertragen sollten. Die Koalitionsregierung setzte diese Vorschläge im Wales Act 2014 um. Die Devolution der Steuererhebung soll mit weniger wichtigen Steuern 2018 beginnen und ab 2020 soll die walisische Regierung das Recht haben, Einkommensteuersätze zu variieren, wenn die Waliser in einem Referendum zustimmen. In seiner Haushaltsrede im November 2015 im Unterhaus stellte allerdings der Schatzkanzler George Osborne in Aussicht, dass die Regierung auf ein Referendum verzichten könne.

Der zweite Teil des Kommissionsberichts zu den neuen Kompetenzen des walisischen Parlaments wurde im März 2014 vorgelegt („Silk II“). Er machte 61 Vorschläge, u. a. die Vergrößerung der Zahl der walisischen Parlamentarier (wie schon die Richard Commission vorgeschlagen hatte), um deren Arbeitslast zu verringern, neue Kompetenzen für Energieprojekte, Wasserversorgung, Verkehr, Polizei und Strafrecht. Wie in Schottland sollte das dem Prinzip von Devolution eigentlich nicht entsprechende „reserved powers“-Modell eingeführt werden. Das neue Wales Gesetz sollte also nur noch die Kompetenzen Londons auflisten (reserved powers), alles was nicht unter diese fällt, wäre dann automatisch in der Kompetenz der Welsh Assembly. Die meisten Vorschläge von Silk II wurden im überparteilichen St. David's Day Agreement übernommen, das die Regierung als Berücksichtigung walisischer Belange angesichts des Schottland-Referendums und seiner Folgen präsentierte. Mit dem command paper „Powers for a Purpose: Towards a Lasting Devolution Settlement for Wales“ machte sich die Koalitionsregierung das St. David's Day Abkommen zu Eigen. Nach der Wahl 2015 kündigte die konservative Regierung ein neues Wales Gesetz an.

Der Gesetzesentwurf sah vor, dass die Welsh Assembly selbst über ihren Namen, ihre Größe, ihre Geschäftsordnung und das Wahlgesetz entscheiden können sollte. Ebenfalls enthalten ist das reserved powers-Modell. Die Übertragung

der Rechte für Polizei und Justiz schlug die Regierung nicht vor. Das Recht, die Einkommensteuer zu variieren, wurde von der walisischen Regierung abgelehnt, solange keine bessere Finanzausstattung für Wales gesichert sei. Das Gesetzesvorhaben geriet auch in Schwierigkeiten, weil Forderungen laut wurden, eine endgültige Devolution-Regelung für Wales in den Kontext einer UK-weiten Devolution-Politik zu stellen. In Wales wird deutlich, dass die Vertiefung der Devolution, anders als in Schottland, ein „top-down“-Prozess der politischen Eliten in London und Cardiff ist, nicht zuletzt getrieben von der schottischen Herausforderung und gemeint als Kompensation für Konzessionen an Schottland.

2.3.2 Wahlen und Regierungen

Wie in Schottland finden in Wales in der Regel alle vier Jahre Parlamentswahlen statt. Im Vergleich zu Schottland ist das walisische Interesse an der erreichten Form von Devolution weniger stark ausgeprägt, was sich auch an der Wahlbeteiligung bei Wahlen zur NAW ablesen lässt. Ein Grund für die schwache Wahlbeteiligung mag auch die anfängliche Begrenzung der Tätigkeit der NAW auf die weniger bedeutende sekundäre Gesetzgebung sein. Wichtiger aber ist, dass in Wales sowohl die politische Mobilisierung der nationalen Identität als auch die Aversion gegen die Londoner Parteien weit weniger ausgeprägt ist als in Schottland. Parteipolitisch dominiert wird Wales von der Labour Party. Das Wahlergebnis von 2007 legte einigen Kommentatoren die falsche Vermutung nahe, dass die bisherige parteipolitische Dominanz der Labour Party in Frage stehe.¹³⁷ Die Labour Party war an allen Regierungen beteiligt, was aber keine bedingungslose Unterstützung der Londoner Zentralregierung bedeutete. Bestes Indiz hierfür ist das Scheitern Alun Michaels, den Premierminister Tony Blair gegen den Willen der Parteibasis in Wales als ersten Regierungschef installierte. Plaid Cymru hat es nicht geschafft, in Wales ihre begrenzte Wählerunterstützung entscheidend zu erweitern und sich auch als Alternative zur Labour Party zu präsentieren. Anders als in Schottland gelang es UKIP bei den Wahlen 2016, sich in der walisischen Politik zu etablieren. Die Labour Party blieb 2016 stärkste Partei in Wales mit 34,7 % der Stimmen (–7,6 %), gefolgt von den Konservativen 21,1 % (–3,9 %), Plaid Cymru 20,5 % (+1,3 %), UKIP (12,5 %) und den Liberaldemokraten 7,7 % (–2,9 %). Die neue Minderheitsregierung von Labour und Liberal Democrats konnte nur ins Amt kommen, weil mit Plaid Cymru ein Abkommen geschlossen wurde (The Compact to Move Wales Forward, 2016), das Plaid Cymru durch die Mitwirkung in drei

137 Scully/Elias 2008.

Tabelle 13 Die walisischen Regierungen

	1999	2003	2007	2011	2016
Regierungschef (First Secretary bis 2000, First Minister)	Alun Michael (Lab) (Rücktritt wegen fehlenden Rückhalts in der eigenen Partei) 2000; 2000–2003 Rhodri Morgan (Lab)	2003–2007 Rhodri Morgan (Lab)	2007–2009 Rhodri Morgan (Lab) 2009–2011 Carwyn Jones (Lab)	2011–2016 Carwyn Jones (Lab)	2016– Carwyn Jones (Lab)
Regierungstypus	Minderheitsregierung einer Partei, bis 2000; dann Koalitionsregierung	Koalitionsregierung	Koalitionsregierung	Minderheitsregierung	Minderheitsregierung
Regierungsparteien	Labour Party bis 2000; dann Labour Party/ Liberal Democrats	Labour Party/ Liberal Democrats	Labour Party/ Plaid Cymru	Labour Party	Labour Party/ Liberal Democrats

„liaison committees“ Mitsprache in den Feldern Gesetzgebung, Finanzen und Verfassungsfragen garantiert.

Ähnlich wie in Schottland spielt die Offenheit der Regierung und ihre Diskursfähigkeit eine große Rolle für das Selbstverständnis der walisischen Selbstverwaltung. Seit dem 13. März 2000 werden die Kabinettsprotokolle regelmäßig auf der website der NAW veröffentlicht.¹³⁸

Das walisische Parlament besteht aus 60 nach dem AMS-Wahlsystem gewählten „Abgeordneten“ (MWAs¹³⁹). 40 Sitze werden auf Wahlkreisebene besetzt und 20 durch Regionallisten, entsprechend der Regionaleinteilung der Europawahlen als für diese noch in Wahlkreisen gewählt wurde und nicht, wie heute, mit Hilfe von Parteilisten.

In der europäischen Politik ist Wales in einer ähnlichen institutionellen Form wie Schottland präsent. Anders als die schottische Regierung hat sich die walisische aber entschlossen, auch direkt (ohne den Umweg über den britischen Stän-

¹³⁸ Lynch 2006: 420.

¹³⁹ Members of the Welsh Assembly.

Tabelle 14 Die Wahlen zum walisischen Parlament

Wahlbeteiligung in %

1999	2003	2007	2011	2016
46,2	38,2	43,5	42,0	45,3

Wahlergebnisse

60 Mandate

Partei	1999	2003	2007	2011	2016
Welsh Labour Party	<u>28</u>	<u>30</u>	<u>26</u>	<u>30</u>	<u>29</u>
Plaid Cymru	17	12	15	11	12
Welsh Conservative Party	9	11	12	14	11
Welsh Liberal Democrats	6	6	6	5	1
UKIP Wales	–	–	–	–	7
Andere	–	1	1	0	0

Quellen: Münster 2005: 262; Scully/Wyn Jones 2007: 56; Website der National Assembly for Wales; BBC.

digen Vertreter) bei der Kommission vorstellig zu werden.¹⁴⁰ Die Walisische National Assembly schloss sich im Jahr 2000 dem Wales European Centre (WEC) in Brüssel an, um damit von der Kompetenz der walisischen Vertretung zu profitieren und auch zu demonstrieren, dass Wales mit einer Stimme in Europa spricht. Es erwies sich allerdings rasch, dass es unmöglich war, eine Linie mit der Vielzahl walisischer Interessengruppen zu finden. Gemeinsame Äußerungen auf kleinstem gemeinsamem Nenner kamen in die Schusslinie der Assembly, die gefragt werden wollte, wenn Stellungnahmen in ihrem Namen abgegeben wurden. Dieses Problem stellte sich immer mehr, je mehr sich die Assembly als eine Art Parlament verstand. 2002 richtete die Assembly eine eigenständige Repräsentation des Welsh Assembly Government ein. Sie residiert zwar mit dem WEC im Wales House bzw. Tŷ Cymru, aber nach schottischem Vorbild strikt von diesem getrennt. Sowohl in Schottland als auch in Wales wurde die Exekutivlastigkeit der Brüsseler Vertretung als Problem wahrgenommen. Durch parlamentarische Bemühungen um

140 Macphail 2008: 21.

eine effiziente Kontrolle der Exekutive in europäischen Angelegenheiten¹⁴¹ kann diese nicht ausgeglichen werden. 2005 eröffneten deshalb die National Assembly und das schottische Parlament eigene Informationsbüros in Brüssel.¹⁴²

2.4 Politik in Nordirland

2.4.1 Der Nordirlandkonflikt

Die vorherrschende Wahrnehmung des Nordirlandkonflikts stellt zumindest in der Bezeichnung der Kombattanten die religiöse Dimension in den Vordergrund. Katholiken kämpfen gegen Protestanten. Dies ist aber nicht nur eine verkürzte, sondern auch eine irreführende Charakterisierung der entscheidenden Konfrontationsursache. Religion ist nur eine wichtige Markierung im Konflikt befindlicher Gruppenidentitäten, sicherlich aber nicht die Ursache oder der Auslöser des Nordirlandkonflikts. Sucht man nach religiös motiviertem Sektierertum wird man nicht bei den großen christlichen Kirchen fündig. Am ehesten noch erfüllt die von Ian Paisley, dem ehemaligen Parteichef der Democratic Unionist Party (DUP), gegründete Free Presbyterian Church die „Anforderungen“, die an Religionskrieger gestellt werden, wie religiöse Intoleranz, Aufruf zum Hass von Andersdenkenden und das Pflegen des katholischen Feindbildes (Der Papst als Antichrist).¹⁴³ Bemerkenswert ist allerdings, dass die Evangelikalen sich heute stärker nicht politisch begründeten moralischen Glaubensfragen zuwenden, was zu einer Aufweichung der harten Haltung der DUP im Nordirlandkonflikt beitrug.¹⁴⁴

Religiöse Markierungen des nordirischen Gruppenkonflikts haben historische Ursachen.¹⁴⁵ Diese reichen zurück bis zu den Plantations im 16. und 17. Jahrhundert, die der Krone freundliche protestantische (anglikanische, aber auch presbyterianische) Siedler aus Schottland und England ins Land brachten. Sie reflektieren auch den sozialen und politischen Konflikt zwischen protestantischen Grundherrschaft und katholischen Pächtern, sowie zwischen der protestantischen Administration der Krone in Irland und ihren mehrheitlich katholischen Untertanen. Auf irischem Boden wurde zudem die Niederlage der katholischen Dynastie der Stuarts und damit einhergehend einer der zahlreichen Aufstandsbewegungen gegen die Londoner Fremdherrschaft besiegelt. Gerade diese Aufstandsbewegungen

141 Zur Arbeit des Europaausschusses im schottischen Parlament vgl. Raunio/Wright 2006.

142 Moore 2007.

143 Vgl. Bruce 1986; Abele Mac Iver 1987.

144 Ganiel 2006; Southern 2005.

145 Zum historischen Hintergrund ausführlicher: Elvert 1993.

waren aber nicht unbedingt immer klar nach religiösen Bekenntnissen zuordenbar. Bei den Aufständen der United Irishmen von 1798 und 1803, beispielsweise, spielten Protestanten, wie der irische Nationalheld Theobald Wolf Tone, eine prominente Rolle. Dennoch setzte sich im 19. Jahrhundert der Mythos einer kolonialisierten „irischen Nation“ durch. Irland wurde politisch neu „erfunden“ als ein in Rückständigkeit gehaltenes Agrarland mit unterdrückter Landessprache (gaelisch) und unterdrückter Religion (Katholizismus).

