

## Die Verfassung des Vereinigten Königreichs, ihre Reform und ihr Wandel

Martin Begrich\*

### Teil I: Einleitung

*'The importance of sound constitutional arrangements become all the more important in the face of a world where globalisation brings both economic and personal uncertainty. All the more important that those arrangements can accommodate the increasing attraction of nationalism, in the face of uncertainty.'*  
(Lord Falconer of Thoroton)

Dieses Zitat<sup>1</sup> des ehemaligen Ministers für Verfassungsfragen und Lordkanzlers unterstreicht die aktuelle Relevanz dieses Beitrags. Er soll die zumindest im deutschsprachigen Raum spärlich vorhandene Rezeption der britischen Verfassungsreform(en) erweitern und folgende Fragen beantworten:

- Wie stellt sich die britische Verfassung heute dar?
- Welche Reformen erfährt und wird die britische Verfassung noch erfahren?
- Ist das Vereinigte Königreich als letztes europäisches Land ohne geschriebene Verfassungsurkunde auf dem Weg, sich vom System der politischen Verfassung abzuwenden, hin zu einem rechtsnormativen Verfassungssystem?

Lord Falconer, ehemaliger Minister des Amtes für Verfassungsfragen (*Department for Constitutional Affairs*), welches seit Mai 2007 im neu geschaffenen Justizministerium (*Ministry of Justice*) aufging, spricht in einem seiner letzten Papiere von der Notwendigkeit von Reformen, davon, *'to make Law but make it better'*, insbesondere auf dem Gebiet des Verfassungsrechts.<sup>2</sup> Die Verfassungs- und Justizreformen verdeutlichen wohl am ehesten die gravierenden Änderungen, die das britische Rechtssystem in den letzten Jahren erfahren hat. So ist z.B. seit April 2006 eines der ältesten und aus Gewaltenteilungsgründen umstrittensten Ämter, das des Lordkanzlers (*Lord Chancellor*), reformiert worden. Der Lordkanzler (seit dem Rücktritt Tony Blairs und der Amtsübernahme durch Gordon Brown hält dieses Amt Jack Straw inne, der gleichzeitig neuer Justizminister ist), im Grunde Regierungsbeamter, Richter und Abgeordneter in einer Person, ist nun u.a. nicht mehr Leiter des Justizwesens; dieses Amt ist durch den *Constitutional Reform Act 2005* auf den Lordoberrichter (*Lord Chief Justice*) übertragen worden. Weitere Reformen betreffen die Menschenrechte, den sog. *Devolution*-Prozess, das *House of Lords* und die endgültige

\* Ass. jur. Martin Begrich, LL.M. (Budapest) lebt und arbeitet als Jurist in Wien. Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine aktualisierte und leicht gekürzte Fassung der Magisterarbeit, die der Verfasser im Rahmen seines LL.M.-Studiums an der Andrassy Gyula Deutschsprachigen Universität Budapest, Fakultät für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften im Mai 2006 vorgelegt hat.

<sup>1</sup> Rede vom 10. März 2006, gehalten im Rahmen des *ESRC Devolution and Constitutional Change Programme in London*; abrufbar unter <http://www.dca.gov.uk/speeches/2006/sp060310.htm> (zuletzt abgerufen [z.a.] am 07.07.07).

<sup>2</sup> Lord Falconer, *Doing Law Differently*, S. 4, abrufbar unter [http://www.dca.gov.uk/dept/doinglawdiff\\_print.pdf](http://www.dca.gov.uk/dept/doinglawdiff_print.pdf) (z.a. am 07.07.07).

Trennung der Judikative von Exekutive und Legislative durch Errichtung eines *Supreme Court*. Auf all diese Punkte wird im 3. Teil dieses Beitrags ausführlich eingegangen werden. Um jedoch den Reformprozess verstehen zu können, ist es unausweichlich, das System der heutigen britischen Verfassung zu verstehen. Das Vereinigte Königreich ist das einzige europäische Land ohne zusammenhängende<sup>3</sup> kodifizierte Verfassungsurkunde, wenn auch nicht das einzige auf der Welt: auch Israel und Neuseeland nennen keine zusammenhängende kodifizierte Verfassung ihr Eigen.<sup>4</sup>

## Teil II: Das System der heutigen Verfassung

Was das Recht *der* britischen Verfassung in seiner Gesamtheit von Regeln ist, lässt sich nicht einfach erfassen. Wie in der Einleitung dargestellt, besitzt das Vereinigte Königreich kein *kodifiziertes* Verfassungsdokument. Das Fehlen einer solchen Urkunde mag zwar aus kontinentaleuropäischer Sicht ein Defizit sein, aus verfassungsrechtlicher Sicht stellt es jedoch nur einen formalen Aspekt dar. So wird die britische Verfassung teilweise auch als flexibel und die US-amerikanische, eine geschriebene Verfassung, als starr bezeichnet.<sup>5</sup> Hier soll es jedoch zunächst darum gehen, die britische Verfassung in materieller Hinsicht auf ihre Funktionen und Aufgaben hin zu untersuchen.

### A. Etiketten der britischen Verfassung

Einige Aspekte der britischen Verfassung lassen auf den ersten Blick den Hauch eines mittelalterlichen Königtums vermuten. Genauso wenig wie der Name „Vereinigtes Königreich“ aber auf die Staatsform der Monarchie schließen lässt<sup>6</sup>, genauso wenig erklärt das bloße Betrachten von juristischen Etiketten das britische Verfassungssystem. Als Beispiel für ein solches Etikett soll hier das Parlamentsgesetz genannt sein, der *Act of Parliament*. Dieses wird formell durch die Königin erlassen – ‘*Queen in Parliament*’. *Queen in Parliament* setzt sich zusammen aus einem monarchischen und einem parlamentarischen Element: aus der Königin selbst und aus dem Unter- und dem Oberhaus.<sup>7</sup>

In der rechtlichen Theorie ist es zwar unbestritten, dass es die *Queen in Parliament* ist, die für die Gesetzgebung verantwortlich ist: sie erkennt theoretisch weder einen höheren Gesetzgeber noch eine Beschneidung ihrer eigenen Gesetzgebungskompetenzen an.<sup>8</sup> Jedoch ist es die Regierung, die regelmäßig Gesetzesinitiativen einbringt und es obliegt dem Ober- und Unterhaus sowie der Regierung, den Gesetzgebungsprozess zu beaufsichtigen. *Queen in Parliament* ist somit ein rechtliches Etikett. Regelmäßig sind es vielmehr Arbeiten innerhalb dreier Achsen, die das Gesetz auf den Weg brachten, also ein

<sup>3</sup> Damit ist keine abschließende textliche Einheit gemeint, da beispielsweise auch das österreichische Bundesverfassungsgesetz durch immer neue Gesetze im Verfassungsrank erweitert wird.

<sup>4</sup> Die britische Verfassung ist teilweise geschrieben, jedoch nicht kodifiziert – zu dieser Unterscheidung vgl. Pollard, David und Hughes, David: *Constitutional and Administrative Law - Text and Materials*, London 1990, S. 2.

<sup>5</sup> Bull, Thomas: *Constitutional Changes and the Limits of Law*, in: E.P.L. 2005, 187 (188).

<sup>6</sup> Das Vereinigte Königreich ist bekanntlich eine konstitutionelle Monarchie auf demokratisch-parlamentarischer Grundlage, vgl. für alle: Händel, Heinrich und Gossel, Daniel, *Großbritannien*, 4. Auflage München 2002, S. 288.

<sup>7</sup> Dicey, Albert: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8. Auflage Indianapolis 1982, S. 3.

<sup>8</sup> Feldman, David: *Can and Should Parliament Protect Human Rights?*, in: E.P.L. 2004, 635 (637).

Zusammenwirken von Mitgliedern der Regierung, von der Regierung und der parlamentarischen *Labour*-Partei und von Ober- und Unterhaus als Kollektivorgane.<sup>9</sup>

Darüber hinaus gibt es eine Verfassungskonvention, die besagt, dass die Königin ihr Vorrecht als Gesetzgeberin (*Royal Prerogative*)<sup>10</sup> nur ausübt, wenn der Premierminister ihr einen Vorschlag gemacht, und wenn das Parlament dem Text zugestimmt hat.<sup>11</sup> Dies ist das Resultat einer langen Fehde zwischen Krone und Parlament, die ihren Höhepunkt in der Mitte des 17. Jahrhunderts erreichte und die letztendlich durch die *Bill of Rights* 1689 beigelegt wurde. Erst durch diese Konvention kann man eigentlich von einer „repräsentativen Rechtmäßigkeit“<sup>12</sup> sprechen. Die Eigenart des britischen Rechtssystems fände dann ihren Höhepunkt, wenn die Königin entgegen der Konvention ihr Vorrecht ausüben würde: dies wäre zwar kein Rechtsbruch, aber klar ein verfassungswidriger Vorgang.

Für britische Juristen ist die Lücke zwischen Etikett und Wirklichkeit selbstverständlich, dennoch ist es eine Lücke. Man kann jedoch sagen, dass das Vorhandensein dieser Lücke besonders wichtig für die britische Verfassungssystematik ist: sie erlaubt ein formales rechtliches Verfahren monarchischer Gesetzgebung, das eigentlich mit heutigen Demokratievorstellungen nicht in Einklang zu bringen wäre. Die Lücke zwischen Etiketten und Wirklichkeit der britischen Verfassung ist aber aus einem weiteren Grund von großer Bedeutung: sie trägt dazu bei, die praktischen und theoretischen Hintergründe der Natur der britischen Verfassung aufzuklären. Alle Verfassungen befassen sich nämlich auf irgendeine Art und Weise mit dem Regieren als einem pragmatischen und vor allem politischen Prozess. Daraus folgt, dass das Verfassungsrecht zu einem gewissen Grad politisch ist und zwar insofern, als es sich mit der Aufteilung der öffentlichen Macht beschäftigt.

## B. Die Rollen einer Verfassung

### I. Britisches Verfassungsrecht

Das Verfassungsrecht Großbritanniens und des *Common Wealth* wird oft folgendermaßen beschrieben: es ist eine Bündelung von Regelungen, die die Regierungsinstitutionen definiert, ihnen Aufgabenbereiche zuteilt, ihre Funktionen begrenzt, ihr Miteinander reglementiert und andere Rechte und Pflichten für nicht exekutive Interessen formuliert.<sup>13</sup> Der wirkliche Grund für die Existenz des Verfassungsrechts im *Common Wealth* ist es danach, politische Macht zu definieren, zu organisieren, zu bewahren und zu erweitern.<sup>14</sup> Daraus wird vereinzelt geschlossen, dass Verfassungsregeln in Staaten wie dem Vereinigten Königreich oder Australien größtenteils deskriptiver Natur seien.<sup>15</sup> Demnach fehle es Verfassungen wie der britischen an Regeln, die etwas vorschreiben (anstatt nur zu

<sup>9</sup> Vgl. dazu Feldman, David: *None, One Or Several? Perspectives on the UK's Constitution*, in: C.L.J. 2005, 329 (332).

<sup>10</sup> Dazu unten Teil 2. B. I. 3.

<sup>11</sup> In der britischen Fachliteratur wird sich hierauf mit dem Terminus 'the use of the Queen' bezogen, vgl. Marshall, Geoffrey: *Constitutional Conventions - The Rules and Forms of Political Accountability*, 3. Auflage Oxford 1993, S. 19.

<sup>12</sup> Feldman, David: *Perspectives*, C.L.J. 2005, 329 (333).

<sup>13</sup> Hanks, P.J.: *Australian Constitutional Law Materials and Commentary*, 4. Auflage Sydney 1990, S. 2.

<sup>14</sup> Hanks, ebenda.

<sup>15</sup> So z.B. Ridley, Frederic: *There is no British Constitution: A dangerous Case of the Emperor's Clothes*, in: P.A. 1988, 340.

beschreiben), also derjenigen Elemente, die andere Länder selbstverständlich in ihre Verfassungen aufnehmen, also etwa normative Elemente wie fundamentalen Werte und tief verwurzelten Prinzipien.<sup>16</sup> Zumindest zwei fundamentale Prinzipien kennt aber auch die britische Verfassung: das Prinzip der Parlamentsouveränität und das Prinzip der *Rule of Law*.

### 1. Die Parlamentsouveränität

Diese ist in seiner heutigen Form zurückzuführen auf die Arbeiten von A. V. Dicey (1885). Diceys Analyse der Parlamentsouveränität ist im Wesentlichen aber nur die Neuformulierung eines zentralen Leitmotivs der englischen Rechtsgeschichte.<sup>17</sup> In seinem Kern bedeutet Parlamentsouveränität (oder auch Parlamentssuprematie)<sup>18</sup>, dass das Parlament hierarchisch gesehen über allen anderen legislativen Institutionen Großbritanniens steht<sup>19</sup>, und dass es Gesetze beliebigen Inhalts erlassen kann, solange dies in Form eines *Act of Parliament*, also eines Parlamentsgesetzes geschieht.

Nach Dicey unterteilt sich die Parlamentsouveränität in einen positiven und einen negativen Teil.<sup>20</sup> Positiv: das Parlament kann jedwedes Recht (*law*) schaffen und es wieder aufheben. Negativ: keine Person oder Körperschaft (das schließt die Gerichte ein) kann die Gesetzgebung des Parlaments aufheben. Diese Definition von Dicey muss aber in zweifacher Hinsicht qualifiziert werden. Erstens: Die Befugnis zur Rechtsetzung ist nur dann souverän, wenn sie nicht von vor Gericht durchsetzbaren fundamentalen Rechtsprinzipien beschränkt wird.<sup>21</sup> Zweitens: Die Macht des Parlaments als gesetzgebendes Organ ist eine fortdauernde, auch wenn sie die Befugnis einschließt, die Gesetze zu ändern, die seine eigene Zusammensetzung, sein eigenes Verfahren und seine eigene Form der Gesetzgebung betreffen. Dies setzt aber voraus, dass es diese Macht nicht dazu benutzt, seine Fähigkeit, die Zusammensetzung des Rechts wie und wann auch immer abzuändern, übermäßig zu behindern.<sup>22</sup>

Die Hauptleistung der Parlamentsouveränität, aber auch ihr größter Nachteil besteht darin, dass die Werte der britischen Verfassung frei für jedermann in einer Art politischen Wettbewerb zu haben sind. Sie verwandelt „das Recht des politischen Dschungels“ in ein Prinzip der konstitutionellen Demokratie, das nur durch institutionelle Strukturen, wie das Parlament, die Regierung und zu einem gewissen Ausmaß auch die Gerichte eingeschränkt wird.<sup>23</sup> Eine These dieses Beitrags wird sein, dass der Beitritt des Vereinigten Königreichs

<sup>16</sup> Ob sich diese Ansicht angesichts der aktuellen britischen Verfassungsreformen noch halten lässt, wird im 4. Teil untersucht werden.

