

Elena Thiemer

Großbritannien – ein Staat und seine Verfassung

Jürgen Kamm/Bernd Lenz: *Großbritannien verstehen*, Primus Verlag, Darmstadt 2004, 29,90 Euro.

Andreas Schwab: *Devolution – Die asymmetrische Staatsordnung des Vereinigten Königreichs*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2002, 66,00 Euro.

Wir befinden uns im Jahre 2005. In allen west-europäischen Ländern bilden geschriebene Verfassungen die Grundlage staatlich-politischen Handelns ... In allen west-europäischen Ländern? Nein! Eine von unbeugsamen Westeuropäern bevölkerte Insel hört nicht auf, dem Eindringling Widerstand zu leisten. Und das Leben ist nicht leicht für die freiheitlich westlichen Demokratien, die als Besatzung in den befestigten Lagern Frankreich, Schweiz, Österreich und Deutschland liegen ...

Würde man angesichts dieser Umstände der Tradition der Eingangssätze folgen und Obelix um eine Stellungnahme bitten, so fiele sie vermutlich folgendermaßen aus: „Die spinnen, die Briten.“

Diese – mit einem Augenzwinkern zu verstehende – Beurteilung trifft jedoch insofern zu, als dass die Verfassung Großbritanniens bei seinen europäischen Nachbarn zuweilen auf Unverständnis stößt. Zwar konnte sich Großbritannien aufgrund seines streng praktizierten Parlamentarismus den Ruf einer „Modelldemokratie“ erarbeiten. Aus kontinental-europäischer Verfassungssicht spielt sie jedoch nicht nur im Hinblick auf ihre mangelnde Verfassungskodifizierung eine Sonderrolle. Das für die britische Verfassung maßgebende Element und vom Gewohnheitsrecht geprägte anglo-amerikanische Rechtssystem ist dem Rest Europas ebenso fremd wie die Doktrin der Parlamentssouveränität.

Zweifelsohne leistet Großbritannien mit seiner Verfassung einen entscheidenden Beitrag zur konstitutionellen Vielfalt in Europa. In einer Zeit, in der man – an der Schwelle zu einer gemeinsamen europäischen Verfassung – bemüht ist, sowohl der Einheit als auch der Vielfalt Europas gerecht zu werden, lohnt sich ein vorurteilsfreier Blick auf die europäischen Nachbarn. Mit ihrem Buch, welches bezeichnenderweise den Titel *Großbritannien verstehen* trägt, geben die Autoren Jürgen Kamm und Bernd Lenz einen umfassenden und äußerst gelungenen Einblick in das verfassungsrechtliche Selbstverständnis der Briten.

Historische Grundlagen

Verfassungen sind grundsätzlich durch ihre Entstehungsbedingungen geprägt, so dass sich laut Kamm und Lenz „ohne historische Kenntnisse (...) kaum überzeugende Erklärungen für Gegenwartsprobleme finden lassen“, die die Autoren

anhand der verschiedenen sozialen Institutionen, des politischen Systems sowie der Gesellschaftsorganisation erläutern. Daher beginnt das Buch auch zunächst mit den Grundzügen britischer Geschichte, wobei die historischen Entwicklungen der Neuzeit ausführlicher behandelt werden. Die Zeit ab der Tudor-Herrschaft ist insofern von besonderer Bedeutung, als sich die vier Nationen zusammenschlossen, die heute – und da wird es für den Laien angesichts der Vielzahl der Begriffe schon schwieriger – als Großbritannien, Vereinigtes Königreich oder gar England gelten. In verständlicher Weise differenzieren Kamm und Lenz zwischen dem geografischen Terminus „Großbritannien“ und dem politisch-administrativen, nämlich dem „Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland“, welches auch das über die Hauptinsel hinausgehende Territorium Nordirlands umfasst. Die eigenständige Geschichte, Kultur und Tradition dieser vier Staaten, die sie sich bis zum heutigen Tage mehr oder weniger bewahren konnten, finden daher besondere Berücksichtigung. Dabei wird die insulare Lage des Staates laut Kamm und Lenz „weniger als bedrohliche Isolation denn

überwiegend als befreien-de Distanz von Europa empfunden“ – gelten die Ausländer doch, die sowieso alle auf der falschen Seite Auto fahren, als Kostverächter guten Tees und geminzen Lammes.