Geschichte wurde so zum Material der Identitätsbildung. Von politischer Bedeutung wurde dies nicht nur im 19. Jahrhundert als Begründung für Forderungen nach irischer Selbstverwaltung („home rule“). Sondern erst recht nach der Teilung der Insel in den irischen Freistaat im Süden und Nordirland als Teil des Vereinigten Königreichs im Norden im Jahre 1921 als Ergebnis des von der IRA (Irish Republican Armee) geführten Unabhängigkeitskrieges bzw. des „Government of Ireland Act“ (1920), der die Teilung Irlands im britischen Parlament besiegelte. Nun wurde es sowohl für die protestantische als auch für die katholische Gemeinschaft wichtiger als zuvor, in der neuen Konstellation politischer Konfrontation und angesichts der Ansprüche des Freistaats auf das gesamte Territorium der Insel, Begründungen für ihre Gruppenidentitäten zu finden.

Der Rückgriff auf historische Ereignisse konstituierte Kontexte, die zwar immer auch im Zusammenhang mit religiösen Traditionen interpretiert werden konnten, aber doch in erster Linie unterschiedliche Loyalitäten begründen sollten. Auf der katholischen Seite war dies die Loyalität zum Freistaat, also zur irischen Unabhängigkeit. Für die Katholiken in Nordirland bedeutete dies den Wunsch nach einer Wiedervereinigung Irlands und damit des Anschlusses Nordirlands an (seit 1949) die Republik Irland. Die historische Untermauerung solcher Ziele fanden sich in der Glorifizierung eines „golden age of Irish civilization“ im ersten nachchristlichen Jahrtausend sowie im historischen Material der irischen Aufstände, zuletzt des Osteraufstandes 1916 mitten im Ersten Weltkrieg, der von der britischen Regierung besonders blutig beendet wurde. Die Verfassung der irischen Republik enthielt bis 1998 den Anspruch auf die gesamte Insel. Die Möglichkeit einer Wiedervereinigung beim Einverständnis aller Gesellschaftsgruppen wurde im Karfreitagsabkommen von 1998, das den gegenwärtigen Status Nordirlands bestimmt, ausdrücklich eingeräumt. Noch heute existieren zahlreiche gesamtirische Organisationen, z.B. Gewerkschaften. Nordiren haben die Staatsbürgerschaft der irischen Republik. Die frühere Staatspräsidentin der irischen Republik (1997–2011), Mary McAleese, kam aus Nordirland. Der Kern der Gruppenidentität für die Katholiken ist also nicht die Religionsfrage, sondern die Loyalitätsfrage, das Bekenntnis zur irischen Republik und der irischen Einheit. Es ist deshalb sinnvoller von Nationalisten als von Katholiken zu sprechen, wenn von der einen Seite im Nordirlandkonflikt die Rede ist.

Auf der anderen, der protestantischen Seite des Nordirlandkonflikts, ist entsprechend der Begriff „Unionisten“ vorzuziehen. Die Loyalität der Unionisten gehörte und gehört der Krone und dem Vereinigten Königreich. Auch hier ist Geschichte lebendig. Der Oranierorden erinnert an die protestantische Unterstützung in Nordirland von Wilhelm von Oranien und seiner Frau Maria, die nach der Glorious Revolution von 1689 den britischen Thron bestiegen. In der „Marching Season“, also der Zeit der Aufmärsche vom Frühjahr bis zum Sommer, gedenken die Unionisten jedes Jahr der Heldentaten und des zähen Überlebenswillens ihrer Vorfahren im 17. Jahrhundert, wie den „Apprentice Boys“, mit deren Hilfe 1689 angeblich Londonderry 105 Tage der Belagerung durch Truppen des katholischen Stuart-Königs Jakob II. widerstand.¹⁴⁶ Oder der Schlacht am Boyne-Fluss 1690, die die endgültige Niederlage der katholischen Stuart-Herrscherfamilie Großbritanniens in Irland besiegelte.

Nach der Teilung der Insel verlagerte sich der Loyalitätskonflikt zwischen Unionisten und Nationalisten in den Norden und mischte sich mit Formen der sozialen, politischen und wirtschaftlichen Diskriminierung. Angefangen beim Mehrfachstimmrecht für Landbesitzer (meist Unionisten) bei Kommunalwahlen über die Manipulation von Wahlkreisgrenzen (zugunsten der Unionisten), über die bevorzugte Vergabe von Kommunalwohnungen und Arbeitsplätzen an Unionisten bis hin zu einer fast vollständig unionistisch dominierten Polizei.¹⁴⁷ Politisiert wurde dieser Loyalitätskonflikt zunächst im Rahmen der weltweiten Bürgerrechtsbewegungen nach dem Vorbild der USA Ende der 1960er Jahre. In Nordirland mobilisierte die NICRA (Northern Ireland Civil Rights Association).¹⁴⁸ Aus dieser Zeit stammen jene (marxistisch inspirierten) Interpretationen des Nordirlandkonfliktes, die in der Mischung von gesellschaftlicher Diskriminierung und Bürgerrechtsprotest eine Form des Klassenkampfes sahen.¹⁴⁹

Sowohl die Interpretation des Nordirlandkonflikts als Religionskrieg als auch als eines Klassenkampfes verwechselt Manifestationen und Ursachen des Konflikts. Religiöse wie sozio-ökonomische Gruppenmerkmale sind Material des Loyalitätskonflikts zwischen Unionisten und Nationalisten. Beide Gruppen sind exklusiv auf sich bezogen. Es ist in Nordirland durch die soziale Segregation (einschließlich der Segregation des Schulwesens und von Wohngebieten) möglich, ein Leben ohne echten Kontakt zu den Angehörigen der anderen Gruppe zu führen. Der Loyalitätskonflikt ist der einzige gesellschaftliche Cleavage. Es gibt keine „cross-

146 Dies ist allerdings nicht ganz richtig. Die 13 Lejrungen (apprentice boys) die am 7.12.1689 die Stadttore verschlossen hielten, versuchten lediglich den Entsatz einer hauptsächlich protestantischen Garnison durch ein katholisches Regiment zu verhindern. Vgl. Elvert 1993: 252.

147 Sturm 1998.

148 Zum Hintergrund: Prince 2012.

149 Zwei Beispiele: Devlin 1972; Krämer 1972.

cutting cleavages“, die überlappende Mitgliedschaften in gesellschaftlichen Zusammenhängen begründen würden und helfen könnten, den Loyalitätskonflikt abzumildern. Die Exklusivität der Gruppenzugehörigkeit erleichtert ein Freund-Feind-Denken und ein Denken in Nullsummenspielen. Jede Konzession an das andere Lager kann als Verlust der eigenen Position interpretiert werden. Verschärft wird ein solches Denken dadurch, dass beide Lager, die Unionisten und die Nationalisten, sich in einer latenten Bedrohung durch Furcht vor einer Minderheitenposition befinden, in der Nullsummenspiele ja erst recht gefährlich bis existenzbedrohend werden. Die Nationalisten sehen sich in Nordirland als Minderheit. Dieses Problem könnte durch ein vereintes Irland beseitigt werden, aber dann würden die Unionisten zu einer Minderheit im Lande, was sie nur darin bestärken kann, bereits heute ihre Loyalität zum Vereinigten Königreich zu betonen. Im Extremfall ist aus unionistischer Sicht selbst ein unabhängiges Nordirland (Ulster) jeder Form der staatsrechtlichen Integration in ein vereinigtes Irland vorzuziehen.¹⁵⁰

Die skizzierte „doppelte Minderheitenposition“ kreiert ein Dilemma, aus dem es keinen Ausweg zu geben schien, zumal die „Schutzmacht“ oder der „Schiedsrichter“ britische Zentralregierung ausfiel.¹⁵¹ Aus nationalistischer Sicht war der britischen Regierung vorzuwerfen, dass sie nicht bereit war, sich neutral zu verhalten, als sie 1969 Truppen in Nordirland stationierte, um die Straßenschlachten zwischen Unionisten und Nationalisten zu beenden. Spätestens mit dem Bloody Sunday des Jahres 1972, also mit dem Tod von 14 unbewaffneten Demonstranten im Kugelhagel britischer Fallschirmjäger, war jegliche Vertrauensbasis im nationalistischen Lager in die britische Nordirlandpolitik zerstört. Aber auch den Unionisten war eine britische Intervention alles andere als geheuer, da die britische Regierung sie zu einer Machtteilung mit den Nationalisten und zur Anerkennung einer Rolle der irischen Republik in der Innenpolitik Nordirlands zwingen wollte.