<sup>17</sup> Vgl. Goldworthy, Jeffrey: *The Sovereignty of Parliament - History and Philosophy*, Oxford 1999, S. 22 ff.

<sup>18</sup> Für die synonyme Verwendung beider Begriffe vgl. z.B. Barnett, *Constitutional and Administrative Law*, S. 209. Geläufigste Verwendung in der englischsprachigen Fachliteratur ist jedoch der Terminus *Parliamentary Sovereignty*, weshalb auch im Folgenden von Parlamentsouveränität die Rede sein wird.

<sup>19</sup> Hierhinter steht nicht zuletzt John Austins Definition einer souveränen Macht aus dem Jahre 1832: das danach entscheidende Element ist das Fehlen irgendeiner übergeordneten Autorität, der man gewöhnlichen Gehorsam schuldet. Dies führt nach Austin zu dem Nichtvorhandensein irgendeiner anerkannten Körperschaft, die in der Lage wäre, ein Rechtsmittel für den Machtmissbrauch bereitzustellen. Vgl. Austin, John: *The Province of Jurisprudence determined and the Uses of the Study of Jurisprudence*, London 1954, S. 193 f.

<sup>20</sup> Dicey, Albert: *the Law of the Constitution*, S. 2.

<sup>21</sup> Goldworthy, Jeffrey: *Sovereignty of Parliament*, S. 11 f.

<sup>22</sup> Hart, Herbert: *The Concept of Law*, 2. Auflage Oxford 1994, S. 145 f.

<sup>23</sup> Feldman, David: *Perspectives*, C.L.J. 2005, 329 (334).

zur EU das Ende der klassischen Parlamentsouveränität eingeläutet hat, vgl. unten 0, S. 138.

Unter der Regierung Margaret Thatchers meinten viele Kritiker, dass Großbritannien den Weg zurück zu einem autoritären oder einem Zwangsstaat nehme. Ein solcher Vorwurf richtete sich keineswegs generell gegen die parlamentarische Demokratie des Landes. Er bezog sich vielmehr auf die einfache Tatsache, dass in Großbritannien der (wenn auch formale) Schritt von der Parlamentsouveränität zur Volkssouveränität noch aussteht.<sup>24</sup> Ziel der unten darzustellenden Verfassungsreformen, ist es aber auch, diesen Schritt zu gehen. Insbesondere der *Human Rights Act* will den einzelnen Briten, wenigstens was die Einklagbarkeit von Individualrechten betrifft, aus seinem Untertanenstatus (*subject to the Queen*) befreien. Er soll zum Staatsbürger mit Rechtsbefugnissen werden, die der Willkür von zufälligen Parlamentsmehrheiten entzogen sind. Auch heute aber noch gilt: Das Parlament, nicht das Volk ist der Verfassungsgeber.

### 2. Die Rule of Law

Die *Rule of Law* als zweites fundamentales Prinzip ist – entgegen ihrem Namen – keine Rechtsregel, sondern ein philosophisches und politisches Konzept. Als solches hat die *Rule of Law* für verschiedene Menschen eine jeweils eigene Bedeutung, je nachdem wie deren moralische oder politische Position beschaffen ist. Dennoch kann man der *Rule of Law* zwei Aufgaben zusprechen: sie bezieht sich erstens auf die Substanz der Beziehung Bürger – Regierung, und sie beschäftigt sich zweitens mit den Abläufen, wie diese Beziehung in der Praxis durchgeführt wird. Kurz: die *Rule of Law* beschäftigt sich damit, was die Regierung darf und was nicht.<sup>25</sup> Kerngedanke der *Rule of Law* ist die Souveränität des Rechts gegenüber dem Menschen. Sie besagt, dass jede Person – unabhängig von ihrem Rang oder von ihrem Status in der Gesellschaft – dem Recht unterworfen ist. Für den Bürger hat die *Rule of Law* beides, sowohl einen verordnenden (insofern als sie die Herrschaft des Rechts befiehlt) als auch einen schützenden Charakter (insofern als auch die Regierung dem Recht unterworfen ist).<sup>26</sup> Um der *Rule of Law* Geltung zu verschaffen, muss die Justiz einige wesentliche Rechte gewährleisten, darunter den Zugang zu den Gerichten, ein faires Verfahren, das Recht auf ein *Trial by Jury* und ein umfassendes Beweisverfahren.<sup>27</sup>

### 3. Die königliche Prärogative

Für das britische Verfassungsverständnis ist eine weitere Besonderheit zu beachten: die königlichen Prärogativrechte, kurz: die Prärogative (*Royal Prerogative*). Fünf Definitionsmerkmale können zusammengetragen werden: die Prärogative fällt dem Monarchen anheim<sup>28</sup>; sie entstammt dem Common Law<sup>29</sup>; sie ist ein Überbleibsel einer willkürlichen und eigenmächtigen Herrschaft<sup>30</sup>; die Mehrheit der Prärogativrechte werden

<sup>24</sup> Sturm, Roland: *Das britische Gemeinwesen heute*, in: Der Bürger im Staat 41, 4/1991.

<sup>25</sup> Loveland, Ian: *Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights - A Critical Introduction*, 3. Auflage London 2004, S. 51.

<sup>26</sup> Barnett, Hilaire: *Constitutional and Administrative Law*, 3. Auflage London 2000, S. 85.

<sup>27</sup> Dieselbe, S. 112 ff.

<sup>28</sup> Blackstone, William: *Commentaries on the Laws of England - A Facsimile of the First Edition of 1765-1769*, Band 1: *Of the Rights of Persons*, Chicago 1979, S. 232.

<sup>29</sup> Ebenda.

<sup>30</sup> Dicey, *Law of the Constitution*, S. 282.

von der Regierung im Namen der Krone ausgeübt<sup>31</sup>; und schließlich: es bedarf keines Parlamentsgesetzes, um die Befugnis zur Ausübung der Prerogative zu legitimieren.<sup>32</sup> In den großen Verfassungsschlachten des 17. Jahrhunderts wurde die Prerogative von den Stuart-Monarchen dazu missbraucht, ihnen unliebsame Gesetzgebungsprozesse des Parlaments zu umgehen.<sup>33</sup> Heute ist sie keine mehr allein ihr zustehende Reihe von Rechten und Pflichten. Da alle Vorrechte der Krone aufgrund einer Konvention im Einklang mit dem Premierminister getroffen werden müssen, kann man sagen, dass die *Royal Prerogative* fast vollständig ein Handlungsinstrument der Regierung geworden ist. Zu den Prerogativrechten zählen u.a. die Abschlusskompetenz für völkerrechtliche Verträge, die Organisation und der Einsatz der Streitkräfte<sup>34</sup> und des *Civil Service*.<sup>35</sup> Der unten dargestellte Verfassungsreformprozess will sich aber auch der Zählung der Prerogative annehmen (siehe dazu unten 15., S. 144).

## II. Vier Aufgaben einer Verfassung

Dennoch sind Verfassungen nicht – auch nicht die britische – nur deskriptiver Art. Augustinus' Fragen „Nimmt man die Rechtsstaatlichkeit weg, was sind Staaten wenn nicht große Räuberbanden? Denn was sind Räuberbanden anderes als Staatswesen im Kleinen?“<sup>36</sup> ist auch heute noch ein Kernpunkt der politischen Theorie. Der Unterschied zwischen Räuberbanden und Staaten ist der, dass Staaten sich durch Verfassungen organisieren oder organisieren sollten und zwar so, dass (potentielle) Räuberbanden daran gehindert werden, ihre Macht willkürlich, antisozial und unverantwortlich wahrzunehmen. Verfassungen unterwerfen Staaten moralischen Werten und Prinzipien. Nach Walter Bagehots berühmtem Buch *'The English Constitution'* von 1867 muss eine Verfassung zwei Ziele erreichen, um erfolgreich zu sein: sie muss Autorität schaffen und diese Autorität nutzen; d.h., dass sie zuerst Loyalität und Vertrauen der Menschen gewinnen muss, um dieser dann durch Regierungsarbeit zu huldigen.<sup>37</sup> David Feldman, Professor für englisches Recht in Cambridge, bezeichnet in seinem Aufsatz *'None, One Or Several? Perspectives on the UK's Constitution'* vier Aufgaben, welche eine Verfassung in erster Linie zu erfüllen hat.<sup>38</sup>

<sup>31</sup> Derselbe, S. 282 f.

<sup>32</sup> Ebenda.

<sup>33</sup> Leigh, Ian: *The Prerogative, Legislative Power, and the Democratic Deficit: the Fire Brigades Union Case*, in: [1995] 3 Web JCLI, abrufbar unter <http://webjcli.ncl.ac.uk/articles3/leigh3.html> (z.a. am 09.09.07)

<sup>34</sup> Teilweise wird angenommen, dass nach den dem Zweiten Golfkrieg vorausgehenden Parlamentsdebatten 2003 mittlerweile eine Verfassungskonvention besteht, wonach keine militärische Invasion eines anderen Landes ohne parlamentarische Zustimmung mehr vorgenommen werden darf, vgl. Feldman, *Perspectives*, C.L.J. 2005, 329 (341). Vgl. dazu auch Brazier, Rodney: *Parliamentary Paper* vom Februar 2004, abrufbar unter <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmpublicadm/422/42211.htm#a18> (z.a. am 07.07.07). Für die geplante Einführung eines Zustimmungsvorbehalts des Parlaments vgl. unten 015.

<sup>35</sup> Sydow, Gernot: *Parlamentssuprematie und Rule of Law - Britische Verfassungsreformen im Spannungsfeld von Westminster Parliament, Common-Law-Gerichten und europäischen Einflüssen*, Tübingen 2005, S. 75 f.

<sup>36</sup> St. Augustinus, Bischof von Hippo Regius: *De Civitate Dei* (426 n. Chr.), Buch IV, Kapitel 4; englische Übersetzung: Dyson, Robert: *Augustine - The City of God against the Pagans*, Cambridge 1998, S. 147.

<sup>37</sup> Bagehot, Walter: *The English Constitution*, London 1993, S. 63.

<sup>38</sup> Feldman, *Perspectives*, C.L.J. 2005, 329 (335 f.).

### 1. Institutionalisation

Die erste Aufgabe einer Verfassung kann nach Feldman darin gesehen werden, eine Institutionalisation sicherzustellen. Die Verfassung etabliert Institutionen im Gefüge der Politik, ordnet ihnen Funktionen zu und überträgt ihnen die für die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Aufgaben nötigen Rechte und Pflichten. Hierbei trägt sie dafür Sorge, dass die Grenzen der Befugnisse der einzelnen Institutionen bezeichnet werden (wenn diese auch nicht unbedingt definiert werden müssen).

### 2. Kontrollfunktion

Die zweite Aufgabe wird von Feldman als „Korsett-Funktion“ (*corsetry function*) bezeichnet. Um zu verhindern, dass die durch die Verfassung geschaffenen Institutionen missbräuchlich agieren, muss die Verfassung Mechanismen bereitstellen, die dafür sorgen, dass sich die Institutionen in den Grenzen ihrer Macht bewegen, dass sie ihren Pflichtenkreis einhalten, und dass sie für ihre Fehler verantwortlich gemacht werden können. Hierbei geht es darum, die Bereiche der Politik zu bändigen, die sich in unerwünschte Bereiche ausdehnen. In den Worten Feldmans nimmt das Korsett die Form der gerichtlichen Nachprüfung und der parlamentarischen Verantwortlichkeit an.

### 3. Legitimationsfunktion

Die Legitimationsfunktion – Feldman spricht wieder bildlich von einer „Anstandsbewahrungsfunktion“ (*decency-preserving function*) – ergibt sich aus den ersten beiden Aufgaben: das Übertragen von Legitimation durch die bewusste Einführung von Regierungsgrundsätzen, die wiederum geschaffen werden, um an die Moral und den Anstand der Eliten und des „einfachen Volks“ innerhalb eines Staates zu appellieren. Durch die Legitimationsfunktion wird letztendlich ein Aggressionsakt in einen Arrest, eine Verweigerung der Unterstützung Armer in staatliche Besonnenheit und eine Verschwörung zu einer Intrige in einen Akt staatlicher Verantwortung verwandelt. Feldman verwendet folgendes Bild: die Elemente des Regierungshandels erfüllen für den Staat einen ähnlichen Zweck wie Kleidung für den Menschen. Sie – die Kleidung – verhüllt, was in höflicher Gesellschaft nicht gezeigt werden kann und sie repräsentiert den Körper auf eine diplomatische Art und Weise, so dass öffentliche Peinlichkeit oder Unbehaglichkeit vermieden wird.<sup>39</sup>

### 4. Flexibilität

Die letzte von Feldman beschriebene Funktion ist die Flexibilität (*knicker-elastic function*). Danach muss die Verfassung in der Lage sein, sich den wechselnden politischen Verhältnissen anzupassen ohne jedes Mal neu geschrieben werden zu müssen. Diese Flexibilität kann zwar nicht unendlich sein – sonst könnte die Verfassung nicht mehr die ersten beiden Funktionen erfüllen – aber sie muss in der Lage sein, sich dem Druck anzupassen, der durch die dynamische Entwicklung einer organischen Staatsstruktur entsteht. Nach Feldman streben Verfassungen nämlich danach, die Zukunft als Antwort auf die Vergangenheit und die Gegenwart zu bauen. Daher müssten Verfassungen in einigen

<sup>39</sup> Für das Kleiderbild vgl. auch den Aufsatz von Weiler, Joseph: *The Constitution of Europe – “Do the new cloths have an Emperor?” and other essays on European Integration*, 3. Auflage Cambridge 2002.

Bereichen unbestimmt bleiben, um so zerstörerischen Auseinandersetzungen Einhalt zu gebieten.<sup>40</sup>

### III. Schlussfolgerungen

Die soeben aufgeführten Aufgaben und Funktionen einer Verfassung lassen folgenden Schluss zu: Regeln, die nur eine beobachtete Funktionsweise eines politischen Systems wiedergeben, können zwar die ersten beiden Funktionen erfüllen – sie können also Institutionen schaffen und diese Institutionen zu einem gewissen Grad kontrollieren. Sie können aber nicht die dritte und vierte Funktion erfüllen, da Verfassungsregeln eine starke normative Basis haben.