Exportgut Inselkultur

Dies bedeutet jedoch nicht, dass sich der Wirkungskreis Großbritanniens auf die Insel beschränkt. Wenngleich das „British Empire“, welches das Vereinigte Königreich zur Weltmacht aufstiegen ließ, mit der Unabhängigkeit Indiens sein Ende fand, so verstehen sich die Briten auch noch heutzutage als *global player*, die ihre Inselkultur zu gern in alle Welt exportieren würden. Von ihrer *special relationship* zu den ehemaligen Kolonien in Nordamerika abgesehen, werden die früheren *Dominions*, die im *Commonwealth of Nations* zu weitgehend autonomen Staaten wurden, mittlerweile nur durch eine gemeinsame Treuepflicht gegenüber der Krone zusammengehalten.

Das Festhalten an der Monarchie ist zugleich Ausdruck eines für die Briten typischen Traditions- und Geschichtsbewusstseins, welchem in dem Buch *Großbritannien verstehen* ein separates Kapitel gewidmet ist. Dabei räumen die Autoren mit

Vorurteilen auf. „Die Briten gelten zwar als eher konservatives Volk, das sich gerne an verkrustete Traditionen klammert; in Wirklichkeit zeichnet sich Großbritannien jedoch durch eine subtile Balance zwischen altbewährter Tradition und zukunftsorientierter Innovation aus.“

Ungeschriebene Verfassung

Diese Erkenntnis kommt ebenso in dem Umgang der Briten mit ihrer Verfassung zur Geltung. Dass diese, wie eingangs erwähnt, ungeschrieben sei, stimmt nur zum Teil. Vielmehr kannten sie kein an einem bestimmten Datum geschriebenes vollständiges und zusammenhängendes Verfassungsdokument. Sie gilt insofern als ungeschrieben, da sich ihr Inhalt aus zahllosen Gesetzen und Gesetzesinterpretationen, Urteilen in Präzedenzfällen, Verfassungskonventionen sowie einem Restbestand aus Gewohnheitsrecht ergibt. Diese Tatsache erlaubt den Briten einen äußerst flexiblen Umgang mit ihrer Verfassung, die im Laufe der Jahrhunderte immer wieder ergänzt und „umgeschrieben“ wurde.

Besonders deutlich wird dies in den Souveränitätsverschiebungen innerhalb des Herrschafts-

Königin Elizabeth II. umreißt während ihrer Thronrede am 17. Mai 2005 vor dem britischen Oberhaus das Gesetzgebungsprogramm der Regierung für die Legislaturperiode nach dem erneuten Wahlsieg der Labour Party.

© dpa, Foto: Matthew Fearn



systems, die auf entsprechend informelle Art und Weise im Zuge der Entwicklung zu einer demokratisch strukturierten Staatsform erfolgten. In der konstitutionellen Erbmonarchie ist die Königin Staatsoberhaupt. Ihre zentrale Rolle im politischen System drückt sich in dem von Kamm und Lenz ebenfalls viel zitierten Begriff „Crown in Parliament“ aus. Faktisch gesehen, handelt es sich dabei allerdings nur noch um ein Relikt. Wie auch in dem Buch *Großbritannien verstehen* deutlich wird, hat das Parlament der

Krone im Spiel um die Vormachtstellung schon lange den Rang abgeläufen. Verstärkt durch den Parlamentarismus, welcher dem Parlament erlaubt, nicht nur die Gesetzgebung auszuüben, sondern auch die Regierung zu bestellen und zu kontrollieren, gehen die Machtbefugnisse des Westminster-Parlamentes so weit, dass zuweilen auch von einem Parlamentsabsolutismus gesprochen wird. Das Wesen des Staates war und ist zwar seine Zentralisierung unter der Krone, deren Souveränität sich im

Parlament und in dem daraus hervorgehenden Kabinett ausdrückt; dabei aber beschließt das Parlament und die Königin unterzeichnet, was starke Mehrheitsregierungen vorbereiten.