2.4.2 Nordirland nach dem Karfreitagsabkommen

Das Karfreitagsabkommen (Belfast Agreement)¹⁵² vom 10. April 1998 setzte dem bewaffneten Kampf in Nordirland ein Ende, auch wenn das Abkommen nicht unmittelbar, das Ende von blutigen Übergriffen aus beiden Lagern bedeutete. Die beschlossenen Vereinbarungen binden die beiden Konfliktparteien fast vollständig

150 Und dies nicht erst seit des Beginns des Nordirlandkonflikts. Vgl. Helle 1999; Crighton/Abele Mac Iver 1991.

151 Bew/Patterson 1985.

152 The Agreement reached in the multi-party negotiations 1998, London.

Tabelle 15 Das Karfreitagsabkommen

Verhandlungspaket 1 (Strand One)	Verhandlungspaket 2 (Strand Two)	Verhandlungspaket 3 (Strand Three)	Weitere Bestimmungen
Institutionen (Devolution, Northern Ireland Assembly mit 108 Mitgliedern, Power-Sharing, Allparteienregierung, Kompetenzen des Westminster-Parlaments, Civic Forum als zivilgesellschaftliches Beratungsorgan)	Nord-Süd Ministerrat (Nordirland-Republik Irland)	Britisch-irischer Rat (Regierungen UK, Irland, Nordirland, Schottland, Wales, Isle of Man, Kanalinseln und weitere eventuelle Gebiete mit Devolution) Britisch-irische Regierungskonferenz (Regierungen UK-Irland)	Rechte, Schutzrechte, Chancengleichheit, Entwaffnung, Sicherheit, Polizei und Justiz, politische Gefangene

ein. Es zeigte sich im Vorfeld, dass andere Strategien, wie das Bemühen von Premierminister John Major, nur mit den gemäßigten Kräften beider Lager, also den Ulster Unionists und der nationalistischen SDLP (Social Democratic and Labour Party), zu verhandeln, zum Scheitern verurteilt waren.¹⁵³ So risikoreich und moralisch problematisch dies auch war, nur die Einbeziehung von Sinn Féin, dem politischen Arm der IRA, und der DUP Ian Paisleys machten einen Waffenstillstand und letztendlich die Entwaffnung der Paramilitärs möglich. Ohne Waffenruhe hätte es keine Verhandlungen gegeben. Ohne Einbeziehung der radikalen Parteien hätten die Kompromisse unter Verweis auf die „wahren“ Vertreter der nationalistischen und unionistischen Interessen keine stabilen Mehrheiten bei Wahlen gefunden.

Ganz war und ist damit das Risiko der Abspaltung militanter Gruppen auf beiden Seiten nicht gebannt, wie einzelne Anschläge immer wieder belegen, ebenso wie das Problem ungelöst blieb, was aus der terroristisch-kriminellen Grauzone werden soll, in denen sich viele bewaffnete Extremisten bewegen, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Die Führung der radikalen Parteien versuchte durch taktische Züge im Umfeld der Kompromissfindung, die eigene Basis von ihrer fortwährenden Treue zur gemeinsamen Sache zu überzeugen. So ließ die IRA (wie auch die unionistischen Paramilitärs) die im Karfreitagsabkommen gesetzte Frist von zwei Jahren zur Abgabe ihrer Waffen verstreichen. Und die DUP bestand auf einer glaubhaften Erklärung der IRA zur Abkehr vom bewaffneten Kampf und der nachprüfbaren Zerstörung ihrer Waffen.¹⁵⁴ Diese wiederum wurde von einer sub-

¹⁵³ Ausführlicher: O’Leary 1997.

¹⁵⁴ Zwischen Juli und September 2005 wurden die Arsenale der IRA zerstört.

Tabelle 16 Die Regierung Nordirlands nach dem Karfreitagsabkommen

Zeitraum	Status Nordirlands
Dezember 1999–Februar 2000	Devolution
Februar 2000–Mai 2000	Direktregierung durch Nordirlandministerium
Mai 2000–November 2001	Devolution „ausgesetzt“ (Direktregierung)
November 2001–Oktober 2002	Devolution
Oktober 2002–Mai 2007	Devolution „ausgesetzt“ (Direktregierung)
seit Mai 2007	Devolution

stantiellen Polizeireform in Nordirland abhängig gemacht, die die unionistische Dominanz in den Polizeikräften beendet. Letztendlich wurde durch die Manöver der radikalen Parteien zur „Gesichtswahrung“¹⁵⁵ das Karfreitagsabkommen von 1998 nach einer Phase der fortwährenden „Nachverhandlungen“¹⁵⁶ erst 2007, also fast 10 Jahre später, wirksam, nachdem die britische und die irische Regierung auch glaubhaft klar gemacht hatten, dass dies die letzte Chance für eine nordirische Selbstregierung im Rahmen der Devolution-Politik sei. Die Alternative der dauerhaften Direktregierung Nordirlands durch das Londoner Nordirlandministerium war ohnehin fast zur Regel geworden und stand deshalb umstandslos bereit.

Dass die nordirische Bevölkerung beider Lager sich heute von den radikalen Vertretern des Unionismus, der DUP, und des Nationalismus, Sinn Féin¹⁵⁷, besser vertreten sehen als von den gemäßigten, zeigen die Wahlergebnisse. Seit der ersten Wahl zur nordirischen Versammlung hat sich der Sitz- und Stimmenanteil der radikalen Nationalisten (SF) und der radikalen Unionisten (DUP) stetig vergrößert. Die gemäßigten Parteien waren die Verlierer des Nachverhandlungsprozesses. Besonders innerhalb der Ulster Unionist Party¹⁵⁸ blockierte der Flügel der Ei-

155 Vgl. Ganiel 2007.

156 Darunter zwei Regierungsabkommen zwischen der Republik Irland und dem Vereinigten Königreich zur Präzisierung des Karfreitagsabkommens: „Proposals by the British and Irish Governments for a Comprehensive Agreement“ (2004) und „Agreement at St Andrews“ (2006).

157 Bean 2007; Evans/Tonge 2013.

158 Walker 2004.

Tabelle 17 Wahlen zur nordirischen Versammlung (Sitzverteilung und Stimmenanteil, 1. Präferenz* in %). Insgesamt 108 Mandate.

Partei	1998	2003	2007	2011	2016
DUP	20 (18,1 %)	30 (25,7 %)	36 (30,1 %)	38 (30,0 %)	38 (29,2 %)
SF	18 (17,6 %)	24 (23,5 %)	28 (26,2 %)	29 (26,9 %)	28 (24,0 %)
UUP	28 (21,3 %)	27 (22,7 %)	18 (14,9 %)	16 (13,2 %)	16 (12,6 %)
SDLP	24 (22,0 %)	18 (17,0 %)	16 (15,2 %)	14 (14,2 %)	12 (12,0 %)
APNI	6 (6,5 %)	6 (3,7 %)	7 (5,2 %)	8 (7,7 %)	8 (7,0 %)
Green Party	0 (0,1 %)	0 (0,4 %)	1 (1,7 %)	1 (0,9 %)	2 (2,7 %)
PUP**	2 (2,5 %)	1 (1,2 %)	1 (0,6 %)	0 (0,2 %)	0 (0,9 %)
UKUP	5 (4,5 %)	1 (0,8 %)	0 (1,5 %)	–	–
NIWC	2 (1,6 %)	1 (0,8 %)	–	–	–
TUV	–	–	–	1 (2,5 %)	1 (3,4 %)
PBPA	–	–	–	0 (0,8 %)	2 (2,0 %)
UKIP	–	–	–	0 (0,6 %)	0 (1,5 %)
Konservative	–	–	–	–	0 (0,4 %)
Northern Ire- land Labour Representation Committee	–	–	–	–	0 (0,2 %)
Andere/ Unabhängige	3 (5,8 %)	1 (4,5 %)	1 (4,5 %)	1 (3,0 %)	1 (4,3 %)
Wahlbeteiligung	68,8 %	63,1 %	62,3 %	54,7 %	54,2 %

* Gewählt wurde mit dem Single Transferable Vote-System (STV).

** Ausführlicher zur PUP, Edwards 2010.

DUP = Democratic Unionist Party; SF= Sinn Féin; UUP = Ulster Unionist Party; SDLP = Social Democratic and Labour Party; APNI (Alliance Party of Northern Ireland) = überkonfessionelle Partei; PUP = Progressive Unionist Party; UKUP = United Kingdom Unionist Party; NIWC = Northern Ireland Women's Coalition; TUV = Traditional Unionist Voice, PBPA = People Before Profit Alliance; UKIP = United Kingdom Independence Party.

Quelle: Russell 2011: 23 f.; BBC.

nigungsgegner (Young Unionists und Oranierorden)¹⁵⁹ die Parteispitze um David Trimble, der trotz Friedensnobelpreises letztendlich sein Amt in der Partei und als First Minister verlor.

Das Karfreitagsabkommen setzt nicht zuletzt auf konkordanzdemokratische Elemente, um Regieren in Nordirland überhaupt zu ermöglichen. Nordirland muss von einer Allparteienkoalition regiert werden, in der die Parteien in der nordirischen Versammlung nach der Stärke ihrer Parlamentsfraktionen vertreten sind. Die Berechnung der Zuteilung von Ministersitzen nach d'Hondt vermeidet die Transaktionskosten von Koalitionsverhandlungen¹⁶⁰ und mögliche Gruppenkonflikte. Zunächst wurden sowohl der „First Minister“ als auch sein Stellvertreter gemeinsam über Gruppengrenzen hinweg gewählt. Im St. Andrews Abkommen von 2006 wurde der Auswahlprozess vollständig entpolitisiert. Die größte Partei der größten selbstdefinierten Gruppe (Unionisten/Nationalisten) im Parlament bestimmt den First Minister und die größte Partei der zweitgrößten selbstdefinierten Gruppe dessen Stellvertreter. Damit waren und sind Nationalisten und Unionisten jeweils in diesen Ämtern vertreten. Die nordirische Regierung hat also eine unionistisch-nationalistische Doppelspitze.

Unionisten und Nationalisten haben Vetopositionen. Von jedem Parlamentarier wird verlangt, dass er seine Gruppenzugehörigkeit (oder das Fehlen einer solchen deklariert). Für die Konfliktparteien wichtige Beschlüsse in der nordirischen Versammlung werden in zwei Verfahren mit jeweils doppelten Mehrheiten gefasst. Welches Verfahren angewandt wird, hängt von der Materie ab, die zur Entscheidung entsteht. Schon 30 der 108 Abgeordneten können eine Abstimmung mit doppelter Mehrheit fordern, wenn sie nicht ohnehin vorgesehen ist. Das erste Verfahren ist das der parallelen Zustimmung der Mehrheit der anwesenden und abstimmenden Abgeordneten und der Mehrheit der anwesenden und abstimmenden Abgeordneten sowohl der unionistischen als auch der nationalistischen Gruppe. Eine alternative Methode der doppelten Mehrheit ist die Gewichtung. Das heißt 60 % der anwesenden und abstimmenden Mitglieder der Versammlung müssen zustimmen, wobei sowohl unter den Unionisten als auch unter den Nationalisten 40 % dafür sein müssen.

Nicht immer geregelt sind die proportionale Besetzung von Ämtern nach der Zuordnung Unionisten/Nationalisten, sowie die Proportionalität bei der Zuweisung von Finanzen und bei Aufgaben in der Verwaltung. Für die nordirische Verwaltung gelten die nicht nach Unionisten und Nationalisten differenzierenden Regeln des britischen Civil Service. Anders ist dies im nordirischen Polizeidienst, der Gruppenparität bei seinem Personal anstrebt. Die Finanzaufweisung für Nord-

159 Vgl. Kaufman/Patterson 2006.

160 McGarry/O'Leary 2006: 264.

Irland durch die Zentralregierung erfolgt nicht nach unionistischer oder nationalistischer Gruppenzugehörigkeit, sondern nach der Barnett-Formel. Ebenso wenig wie eine Finanzautonomie sieht das Karfreitagsabkommen eine Selbstverwaltungsautonomie der Konfliktparteien vor. Vielmehr wird die gesellschaftliche Versäulung als Problem gesehen und nicht als Lösung für eine friedliche Zusammenarbeit.