#### 1. Eine gewachsene, keine geschaffene Verfassung

Die Verfassungsgeschichte des Vereinigten Königreichs zeigt bei einer Betrachtung, die die ihr zugrunde liegende intellektuelle, soziale und politische Geschichte außer Acht lässt, auf besondere Art und Weise, wie sie zumindest bisher nicht von einer theoretischen Systematisierung Gebrauch gemacht hat. Vielmehr hat in Großbritannien ein umgekehrter Prozess stattgefunden: hier hat die Tradition das Verfassungsleben bestimmt; der jeweilige Zustand der öffentlichen Institutionen bestimmte die Verfassungstheorien.<sup>41</sup>

Beispielhaft kann hierfür die Parlamentssuprematie genannt werden. Das Parlament spielt sowohl in politischer als auch in juristischer Hinsicht eine zentrale Rolle unter den Institutionen des Staates. Es umfasst gewissermaßen das gesamte Rechtssystem und das Gerichtswesen, indem es Gerichte, Tribunale, die Justiz, die Prozesskosten- und Rechtshilfe etc. etabliert und finanziert.<sup>42</sup> Parlamentssuprematie heißt, wie bereits erwähnt<sup>43</sup>, dass das Parlament theoretisch jedes Gesetz erlassen kann, das es will – sei es, Briten jüdischen Glaubens die Staatsbürgerschaft abzuerkennen, Christen und Nichtchristen die Heirat zu verbieten, Ehen zwischen schwarz und weiß aufzulösen oder alle rothaarigen Frauen zu enteignen.<sup>44</sup> Diese, wenn auch nur rein theoretische Möglichkeit offenbart die Wertfreiheit der Parlamentssuprematie, von der schon Dicey ausgegangen ist: Parlamentssuprematie sei ein unbestreitbares rechtliches Faktum, sie sei allumfassend, und es gäbe keine Macht, die in Konkurrenz mit ihr treten könne.<sup>45</sup> Diese Wertfreiheit deutet daraufhin, dass die britische Verfassung pragmatisch gewachsen ist, größtenteils frei von politischen Theorien, Moral oder sozialen Grundsätzen. Pragmatisch bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Vorherrschaft des Parlaments nicht durch Gesetzes- oder Verfassungsrecht niedergelegt ist. Vielmehr entstand sie im Laufe der Jahrhunderte, und zwar durch den Druck der Wirtschaft, der Politik, der Religion und der öffentlichen Finanzen als die Monarchie immer mehr abhängig vom Parlament wurde, da dieses die Freigabe von Mitteln für Staatszwecke

<sup>40</sup> Feldman, David: *Reform or Reformation: Is there (still) a UK Constitution?*, Vorlesung v. 29.03.2006, S. 5, Transkript abrufbar unter <http://www.law.cam.ac.uk/docs/view.php?doc=3281> (z.a. am 07.07.07).

<sup>41</sup> Feldman, *Perspectives*, C.L.J. 2005, 329 (336).

<sup>42</sup> Bradley, Anthony: *The Sovereignty of Parliament – Form or Substance?* in: Jowell, Jeffrey und Oliver, Dawn: *The Changing Constitution*, 5. Auflage Oxford 2004, S. 27.

<sup>43</sup> Siehe oben Teil 2. B. I. 1.

<sup>44</sup> Woolf, Harry: *Droit Public – English Style*, in: P.L. 1995, 57 (68). Vgl. zur theoretischen Möglichkeit, dass solche Gesetze auch vor Gericht Geltung haben müssten, den Fall *Madzimbamuto v Lardner-Burke*, [1969] 1 AC 645, PC: 'If Parliament chose to do any of them, the courts could not hold the Act of Parliament invalid.' (Lord Reid auf S. 723).

<sup>45</sup> Dicey, *the Law of the Constitution*, S. 24.



autorisieren musste – insb. für das Kriegführen im 16. und im frühen 17. Jahrhundert. Dicey zitiert König Georg III.: *'The Constitution [...] had not been made but had grown'*.<sup>46</sup>

## 2. Verfassungstheorien als bloße Parallelwelt?

Bedeutet dies, dass die britischen Verfassungstheorien in einer Art Parallelwelt existieren, die keine Rolle für die Verfassungssystematik spielen? Um dies zu ergründen, sollen zunächst ein paar kurze Worte über die Verfassungstheorien im Vereinigten Königreich seit dem 17. Jahrhundert gesagt werden.

Trotz der gewachsenen Verfassung Großbritanniens wurde und wird dessen Rechtssystem von moralischen und politischen Theorien beeinflusst. Gerade die Parlamentssuprematie, geboren durch die englische Revolution<sup>47</sup>, ist erst durch die Richterschaft gewachsen, die die Macht des Monarchen auf der Grundlage antiabsolutistischer und politischer Theorien bändigte. Denn auch die englische Revolution wäre nicht möglich gewesen ohne große Ideen, auch wenn es hier keinen Jean-Jacques Rousseau oder Karl Marx gab.<sup>48</sup> Dafür gab es aber z.B. Francis Bacon, der wie kein anderer ausschlaggebend war für den Kampf zwischen zwei Lagern: Altertum und Moderne – der Kampf zwischen dem Glauben, dass die Weisheit der klassischen Antike unübertrefflich sei und der Annahme, dass das Wissen allmählich zunehme (*'scientia potentia est'*).<sup>49</sup>

Die frühen „Verfassungstheorien“ lassen sich ebenfalls in zwei Lager teilen: die Unterstützer der Monarchie beriefen sich vor allem auf politische und religiöse Theorien, die auf eine andere Wahrnehmung des Staates zielten. Eine besondere Rolle spielte in diesem Zusammenhang das sog. göttliche Recht der Könige und eine effektive zentrale Regierung für das Gemeinwohl. Die Parlamentarier hingegen beriefen sich auf die Verantwortung der Regierenden gegenüber ihren Untertanen und zum Teil auf individuelle oder kollektive Selbstbestimmung.

In Kontrast dazu stehen die Theorien von Thomas Hobbes und John Locke. Beiden ging es darum, nicht das Funktionieren des Staates zu beschreiben, sondern herauszufinden, was einen *guten* Staat ausmacht. Beide traten mit klaren Vorstellungen einer Verfassung hervor. Beide hatten denselben Ansatzpunkt, nämlich, dass die Familie wie ein Mikrokosmos des Staates sei; ihnen ging es um die Rolle des Königs gegenüber seinen Untertanen, also um die Rolle der Macht des Vaters gegenüber seinen Kindern. Beide stimmten darin überein, dass der Vater die Macht zum Wohl der Kinder ausüben muss. Hier aber hören die Gemeinsamkeiten auf: Hobbes lehnte es ab, sich Pflichten des Vaters vorzustellen, die durchgesetzt werden können, indem die Kinder jederzeit den Vater ab- und ersetzen können, falls er nicht in ihrem Interesse handelt. Er vertrat die Ansicht, dass Kinder wie Untertanen den Vätern wie dem Souverän eine absolute Gehorsamspflicht schuldeten, egal wie die Souveränität zustande gekommen ist, sei es durch Erbfolge (*Paternal*)<sup>50</sup> oder durch Eroberung (*Despotical*)<sup>51</sup>, ungebunden durch rechtliche Schranken der Untertanen. Hobbes

<sup>46</sup> Derselbe, S. cxxvi.

<sup>47</sup> Die englische Revolution umfasst die drei Bürgerkriege von 1642-45, von 1648-49 und von 1649-51.

<sup>48</sup> Hill, Christopher: *Intellectual Origins of the English Revolution – Revisited*, Oxford 1997, S. 3.

<sup>49</sup> Derselbe, S. 4.

<sup>50</sup> Hobbes, Thomas – *Leviathan*, Teil 2, Kapitel XX, in: Hobbes, Thomas: *Leviathan*, Cambridge 1991 (Hrsg.: Tuck, Richard), S. 139. Vgl. auch Riklin, Alois: *Machtteilung - Geschichte der Mischverfassung*, Darmstadt 2006, S. 253: Die Idealvorstellung von Hobbes war eine absolute Erbmonarchie, in der die Untertanen weder wählen noch Sachentscheidungen fällen können.

<sup>51</sup> Hobbes, *Leviathan*, Teil 2, Kapitel XX, S. 141.

träumte also zwar von einer aufgeklärten aber dennoch absoluten Monarchie.<sup>52</sup> Im Gegensatz dazu war Locke der Meinung, dass die Macht des Vaters keine legitime Verwendung fände, wenn sie nicht zum Wohl der Kinder ausgeübt werde, dass dementsprechend die Macht des Souveräns aufgrund eines Gesellschaftsvertrages (hier baut Locke auf Hobbes' Theorie auf) zwischen ihnen und den Untertanen zustande kommt. Letztere wiederum haben unter bestimmten Umständen das Recht, den Herrscher abzusetzen, wenn er seinen Pflichten nicht nachkommt.<sup>53</sup> Nach Locke ist also weder die Verpflichtung der Kinder noch die der Untertanen absolut (*Man has a Natural Freedom*).<sup>54</sup> Nicht unerwähnt bleiben soll auch James Harrington, der „Prophet der geschriebenen Verfassung“<sup>55</sup>. Seine 1656 in London erschienene Schrift *The Commonwealth of Oceana* war eine der ersten vorformulierten geschriebenen Verfassungen überhaupt und beeinflusste in Großbritannien nicht nur die politische Kultur der *Whigs*, sondern löste in Nordamerika und Frankreich einen republikanischen Flächenbrand aus. In Harringtons wahl- und repräsentativdemokratischer Republik, die auch er noch Monarchie nannte, gab es als Regierung ein 49-köpfiges Gremium, ein Zweikammerparlament und ein aktives und passives Wahlrecht aller männlichen Eigentümer – damit war Harrington seiner Zeit europaweit um mehr als 200 Jahre voraus.<sup>56</sup> Aber Harrington sollte sich noch aus einem anderen Grund als prophetisch erweisen: sein Modell kannte die gesetzgebende und die ausführende Gewalt. Eine davon dogmatisch getrennte Judikative gab es nicht. Zwar sah Harringtons Republik unabhängige Gerichte vor, das oberste Gericht aber war identisch mit der Volkskammer.<sup>57</sup> Insofern zeigt sich hier eine Parallele zum heutigen britischen Rechtssystem, da auch das *House of Lords* oberstes Gericht und gleichzeitig Teil der Legislative ist. Erst das für 2009 vorgesehene *United Kingdom Supreme Court* wird die vollkommene Trennung der Legislative und der Exekutive von der Judikative vollziehen.<sup>58</sup> Obwohl die englischen Bürgerkriege den Einfluss der Ideen des guten Staates vorübergehend hinderten, war es nicht der Sieg im Krieg, der das Protektorat Cromwells möglich machte, sondern die Verfassungstheorien, welche die Menschen dazu brachten, Krieg zu führen. Dasselbe gilt auch für die anschließende Wiederherstellung der Monarchie: auch hier wurde der Einfluss der Ideen nicht völlig verdrängt, vielmehr kam die Form des monarchischen Konstitutionalismus den Ideen entgegen.<sup>59</sup> Das Recht behandelte noch immer die Krone als den Gesetzgeber, diese war nunmehr aber nur noch *The Crown in Parliament*.<sup>60</sup> Das Parlament und seine Souveränität waren somit aus dem Kampf mit der Krone politisch und rechtlich als Sieger hervorgegangen.

<sup>52</sup> Kriele, Martin: *Einführung in die Staatslehre - Die geschichtlichen Legitimationsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates*, 6. Auflage Stuttgart 2003, S. 90.

<sup>53</sup> Locke, John: *Second Treatise of Government*, Kapitel VI, §§ 52-76, in: Locke, John: *Two Treatises of Government*, Cambridge 1960 (Hrsg.: Laslett, Peter), S. 303-318.

<sup>54</sup> Derselbe, Kapitel VI, § 67, S. 190.

<sup>55</sup> Riklin, *Mischverfassung*, S. 244.

<sup>56</sup> Derselbe, S. 252.

<sup>57</sup> Derselbe, S. 253.

<sup>58</sup> Siehe hierzu ausführlich unten Teil 3. B. I. 2.

<sup>59</sup> Feldman, *Perspectives*, C.L.J. 2005, 329 (338).

<sup>60</sup> Dass das heute noch immer so ist, wurde bereits oben gezeigt, vgl. Teil 2. A.

### 3. Verfassung als Norm

Dieser kurze geschichtliche Abriss zeigt, dass Verfassungstheorien und Ideen im Vereinigten Königreich sich nicht nur in einer Parallelwelt entwickelten, dass sie nicht nur das jeweilige politische Leben in normativer Form wiedergaben und -geben. Die Verfassungsordnung hat eben zu einem gewissen Grade auch moralische und politische Theorien als Grundpfeiler. Denn Grundprinzipien einer Norm (besagte Grundpfeiler) tragen maßgeblich zu deren Bedeutung bei. Die britische Verfassungsliteratur wird seit den fünfziger Jahren von politischen und institutionellen, weniger von streng juristischen Abhandlungen dominiert. Dies hat seinen Grund darin, dass die britische Verfassung nie als nur rein rechtlich, sondern auch immer als ein großes Ganzes, 'a great entity'<sup>61</sup>, bestehend auch aus Bräuchen, Praktiken und Gewohnheiten angesehen wurde.<sup>62</sup> Was aber unterscheidet eine Norm von einer Gewohnheit? Ist es ineffektiver, wenn ein Teil einer Verfassung von Gewohnheiten geprägt ist?

In seinem Buch 'Practical Reason and Norms' hat Joseph Raz eine umfassende Theorie der Normen und Gründe entwickelt. Im Zentrum seiner Theorie stehen Gründe für Handlungen (*reasons for actions*), also die Gründe für eine Person, unter bestimmten Bedingungen eine Handlung zu vollziehen. Für Raz ist der Begriff der Gründe der Schlüssel zur Analyse der Normen und Normensysteme.<sup>63</sup> Der Sinn rechtlicher Normen ist es nach Raz, ausnahmslos als Grund für eine Handlung (oder ein Unterlassen) zu dienen.

Was macht nun eine Norm aus? Hierfür kann auch auf die Unterscheidung von Sozialnormen (*social rules*) und Gewohnheiten (*habits*) zurückgegriffen werden, die auf den berühmten Rechtsphilosophen H. L. A. Hart zurückgeht:<sup>64</sup> soziale Normen haben mit bloßen Gewohnheiten nach Hart gemeinsam, dass das in Frage stehende Verhalten genereller Natur sein muss (wenn auch nicht unveränderlicher Natur). Das heißt, dann, wenn sich ein Verhaltensmuster wiederholt, wenn die Gelegenheit es hergibt, ist es auch im umgangssprachlichen Sinn „die Norm“. Hart nennt aber drei auffallende Unterschiede:<sup>65</sup>

(1) Für die Etablierung einer Gewohnheit reicht es, dass sich das Verhalten innerhalb einer Gruppe tatsächlich annähert. Ein teilweise abweichendes Verhalten (*deviations*) schadet der Etablierung der Gewohnheit nicht. Für eine Norm, die ein Verhalten vorschreiben soll, reicht das aber nicht aus: sobald nämlich die Norm existiert, wird das Abweichen von ihr als Fehler oder Störung wahrgenommen, der für Kritik offen ist.

(2) Sobald eine solche Norm (also die, die ein Verhalten vorschreibt) existiert, wird das Abweichen von ihr nicht nur kritisiert, sondern sogar als triftiger Grund (*good reason*) für das Aufstellen der Norm selbst angeführt. Kritik an dem die Norm verletzenden Verhalten ist legitim, sowohl aus Sicht derer, die die Norm verabschieden, als auch aus Sicht derer, an die die Norm sich richtet.