Spielart des Föderalismus

Auf der anderen Seite jedoch stehen auch institutionell stabile (Modell-) Demokratien unter Reformdruck, so dass insbesondere in den letzten Jahren auch Großbritannien einige verfassungsrechtliche Neuinterpretationen zu verzeichnen hat. Die

Wiedereinführung des schottischen Parlamentes ist wohl als die revolutionärste Reform zu bezeichnen – stellt sie doch eine neue, weil britische, Spielart des Föderalismus dar. Mit dieser Maßnahme, die auch als Devolution bezeichnet wird, wurde zugleich ein Teil der Kompetenzen des Westminster-Parlamentes an eine untergeordnete politische Ebene übertragen.

Die wohl ausführlichste Darstellung und Analyse der letzten Jahre zu diesem Thema legte Andreas Schwab mit seiner Dissertationsschrift *Devolution – Die asymmetrische Staatsordnung des Vereinigten Königreichs* vor. Wenngleich die Arbeit in erster Linie rechtswissenschaftliche Schwerpunkte setzt, vermag sie auch dem Leser, der nicht über grundlegende Kenntnisse des britischen Verfassungsrechtes verfügt, einen umfassenden Einblick in die Problematik zu vermitteln.

Dabei stehen neben einer grundsätzlichen Einführung in das Verfassungsverständnis die historischen und politischen Vorbedingungen der Devolution im Vordergrund: Die Schotten blicken auf eine lange Tradition im britischen Parlament zurück. Die schottischen Sonderrechte, die der *Act of Union* von 1707 garan-

tierte, sind über die Jahrhunderte immer weiter ausgebaut worden. Den Höhepunkt dieses Prozesses bildet die Etablierung des Schottlandministeriums mit Sitz in Edinburgh und eines verantwortlichen Schottlandministers, der zugleich Kabinettsmitglied ist. Politische und wirtschaftliche Unzufriedenheit mit der Zentralregierung auf schottischer Seite schürten das Nationalbewusstsein. Dies führte – unter anderem aufgrund der Wahlerfolge der *Scottish National Party* (SNP) – zu Autonomiebestrebungen, auf die die Labour-Regierung in den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts mit einem Devolutionsgesetz für Schottland reagierte. Das entsprechende Referendum scheiterte 1978 jedoch aufgrund eines Vierzig-Prozent-Quorums. Mit der Regierungsübernahme durch die Konservativen wurde die Devolutionsdebatte zunächst bedeutungslos, bevor sie erst unter der Labour-Regierung Ende der neunziger Jahre wieder neu entfachte. Die 1997 durchgeführte Volksabstimmung entschied sich dieses Mal für ein schottisches Parlament, welches seine Arbeit 2002 aufnahm. Die durch die Etablierung der Regionalebene verursachten wesentlichen Umgestaltun-

gen des Gesamtstaates und die daraus resultierenden Veränderungen für die staatlichen Gewalten bilden den thematischen Schwerpunkt in Schwabs Dissertationsschrift. Und dies nicht ohne Grund – bleiben bei einer genaueren Betrachtung des Devolutionsgesetzes zahlreiche ungeregelte Kompetenz- und Verfassungsstreitigkeiten ebenso offen wie auch die Frage, inwieweit die Doktrin der Parlamentssouveränität, die von Schwab als „das grundlegende Element der Staatsordnung des Vereinigten Königreiches“ bezeichnet wird, tatsächlich an Kraft einbüßen musste. Dabei schließt sich der Autor einer großen Menge von Sachverständigen an, wenn er schreibt: „Die Schaffung einer britischen Verfassung würde sich vorteilhaft für die staatliche Devolutionsgliederung auswirken.“

Möglicherweise kann sich Großbritannien eines Tages dazu durchringen, die begonnenen Reformen in die Kodifizierung der Verfassung münden zu lassen, so dass dann zu lesen wäre: Wir befinden uns im Jahr X. In allen westeuropäischen Ländern bilden geschriebene Verfassungen die Grundlage staatlich-politischen Handelns.