Das Karfreitagsabkommen kombiniert ein konkordanzdemokratisches Entscheidungsverfahren mit einem integrationistischen Gesellschaftsideal. Konkret wird dieser die Nationalisten und die Unionisten „versöhnende Impetus“ durch den Bezug auf die Menschenrechte (Einrichtung einer gruppenübergreifenden Northern Ireland Human Rights Commission¹⁶¹), der Einbeziehung Nordirlands in die gesamtbritische Equality Commission und der Einrichtung einer Northern Ireland Victims Commission. Die Gesetzlosigkeit der eigenen Ausübung quasi polizeiähnlicher Befugnisse von bewaffneten Extremisten in beiden Lagern soll durch einen lagerübergreifenden Northern Ireland Police Service (wegen der problematischen Abkürzung „Nips“ bei seiner Gründung 2001 umbenannt in Police Service of Northern Ireland, PSNI) überwunden werden. Die nordirische Zivilgesellschaft soll sich im Northern Ireland Civic Forum zusammenfinden und die Assembly in sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Angelegenheiten beraten.

Die nordirische gesellschaftliche Realität sieht noch weit weniger rosig aus. Entgegen aller Vorwürfe in der Wissenschaft an die Adresse konkordanzdemokratischer Ansätze, erweisen sich diese als realistisch. Die nicht zu leugnende Feststellung, dass politische Akkommodation und gesellschaftliche Segregation weiterhin nebeneinander bestehen, heißt ja nicht, dass gesellschaftliche Segregation aus konkordanzdemokratischer Sicht erwünscht ist. Die Schulen der Unionisten (Staatsschulen) und der Nationalisten (gleichermaßen subventionierte katholische Privatschulen) trennen die junge Generation. Nur drei bis vier Prozent der Schüler erhalten integrierten, also diese Trennung nicht beachtenden Unterricht. 2007 wurde nach offizieller Zählung die 47. Friedensmauer (peace wall) errichtet (Kosten: 250 000 Pfund), noch dazu auf dem Gelände einer „integrierten“ Schule.¹⁶² Nach inoffizieller Zählung trennen 83 Peace walls unionistische und nationalistische Wohngebiete, weit mehr als zu Hochzeiten des bewaffneten Konflikts.¹⁶³

Die Zivilgesellschaft Nordirlands bleibt gespalten¹⁶⁴, auch schon bei den Jugendlichen.¹⁶⁵ Deren populärste Organisationen sind der Orange Order (Mitglied-

161 Zu den Problemen der Kommission mit den Unionisten vgl. Munce 2014.

162 Wilford/Wilson 2008.

163 Vgl. Wilson 2008: 5.

164 Vgl. Tonge/Gomez 2015.

165 Vgl. Devine/Schubotz 2014.

Tabelle 18 Präferierte Konfliktlösung 2001–2013, in %

Unionisten	2001	2003	2005	2006	2007	2013
Nordirische Unabhängigkeit	8	6	10	5	4	3
<i>Devolution (Selbstverwaltung)</i>	65	68	66	81	72	66
Direct rule durch Londoner Nordirlandministerium	17	17	15	6	17	19
Vereinigung mit der Republik Irland	1	2	1	2	3	2
Nationalisten	2001	2003	2005	2006	2007	2013
Nordirische Unabhängigkeit	13	12	12	7	6	8
Devolution (Selbstverwaltung)	18	27	35	29	35	46
Direct rule durch Londoner Nordirlandministerium	7	7	3	3	4	6
<i>Vereinigung mit der Republik Irland</i>	49	38	39	48	47	28

Quelle: Dowds/Wilson 2008: 29; Murphy/Martin 2015: 418.

schaft: Unionisten) und die Gaelic Athletic Association (Mitgliedschaft: Nationalisten). Zur Jahrtausendwende hatten nur 57 % der Protestanten keine Einwände gegen religiöse Mischehen (Katholiken: 85 %). 62 % der Protestanten (67 % der Katholiken) würden lieber in einer religiös gemischten Region wohnen als in einer mit Gleichgesinnten.¹⁶⁶ Trotz der Realität von Devolution ist diese Lösung für die Nationalisten nur die zweitbeste nach der irischen Wiedervereinigung. Vom Civic Forum wird berichtet, dass es schon als Gewinn betrachtet wird, dass die Beteiligten überhaupt zusammenfanden und zusammenblieben.¹⁶⁷ Damit sind wir weit entfernt von einer zivilgesellschaftlichen Auflösung des Loyalitätskonfliktes. Dieser ist eben nicht nur sozial konstruiert, wie einige Kritiker des konkordanzdemokratischen Ansatzes behaupten¹⁶⁸, sondern hat eine materielle Basis in der nordirischen politischen Kultur. Bemerkenswert ist, wie stark die Praxis von Devolution diese „Lösung“ des Nordirlandkonflikts in der nordirischen Gesellschaft befestigt hat. Devolution war immer schon erste Präferenz im Lager der Unionisten. Inzwischen ist sie es auch im Lager der Nationalisten geworden und hat damit die irische Wiedervereinigung als wichtigstes Ziel der Nationalisten abgelöst.

¹⁶⁶ Vgl. Evans/O’Leary 2000: 82.

¹⁶⁷ Vgl. Bell 2004; McCall/Williamson 2001; Singstad Pålshaugen 2005.

¹⁶⁸ Vgl. die Beiträge der „social transformation“-Schule. Taylor 1994.

Deutlich wird die fortdauernde Lagerbildung auch bei den Wahlergebnissen in Nordirland bei allen Wahlen, den kommunalen, denen zur Assembly, zum Westminster und zum Europaparlament. Das nationalistische Lager erhielt bei den Wahlen zur nordirischen Versammlung 1998: 39,7 % der Stimmen, 2003: 40,5 %, 2007: 41,4 % und 2011: 41,1 %; das unionistische 1998: 46,4 %, 2003: 49,4 %, 2007: 47,1 % und 2011: 45,9 %. Die erste Assembly-Wahl war noch die am wenigsten vom Loyalitätskonflikt geprägte. Seither hat dessen Einfluss zumindest nicht abgenommen, auch wenn man die sinkende Wahlbeteiligung in diese Überlegungen miteinbezieht. Weiterhin fällt es schwer, in der Zivilgesellschaft Schuld und Hass aufzuarbeiten, um „Versöhnung“ zu erreichen. Paramilitärische Gewalt ist ebenso wenig verschwunden wie die unversöhnliche politische Konfrontation von Unionisten und Nationalisten beispielsweise im Streit um den im St. Andrews Abkommen versprochenen „Irish Language Act“ oder um die Ernennung eines „victims’ commissioners“¹⁶⁹, der den Opfern des Konflikts zur Seite gestellt werden soll.

Ist die gefundene Konkordanzlösung des Nordirlandkonfliktes dennoch stabil? Nach der Modellogik der Konkordanztheorie ist eine tragfähige Kooperation politischer Eliten beider Lager in der Tagespolitik unabdingbar. Dass diese heute eher möglich ist als in der Vergangenheit¹⁷⁰, dafür gibt es empirische Evidenz. Eine Untersuchung¹⁷¹ der politischen Positionen der Kandidaten für die Wahl zur nordirischen Versammlung im Jahre 2003 hat gezeigt, dass bei ökonomischen und sozialen Themen, deutliche Übereinstimmungen zwischen den Präferenzen der Politiker von DUP und SDLP erkennbar sind, bei Europafragen zwischen Unionisten und SF und bei Umweltthemen und Fragen der öffentlichen Moral zwischen SDLP und UUP. Wichtig für die Stabilität einer Konkordanzlösung ist auch eine Reihe von Faktoren, die die konkordanzdemokratischen Verfahren „von außen“ stabilisieren. Hierzu gehört die Alternativlosigkeit des gefundenen Abkommens. Das Fehlen radikaler Akteure, die sich an die Spitze einer Gegenbewegung setzen wollen.¹⁷² Die britisch-irische Verständigung auf eine Machtteilung in Nordirland mit der Rückfallposition einer gemeinsamen Regelung auch ohne die Nordiren. Die Entmilitarisierung Nordirlands durch die (weitgehende) Entwaffnung

169 2008 einigten sich DUP und SF auf die Ernennung von vier (2 Protestanten, 2 Katholiken) victims’ commissioners. Das löste aber nicht das Problem, wer nun die entscheidende Stimme hat. Außerdem führte diese „Lösung“ in eine Sackgasse, weil die britische Gesetzgebung einen Commissioner festgeschrieben hat, was neue Gesetzgebung in Westminster erforderlich machen würde. Es ist schon umstritten, wer Opfer ist. Des einen Opfer ist des anderen Terrorist (Wilford/Wilson 2008a).

170 Mitchell 1991.

171 Gilland Lutz/Farington 2006.

172 Allerdings verließen als Reaktion auf die Einsetzung der Allparteienregierung, einige Gemeinderäte und ihr Europaabgeordneter Jim Allister die DUP. Allister gründete die Organisation „Traditional Unionist Voice“.

der Paramilitärs und den Abzug der britischen Truppen. Mit anderen Worten, sowohl die innenpolitischen als auch die außenpolitischen Unterstützungsmuster des nordirischen Loyalitätskonflikts haben sich grundlegend gewandelt.¹⁷³

Dies ist keine Garantie für ein gesellschaftliches Miteinander, gibt aber Hoffnung für ein friedliches Nebeneinander, nicht zuletzt auch mit Hilfe eines konkordanzdemokratischen Verfahrens in einem sich im Rahmen der Devolution selbst regierenden Gemeinwesen.¹⁷⁴ Es ist dennoch nicht auszuschließen, dass der gemeinsame Nenner zwischen Unionisten und Nationalisten letztendlich klein bleiben wird und über Formelkompromisse nicht hinauskommt. Nach der Ablösung Ian Paisleys an der Spitze der DUP und als irischer First Minister durch Peter Robinson hatte sich 2008 die Lage verhärtet. Nationalisten und Unionisten blockierten sich in der Regierung, ja sprachen nicht einmal mehr miteinander. Als Belfast im August von heftigen Regengüssen heimgesucht wurde, gelang es wegen dieser „Sprachlosigkeit“ nicht einmal eine Notrufnummer für volllaufende Keller einzurichten. Die wichtigsten politischen Vorhaben, Übernahme der Verantwortung für Polizei und Justiz in Nordirland, gesetzliche Anerkennung der irischen Sprache, die Abschaffung der Selektion von Schülern nach ihren Fähigkeiten mit dem 11. Lebensjahr oder die zukünftige Verwendung des Maze-Gefängnisses, blieben liegen. Im November 2008 endete die fünfmonatige Regierungsblockade mit einem Kompromiss zum Thema der Übertragung der Kompetenzen für Polizei und Justiz in die Verantwortung Nordirlands, dadurch dass dies von der DUP akzeptiert wurde, aber Sinn Féin darauf verzichtete, ein konkretes Datum für die Kompetenzübertragung zu erhalten.