(3) Als dritten und wichtigsten Unterscheidungspunkt nennt Hart den sog. inneren Aspekt einer Norm (*internal aspect*). Für die Existenz einer Gewohnheit innerhalb einer Gruppe ist es danach nicht nötig, dass sich der einzelne bewusst ist, dass das fragliche Verhalten die Norm ist. Im Gegensatz dazu muss es bei einer Norm Menschen geben, die das fragliche, zu normierende Verhalten analysieren, um es dann wiederum als allgemeinen Standard

<sup>61</sup> Bagehot, *English Constitution*, S. 60.

<sup>62</sup> Johnson, Nevil: *Then and Now: the British Constitution*, in: *Pol.St.* 2000, 118 (119).

<sup>63</sup> Raz, Joseph: *Practical Reason and Norms* (1975), Princeton 1990, S. 15, insb. S. 19.

<sup>64</sup> Hart, Herbert: *Concept of Law*, IV. Kapitel: *Sovereign and Subject*, S. 50 ff.

<sup>65</sup> Derselbe, S. 55 f.

aufstellen zu können. Dies ist der innere Aspekt der Norm. Der äußere Aspekt (*external aspect*) der Norm wäre wiederum der eingangs beschriebene: das normale uniforme Verhalten, das ein Dritter beobachten kann.

Hier schließt sich der Kreis zu den oben dargestellten vier Aufgaben einer Verfassung:<sup>66</sup> Aus den Überlegungen von Raz und Hart ergibt sich nämlich, dass die Begründung einer Norm ein entscheidender Teil ihrer Stärke ist. Verfassungsnormen ohne Grundprinzipien mögen zwar insoweit funktionieren, als sie ihre konstitutiven und institutionellen Funktionen wahrnehmen, aber sie werden weitaus weniger effektiv sein, wenn es um die Erfüllung der oben dargestellten Legitimations- und Flexibilitätsfunktionen geht.<sup>67</sup> Das heißt, dass das Gesamtgefüge der Verfassungsnormen auf einer ausreichenden normativen Grundlage stehen muss. Viele der britischen Verfassungsregeln geben aber nicht vor, was der Mensch (sei er nun EU-Bürger oder Untertan der *Queen*) zu tun hat, nur was er tut. Mit anderen Worten: britische Verfassungsregeln sind eher deskriptiver als normativer Natur. Die Diceysche Version der Parlamentsouveränität verdeutlicht dies beispielhaft, indem sie die Abwesenheit jeglicher bindender Werte im Gesetzgebungsprozess behauptet.

### C. Konfliktlagen der britischen Verfassung

Walter Bagehot unterscheidet in seinem bereits oben erwähnten Buch *'The English Constitution'*,<sup>68</sup> zwischen zwei Klassen von Verfassungsinstitutionen, nämlich den ehrwürdigen (*dignified*) und den effizienten (*efficient*) Institutionen.<sup>69</sup> Die ehrwürdigen Institutionen, so Bagehot, stimulieren und bewahren die Ehrfurcht der Bevölkerung, hingegen sind es die effizienten Institutionen, die tatsächlich arbeiten und regieren. Bagehot meint mit den würdevollen Institutionen insb. die Monarchie. Erst sie Sorge dafür, dass die effektiven Institutionen funktionierten, sie gäben ihr Kraft („Sie heben die Armeen aus, aber sie gewinnen nicht die Schlachten“).<sup>70</sup> Schon Bagehot gab aber dennoch zu – immerhin im Jahre 1867 – dass eine „strikte Gewaltenteilung“<sup>71</sup> im Vereinigten Königreich nicht existiert<sup>72</sup>, gleichzeitig war er aber der Meinung, dass der wahre Vorzug der britischen Verfassung in der Nähe von Exekutive und Legislative bestehe.<sup>73</sup>

Heutzutage lassen sich drei Spannungsfelder in den britischen Verfassungsquellen ausmachen: das Recht selbst, welches zwar geändert werden kann aber dennoch formal ist; die Tradition, die die Sichtweise der Geschichte im Lichte der heutigen politischen, sozialen und moralischen Theorien wiedergibt; sowie die derzeitigen politischen Praktiken und Theorien. Hierin kommt ein fundamentaler Konflikt zwischen dem Bild der Verfassung und dem Bild eines *guten* Staates, ein Konflikt der an die oben beschriebene Kluft zwischen Hobbes und Locke erinnert<sup>74</sup>, zum Ausdruck. Welche Konfliktlagen genau gemeint sind,

<sup>66</sup> Siehe S. 126 ff.

<sup>67</sup> Siehe Teil 2. B. II. 3. und 4.

<sup>68</sup> Siehe Teil 2. B. II.

<sup>69</sup> Bagehot, *English Constitution*, S. 63.

<sup>70</sup> Derselbe, S. 64.

<sup>71</sup> Vgl. zum Begriff der Gewaltenteilung unten, Fn. 96.

<sup>72</sup> Bagehot, *English Constitution*, S. 61 f.

<sup>73</sup> Derselbe, S. 68.

<sup>74</sup> Siehe oben Teil 2. B. III. 2.

zeigt sich am deutlichsten anhand des Falles der *'Fire Brigades Union'*, der im April 1995 vom *House of Lords* entschieden wurde.<sup>75</sup>

### I. Der Fall Fire Brigades Union

Zum Sachverhalt: Seit seiner Einführung 1964 erweist sich die sog. Tabelle für Schadensersatzansprüche aus kriminellen Handlungen (*Criminal Injuries Compensation Scheme*) nicht nur als Quelle finanzieller Hilfe für Opfer von Straftaten, sondern auch als ein ständig sprudelnder Quell, um die Machtausübung der Exekutive anzuzweifeln und herauszufordern. Dies lag zum Teil daran, wie die in Rede stehenden Zahlungen hoher Summen öffentlicher Gelder begründet wurden: nämlich mit einer ministerialen Richtlinie, die keine formal-juristische Einkleidung aufwies und keine Rechtsmittel kannte.<sup>76</sup> Seit der Grundsatzentscheidung *R v Criminal Injuries Compensation Board, ex parte Lain* (1967)<sup>77</sup>, welche die modernen Grundlagen für die Nachprüfbarkeit der *Royal Prerogative* legte, gab es in Großbritannien immer wieder Fälle mit einem solchen Bezug.

Um sich der Streitquelle zu entledigen erließ *Westminster Parliament*<sup>78</sup> 1988 den *Criminal Justice Act (CJA 1988)*, in dem u.a. eine auf einer gesetzlichen Grundlage existierende Schadensersatztafel geschaffen wurde.<sup>79</sup> Diese verspätete Implementierung geschah auf Ansinnen der *Pearson-Kommission*.<sup>80</sup> Den Vorschlägen der Kommission folgend, sah der *CJA 1988* vor, die Zahlungen auf eine gesetzliche Anspruchsgrundlage, anstatt auf eine freiwillige Leistungsbasis zu stellen. Die damalige Regierung unter Margaret Thatcher führte die fraglichen Bestimmungen des *CJA 1988* aber nicht aus, sondern überarbeitete 1990 die Tabelle auf ministerialer Grundlage. 1993 gab dann der Innenminister die Einführung der neuen Tabelle (diese sollte nunmehr *Criminal Injuries Compensation Tariff Scheme* heißen) in einem *White Paper* bekannt.<sup>81</sup> Ein Jahr später erklärte die britische Regierung, dass die fraglichen – entgegenstehenden – Bestimmungen des *CJA 1988* nicht vollzogen und gegen sie zu einem späteren Zeitpunkt vorgegangen würde. Zahlungen nach der neuen Tabelle funktionierten aufgrund eines Pauschaltarifs für verschiedene Klassen von Verletzungen (ohne Sonderzahlungen für besondere Verletzungen oder Verdienstauffälle vorzusehen) im Gegensatz zu den vom *CJA 1988* vorgesehenen Einzelfallbeurteilungen. Obwohl die Regierung versprach, dass dieses System einfacher sei und eine objektivere Beurteilung der Antragsteller fördern würde, gab sie gleichzeitig zu, dass die Kosten durch die neue Tabelle für das Finanzjahr 2000/01 auf die Hälfte gesenkt werden würden. Diese Pläne erregten insb. den Widerstand von Gewerkschaften und öffentlichen Verbänden, wie der *Fire Brigades Union* („Gewerkschaft der Feuerwehr“), deren Mitglieder besonders oft Opfer krimineller Handlungen werden.

<sup>75</sup> Urteilsgründe von 1., 2. Februar u. 5. April 2005, *R. v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Fire Brigades Union and others*, [1995] 2 A.C., S. 513 ff.

<sup>76</sup> Seit 1996 gibt es das *Criminal Injuries Compensation Appeals Panel*, das für Einsprüche gegen Entscheidungen der *Criminal Injuries Compensation Authority* zuständig ist.

<sup>77</sup> [1967] 2 Q.B. 864.

<sup>78</sup> Im Folgenden wird für das britische Parlament, also für das *House of Commons* und das *House of Lords* auch synonym der Begriff „*Westminster*“ verwendet werden.

<sup>79</sup> Vgl. ss. 108-117 und schedules 6 und 7 des *CJA 1988*.

<sup>80</sup> The Royal Commission on Civil Liability and Compensation for Personal Injury, Cmnd. 7054-I (1979), ch. 29.

<sup>81</sup> White Paper: *Compensating Victims of Violent Crime: Changes to the Criminal Injuries Compensation Scheme*, Cm. 2434 (1993).

Die *Fire Brigades Union* brachte vor, dass es nicht verfassungsgemäß oder nicht rechtmäßig sei, dass der Innenminister die *Royal Prerogative* dazu benutzt habe, ein – wenn auch noch nicht in Kraft getretenes – Parlamentsgesetz zu umgehen. Dieses Vorbringen teilte der *Court of Appeal*<sup>82</sup> mit zwei zu eins und das *House of Lords* mit drei zu zwei Stimmen. Jede der beiden Mehrheiten der Gerichte entschied zunächst, dass den Innenminister keine rechtliche Verpflichtung getroffen habe, die fraglichen Bestimmungen des *CJA 1988* zu einem bestimmten Zeitpunkt in Kraft zu setzen. Jedoch habe der Innenminister die Verpflichtung gehabt, mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zu rechnen. Die Ankündigung durch das *White Paper* zusammen mit der Einführung der neuen Tabelle stelle daher, so die Lordrichter, einen Missbrauch der Kompetenz zur Ausübung der *Royal Prerogative* dar, da diese in Widerspruch zu den Bestimmungen des *CJA 1988* gestanden habe, auch wenn letzteres Gesetz noch nicht in Kraft getreten war.

Die dagegen haltenden Lordrichter<sup>83</sup> argumentierten, dass ein Parlamentsgesetz solange nicht beachtet werden müsse, bis es in Kraft getreten ist. Bis zu diesem Zeitpunkt könne es daher nicht die Inanspruchnahme der *Royal Prerogative* durch den Innenminister verhindern. Die Mehrheit der Lordrichter<sup>84</sup> stellte sich jedoch auf den Standpunkt, dass das Verhalten des Innenministers dann einem Machtmissbrauch gleich komme, wenn sich das Parlament in der Form eines Gesetzes geäußert habe und das Ministerium entgegen dessen Bestimmungen handelt. Es sei dann ferner die Aufgabe der Gerichte, die Ausübung der *Royal Prerogative* daraufhin zu überprüfen, ob sie im Einklang mit den Bestimmungen des Gesetzes stehe, auch wenn dieses noch nicht in Kraft getreten ist.

## II. Erster Konflikt: die Prärogative und die Gesetzgebung

Vereinzelt wird vertreten, dass das Thema Schadensersatzzahlungen an Opfer von Straftaten überhaupt nicht unter den Anwendungsbereich der Prärogative falle.<sup>85</sup> Diese zwar prominente britische Fachstimme vermochte sich aber nicht durchzusetzen, da die andere Ansicht, wonach die Schadensersatzzahlungen nach altem Recht deshalb unter die Prärogative fallen, weil sie auf nicht-gesetzlicher Basis fußten, zu tief verwurzelt ist.<sup>86</sup>

Die schwierige Frage, die sich in *Fire Brigades Union* stellte, war, ob Tatsachen dafür sprachen, die Prärogative aufgrund eines noch nicht in Kraft getretenen Gesetzes zu suspendieren. Oder umgekehrt: hat die Regierung eine Art Vetorecht, was das Inkrafttreten eines Gesetzes betrifft?<sup>87</sup> Im sog. *De Keyser*-Fall durfte die Krone nicht mehr Gebrauch von der Prärogative machen, als es darum ging, Landeigentümer während des Ersten Weltkriegs zu enteignen; vielmehr musste sie die Eigentümer gemäß der damals schon existierenden gesetzlichen Vorschriften entschädigen.<sup>88</sup> Die hiernach benannte *De Keyser*-Regel wurde vom *House of Lords* jedoch nicht angewendet, da der *CJA 1988* noch nicht in Kraft getreten

<sup>82</sup> *R v Secretary of State for the Home Department, ex parte Fire Brigades Union and others*, [1995] 1 All ER 888.

<sup>83</sup> Lord Keith of Kinkel und Lord Mustill, [1995] 2 A.C., S. 544 ff. und S. 555 ff.

<sup>84</sup> Lord Browne-Wilkinson, Lord Lloyd of Berwick und Lord Nicholls of Birkenhead, [1995] 2 A.C., S. 546 ff., S. 568 ff. und S. 573. ff.

<sup>85</sup> Wade, Henry: *Constitutional Fundamentals*, 2. Auflage London 1989, S. 59 f.

<sup>86</sup> Vgl. dazu Sir Bingham in dem Court of Appeal-Urteil, [1995] 1 All ER 888 (896).

<sup>87</sup> Barendt, Eric: *Constitutional Law and the Criminal Injuries Compensation Scheme*, in: P.L. 1995, S. 357 ff.

<sup>88</sup> *AG v. De Keyser's Royal Hotel Ltd.*, [1920] AC 508.

war.<sup>89</sup> Das bedeutet letztendlich, dass die Lordrichter die Prärogative als eine der parlamentarischen Gesetzgebung ebenbürtige Quelle des Rechts ansahen. Dies mag zwar logisch erscheinen, kann aber als zu mechanische Herangehensweise kritisiert werden, die der Prärogative mehr Klarheit und Rechtssicherheit zuerkennt, als sie verdient. Auch wenn es zu spät sein mag, neue Prärogativrechte zu kreieren, ist doch die Reichweite der meisten Prärogativrechte so unbestimmt, bis sie gerichtlich geklärt wird. Das heißt letztendlich, dass der Prärogative als Rechtsquelle ein latentes Potential zuerkannt wird, das jenes noch nicht in Kraft getretener Gesetze (obwohl diese präziser und detaillierter sind) bei weitem übersteigt.<sup>90</sup>

### III. Zweiter Konflikt: Die Parlamentssouveränität und die Regierung

In diesem Fall offenbarte sich nicht einfach nur ein Konflikt zwischen der Parlamentssouveränität und der Prärogative, da die Parlamentssouveränität nur ausgeübt werden kann, wenn ein entsprechendes Gesetz bereits in Kraft getreten ist. Vielmehr handelte es sich auch um einen Konflikt zwischen verschiedenen Wahrnehmungen der Verfassung: eine, die der Parlamentssouveränität gegenüber der Regierung mehr Bedeutung beimisst, als es die Doktrin von der Parlamentssouveränität selbst tut; die andere, die die Tradition, welche der Exekutive einen groeren Spielraum lässt, betont. Zwar hat in *Fire Brigades Union* die politische Suprematie des Parlaments die Oberhand behalten, jedoch war das Parlament selbst keinesfalls ein „Sieger“: Da es keine Partei des Rechtsstreits war, hatte es auch keine Möglichkeit, seine Sicht der Dinge den Lordrichtern vorzutragen.

*Fire Brigades Union* ist nunmehr ein Synonym für die fundamentale Frage, ob es in einer repräsentativen Demokratie alternative Formen der Gesetzgebung geben kann. Mit den Worten von Sir Thomas Bingham MR, der den Fall in der Vorinstanz mit entschied: die Gesetzgebung „ist die feierlichste Form, die die Verfassung vorsieht“.<sup>91</sup> Das weithin anerkannte Argument, dass es der Regierung nicht erlaubt sein kann, dem Parlament ein Gesetz abzuverlangen, und dann einseitig zu entscheiden, es nicht zu benutzen, ist nach *Fire Brigades Union* aber unantastbar geworden.

### IV. Konfliktlösung durch die Gerichte?

Eng verbunden mit der Frage der verfassungsrechtlichen Korrektheit der Legislativttigkeit der Regierung im Fall *Fire Brigades Union* ist das Thema, ob es Sache der Gerichte sein kann, die Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung durchzusetzen.

#### 1. Noch einmal: Fire Brigades Union

Lord Keith of Kinkel argumentierte, dass eine gerichtliche Kontrolle der Regierungstätigkeit ein unbefugtes Eindringen in politische Freiräume der Regierung und ein bergreif auf das Funktionieren des Parlaments bedeuten würde.<sup>92</sup> Lord Mustill war der Meinung, dass es unter Gesichtspunkten der Gewaltenteilung selbst unzulässig sei, dass die

<sup>89</sup> Vgl. z.B. Lord Browne-Wilkinson, [1995] 2 A.C., S. 554. Anders der *Court of Appeal*, der die *De Keyser*-Regel auf den vorliegenden Fall ausweiten wollte.

<sup>90</sup> Leigh, *Fire Brigades Union Case*, [1995] 3 Web JCLI.

<sup>91</sup> *R v Secretary of State for the Home Department, ex parte Fire Brigades Union and others*, [1995] 1 All ER 888 (896).

<sup>92</sup> [1995] 2 A.C., S. 546.

Gerichte den Fall entschieden, da nicht die Richter, sondern die Regierung und das Parlament das Land regierten.<sup>93</sup> Lord Lloyd dagegen fand diese Argumente nicht sehr überzeugend: er war der Meinung, die richterliche Kontrolle in diesem Fall sei nichts mehr, als die normale Funktion der Gerichte in der alltäglichen Justizverwaltung.<sup>94</sup>

Britische Urteilscommentierungen vermuten, dass der Grund für das Hochhalten der richterlichen Kontrolle darin lag, dass die Mehrheit der Richter den Fall als einen verwaltungsrechtlichen – nämlich, ob der Innenminister seine Befugnisse überschritten hat – betrachteten. Daraus kann dann nämlich der Umkehrschluss gezogen werden, dass es kein Zufall war, dass die Minderheit die verfassungsrechtlichen und politischen Belange des Falls besonders betonten. Dies wiederum liegt daran, dass die Gerichte es als normal empfinden, über verwaltungsrechtliche Aspekte zu entscheiden, während sie generell zurückhaltender sind, wenn es um verfassungsrechtliche Bezüge geht.<sup>95</sup> Nichtsdestotrotz kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass sich die Richter des *Court of Appeal* und des *House of Lords* immerhin *überhaupt* dazu berufen fühlten, den Fall zu entscheiden, sei es auch unter dem „Deckmantel“ der Vernachlässigung der verfassungsrechtlichen Problematik. Auf der anderen Seite zeigt sich hier ein Nachteil des Nichtvorhandenseins einer kodifizierten Verfassung: die Gerichte tendieren dazu, fundamentale Verfassungssätze wie das Prinzip der Gewaltenteilung zu unterschätzen.<sup>96</sup>

## 2. Seitenblick auf die USA: der Fall US v. AT&T

Obwohl sich, wie soeben gezeigt, nicht alle Richter in *Fire Brigades Union* der verfassungsrechtlichen Bedeutung des Falles bewusst waren, waren sie doch wenigstens der Meinung, in dem in Wahrheit zwischen Parlament und Regierung bestehenden Konflikt entscheiden zu müssen. Warum sie das taten, könnte auch mit dem Standpunkt der Richterschaft zusammenhängen, der sich von dem des Parlaments und der Regierung unterscheidet: für die Gerichte ist das zentrale Element der Verfassung das der *Rule of Law*<sup>97</sup>, insb. deren Aussage, dass ein Streit, den eine Partei in Bezug auf ihre Rechte und Pflichten vorbringt von einem unabhängigen und objektiven Spruchkörper entschieden wird, es sei denn, dass dieser eindeutig nicht zuständig ist. Die Richter rückten somit die Verpflichtungen und Funktionen der Judikative in ihren Mittelpunkt. Dass dies nicht unbedingt so sein muss, zeigt der US-amerikanische Fall *US v. AT&T* aus dem Jahr 1977.<sup>98</sup>

<sup>93</sup> [1995] 2 A.C., S. 561 und S. 567.

<sup>94</sup> [1995] 2 A.C., S. 572.

<sup>95</sup> Barendt, *Compensation Scheme*, [1995] P.L., S. 357, 363.

<sup>96</sup> Derselbe, S. 366. Barendt spricht allerdings von „*separation of powers*“, also von der Gewaltentrennung. Mit Alois Riklin und dessen Bestandsaufnahme der Rezeption von Montesquieus *De l'Esprit des Loï* (vgl. Riklin, *Mischverfassung*, S. 269 ff.) und dem Missverständnis, Montesquieu spreche von einer Gewaltentrennung – vielmehr spricht dieser von einer Verteilung (« *une certain distribution des pouvoirs* »), Ausbalancierung (« *balancer* ») und Kombinierung (« *combiner les puissances* ») – wird vorliegend von Gewaltenteilung gesprochen.

<sup>97</sup> Siehe dazu oben Teil 2. B. I. 2.

<sup>98</sup> *United States Court of Appeals, District of Columbia Circuit*, Urteil v. 20.10.1977, *United States of America v. American Telephone & Telegraph Company et al.*, 567 F.2d 121 (DC Cir 1977); vorausgegangen war ein Urteil v. 30.12.1976, *United States of America v. American Telephone & Telegraph Company et al.*, 551 F.2d 384 (DC Cir 1976).



Kernproblem des Falles war laut Bezirksrichter Leventhal<sup>99</sup> die Frage, ob das verfassungsmäßige Mandat der Judikative dazu taugt, sich widersprechende Aussagen der Exekutive und der Legislative zu klären, und wenn ja, welche Art der gerichtlichen Klärung die richtige und angebrachte ist.<sup>100</sup> Konkret ging es darum, dass das US-Justizministerium gegen die Firma AT&T klagte, und zwar mit dem Ziel, AT&T solle der Vorladung eines Ausschusses des Repräsentantenhauses nicht Folge leisten.<sup>101</sup> Das Ministerium war besorgt, dass die Untersuchung einer behaupteten illegalen Abhöraktion zur Preisgabe von Dokumenten führen würde, die die nationale Sicherheit der USA berührten. Zwar befand der *Court of Appeals*, dass ein Streit zwischen Exekutive und Legislative nicht automatisch bedeuten müsse, dass sich die Gerichte einer rechtlichen Klärung enthalten, denn die sog. *Political Question Doctrine*, wonach bei rein politischen Konflikten die Gerichte wegen fehlender Kompetenz nicht zuständig sein sollen, fand im Fall keine Anwendung:

*'[...] neither the traditional political question doctrine nor any close adaptation thereof is appropriate where neither of the conflicting political branches has a clear and unequivocal constitutional title, and it is or may be possible to establish an effective judicial settlement. [...] it is one of the major strengths of the Constitution, and far from a weakness, that conflicting viewpoints have been resolved through intermediate positions.'*<sup>102</sup>

Letztlich entschied sich der *Court of Appeals* dafür, *'the gradual approach'* fortzusetzen und lehnte es ab, den Fall zu entscheiden; vielmehr solle im Wege einer *'concerted search for accommodation between the two branches'* versucht werden, den Konflikt aufzulösen.<sup>103</sup>

### 3. Fazit

Dieser Seitenblick auf das US-amerikanische Verfassungsleben zeigt eine andere Herangehensweise, um einen Verfassungskonflikt zwischen zwei Staatsgewalten zu lösen. Dort aber, wo – wie in *Fire Brigades Union* gezeigt – eine Sicht der Verfassung vorherrscht, die die *Rule of Law* in den Mittelpunkt stellt, wird man eher den Weg der gerichtlichen Konfliktlösung gehen. Nun mag man kaum aus den singulären Betrachtungen dieser beiden Fälle ein verallgemeinerndes Bild der Verfassungsrechtsprechung der USA und des Vereinigten Königreichs entwerfen wollen, jedoch verdeutlichen diese Beispiele eines: der Standpunkt des Gerichts in Bezug auf die Verfassung und deren Prinzipien, ihr

<sup>99</sup> Harold Leventhal, geb. 1915, gestorben zwei Jahre nach diesem Urteil, war von 1965-1979 Richter am *United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit* und auch Anklagevertreter in den Nürnberger Kriegsverbrecherprozessen.

<sup>100</sup> *US v. AT&T*, 567 F.2d 121 (122).

<sup>101</sup> *Subcommittee on Oversight and Investigations of the House Committee on Interstate and Foreign Commerce*. Ziel der Vorladung vom 22.06.1976 war es, eine Liste des Handelsministeriums zu untersuchen, welche diejenigen US-Firmen identifizierte, die von arabischen Staaten befragt wurden, ob sie sich nicht an einem Boykott den Handel mit Israel betreffend beteiligen wollten. Das FBI hatte AT&T-Leitungen dazu benutzt, die Abhördaten an sich übertragen; vgl. dazu ausführlich Fisher, Louis: *Congressional Investigations – Subpoenas and Contempt Power*, abrufbar unter <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/RL31836.pdf> (z.a. am 07.07.07).

<sup>102</sup> *US v. AT&T*, 567 F.2d 121 (127): „Weder [sie] noch eine ihr nahe Analogie ist einschlägig, wenn keine der miteinander streitenden politischen Gewalten einen klaren und eindeutigen verfassungsmäßigen Anspruch haben, und es möglich ist, eine wirkungsvolle gerichtliche Klärung zu erreichen. [...] Es ist [aber auch] eine der Hauptstärken und bei weitem keine Schwäche der Verfassung, dass sich widersprechende Standpunkte durch Konsensfindung gelöst werden.“

<sup>103</sup> *US v. AT&T*, 567 F.2d 121 (131).

Inhalt und ihre Bedeutung hängt davon ab, wo sich das Gericht innerhalb der institutionellen Zusammensetzung des Staates sieht.

In Deutschland firmiert das Problem unter dem Terminus der Kontrolldichte, also dem Ausmaß der gerichtlichen Kontrolle. Diese ergibt sich nach gängiger Meinung aus dem Spannungsfeld von effektivem Rechtsschutz einerseits und behördlich-parlamentarischen gewaltenteilungsbedingten Spielräumen andererseits, also aus Verfassungsprinzipien. Die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG wird sowohl in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>104</sup> als auch in der bisherigen Literatur<sup>105</sup> als Garantie zumindest einer vollen Tatsachen- und Rechtsinstanz im so gekennzeichneten Sinne interpretiert. Wann ein subjektives Recht im Sinne des Art. 19 Abs. 4 GG vorliegt, entscheidet, abgesehen von Grundrechten, nach h.M. grundsätzlich der Gesetzgeber; zudem kann der Gesetzgeber auch künstliche Klagepositionen für rein objektiv-rechtliche Belange schaffen (so etwa bei der naturschutzrechtlichen Verbandsklage).<sup>106</sup>

#### V. Parlamentssouveränität und der Anwendungsvorrang des Europarechts

Wenn es also wie gezeigt auf den Standpunkt des Gerichtes ergo der Legislative ankommt, so kann man auch den Standpunkt z.B. der Exekutive betrachten, die stets die Durchsetzung ihrer Politik im Auge haben wird. Und schließlich wird der Standpunkt der Legislative in Großbritannien immer durch die Parlamentssouveränität geprägt sein. Nun reicht es aber nicht, zwischen drei institutionellen Standpunkten zu unterscheiden, vielmehr sieht sich das britische Verfassungsrecht auch in der Situation, einen „geografischen“ Standpunkt mit einbeziehen zu müssen: die Beziehung zwischen Parlament und der EU und die Beziehung zwischen den aus der *Devolution* resultierenden Elementen – letzterer wird unter O, S. 149 ff. behandelt werden.

Seit dem Beitritt Großbritanniens zur EWG im Jahr 1972 ist die Parlamentssouveränität in gewisser Weise beeinträchtigt worden, nicht zuletzt durch den *European Communities Act 1972 (ECA 1972)*<sup>107</sup> und die Rechtsprechung des EuGH. Der *ECA 1972* adressiert die Parlamentssouveränität zwar nicht direkt, bestimmt aber in Section 2 (4), dass *‘any enactment passed or to be passed [...] shall be construed and have effect subject to the foregoing provisions of this section [...]’*<sup>108</sup>, wobei mit den vorhergehenden Bestimmungen

<sup>104</sup> Beschluss v. 05.02.1963, BVerfGE 15, 275 (282) „Rechtsweg“; Beschluss v. 08.07.1982, BVerfGE 61, 82 (111) „Sasbach“; Beschluss v. 02.05.1984, BVerfGE 67, 43 (58) „Offensichtlich unbegründeter Asylantrag“; Beschluss v. 31.05.1988, BVerfGE 78, 214 (226) „Unterhaltsleistung ins Ausland“; Beschluss v. 17.04.1991, BVerfGE 84, 34 (49 f.) „Gerichtliche Prüfungskontrolle“ und Beschluss v. 16.12.1992, BVerfGE 88, 40 (56) „Private Grundschule“.