Auch in der Folgezeit kam es zu ständigen Konflikten in der nordirischen Regierung, wie zum Beispiel im Hinblick auf den Flaggenprotest¹⁷⁵ in Belfast (2012–2013), nachdem die Stadtregierung beschlossen hatte, den Union Jack nur noch an Feiertagen aufzuziehen. Die Unfähigkeit der nordirischen Regierung zur Zusammenarbeit weckte sowohl in London als auch in Dublin die Sorge, dass die nordirische Regierung am Ende sei. Beide Länder in Zusammenarbeit mit den wichtigsten nordirischen Parteien arbeiteten deshalb 2014 das Stormont House Abkommen aus, das am 23. Dezember unterzeichnet wurde. Es regelt u. a. die Übertragung der Körperschaftssteuer auf Nordirland, damit Nordirland bei der Unternehmenssteuer im Wettbewerb mit der Republik Irland um Investoren bestehen kann. Die Republik erhebt einen Steuersatz von 12,5 % (im Unterschied zum britischen von 20 %). Gelöst werden sollte auch der Streit um die Kürzung

173 Im Kontext des historischen Institutionalismus argumentieren so auch Ruane/Todd 2007.

174 Skeptischer: Bloomfield 2007.

175 Vgl. Hearty 2015.

von Sozialleistungen, die Sinn Féin in Nordirland nicht umsetzen wollte, während die DUP darauf bestand, auch weil sie Strafzahlungen aus London fürchtete.

Der Flaggenstreit wurde so geregelt, dass eine Commission on Flags, Identity, Culture and Tradition zum Juni 2015 eingerichtet wurde, die 18 Monate Zeit bekam für einen Bericht. Die Kommission hat sieben Mitglieder aus dem Kreis der nordirischen Parteien (2 DUP, 2 Sinn Féin) und acht Mitglieder, die nicht der Regierung angehören. Im Prinzip soll das Recht auf Genehmigung von politischen Umzügen von der Independent Parades Commission¹⁷⁶ auf die nordirische Versammlung übergehen. Um die Erinnerung an den Bürgerkrieg (The Troubles) wachzuhalten, wurde die Einrichtung eines Oral History Archives beschlossen. Ein unabhängiges Gremium, die Historical Investigations Unit, soll sich mit der Bewältigung der Verbrechen des Bürgerkriegs auseinander setzen, überwacht vom Northern Ireland Policing Board.

Die Umsetzung des Stormont House Agreements verzögerte sich aber wegen des weiter anhaltenden Widerstandes von Sinn Féin gegen Sozialkürzungen, einschließlich der Verweigerung der Zustimmung zum Haushalt Nordirlands. Im September 2015 zog die Ulster Unionist Party ihren Minister aus der Regierung zurück, weil es zwei politische Morde gab und eine Untersuchungskommission zu dem Ergebnis kam, es gebe die Strukturen der IRA noch, was Sinn Féin heftig bestritt. Nach dem Rückzug des UUP-Ministers blieb der DUP kaum eine Alternative als nachzuziehen, um nicht in der Radikalität des Unionismus von der UUP übertroffen zu werden. Der DUP First Minister wählte nicht den Rücktritt (um Neuwahlen zu vermeiden), sondern das zur Seite treten. Seine Minister traten zum Teil zurück, zum Teil folgten in rascher Folge Rücktritt und wieder Amtsantritt – eine Farce, die aber die Regierung am Leben erhielt.

Nach 10 Wochen, am 17. November 2015, konnte eine Einigung zwischen DUP und Sinn Féin, den beiden größten Parteien in der nordirischen Regierung, der britischen und der irischen Regierung erreicht werden, wie weiter verfahren werden soll. Der Ausschluss der kleineren Parteien bei den Verhandlungen provozierte deren Proteste gegen das Ergebnis.¹⁷⁷ Festgehalten wurde die Einigung in dem Dokument: „A Fresh Start: the Stormont Agreement and Implementation Plan“ (67 Seiten). Hier ist nun unter anderem geregelt, dass die Kürzungen der Sozialleistungen durch London vorgenommen werden und entsprechend der Sewel Convention das nordirische Parlament zustimmt. Durch zusätzliche 500 Millionen Pfund für die nordirische Regierung wurde ihr die Zustimmung erleichtert. Das Geld soll für nordirlandspezifische Aufgaben ausgegeben werden, wie Prozes-

¹⁷⁶ Dazu ausführlicher: Walsh 2015.

¹⁷⁷ Vgl. The Economist, 21. 11. 2015: 32.

Tabelle 19 Nordirischer (Nicht)rücktritt der Unionisten in der Allparteienregierung 2015

	Danny Kennedy (UUP), Minister für Regional- entwicklung	Simon Hamilton (DUP), Minister für Gesundheit, soziale Dienste und öffentliche Sicherheit	Michelle McIlveen (DUP), First Minister und Deputy First Minister	Jonathan Bell (DUP), Minister für Unterneh- men, Handel und Investi- tionen	Mervyn Storey (DUP), Minister für Soziale Ent- wicklung
Rücktritt	2. 9. 2015	10. 9. 2015	10. 9. 2015	10. 9. 2015	10. 9. 2015
Ernennung		16. 9. 2015	16. 9. 2015	16. 9. 2015	21. 9. 2015
Rücktritt		17. 9. 2015	17. 9. 2015	17. 9. 2015	21. 9. 2015
Ernennung		23. 9. 2015	23. 9. 2015	23. 9. 2015	23. 9. 2015
Rücktritt		24. 9. 2015	24. 9. 2015	24. 9. 2015	24. 9. 2015
Ernennung				28. 9. 2015	
Rücktritt				29. 9. 2015	
Ernennung		30. 9. 2015	30. 9. 2015	30. 9. 2015	30. 9. 2015
Rücktritt		1. 10. 2015	1. 10. 2015	1. 10. 2015	1. 10. 2015
Ernennung			6. 10. 2015		
Rücktritt			6. 10. 2015		
Ernennung		7. 10. 2015	7. 10. 2015	7. 10. 2015	7. 10. 2015
Rücktritt etc.		8. 10. 2015	8. 10. 2015	8. 10. 2015	8. 10. 2015

Quelle: Website der BBC.

se, die zur Beseitigung von „peace walls“ führen oder die Finanzierung der nordirischen Polizeikräfte. Eine Kommission wird damit beauftragt, paramilitärische Aktivitäten zu überwachen und jedes Jahr zu berichten, ob es die umstrittenen Aktivitäten der IRA bzw. protestantischer paramilitärischer Gruppen noch gibt. Das Senken der Unternehmenssteuern in Nordirland auf 12,5 % soll ab April 2018 möglich sein. Umstritten bleibt der Umgang mit dem Erbe des Bürgerkriegs. Bei der übernächsten Wahl zum nordirischen Parlament soll dieses verkleinert werden. Schon nach der Wahl 2016 sollten nur noch neun statt zwölf Ministerposten besetzt werden. Ein Compact Civic Advisory Panel soll durch Kontakt mit der Zivilgesellschaft Zukunftsfragen und Zukunftsstrategien für die nordirische Gesellschaft erkennen helfen. Ob tatsächlich ein „fresh start“ erfolgt, bleibt abzuwarten. Der First Minister Peter Robinson kündigte kurz nach dem Bekanntwerden der Einigung 2015 seinen Ausstieg aus der aktiven Politik an.

Nach der Wahl 2016 änderten sich die Kräfteverhältnisse im nordirischen Parteiensystem kaum. Allerdings entschieden sich sowohl die gemäßigt unionistische Partei UUP als auch die gemäßigt nationalistische Partei SDLP ihren jeweilig zustehenden Ministerposten in der Allparteienregierung nicht mehr wahrzunehmen und in die Opposition zu gehen. Auch die lagerübergreifende Alliance Party ging in die Opposition, nachdem sie zu ihren Konditionen das Amt des Justizministers nicht erhielt. Dieses Amt wird nun zunächst für zwei Jahre von einem unabhängigen Unionisten wahrgenommen. Neuer First Minister ist die neue Parteivorsitzende der DUP, Arlene Foster. Sie steht einem Kabinett nur bestehend aus DUP- und Sinn Féin-Ministern vor.

Nordirland wird nicht nur aus London finanziert, sondern erhält auch zusätzliche Mittel aus der EU-Regionalförderung, die über die langjährige Förderung als arme Region in Europa (Pro-Kopf-Einkommen geringer als 75 % des durchschnittlichen EU-BIP) hinausgehen. Zum einen qualifiziert sich Nordirland durch seine Grenze zu Irland (das Interreg-Programm 2007–2013 erkannte auch Westschottland in diesem Sinne als Grenzregion an) für Programme der Interreg-Förderung zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, zum anderen hat die EU auch stets Ausnahmen, wie das auch heute noch laufende PEACE Programm von 1994 genehmigt, um durch Wirtschaftsförderung den Friedensprozess in Nordirland zu unterstützen. Dies gelang jedoch nie. Der Einfluss der EU war von dem Stand des Loyalitätskonfliktes in Nordirland abhängig und nicht umgekehrt.¹⁷⁸ In diesem Sinne konnte das PEACE Programm den gefundenen politischen Konsens zivilgesellschaftlich „unterfüttern“.¹⁷⁹

Die EU ist aber noch immer eher „cash cow“ als „peace-maker“.¹⁸⁰ Es gehört zu den zahlreichen Paradoxien des Nordirland-Konflikts, dass die vom früheren Kommissionspräsident José Manuel Barroso zur Unterstützung des Devolution-Prozesses gegründete Task Force der EU auch unter widrigen Bedingungen weiter arbeitete. Zu diesen Bedingungen gehört die Zusammenarbeit mit einer nordirischen Regierung, in der zwei extrem europaskeptische Parteien (DUP und SF) dominieren, von denen die eine (SF) erfolgreich mit half, das irische Nein zum Lissabonner Vertrag zu organisieren. Oder auch alltägliche aber bezeichnende Merkwürdigkeiten, wie die Tatsache, dass Ian Paisley als First Minister sich beim gemeinsamen Brüssel-Besuch im Januar 2008 weigerte seinem Deputy First Min-

178 Murphy 2007; Teague 1994.

179 Buchanan 2008.

180 Hayward 2007: 691: „The fact that even those who work full-time in EU-funded cross-border and cross-community programmes view the EU as more of a ‚cash cow‘ than a ‚peace-maker‘ indicates the futility of waiting for peace through ‚Europeanization‘.“

ister Martin McGuinness¹⁸¹ die Hand zu reichen.¹⁸² 2015 startete die Europäische Kommission das PEACE IV Programm in Höhe von ca. 270 Millionen Euro, davon 229 Millionen aus dem Europäischen Regionalfonds. 2020, wenn dieses Programm ausläuft, werden ca. 2,2 Milliarden Euro durch das PEACE Programm nach Nordirland geflossen sein – Wirksamkeit und Ende der Förderung offen.