<sup>105</sup> Krüger, Herbert in: Sachs, Michael und Böttis, Ulrich: *Grundgesetz – Kommentar*, 3. Auflage München 2003, Art. 19 Rn. 143 f.; Huber, in: Mangoldt, Hermann von und Klein, Friedrich und Starck, Christian: *Das Bonner Grundgesetz*, Band 1, 4. Auflage München 1999, Art. 19 Abs. 4 Rn. 508 ff.

<sup>106</sup> Vgl. aktuell zur Kontrolldichte vor allen Dingen in Zusammenhang mit der Aarhus-Konvention und dem geplanten Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz sowie dem ebenfalls geplanten Rechtsbehelfsgesetz: Ekardt, Felix: *Verwaltungsgerichtliche Kontrolldichte unter europäischem und internationalem Einfluss*, in: NuR 2006, S. 221 ff. Nach Ekardt kommen Einschränkungen der gerichtlichen Kontrolldichte, wenn denn die Klagebefugnishürde durch die jeweilige Individual- oder Verbandsklage erst einmal genommen ist, fortan nicht mehr in der gewohnten Weise in Betracht. Sie seien künftig nur noch dort möglich, wo sie vom europäischen und deutschen Verfassungsrecht gefordert sind.

<sup>107</sup> Abrufbar unter <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1972/19720068.htm> (z.a. am 07.07.07).

<sup>108</sup> „jedes erlassene oder zu erlassende Gesetz [...] soll im Lichte der vorhergehenden Bestimmungen ausgelegt werden und Anwendung finden [...]“.

die durchsetzbaren Gemeinschaftsrechte gemeint sind.<sup>109</sup> Section 3 (1) bestimmt, dass die den Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts betreffenden Fragen im Einklang mit den vom EuGH niedergelegten Prinzipien beantwortet werden müssen.

Ein solches Prinzip – das wohl wichtigste der Gemeinschaft – ist der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts. In seiner Grundsatzentscheidung *Costa/E.N.E.L.*<sup>110</sup> stellt der EuGH fest, dass der „EWG-Vertrag eine eigene Rechtsordnung geschaffen“ hat, die von den Mitgliedstaaten in ihre eigene aufgenommen worden ist „und von ihren Gerichten anzuwenden ist“; denn Mitgliedstaaten hätten „ihre Souveränität beschränkt und somit einen Rechtskörper geschaffen, der für ihre Angehörigen und sie selbst verbindlich ist“.<sup>111</sup> Diese Auffassung wird also mit der Eigenständigkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung begründet. Zudem führt er aus, dass der Vorrang des nationalen Rechts „die Verwirklichung der in Art. 5 Abs. 2 [jetzt Art. 10 Abs. 2 EG, Anm. d. Autors] aufgeführten Ziele des Vertrages bedeuten und dem Verbot des Art. 7 [jetzt Art. 12 EG, Anm. d. Autors] widersprechende Diskriminierungen zur Folge haben“ würde.<sup>112</sup> Der Gerichtshof geht aber lediglich von einem Anwendungs-, nicht von einem Geltungsvorrang des Gemeinschaftsrechts aus.<sup>113</sup>

Aus diesem die Gemeinschaft all umfassenden Grundprinzip folgt, dass die *Queen in Parliament* zwar weiterhin Gesetze nach ihrem Belieben erlassen kann, die Gesetzgebung aber, die nicht im Einklang mit Gemeinschaftsrecht steht, unangewendet bleiben muss. In dem berühmten Fall *Factortame* beschränkte das *House of Lords* die Parlamentssouveränität de facto, indem es selbige als Grund für die Anerkennung des Anwendungsvorrangs anführte. Lord Bridge:

*‘[...] Whatever limitation of its sovereignty Parliament accepted when it enacted the European Communities Act 1972 was entirely voluntary. [...] Thus there is nothing in any way novel in according supremacy to rules of Community law in areas to which they apply [...]’.*<sup>114</sup>

*Nothing in any way novel?* – Also wirklich nichts Neues? Wohl doch. Denn de facto bedeutet dieses Urteil, dass die bisherige Parlamentssouveränität zu einer beliebig abänderbaren Materie wird, wenn das Parlament die Beschneidung hinnimmt. Mehr noch: spätestens mit diesem Fall ist folgender der Diceyschen Version der Parlamentssouveränität entgegenstehender Satz Praxis geworden: das Parlament kann seine Nachfolger binden.<sup>115</sup> Schon zuvor im Fall *Macarthy v Smith*,<sup>116</sup> indem es um den Grundsatz des gleichen

<sup>109</sup> Dazu zählen gem. Sec. 2 (1) *ECA* 1972 all diejenigen Rechte, Befugnisse, Haftungsbedingungen, Verpflichtungen und Restriktionen, sowie all diejenigen Rechtsmittel und Verfahren die mit der Zeit durch die Gemeinschaftsverträge begründet werden (“enforceable Community right”).

<sup>110</sup> Rs. 6/64 v. 15.07.1964, Slg. 1964, 1251 ff.

<sup>111</sup> EuGH, Rs. 6/64 v. 15.07.1964, *Costa / E.N.E.L.*, Slg. 1964, 1251 (1269, Tz. 8).

<sup>112</sup> EuGH, Rs. 6/64 v. 15.07.1964, *Costa / E.N.E.L.*, Slg. 1964, 1251 (1269, Tz. 9).

<sup>113</sup> EuGH v. 22.10.1998, Rs. C-10/97 – C-22-97, *Ministero delle Finanze / IN.CO.GE. '90 u.a.*, Slg. 1998 I-6307 (Tz. 21); Rs. 34/67 v. 04.04.1968, *Lück / Hauptzollamt Köln*, Slg. 1968, 364 (LS 3).

<sup>114</sup> „[...] welcher Beschneidung seiner Souveränität das Parlament auch immer zugestimmt hat, als es den *ECA* 1972 erließ, es geschah gänzlich freiwillig. [...] Deshalb bedeutet es nichts Neues, die Parlamentssouveränität dort in Einklang mit den Regeln des Gemeinschaftsrechts zu bringen, wo diese Anwendung finden.“, *R v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd (No 2)*, [1991] 1 A.C. 603. Ausführliche Darstellung auch bei Sydow, *Parlamentssuprematie und Rule of Law*, S. 91 ff.

<sup>115</sup> Wade, Henry: *Sovereignty – Revolution or Evolution*, in: L.Q.R. 1996, 568 (573).

<sup>116</sup> [1979] 3 All ER 325, CA. Vgl. auch die dazu gehörige Vorabentscheidung des EuGH v. 27.03.1980, Rs. 129/79 *Macarthy Ltd / Wendy Smith*, Slg. 1980, 1275 ff.

Entgelts für Männer und Frauen ging (Art. 141 EG bzw. damals Art. 119 EGV), stellte sich eine ähnliche Frage: sollte i.S.v. Dicey ein britisches Gesetz von 1975 Anwendung finden, „nur“ weil es zwei Jahre nach dem für Großbritannien maßgeblichen Inkrafttreten des Art. 119 EGV erlassen wurde? Schon hier erkannte der *Court of Appeal*, dass der EG-Vertrag über dem britischen Gesetz steht (Lord Denning: '[...] for that takes priority even over our own statute').<sup>117</sup>

## VI. Ein britisches Rechtsstaatsprinzip?

Der *ECA 1972* selbst enthält zwar keinen ausdrücklichen Hinweis darauf, dass der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts eine höhere Form des Rechts wäre. In jüngerer Zeit entschied aber der *High Court* im Fall *Thoburn v Sunderland City Council*, dass es ein wachsende Übereinstimmung im *Common Law* gäbe, die die Existenz einer eigenen Kategorie von Gesetzen anerkenne, und zwar solche, die fundamentale Verfassungsprinzipien betreffen und von der *Doctrine of Implied Repeal*<sup>118</sup> ausgenommen seien.<sup>119</sup> Spätestens mit diesem Fall kann man davon sprechen, dass es im Vereinigten Königreich eine Art von „Verfassungsgesetzen“ (*constitutional statutes*) gibt, was einer gesetzestechnischen Revolution gleichkommt. Es ist aber Sache der Richter, und nicht des Parlaments, zu sagen, wann ein solches Gesetz vorliegt und wann ein solches Gesetz ein Nachfolgeparlament bindet.

Dennoch ist die Existenz solcher „Verfassungsgesetze“ nunmehr auch von der britischen Regierung de facto anerkannt worden: denn indem sie sich ebenfalls in die Begriffswelt der Verfassungsgesetze begibt, kann sie solchen Stimmen entgegen treten, die behaupten, sie, die Exekutive könne den *Civil Contingencies Act 2004* dazu benutzen, Verfassungsgesetze wie den *Human Rights Act 1998* ohne ein Parlamentsgesetz abzuändern.<sup>120</sup> Der *Civil Contingencies Act 2004*<sup>121</sup> („Ziviles Notstandsgesetz“) erlaubt es der Regierung, unter bestimmten Umständen Notfallregelungen zu erlassen, um Vorkehrungen jedweder Art zu treffen, die sonst durch ein Parlamentsgesetz oder durch die Ausübung der Prerogative getroffen würden.<sup>122</sup> In Sec. 23 (5) bestimmt der *Civil Contingencies Act 2004* allerdings, dass weder der *Human Rights Act 1998*, noch Sec. 23 (5) selbst im Wege der Notfallgesetzgebung geändert werden dürfen. Darüber hinaus findet sich in den offiziellen

<sup>117</sup> [1979] 3 All ER 325 (329), CA. Im Anschluss an diese Feststellung findet sich auch Lord Dennings „berühmte“ Aussage, dass das Parlament natürlich die Macht hat, expressis verbis gegen den EG-Vertrag zu verstoßen, sollte dies sein Wille sein: 'If the time should come when Parliament deliberately passes an Act with the intention of repudiating the Treaty [...] and says so in express terms then I should have thought it would be the duty of our Courts to follow the statute of our Parliament. I do not envisage any such situation [...]. Unless there is such an intentional and express repudiation of the Treaty, it is our duty to give priority to the Treaty'.

<sup>118</sup> Die *Doctrine of Implied Repeal* geht zurück auf den Fall *Ellen Street Estates Ltd v Minister of Health*, [1934] 1 KB 590, CA: 'The Legislature cannot, according to our constitution, bind itself as to the form of subsequent legislation, and it is impossible for Parliament to enact that in a subsequent statute dealing with the same subject matter there can be no implied repeal' (Lord Maugham). *Implied Repeal* meint also, dass bei zwei miteinander in Konflikt stehenden Parlamentsgesetzen das neuere das ältere verdrängt (*lex posterior derogat priori*), vgl. Loveland, Ian: *Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights*, S. 30.

<sup>119</sup> Urteil v. 18.02.2002, *Thoburn v. Sunderland City Council*; *Hunt v. London Borough of Hackney*; *Harman and Dove v. Cornwall County Council*; *Collins v. London Borough of Sutton*, CMLR 2002, 1461 (1490 ff).

<sup>120</sup> Feldman, *Reform or Reformation*, S. 11.

<sup>121</sup> Abrufbar unter <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2004/20040036.htm> (z.a. am 07.07.07).

<sup>122</sup> Sec. 22 (3) *Civil Contingencies Act 2004*: '[...] make provision of any kind that could be made by Act of Parliament or by the exercise of the Royal Prerogative [...]'].

Anmerkungen zum *Civil Contingencies Act 2004* der Hinweis, dass *'provisions of an enactment which are of constitutional significance'* nicht geändert werden dürfen.<sup>123</sup> Ergo: Verfassungsgesetze existieren und ihre Existenz ist anerkannt. Bisher findet man aber nur sehr vorsichtige Stimmen im britischen Schrifttum, die das Ende der klassischen, d.h. der orthodoxen Doktrin der Parlamentssuprematie beim Namen nennen. Ein Vorstoß, der eine solche Aussage machte, wird oft als *'adventurous'*, also abenteuerlich bezeichnet.<sup>124</sup> Meine These jedoch ist es, dass vom Urkern der Parlamentsouveränität nicht viel geblieben ist und zwar aufgrund der *Rule of Law* und des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts. Mehr noch: Wenn die Existenz von Verfassungsgesetzen zu einer Entwicklung einer Verfassung von Werten anstatt einer Verfassung der politischen Prozesse, die Diceys orthodoxe Parlamentsouveränität im Zentrum sieht, führt, dann wird sich die Verfassungsstruktur des Vereinigten Königreichs hin zu der eines Rechtsstaats<sup>125</sup> wandeln.

#### D. Definitionsversuch der britischen Verfassung

Da die britische Verfassung nicht kodifiziert ist, ist es ein mühsames Unterfangen, eine in einen Satz passende Definition zu finden. Das *Concise Oxford English Dictionary* definiert die Verfassung als *'body of fundamental principles or established precedents according to which a state or other organization is governed'*.<sup>126</sup> Diese Formulierung ist aber schon deshalb unpräzise, weil die meisten Verfassungen auch Bestimmungen enthalten, die augenscheinlich nicht fundamental sind. Z.B. bestimmt das deutsche Grundgesetz in Art. 48 Abs. 3 S. 2, dass die Bundestagsabgeordneten „das Recht der freien Benutzung aller staatlichen Verkehrsmittel“ haben – augenscheinlich keine fundamentale Bestimmung. Jedoch kann man folgende vier verschiedene Arten einer Verfassungsdefinition ausmachen:<sup>127</sup>

- (1) Die Kombination von rechtlichen und nicht-rechtlichen (oder konventionellen) Regeln, die zurzeit die Rahmenbedingungen der staatlichen Gewalt festlegen, und die die Verhaltensweise der wichtigsten politischen Akteure bestimmen;
- (2) Ein einzelne Urkunde, die zu einem bestimmten Zeitpunkt bekannt gegeben wurde, und die im Wege eines allgemein anerkannten Ermächtigungsverfahrens unter dem Titel „Verfassung“ oder „Grundgesetz“ angenommen wurde;
- (3) Die Gesamtheit aller rechtlichen Regeln, die das Funktionieren der staatlichen Gewalt betrifft, sei es, ob diese in primärer oder sekundärer Gesetzgebung, in innerstaatlichen Gerichtsentscheidungen oder in international bindenden Verträgen oder Gerichtsentscheidungen zum Ausdruck kommen;

<sup>123</sup> *Explanatory Notes to Civil Contingencies Act 2004*, Tz. 53, abrufbar unter <http://www.opsi.gov.uk/acts/en2004/2004en36.htm> (z.a. am 07.07.07). Noch deutlicher: *'[...] it is not possible to envisage circumstances in which this power would lawfully enable regulations to make a substantive amendment to a "constitutional enactment", such as the Human Rights Act.'* (Hervorhebung vom Verfasser), vgl. die Erläuterung zur *Civil Contingencies Bill 2004*, Tz. 76, abrufbar unter <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmbills/014/en/04014x-a.htm> (z.a. am 07.07.07).

<sup>124</sup> Vgl. z.B. Loveland, *Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights*, S. 50.

<sup>125</sup> Vgl. Feldman, *Reform or Reformation*, S. 12, der den deutschen Begriff verwendet.

<sup>126</sup> *Concise Oxford English Dictionary*, 11. Auflage, Oxford 2004, S. 306.

<sup>127</sup> Nach Marshall, Geoffrey: *The Constitution: Its Theory and Interpretation*, in: Bogdanor, Vernon (Hg.): *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford 2004, S. 31.

(4) Die Liste von Gesetzen oder Urkunden, die eine tief verwurzelte Herkunft aufweisen, und die nur durch ein spezielles Verfahren abgeändert oder ergänzt werden können.

Nach diesen vier Definitionen trifft auf das Vereinigte Königreich – wie auch auf jeden anderen Staat – die erste Definition zu. Großbritannien hatte nie – bis auf die kurze Periode des Protektorats unter Oliver Cromwell – eine Verfassung wie jene in der zweiten Definition. Zutritt wiederum die dritte, jedoch nicht die vierte Definition.

Aus dem bisher Gesagten folgt weiterhin: die britische Verfassung hat nicht eine, sondern mehrere Quellen. Autorität und Legitimität entstammen nicht einem Dokument, sondern folgen aus dem Diskurs über die Argumentation für und wider die Geltung von bestimmten Regeln. Nur wenn eine Regel gerichtlich nachprüfbar oder rechtmäßig vom Parlament erlassen ist, kann es eine singuläre Antwort auf die Frage geben: „Was sieht *die* Verfassung in diesem Fall vor?“ Wenn sich das Bild der britischen Verfassung aber nur aus einzelnen Gesetzen, Gerichtsurteilen und Debatten ergibt, heißt das dann, dass Großbritannien gar keine Verfassung hat? Mitnichten: denn die unkodifizierte Verfassung ist kein bloßes Bündel von Regeln. Sie muss vielmehr als ein Mechanismus verstanden werden, durch den das Vereinigte Königreich seine Visionen verwirklicht, ihnen Autorität zukommen lässt und solche Visionen, welche sich widersprechen, miteinander in Einklang bringt.<sup>128</sup>

Daraus folgt dann auch das britische Verständnis vom Konstitutionalismus: ein Zustand, in dem jeder, der am Prozess des Regierens teilhat, akzeptiert, dass Konflikte durch eine Verbindung von politischen und rechtlichen Mechanismen gelöst werden müssen. Ein Zustand, in dem alle Beteiligten akzeptieren, dass es Prinzipien geben muss, durch die ein Konsens zwischen den Institutionen des Staates möglich ist. Diese Prinzipien müssen wiederum in der Lage sein, sich den beobachteten Regelmäßigkeiten des Funktionierens der politischen und rechtlichen Institutionen des Staates anzupassen; und zwar insoweit, als es Prinzipien sein müssen, die öffentlich nur dadurch gerechtfertigt sind, dass sie der normativen Idee des guten Staates zu dienen bestimmt sind.<sup>129</sup>

Thema dieses Beitrags ist auch die Frage, ob sich das Vereinigte Königreich vom Zustand der politischen Verfassung hin zu dem einer rechtsnormativen Verfassung wendet. Bei der Fragestellung, ob sich etwas wendet oder verändert, ist es aber essentiell, das sich Verändernde darzustellen. Der nächste Teil befasst sich daher zunächst mit den Verfassungsreformen, um dann schließlich im vierten Teil resümierend Bilanz zu ziehen.

### Teil III: Die Reformen

#### A. Überblick

Seit 1997, dem Jahr als die *Labour*-Regierung unter Tony Blair ihr Amt antrat, befindet sich Großbritannien in einem Prozess des Umbruchs, der relativ gesehen einmalig in der demokratischen Welt ist: ein Prozess, so einige Stimmen<sup>130</sup>, der eine unkodifizierte Verfassung Stück für Stück in eine kodifizierte Verfassung verwandelt, wobei es jedoch weder den politischen Willen gibt, mehr zu tun, noch ein Übereinkommen ausgemacht

<sup>128</sup> Feldman, *Perspectives*, C.L.J. 2005, 329 (350).

<sup>129</sup> Derselbe, S. 351.

<sup>130</sup> Bogdanor, Vernon: *Constitutional Reform in Britain*, in: *Annu. Rev. Polit. Sci.* 2005, 73.

werden kann, wie, wo und wann dieser Prozess sein Ende finden wird. Dass und wie weitgehend die Reformen sind, verdeutlicht die folgende Liste:

1. Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit der *Bank of England* von der Regierung in Bezug auf die Währungspolitik.
2. Referenden unter dem *Referendums (Scotland and Wales) Act 1997* über die Regionalisierung von Schottland<sup>131</sup> und Wales<sup>132</sup>.
3. Der *Scotland Act 1998*, der das direkt gewählte schottische Parlament ins Leben rief.
4. Der *Government of Wales Act 1998*, der die direkt gewählte walisische Nationalversammlung errichtete und der *Government of Wales Act 2006*, der die Kompetenzen der Nationalversammlung erheblich erweitert.
5. Der *Northern Ireland Act 1998*, der die Errichtung einer direkt gewählten nordirischen Nationalversammlung aufgrund des *Belfast Agreement* vom 10. April 1998 vorsah. Seit dem 8. Mai 2007 ist die Regionalisierung von Nordirland wieder hergestellt.<sup>133</sup>
6. Ein Referendum unter dem *Greater London Authority (Referendum) Act 1998* über einen direkt gewählten Bürgermeister und einem davon separat gewählten Stadtrat für die Stadt London.<sup>134</sup>
7. Die Einführung eines proportionalen Wahlsystems im Rahmen der Regionalisierung von Schottland, Wales, Nordirland und London.
8. Der *European Parliamentary Election Act 1999*, der das proportionale Wahlsystem für die Wahlen zum Europäischen Parlament eingeführt hat.
9. Der *Local Government Act 2000*, der bei den lokalen Behörden in England und Wales die Entscheidungsfindung auf Kabinettsebene einführte (i.G.z. dem bisherigen Komiteesystem). Daneben sieht das Gesetz die Möglichkeit vor, ein sog. *city manager system* bzw. einen direkt gewählten Bürgermeister einzuführen.<sup>135</sup>
10. Der *Human Rights Act 1998* (vgl. unten 0).
11. Die Entfernung aller bis auf 92 Peers (Mitglieder des *House of Lords* aufgrund eines erbten Titels) unter dem *House of Lords Act 1999* als erste Stufe einer noch weiteren Reform.<sup>136</sup>
12. Der *Freedom of Information Act 2000*, in Kraft getreten am 1. Januar 2005, schafft eine gesetzliche Anspruchsgrundlage gegenüber einer öffentlichen Behörde in England, Wales und Nordirland, und zwar darauf, ob die Behörde über Informationen verfügt

<sup>131</sup> Ergebnis des schottischen Referendums: Ja 74,3 %, Nein 25,7 %, Wahlbeteiligung 60,4 %, abrufbar unter <http://www.electoralcommission.org.uk> (z.a. am 07.07.07).

<sup>132</sup> Ergebnis des walisischen Referendums: Ja 50,3 %, Nein 49,7 %, Wahlbeteiligung 50,1 %, abrufbar unter <http://www.electoralcommission.org.uk>.

<sup>133</sup> Vgl. dazu auch den *Northern Ireland Act 2006*, abrufbar unter <http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2006/20060017.htm> (z.a. am 07.07.07).

<sup>134</sup> Ergebnis des Londoner Referendums: Ja 72,0 %, Nein 28,9 %, Wahlbeteiligung 34,1 %, abrufbar unter <http://www.electoralcommission.org.uk> (z.a. am 07.07.07).

<sup>135</sup> Zurzeit gibt es in England (neben London) nur zwölf (das letzte diesbezügliche Referendum fand am 04.05.06 in Crewe und Nantwich statt) und in Wales gar keinen direkt gewählten Bürgermeister.

<sup>136</sup> Die weiteren Schritte finden sich in einem White Paper (Cm 7027) abrufbar unter <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-04255.pdf> (z.a. 07.07.07), das eine Zusammensetzung des *House of Lords* aus 50 % gewählten und 50 % ernannten Lords vorsieht.

und wenn ja, dass diese Information preisgegeben werden, sofern sie nicht einer Geheimhaltungspflicht unterliegen.<sup>137</sup>

13. Der *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*, der u.a. Folgendes etablierte: die Registrierung politischer Parteien, die Kontrolle von Parteispenden und nationalen Wahlausgaben und die Einführung einer Wahlkommission (*Electoral Commission*), welche die Wahlen beaufsichtigt und die Regierung in Sachen Wahlreformen berät.
14. Die Abschaffung des Amtes des Lordkanzlers (*Lord Chancellor*), der Rechtsprechungstätigkeit des *House of Lords* und die Errichtung eines *Supreme Court* unter dem *Constitutional Reform Act 2005* (vgl. unten 0).
15. Im März 2006 fand im *House of Lords* die zweite Lesung für den *Constitutional Reform (Prerogative Powers and Civil Service etc.) Bill* statt.<sup>138</sup> Dieser Gesetzesvorschlag des *House of Lords* soll eine gesetzliche Grundlage für eine parlamentarische Kontrolle der allgemeinen Regierungstätigkeit durch ein sog. *Executive Powers Review Committee* schaffen, wobei der Entwurf auch spezielle Voraussetzungen vorsieht, um der Zustimmung des Parlaments zu internationalen Verträgen oder Militäreinsätzen Rechnung zu tragen. Darüber hinaus sieht der Entwurf Bestimmungen vor, um den öffentlichen Dienst des Vereinigten Königreichs auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen.

Ein Ende dieses Verfassungsreformprozesses ist noch nicht abzusehen. Ein am 4. November 2004 abgehaltenes Referendum über die Etablierung einer direkt zu wählenden Regionalversammlung (*regional assembly*) für die englische Region North East<sup>139</sup> ist allerdings gescheitert<sup>140</sup>, woraufhin die britische Regierung die weiteren für die englischen Regionen North-West, Yorkshire und Humber geplanten Referenden abgesagt hat. Ein landesweites Referendum über die Ratifizierung der in Brüssel unter deutscher Ratspräsidentschaft in den Grundzügen ausgehandelten Änderungen der bestehenden EU-Verträge ist laut Bekunden der Regierung Brown nicht gewollt. Geplant sind aber Referenden über den Beitritt Großbritanniens zur Eurozone und darüber, ob bei den Parlamentswahlen das relative Mehrheitswahlssystem in Einpersonenwahlkreisen (sog. *first-past-the-post*-System) abgeschafft wird. Im Folgenden wird der Schwerpunkt jedoch auf den *Constitutional Reform Act 2005 (CRA 2005)* gelegt.

Als Zwischenfazit kann man sagen, dass die Reformen der Regierung Blair einen singulären, fundamentalen und radikalen Wendepunkt darstellen, den es so in den letzten

<sup>137</sup> Der Act ist abrufbar unter <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/20000036.htm> (z.a. am 07.07.07). Im Jahr 2005 gab es rund 40.000 Anfragen aus der Bevölkerung, vgl. die Rede von Lord Falconer auf der *International Conference of Information Commissioners* v. 22.05.2006, abrufbar unter <http://www.dca.gov.uk/speeches/2006/sp060522.htm> (z.a. am 07.07.07).

<sup>138</sup> Der Entwurf ist abrufbar unter <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldbills/062/2006062.htm> (z.a. am 07.07.07).

<sup>139</sup> Diese umfasst die Grafschaften Northumberland, Tyne und Wear, Durham und Tees Valley. Zu beachten ist auch, dass bereits seit 1999 die *North East Assembly* (nicht zu verwechseln mit *One NorthEast*, einer ebenfalls 1999 errichteten regionalen Entwicklungsagentur) existiert, welche allerdings nicht direkt gewählt wird.

<sup>140</sup> Ergebnis des North East-Referendums: Ja 22,1 %, Nein 77,9 %, Wahlbeteiligung 47,7 %, abrufbar unter <http://www.electoralcommission.org.uk> (z.a. am 07.07.07).



300 Jahren<sup>141</sup> des britischen Verfassungssystems nicht gegeben hat. Nachfolgend werden besonders tief greifende Reformprojekte näher erläutert. Dabei sollen sowohl aktuelle Entwicklungen als auch solche Aspekte dargestellt werden, die für den letzten Teil dieses Beitrags – die Untersuchung des Wandels – von Bedeutung sein werden.

## B. Ausgewählte Reformprojekte

### I. Institutionelle Reformen – Constitutional Reform Act 2005

Besonders aktuell und wichtig ist die Reform im Rahmen des *Constitutional Reform Act 2005*, die das Amt des Lordkanzlers (*Lord Chancellor*) reformiert, sowie ein *Supreme Court* und eine Richterernennungskommission (*Judicial Appointments Commission*) errichtet.

#### 1. Reform des Amtes des Lordkanzlers

Das Amt des Lordkanzlers – mitunter als Verfassungsanomalie (*constitutional anomaly*) bezeichnet<sup>142</sup> – war bis dato eines der wichtigsten, angesehensten und populärsten Ämter des Vereinigten Königreichs. Gleichzeitig verdeutlichte es aber auch das Historische an der britischen Verfassung, das auf gewisse Art und Weise nicht mehr in Einklang zu bringen war mit der Lehre der Gewaltenteilung.<sup>143</sup>

Seit dem 9. Mai 2007 existiert im Vereinigten Königreich ein Justizministerium (*Ministry of Justice – MoJ*), das die Funktionen des ebenfalls erst 2003 geschaffenen Ministeriums für Verfassungsfragen (*Department for Constitutional Affairs – DCA*) übernimmt. In das Justizministerium wurden u.a. die für Schottland und Wales zuständigen Behörden integriert, insbesondere auch deshalb, weil wegen des in Edinburgh und Cardiff ansässigen Parlaments (bzw. Nationalversammlung)<sup>144</sup> keine eigenen Behörden (*Scotland Office* und *Wales Office*) mehr notwendig waren.<sup>145</sup> Der ehemalige Minister für Verfassungsfragen und ehemalige Lordkanzler Lord Falconer kam mit dem ehemaligen Lordoberrichter (*Lord Chief Justice*), Lord Woolf, zudem überein, dass nunmehr der Lordoberrichter als Leiter des Justizwesens fungiert – also nicht mehr der Lordkanzler.<sup>146</sup> Alle Funktionen von Lord Falconer wurden von Jack Straw übernommen, der seit dem 28. Juni 2007 Justizminister und Lordkanzler ist.

Nicht zuletzt einigen „Konterrevolutionären“ in den Reihen der Lordrichter ist es zu verdanken, dass das Amt und der Name des Lordrichters als solche nicht abgeschafft wurden. Jedoch ist es nicht mehr Voraussetzung, ein Mitglied des *House of Lords* zu sein, um Lordkanzler zu werden. Gemäß Sec. 2 des *CRA 2005* muss ein zu ernennender Lordrichter sich in Zukunft nur noch durch Erfahrung qualifizieren.