Nordirland hat eine eigene Vertretung in Brüssel, „The Office of the Northern Ireland Executive in Brussels“ (ONIEB).¹⁸³ Vorläuferorganisation war das 1991 gegründete überparteiliche von der nordirischen Regierung, Kommunen und dem Privatsektor getragene Northern Ireland Centre in Europe (NICE). Nach der Entscheidung für das Karfreitagsabkommen und die Neuausrichtung von Devolution für Nordirland wurde 2002 das ONIEB eingerichtet und das NICE, das keinen offiziellen Status hatte, gab seine Arbeit auf.

3 Local Government

3.1 Konzepte und Reformversuche

Der asymmetrische Staatsaufbau des Vereinigten Königreichs auf regionaler Ebene mit unterschiedlich weit reichenden Möglichkeiten der Selbstregierung in England, Wales, Schottland und Nordirland setzt sich auch auf der kommunalen Ebene (local government) fort. Es existiert zwar eine Londoner Stadtregierung, aber keine gewählte Regierung anderer Metropolregionen. Von 1986 bis 1999 war London die einzige Großstadt der Welt ohne eine Stadtregierung. 1985 hatte die damalige Premierministerin Margaret Thatcher den Greater London Council ebenso wie die Regierungen einiger Metropolregionen mit ihrer parlamentarischen Mehrheit abgeschafft, um der oppositionellen Labour Party eine politische Plattform zu nehmen. Nach ihrem Wahlsieg von 1997 präsentierte die Labour Party Pläne für eine neue Londoner Stadtregierung, die Greater London Authority (GLA). Sie sollte einen direkt gewählten Bürgermeister¹⁸⁴ haben und eine 25-köpfige gewählte Versammlung. 1998 stimmten in einem Referendum 72 % der Abstimmenden (Wahlbeteiligung 35 %) für diesen Plan. Die ersten Wahlen fanden im Jahr 2000 statt. Gewählt wird alle 4 Jahre, wie auch sonst bei Kommunalwahl-

181 Zu dessen Person ausführlich Clarke/Johnston 2001.

182 Meehan 2008.

183 Ausführlicher Murphy 2011.

184 Dies betrifft nicht das Amt des Lord Mayor of London, das seit 1191 besteht. Dieser steht der City of London, dem Finanzdistrikt im Herzen der Hauptstadt, vor.

len üblich. Unterhalb der GLA wird London in 32 boroughs (Bezirken) und der City of London regiert.

England selbst hat, anders als Schottland, Wales und Nordirland, keine gewählte regionale Vertretungskörperschaft unterhalb der gesamtstaatlichen Ebene. Die Organisation des local government ist ein ständiges Experimentierfeld der Zentralregierung bzw. des Westminster-Parlaments. Dass politisch geräuschlos permanent in die Strukturen lokaler Demokratie eingegriffen werden kann, zeigt nicht nur, dass es den wechselnden Regierungen an einer ernsthaften Perspektive für das local government mangelt, sondern auch wie groß das Desinteresse von Bürgern und Öffentlichkeit an dieser politischen Ebene in England ist. Die einzige Regelmäßigkeit der Kommunalreformen ist ihre Folgenlosigkeit.

Die Idee, beispielsweise, indirekt legitimierte Regional Assemblies, in denen Abgesandte der Gemeinderäte und Interessenvertreter von lokalen Verbänden und lokale Wirtschaft saßen, zu regionalen Repräsentationsorganen auszubauen, scheiterte. Entstanden waren die acht Regional Assemblies oder regional chambers 1998 mit dem Regional Development Agencies Act 1998. Abgeschafft wurden sie im Zeitraum 31. 3. 2008 bis 31. 3. 2010. Die London Assembly auf eigener gesetzlicher Grundlage und als Teil der GLA besteht weiter fort. Einige der Funktionen der Assemblies gingen auf die 2008 gegründeten Local Authority leaders' boards über, die auf freiwilliger Basis und ohne finanzielle Unterstützung Londons, weiterhin lokale Politiker zusammen bringen durften. 2010 gab die konservativ-liberaldemokratische Regierung den Gedanken auf, nach einer effizienten regionalen Ebene in England zu suchen und konzentrierte ihre kommunalpolitische Strategie wieder fast vollständig auf Städte und Gemeinden.

Frühere Pläne¹⁸⁵, in einigen englischen Regionen, wo der Wunsch nach einer regionalen Versammlung gesellschaftlich spürbar zu sein schien (North-East, North-West, Yorkshire), Repräsentationsorgane nach einem erfolgreichen Referendum einzuführen, wurden bereits 2004 wieder zu den Akten gelegt. Der Grund hierfür war das gescheiterte Referendum am 4. November 2004 in der Region North-East. 78 % der Abstimmenden (Wahlbeteiligung: 47,7 %) sprachen sich hier gegen die Einrichtung einer regionalen Volksvertretung aus, unter anderem weil sie diese nach ihren bisherigen Erfahrungen mit der Kommunalverwaltung für zusätzliche unnötige und teure Bürokratie hielten und sich wenig von ihren Kommunalpolitikern versprochen.

Zwar gibt es in England keine regionalen Parlamente, aber es gibt aus Gründen der effektiven Umsetzung von Aufgaben durch die Regierung in London Regio-

185 Weißbuch der Regierung „Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions, 2001 (Cm. 5511).

nen.¹⁸⁶ Die acht (mit London neun) englischen Regionen sind Planungsregionen, die von der Zentralregierung abgegrenzt wurden, um staatliche Regionalpolitik (einschließlich der europäischen) umzusetzen und die regionale (einschließlich der lokalen) Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Den Regionen (mit Ausnahme Londons) waren seit 1997 durch Kommunalvertreter und Vertreter der regionalen Wirtschaft und Gesellschaft besetzte regionale Wirtschaftsagenturen (Regional Development Agencies, RDA) zugeordnet. Mit der politischen Abkehr von einer regionalen Komponente in der Kommunalpolitik wurde 2010 das Ende der RDAs beschlossen. 2012 gab es sie nicht mehr. Dies sollte unter dem Vorzeichen der Austeritätspolitik Einsparungen für den Zentralhaushalt ermöglichen. Attraktiver schienen aus Regierungssicht die Bemühungen der Kommunen um wirtschaftliche Entwicklung u. a. durch local enterprise partnerships.

Auf der Regierungsseite waren für die Aufgaben der acht Planungsregionen seit 1994 „Government Offices for the Regions“¹⁸⁷ verantwortlich, seit Juni 2007 mit regionalen „Ministern“ an der Spitze. Dass Regierungsmitglieder sozusagen „nebenbei“ für die Regierung britischer Territorien verantwortlich sind, ist keine englische Besonderheit. Auch das Amt des Schottland- und das Walesministers wird mittlerweile (wenn auch aus anderen Gründen: Arbeitsentlastung wegen Devolution) von Ministern (allerdings in diesen Fällen im Unterschied zu England mit Kabinettsrang¹⁸⁸) häufig „nebenamtlich“ wahrgenommen. Problematischer schien die unklare Aufgaben- und Verantwortungszuschreibung für die regionalen Minister, von denen nur die Zusammenarbeit mit den RDAs unstrittig war. Regionale Minister blieben ihren „Heimatministerien“ verantwortlich, aber bei Sachthemen mussten sie sich mit anderen Fachministerien auseinander setzen. In den Government Offices arbeiteten 350 bis 450 Beamte. Im Zeichen der Finanzkrise gründete Premierminister Gordon Brown einen National Economic Council (NEC), dem ein Rat der Regionalminister (Council of Regional Ministers) und ein Regional Economic Council (Vertreter der regionalen Wirtschaft) zuarbeiten. Ziel des NEC war es, auch regional adäquate Strategien der Krisenbewältigung zu erarbeiten. Im Januar 2009 entstanden neun Regional Select Committees im Westminster Parlament (zur Überprüfung regionaler Politikeffizienz), sowie nach dem Vorbild der Devolution-Nationen acht (nicht in London) Grand Committees im Unterhaus, die regionale Angelegenheiten beraten. Die Koalitionsregierung beendete 2011 auch das Experiment der Government Offices for the Regions.

186 Sandford 2005.

187 Pearce u. a. 2008.

188 Der Schottlandminister Des Browne war 2008 beispielsweise gleichzeitig Verteidigungsminister, der Walesminister Peter Hain war Arbeits- und Sozialminister. Browne wurde im Oktober 2008 in seinem Amt als Schottlandminister von Jim Murphy abgelöst.

Hauptstoßrichtung der Regionalisierung wie der Kommunalisierung in England war und ist die Verbesserung der ökonomischen Effizienz.¹⁸⁹ In integrierten regionalen Entwicklungsstrategien sollten die RDAs die Raumplanung übertragen bekommen, Kommunen sollten sich stärker in der lokalen Wirtschaftsentwicklung engagieren, nicht zuletzt durch die Einbindung in einen permanenten Evaluationsprozess ihrer Potentiale. Mit, wie 2007 angekündigt, 13 Multi-Area Agreements¹⁹⁰, sollte die interkommunale Zusammenarbeit („City regions“) gestärkt werden. Dies hat sich mit dem Ende der RDAs erledigt.

Britische Regierungen sehen in den Kommunen wichtige Partner für öffentliche Dienstleistungen vor Ort. Die Labour Regierung startete 1997 in ihre erste Amtsperiode mit großen Zielen zur Modernisierung der Kommunen und der neuen Idee gewählter Bürgermeister. Das Weißbuch „Modernising Local Government: In Touch with the People“ von 1998 setzte drei Themen auf die Agenda: (1) Leistungsverbesserungen durch die Orientierung an best practices und Vorbildern (beacon councils); (2) Mobilisierung kommunalen Sozialkapitals (community leadership, lokale strategische Partnerschaften) und (3) demokratische Erneuerung von unten. Diese Themen waren über 10 Jahre auf der Tagesordnung mit mäßigem Erfolg. In der zweiten Amtszeit der Regierung Blair folgte das viel gescholtene Weißbuch „Strong Local Leadership: Quality Public Services“ (2001), das als einzige neue Initiative den Gedanken enthielt, auf Seiten der Regierung spezifischer bei der Bestrafung oder Belohnung erfolgloser oder erfolgreicher Kommunen zu reagieren. 2004 wurde erneut ein großer Aufbruch verkündet. Der nun für die Kommunen zuständige stellvertretende Premierminister John Prescott legte ein Weißbuch mit dem Titel „The Future of Local Government: Developing a 10-Year Vision“ vor. Wiederum ging es um die großen Themen community leadership, Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung, Effizienz kommunaler Dienstleistungen und verbesserte und besser finanzierte Zusammenarbeit aller Regierungsebenen.¹⁹¹

In ihrem Local Government White Paper von 2006¹⁹² betonte die Labour Regierung erneut die Bemühungen um ökonomische Effizienz der Kommunen und zeichnete als Weg vor, mit Hilfe von im zentralstaatlichen Haushalt verankerten Zielvereinbarungen, die durch eine Vertragsbeziehung (concordat) zwischen der Zentralregierung und den Kommunen bekräftigt wurden, einen „best practice“ Verhaltenscode durchzusetzen. Das Empowerment White Paper von 2008 ergänzt

189 Burch u. a. 2008.

190 Bis zum Sommer 2008 waren sieben bestätigt. Zwei von ihnen sollten 2009 city regions auf gesetzlicher Basis werden (sogenannte „Economic Prosperity Boards“).

191 Leach/Pratchett 2005.

192 Strong and Prosperous Communities – The Local Government White Paper.

den ökonomischen Blick auf die Kommunen um denjenigen der Partizipation. Es setzt auf die Wiederbelebung demokratischer Mitwirkung in den Kommunen und gewachsenes Interesse an kommunaler Aufgabenwahrnehmung.

Die konservative Opposition hatte für sich in diesem Sinne ebenfalls die Kommunen entdeckt. David Cameron sah damals und sieht bis heute in ihnen den Ort, wo Gemeinsinn, Heimat, ja sogar nationale Identität entstehen.¹⁹³ Alle britischen Parteien haben im letzten Jahrzehnt in vielerlei Hinsicht ihre Ansichten hinsichtlich der politischen und ökonomischen Bedeutung von Kommunen relativiert und die positiven Seiten des „localism“ entdeckt, wie auch die Wahlprogramme von 2015 verdeutlichten.¹⁹⁴ Dezentralisierung ist eines der Schlüsselwörter des Koalitionsvertrags der Londoner Regierung für die Amtsperiode 2010–2015. Mit dem Empowerment der Kommunen, der „radical redistribution of power away from Westminster and Whitehall to councils, communities and homes across the nation“¹⁹⁵, hatte die „Kommunalpartei“ LibDems naturgemäß noch weniger Probleme als die Konservativen.

Unter anderem sollte die finanzielle Basis der notorisch unterfinanzierten Kommunen gestärkt werden, lokale Steuern sollten aber gleichzeitig nicht steigen. Den Gemeinden wurde die „Allzuständigkeit“ („general power of competence“¹⁹⁶) versprochen. Den – neben London – zwölf größten englischen Städten wurden direkt gewählte Bürgermeister angeboten. Der Localism Act 2011 ermöglichte der Regierung, lokale Referenden für direkt gewählte Bürgermeister zu starten. Das 2012 auf dieser Grundlage abgehaltene Referendum in 10 englischen Städten war nur in Bristol erfolgreich. Direkt wählbare Bürgermeister entstanden auf anderem Wege in Leicester, Liverpool, Doncaster und Manchester. Der lokale Polizeichef wird von den Bürgern nach amerikanischem Vorbild gewählt. Angestrebt wurde die kommunale Produktion erneuerbarer Energien. In „local Work Clubs“ sollten sich Arbeitslose zum Austausch über Arbeitsmöglichkeiten und zur gegenseitigen Hilfe treffen. Das lokale Referendum wurde eingeführt. In den Gemeinden sollte es die Möglichkeit geben, dass die Bürger gegen eine exzessive Erhöhung lokaler Steuern ihr Veto einlegen.

Für die Konservative Partei war die Stärkung der Kommunen ein Element der angestrebten „Big Society“, der Entstaatlichung durch Vergrößerung der Handlungsspielräume von Bürgerinnen und Bürgern und deren möglichst umfassende Eigenverantwortlichkeit. Ob diesem politischen Angebot eine entsprechende

193 Evans 2008: 310. Cameron beruft sich wie seine Nachfolgerin May auf die Bedeutung Joseph Chamberlains (im Zeitalter des Imperialismus einflussreicher Kolonialminister 1895–1903), der 1873–1876 Bürgermeister Birminghams war.

194 Kritisch: Parvin 2009; Vgl. Auch Smith/Wistrich 2014.

195 HM Government 2010: 7.

196 Ebda.: 12.

kommunale „Nachfrage“ gegenübersteht, ist fraglich. Bisher zumindest war es für an politischer Gestaltung interessierte Menschen wenig attraktiv, sich der Kommunalpolitik zu widmen. Als Ergebnis des Localism Acts entstanden kommunale Zweckverbände in den Bereichen Wirtschaft und Verkehr und einigen weiteren Kompetenzen, die London an die Kommunen abgab. Die Regierung Cameron brachte 2015 einen Gesetzesentwurf ein (Cities and Local Government Devolution Bill 2015-16), der einer Core Cities Group mehr Kompetenzen geben soll. Er wurde im Januar 2016 Gesetz. Nicht verwirklicht wurde mit dem Localism Act die Ankündigung, dass Cornwall eine eigene Versammlung bekommen soll. Die Gespräche der Koalitionsregierung mit den Abgeordneten aus Cornwall scheiterten 2011. Die cornische Nationalpartei (Mebyon Kernow) hat ihre Kampagne für eine cornische Versammlung 2014 wieder aufgenommen. Anders die Situation in Nordengland, wo auch als wahlstrategischen Gründen die Konservative Partei eine Möglichkeit sucht, der ökonomisch abgehängten Labour Hochburg eine Alternative zu bieten, z. B. mit einem Wachstumspakt für Greater Manchester und dem Plan der Entwicklung eines „Northern Powerhouse“.¹⁹⁷ Neben Greater Manchester gibt es wirtschaftsfördernde „devolution deals“ in Sheffield, Cornwall, Tees Valley, North East, Liverpool und West Midlands. 2016 kamen „deals“ mit Greater Lincolnshire, East Anglia und West of England (Bristol Region) hinzu. Die neuen „metro mayors“ sind direkt gewählt und haben Kompetenzen für ihre ganze Region, einschließlich von Steuererhebungsrechten und Zugang zu einem Investitionsfonds von jährlich ca. £ 30 Millionen. Premierministerin Theresa May ist allerdings keine Verfechterin des Northern Powerhouse-Konzeptes.

Im Kontext der zentralstaatlichen Austeritätspolitik der Regierung Cameron steht massiven Kürzungen der Zuschüsse an das local government (2015–2020: 56 %)¹⁹⁸ die Idee einer Aufgabenübertragung an die Kommunen gegenüber, die diese Aufgaben durch eigene finanzielle Ressourcen meistern sollen. Zu diesen gehören beispielsweise die Kontrolle des Steuersatzes für gewerblich genutzte Immobilien und die Hoheit über die entsprechenden Einnahmen, sowie mehr Verantwortung für soziale Dienstleistungen und Obdachlose, die durch Erhöhung der kommunalen Steuer (council tax) finanziert werden dürfen. „The essence of this vision“, so der Economist, „is thus to scale down the great Whitehall subsidy machine, pushing responsibilities down to citizens, companies and local authorities.“¹⁹⁹ Ein gutes Beispiel ist die Finanzierung der Polizei. Seit 1995 kann für die Polizeiarbeit eine Sonderabgabe erhoben werden, die auf die council tax geschlagen wird. Bis

197 Zu den unterschiedlichen Regionalismen in Cornwall und im englischen Nordosten vgl. Willett/Giovannini 2014.

198 Vgl. Financial Times, 30. 11. 2015: 10.

199 Vgl. The Economist, 28. 11. 2015: 32.

2010 wuchs dieser Zuschlag um 98 Prozent. Die Koalitionsregierung aus Konservativen und Liberaldemokraten verbot eine Erhöhung der Abgabe um mehr als zwei Prozent ohne ein lokales Referendum zu diesem Thema. Gleichzeitig kürzte sie aber zwischen 2010 und 2014 ihren Zuschuss um ein Fünftel. Damit bleibt es den Kommunen immer mehr überlassen, wieviel sie für die innere Sicherheit ausgeben möchten, was auch zu Ungleichheiten zwischen wohlhabenderen und weniger wohlhabenden Kommunen führt. Die Polizei und das Innenministerium weichen inzwischen auf alternative Geldquellen aus, wie die Erhöhung der Gebühren z. B. für die Lizenzierung von Feuerwaffen oder für obligatorische Kurse (speed awareness) für Autofahrer, die beim Rasen erwischt wurden.²⁰⁰

3.2 Aufgaben und Organisation

In der EU finden sich die englischen Regionen in einer schlechteren Position wider als die Devolution-Nationen, die in die Ständige Vertretung des Landes in Brüssel integriert sind. Die englischen Regionen haben in Brüssel als Reaktion auf ihre Marginalisierung ein gemeinsames Büro, das English Regions Brussels Office (ERBO), gegründet.

Die kommunale Ebene ist für die von ihr durch die Zentralregierung zugewiesenen Aufgaben zuständig, wie das Schulwesen, die Sozialwohnungen und andere soziale Dienste, Polizei, Verkehr, Feuerwehr oder Müllentsorgung. Nur ca. 25 % ihres Finanzbedarfs decken die Kommunen durch eine Gemeindesteuer („council tax“). Der größte Teil ihres Budgets wird durch Zuschüsse des Londoner Schatzkanzlers bestritten und damit kontrolliert. Der Schatzkanzler hat auch die Möglichkeit, die Gemeindesteuererhebung zu begrenzen. In England existieren sogenannte „unitary authorities“ (Ein-Ebenen-Verwaltungen) und die Zwei-Ebenen-Verwaltungen von counties (Grafschaften) und Distrikten als Untergliederung der counties im ländlichen Raum nebeneinander. Unitary Authorities erledigen alle kommunalen Aufgaben. Bei der kommunalen Zwei-Ebenen-Verwaltung fallen die geographisch weiterreichenden Aufgaben in die Zuständigkeit der Counties. 2006 gab es in England 46 Unitary Authorities. Für weitaus die meisten Bürger war es noch bei der kommunalen Zwei-Ebenen-Verwaltung geblieben, für die es auf lokaler Ebene eine deutliche Präferenz gab.

Seit 2007 ist ein Prozess der Kommunalreformen in Gang gesetzt worden, der immer mehr Kommunen auf deren Wunsch in die Struktur der Unitary Authorities überführt. 2009 entstanden neun weitere Unitary Authorities, u. a. in Cornwall, Durham, Northumberland, Shropshire und Wiltshire. Die städtischen Ag-

200 Vgl. The Economist, 2.1.2016: 21 f.

glomerationen Englands (Tyne and Wear, West Midlands, Merseyside, Greater Manchester, West Yorkshire und South Yorkshire) werden seit der Abschaffung der Grafschaftsebene durch Margaret Thatcher 1985 nur auf der unteren Ebene der früheren Zwei-Ebenen-Verwaltung in 36 Distrikten regiert.

Die walisische Versammlung kontrolliert die Aufgabenwahrnehmung und Finanzierung der 22 walisischen Unitary Authorities. Damit wird die walisische Versammlung zum wichtigsten Ansprechpartner der walisischen Kommunen, was häufig zu Konflikten führt, weil die Kommunen fürchten bei der Prioritätensetzung im Devolution-Haushalt zu kurz zu kommen. Die WLGA (Welsh Local Government Association) wirft der NAW vor, nach anfänglicher Bereitschaft zum Dialog nun ein „zentralistisches Regime“ zu errichten, das auf die lokalen Bedürfnisse nicht ausreichend Rücksicht nimmt. Als Gegenmodell wird die quasi-Vertragssituation der schottischen Kommunen empfohlen, die innerhalb einer Vereinbarung (concordat) von schottischen Kommunen und schottischem Parlament agieren.

Die Kommunen im Vereinigten Königreich sind sowohl unter einem Spar- als auch einem Effizienzregime, das sich in der Regierungszeit Tony Blairs an den Grundsätzen des New Public Management orientiert und mit Zielvereinbarungen (Kontraktmanagement) und Anreizsystemen arbeitet. Erstaunlicherweise erhob sich gegen die wachsende zentralstaatliche Kontrolle aber kein Protest, auch nicht von den Vertretern der Kommunen. 2001 wurde von der Audit Commission, einer Art kommunaler Rechnungshof, ein Leistungsmesssystem (Comprehensive Performance Assessment, CPA) entwickelt, das schon im Dezember 2002 interkommunale Vergleichsdaten produzierte und der Zentralregierung als Orientierung für Interventionen diente. Gut arbeitenden Kommunen wurden drei Jahre von der Leistungsüberprüfung freigestellt, sowie mehr Handlungsfreiheit oder auch eine Entsperrung von Finanzmitteln in Aussicht gestellt. In der Praxis stellte sich aber meist nicht eine bedeutend größere Finanzautonomie ein, weil der Zentralstaat neue Leistungen abforderte. Problemkommunen wurden stärker bei ihren Entscheidungen zentralstaatlich kontrolliert, mussten von außen (aus dem Privatsektor) Leistungsträger einbeziehen, oder es wurde ihnen auf Zeit ein Management Team zur Überwachung der Kommunalverwaltung zugeordnet.²⁰¹

Die walisische Versammlung versucht, im ganzen Land Minimalstandards der Leistungsfähigkeit von Kommunen durchzusetzen. Ein Instrument hierfür sind die Local Service Boards, die zum Ziel haben, öffentliche Dienstleistungen inte-

201 Pratchett/Leach 2003: 264 ff. Jedes „Leistungsüberprüfungsmodell“ produziert Umgehungsstrategien: „Such skills can be shared, and given the arbitrariness of the whole process could well result in a higher grading than would otherwise have been achieved.“ Pratchett/Leach 2004: 369.

griert anzubieten und die Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen kommunaler Leistungserbringung zu verbessern. Im Haushaltsjahr 2008/09 lösten neue Steuerungsinstrumente die bisherigen Policy Agreements (jetzt Improvement Agreements) und Performance Incentive Grants (jetzt: Improvement Agreement Grants) ab.²⁰²

Schottland regelt seine inneren Angelegenheiten nach den Grundsätzen der Devolution-Gesetzgebung ebenfalls weitestgehend selbst. Auf der lokalen Ebene sind 32 Unitary Authorities für die Kommunalverwaltung zuständig, deren Aufgabenerfüllung und Finanzierung in die Gesetzgebungskompetenz des schottischen Parlaments fällt. Wenn es allerdings darum geht, die Art und Weise der kommunalen Steuererhebung zu regeln, sind Konflikte mit der Zentralregierung vorprogrammiert, die das Recht, Steuerarten zu definieren für sich reklamiert, wie folgendes Beispiel exemplarisch zeigt: SNP und Liberal Democrats favorisieren die Abschaffung der Council Tax, die sich am Immobilienbesitz orientiert. Stattdessen schlagen sie eine lokale Einkommensteuer vor, die auch in der Bevölkerung populär ist. Auf den SNP-Vorschlag einer 3-Prozent-Abgabe reagierte die Zentralregierung mit Hinweisen auf die Grenzen der schottischen Finanzautonomie (die schottische Regierung wollte die britischen Finanzbehörden mit dem Eintreiben der Steuer beauftragen) und auf den drohenden Wegfall des zweckgebundenen Zuschusses zur Gemeindesteuer (council tax benefit, 2008: 400 Mio. Pfund) und das bei zu erwartenden Mindereinnahmen durch die neue Steuerart. Ja es wurde sogar argumentiert, wenn die schottische Regierung die Steuer zentral erheben würde und sie dann erst wieder den Kommunen zur Verfügung stellen würde, sei es gar keine kommunale Steuer mehr.

Wie erwähnt, nutzt die schottische Politik, vertragliche Vereinbarungen mit dem Dachverband der Kommunen, COSLA (Convention of Scottish Local Authorities), sogenannte „Concordats“, um die Kommunalpolitik zu steuern. Neben der Höhe der Council Tax werden so auch Zielvereinbarungen (Single Outcome Agreements) für die Leistungen der Kommunen festgelegt, die sich an 45 von der schottischen Regierung vorgegebenen „nationalen Indikatoren orientieren“.²⁰³

Auch in Nordirland liegt die Verantwortung für die kommunale Ebene bei der gewählten Vertretungskörperschaft. In den langen Jahren der Londoner Direktregierung Nordirlands waren die 26 Distrikte, ebenfalls Unitary Authorities, die eigentliche Selbstverwaltungsebene Nordirlands.²⁰⁴ Mit der dauerhaften Einrichtung einer nordirischen Versammlung, die selbst nur begrenzte Entscheidungsautonomie hat, schien das Land aber deutlich „überregiert“. 2008 einigte sich

202 Stegmann Mc Callion/Royles 2008: 51 ff.

203 Scott 2008.

204 Vgl. z. B. Carmichael/Knox 1999.

Tabelle 20 Organisation der Kommunalverwaltung im Vereinigten Königreich

England	Wales	Schottland	Nordirland
London: 32 boroughs und City of London	in der Kompetenz der Assembly:	in der Kompetenz des schottischen Parlaments:	in der Kompetenz der Assembly:
Metropolregionen: 36 boroughs Ländliche Gebiete: 46 unitary authorities 34 counties mit 238 Distrikten	22 unitary authorities	32 unitary authorities	11 Distrikte (unitary authorities)

die nordirische Allparteienkoalition auf eine Reduktion der Zahl der Distrikte auf elf. Deren Aufgaben wurden allerdings nur unwesentlich erweitert. Sie umfassen: Stadtentwicklung, lokale Umweltprogramme, lokale Straßennutzung und -instandhaltung, Stadterneuerung und Sozialwohnungen, lokale Wirtschaftsförderung, Tourismus, Kunst, Sport und Freizeit.²⁰⁵

3.3 Kommunalwahlen

Kommunalwahlen im Vereinigten Königreich sind „second order elections“ (Nebenwahlen), was sich in einer gewissen Themenarmut und nicht zuletzt in der durchweg geringeren Wahlbeteiligung (bei noch dazu uneinheitlichem Wahltermin) von ca. 40 % (in letzter Zeit nur noch knapp über 30 %) ablesen lässt. Hinter diesem Durchschnittswert verbirgt sich allerdings eine Varianz, die zwischen 15 % und 60 % liegt. Empirische Untersuchungen haben ergeben, dass vor allem diejenigen, die über 65 Jahre alt sind, die zehn oder mehr Jahre in einer Kommune gewohnt haben und die sich für den Kommunalwahlkampf interessierten, zur Wahl gehen. Wer eine bestimmte Partei vor Ort präferiert und vor allem, wer die Wahl als Bürgerpflicht empfindet, beteiligt sich auch an Kommunalwahlen. Ein Unterschied zwischen den Geschlechtern ist nicht festzustellen. Für die Beteiligung bei den Wahlen in London lassen sich ähnliche Befunde feststellen. Wenig gebildete, nicht-weiße, in gemieteten Wohnungen lebende Londoner sind am ehesten Nichtwähler.²⁰⁶

205 Wilford/Wilson 2008b: 46.

206 Rallings/Thrasher 2003.

Die Kommunen werden von den meisten Bürgern, und traditionell im politischen Diskurs der Eliten²⁰⁷, nicht als Hort lokaler Demokratie verstanden. Das Angebot der Zentralregierung, Bürgermeister direkt zu wählen – eine Option, die sich in Deutschland als besonders populär erwies – wurde nur von ganz wenigen Kommunen wahrgenommen.²⁰⁸ Auch bei der Direktwahl des Londoner Bürgermeisters im Mai 2008, die hohe öffentliche Aufmerksamkeit erweckte und wegen der schillernden Persönlichkeiten der beiden Spitzenkandidaten Boris Johnson, Konservative Partei (dem Wahlgewinner), und Ken Livingstone (zweimalig gewählt: 2000 und 2004) hohen Unterhaltungswert besaß, beteiligten sich nur ca. 45 % der Wahlberechtigten.

Kommunalwahlen haben als Testwahlen für die nationale Stimmungslage begrenzte Aussagekraft. Dies gilt schon immer in besonderem Maße für Kommunalwahlen in Nordirland, die ganz von dem unionistisch-nationalistischen Konflikt geprägt waren und sind. In Schottland und Wales hat die Devolution-Gesetzgebung bewirkt, dass der Bezugsrahmen des kommunalen Parteienwettbewerbs in großem Maße auch die jeweilige nationale Politik geworden ist, auch wenn der Schatten einer unpopulären Politik in London immer noch auf die kommunale Wahlentscheidung in Schottland und Wales fallen kann.

Bei den Wahlen 2008 verlor Labour in Wales mehr als ein Viertel der Gemeinderatssitze. Dies bedeutete allerdings nicht, dass die Partei ihre traditionelle Vormachtstellung in Wales in Zukunft nicht mehr halten konnte. In Schottland, einer anderen Hochburg der Labour Party, waren Verluste bei Kommunalwahlen als Protest gegen die Regierungspolitik Labours in London und Edinburgh im letzten Jahrzehnt Normalität. Erstaunlich ist aber, dass die heute in Edinburgh regierende SNP 2008 ihre Stellung in den Kommunen behaupten konnte. In England lässt sich bei den Kommunalwahlen 2008 noch am leichtesten Protestwählerverhalten nachweisen. Die regierende Labour Party wurde nur zur drittstärksten Partei, hinter den Konservativen und den Liberal Democrats. Die Liberal Democrats kümmern sich traditionell in besonderer Weise um kommunalpolitische Themen.²⁰⁹ Da sie als Londoner Regierungspartei lange keine Chance hatten, hat erfolgreiche „Graswurzelpolitik“ für sie den doppelten Vorteil, politische Kompetenz zu demonstrieren und sich als politische Alternative im Gespräch zu halten. Seit 1997 stellen die Liberal Democrats ziemlich konstant ein Fünftel aller Mitglieder kommunaler Räte in England.²¹⁰

207 Chandler 2008.

208 2003 gab es 12 direkt gewählte Bürgermeister.

209 Copus 2007.

210 Harrison 2007: 140.

Das politische System Großbritanniens

Sturm, R.

2017, XX, 264 S. 2 Abb., 1 Abb. in Farbe., Softcover

ISBN: 978-3-658-10287-6