<sup>141</sup> Fitzgerald, Peter: *Constitutional Crisis Over the Proposed Supreme Court for the United Kingdom*, in: ExpressO Preprint Series, Paper 276, S. 36, abrufbar unter <http://law.bepress.com/expresso/eps/276> (z.a. am 09.07.07).

<sup>142</sup> Mance, Jonathan: *Constitutional Reforms*, in: C.J.Q. 2006, 155 (156).

<sup>143</sup> Siehe zu den bisherigen Kompetenzen des Lordkanzlers ausführlicher Kovács, Christian: *Lord Chancellor v. Supreme Court*, in: *HanseLR* 2005, 89 (90 f.)

<sup>144</sup> Vgl. zu beiden unten Teil 3. B. II.

<sup>145</sup> Vgl. dazu: Windlesham, Lord: *The Constitutional Reform Act 2005*, in: P.L. 2005, 806 (811).

<sup>146</sup> Sog. Konkordat (*Concordat*). Vgl. dazu: Windlesham, *Constitutional Reform Act 2005*, P.L. 2005, 806 (819 f.).

Interessanterweise bekräftigt der *CRA 2005* in Sec. 1 fundamentale Prinzipien, die die *Rule of Law* und das britische Justizsystem betreffen, und zwar auf eine Art, die es bisher in wohl keinem *Act of Parliament* gegeben hat.<sup>147</sup> Danach berührt der *CRA 2005* nicht das existierende Verfassungsprinzip der *Rule of Law* oder die Rolle des Lordkanzlers in Bezug auf die *Rule of Law*.<sup>148</sup> Sec. 3 (1) stellt zudem versichernd fest, dass der Lordkanzler, die anderen Minister der Krone und all jene, die Verantwortung in der Justiz und deren Verwaltung tragen, die kontinuierliche Unabhängigkeit der Justiz bewahren müssen.<sup>149</sup> Wie eingangs erwähnt, besitzt Großbritannien keine kodifizierte Verfassung – diese Passagen des *CRA 2005* erinnern aber in gewisser Weise an den Ton von anderen, kodifizierten Verfassungsurkunden.<sup>150</sup> Auf der anderen Seite wurden geplante Passagen, wie etwa, dass die Richter die Gesetze immer so weit wie möglich in Einklang mit der *Rule of Law* auslegen sollten, nicht übernommen. Nichtsdestotrotz besteht im Vereinigten Königreich aber kein Zweifel, dass dem auch in Ermangelung einer gesetzlichen Bekräftigung so ist.<sup>151</sup>

## 2. United Kingdom Supreme Court

### a) Allgemeines / Aktuelles

Wohl am Aufsehen erregendsten im aktuellen Reformprozess ist die Etablierung eines *United Kingdom Supreme Court* und damit die Abschaffung der höchstrichterlichen Funktion des *House of Lords*. Die Lordrichter selbst aber – streng gesehen sind sie gar keine Richter<sup>152</sup> – befinden sich außerhalb der jetzigen Reformen.<sup>153</sup> Sie bilden ein sog. Appellationskomitee (*Appellate Committee*) im Oberhaus und beraten dementsprechend in einem Komiteeraum, während sie die Urteile formal in der Kammer des Oberhauses sprechen, nachdem sie gebetet haben. Diese Sitzung wird noch immer von einem der 28 bischöflichen Lords des Oberhauses geleitet. Ziel der jetzigen Reformen ist es, diese historische aber überkommene Institution der Lordrichter in ein *Supreme Court*<sup>154</sup> zu konvertieren: *‘the time had come for the United Kingdom’s highest court to move out from under the shadow of the legislature’*.<sup>155</sup> Nach dem jetzigen Stand der Planungen soll das *Supreme Court* im Oktober 2009 seine Arbeit aufnehmen.<sup>156</sup> Um die beabsichtigte Trennung – und hier kann man von Gewaltentrennung sprechen – auch äußerlich erkennbar werden zu lassen, wird das *Supreme Court* in die Londoner *Middlesex Guildhall* gegenüber

<sup>147</sup> Mance, *Constitutional Reforms*, C.J.Q. 2006, 155 (158).

<sup>148</sup> *‘This Act does not adversely affect (a) the existing constitutional principle of the rule of law, or (b) the Lord Chancellor’s existing constitutional role in relation to that principle.’*

<sup>149</sup> *‘The Lord Chancellor, other Ministers of the Crown and all with responsibility for matters relating to the judiciary or otherwise to the administration of justice must uphold the continued independence of the judiciary.’*

<sup>150</sup> Im Gesetzentwurf zum *CRA 2005* hieß es noch: *‘[...] the Lord Chancellor’s constitutional duty (not cognisable in law) [...]’* (Hervorhebung vom Verfasser).

<sup>151</sup> Mance, *Constitutional Reforms*, C.J.Q. 2006, 155 (159).

<sup>152</sup> Kentridge, Sydney: *The Highest Court: Selecting the Judges*, in: C.L.J. 2003, 55.

<sup>153</sup> Vgl. aber zur Abschaffung der Erblords oben, Teil 3. A., Nr. 11.

<sup>154</sup> Der jetzige *Supreme Court of England and Wales*, welches den *Court of Appeal*, den *High Court of Justice* und den *Crown Court* begrifflich umfasst, wird umbenannt in die *Senior Courts of England and Wales*, vgl. Sec. 59 (1) *CRA 2005*. Der jetzige *Supreme Court of Judicature of Northern Ireland* wird umbenannt in *Court of Judicature of Northern Ireland*, vgl. Sec. 59 (2) *CRA 2005*.

<sup>155</sup> Lord Falconer im *House of Lords* am 26.01.2004, HL Hansard, vol. 657, WA 26.

<sup>156</sup> Vgl. DCA-Pressmeldung v. 05.05.2006, abrufbar unter <http://www.dca.gov.uk/supreme/index.htm> (z.a. am 07.07.07).

dem Parlamentsgebäude einziehen.<sup>157</sup> Sec. 148 (4) *CRA 2005* bestimmt aber, dass das *Supreme Court* erst seine Arbeit aufnimmt, wenn es ein eigenes Gebäude zur Verfügung hat, und wenn der Lordkanzler mit den neuen Räumlichkeiten zufrieden ist (sog. *sunrise clause*<sup>158</sup>). Die veranschlagten Kosten für das *Supreme Court* belaufen sich auf £ 7 Mill. jährlich (im Vergleich zu £ 600.000,- für die Lordrichter exkl. deren Gehälter)<sup>159</sup> und sollen u.a. durch eine Erhöhung der zivilrechtlichen Gerichtsgebühren gedeckt werden, wobei Schottland eine solche Erhöhung bereits abgelehnt hat.<sup>160</sup>

#### b) Die Richter

Gem. der Secs. 24 *CRA 2005* werden die zukünftigen (d.h., die im Jahr 2009 amtierenden) zwölf Lordrichter die neuen Richter des *Supreme Court*, der bisherige Senior-Lordrichter der neue Gerichtspräsident und der bisherige Zweite Senior-Lordrichter der Vizegerichtspräsident des *Supreme Court*. Entgegen der Darstellung von Sydow<sup>161</sup> werden die ersten Lordrichter ihren Sitz im *House of Lords* nicht verlieren.<sup>162</sup> Erst die neuen regulär ernannten Richter des *Supreme Court* dürfen keinen Sitz im Parlament mehr innehaben bzw. werden diesen verlieren.<sup>163</sup> Der *Supreme Court* wird also aus zwölf Richtern bestehen, davon acht englische bzw. walisische, zwei schottische und zwei nordirische Richter. Die nächsten „regulären“ Richter werden von einem fünfköpfigen Komitee bestehend aus dem Gerichtspräsidenten, dem Vizegerichtspräsidenten und je einem Mitglied aus der englischen, schottischen und nordirischen Richterernennungskommission ernannt. Zurzeit ist aber nur eine der zwölf Lordrichter eine Frau (Baronin Hale). Die Richter des *Supreme Court* können nur durch einen Antrag beider Parlamentskammern aus dem Amt entfernt werden, vgl. Sec. 33 *CRA 2005*. Für die Entscheidungsfindung muss das *Supreme Court* mit mehr als drei Richtern besetzt sein, wobei eine ungerade Zahl der teilnehmenden Richter einzuhalten ist, vgl. Sec. 42 *CRA 2005*.

#### c) Zuständigkeiten

Der Zuständigkeitsbereich des *Supreme Court* wird im Grunde derselbe wie der des *House of Lords* sein. Das heißt, dass Zivil- und Strafsachen und – im Wege der *judicial review* – auch Verwaltungsrechtsstreitigkeiten in seinen Zuständigkeitsbereich fallen werden. Im Einzelnen: der *Supreme Court* wird Revisionsinstanz sein für Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung, und es wird (letztinstanzliches) Revisionsgericht sein für England, Wales und Nordirland. Es wird ferner Revisionsgericht sein für Zivilsachen aus

<sup>157</sup> Die Architekten Richard Feilden sowie Lord Foster sind damit beauftragt wurden, das Gebäude umzubauen, vgl. *The Times* v. 12.04.2005, S. 4.

<sup>158</sup> Rozenberg, Joshua: *Falconer agrees to Supreme Court delay*, in: *Daily Telegraph* v. 02.12.2004

<sup>159</sup> Für das Finanzjahr 2001/02 beliefen sich die Ausgaben für die Lordrichter auf £ 623.548,- (exkl. der Lordgehälter), vgl. Scott, Ian: *A Supreme Court for the United Kingdom*, in: *C.J.Q.* 2003, 318 (320).

<sup>160</sup> Vgl. *The Lawyer* v. 22.11.2004, S. 80; darin Lord Falconer: *'I don't think £7m is a great price to pay for something like a Supreme Court'*.

<sup>161</sup> Sydow, Gernot: Der geplante Supreme Court für das Vereinigte Königreich, in: *ZaöRV* 2004, 65 (71); derselbe, *Parlamentssuprematie und Rule of Law*, S. 43.

<sup>162</sup> MoJ: *Establishing a Supreme Court for the United Kingdom*, <http://www.dca.gov.uk/supreme/index.htm#3> (z.a. am 07.07.07).

<sup>163</sup> Lord Mackay, ehemaliger Lordkanzler, bemängelt dies, da er der Meinung ist, dass damit die einmalige Einsicht der Lordrichter in den legislativen Prozess verloren ginge: *'[...] will have the effect of silencing their views'*, *"their contributions to the deliberate work of the House are valuable"*, vgl. *The Times* v. 23.06.2003, S. 2.

England, Wales, Nordirland und Schottland und für Strafsachen aus England, Wales und Nordirland.<sup>164</sup>

Zusätzlich aber wird dem *Supreme Court* die Rechtsprechungstätigkeit des *Privy Council* (Kron- oder Geheime Rat) in den Angelegenheiten der *Devolution* gem. den *Scotland, Wales* und *Northern Ireland Acts* übertragen werden, vgl. Sec. 40 (4) (b) *CRA 2005*. Die anderen Zuständigkeitsbereiche des *Privy Council* bestehen in einer interessanten Mischung aus verschiedenen wichtigen Fällen, z.B. den verfassungsrechtlichen sowie den die Todesstrafe in den westindischen Provinzen betreffenden Fällen. Der *Privy Council* wird ebenfalls in das Gebäude des *Supreme Court* mit einziehen.<sup>165</sup>

#### d) Auswirkungen der Errichtung des Supreme Court

Welche Auswirkungen die Errichtung eines *Supreme Court* haben wird, ist unklar und wird wohl auf einige Zeit Spekulationen und sozialer Psychologie vorbehalten bleiben. Klar ist, dass der *Supreme Court* eine höhere Beachtung in der Öffentlichkeit genießen wird, was nicht zuletzt auch an seinem eigenen Gebäude gegenüber dem britischen Parlament liegen wird.

Der *Supreme Court* wird weiterhin nur solche Fälle zur Entscheidung annehmen, die Sachen von allgemeiner Bedeutung betreffen – im Gegensatz zum Court of Appeal, das auch Fälle zur Entscheidung annimmt, die eine gewisse Erfolgsaussicht haben.<sup>166</sup> Dies bedeutet aber nicht, dass der *Supreme Court* nur solche Fälle entscheidet, in denen eine Unregelmäßigkeit der Rechtsprechung der unteren Instanzen zum Ausdruck kommt. Im Gegensatz zum *US Supreme Court*, der eine solche Annahmebegrenzung kennt (um den Eigenheiten einer bundesstaatlichen Rechtsprechung zu genügen), würde dieses Modell für das Vereinigte Königreich, welches kein Bundesstaat ist, nicht passen.

Ein weiterer Unterschied zum *US Supreme Court* wird darin bestehen, dass der neue *Supreme Court* nicht in der Lage sein wird, eine bestimmte Gesetzgebung als verfassungswidrig zu verwerfen. Wie schon jetzt im *House of Lords* kann er – wie bspw. bei mit der ERMK unvereinbaren Gesetzen – eine Erklärung der Unvereinbarkeit (*declaration of incompatibility*) abgeben.<sup>167</sup> Hintergrund ist auch hier der Fakt, dass das Vereinigte Königreich keine kodifizierte Verfassung hat, die es dem *Supreme Court* erlauben würde, ein Parlamentsgesetz zu verwerfen – so wie dies in den USA von Richter Marshall in dem grundlegenden Fall *Marbury v Madison*<sup>168</sup> anerkannt wurde. Nicht zuletzt die oben besprochene Doktrin der Parlamentsouveränität (siehe 0) steht nämlich einer Verwerfungskompetenz im Wege.

<sup>164</sup> Vgl. Sec. 40 *CRA 2005* und *MoJ: Supreme Court*, abrufbar unter <http://www.dca.gov.uk/supreme/index.htm#2> (z.a. am 07.07.07).

<sup>165</sup> Das *Privy Council Office* ist am 2. April 2007 aufgelöst worden; es ist nunmehr in das Justizministerium eingegliedert.

<sup>166</sup> Mance, *Constitutional Reforms*, C.J.Q. 2006, 155 (162).

<sup>167</sup> Vgl. dazu Sydow, *Parlamentssuprematie und Rule of Law*, S. 56 f. und Mance, *Constitutional Reforms*, C.J.Q. 2006, 155 (163).

<sup>168</sup> *US Supreme Court* (Februar 1803), *William MARBURY v. James MADISON, Secretary of State of the United States*, 5 U.S. 137; vgl. hierzu auch den „Jubiläumsaufsatz“: Brugger, Winfried: Kampf um die Verfassungsgerichtsbarkeit: 200 Jahre *Marbury v. Madison*, in: *JuS* 2003, 320 ff.

### 3. Richterernennungskommission

Secs. 61 ff. *CRA 2005* beinhaltet die Errichtung einer von der Regierung unabhängigen Richterernennungskommission (*Judicial Appointments Commission - JAC*).<sup>169</sup> Somit werden die Richter nunmehr völlig unabhängig und nicht mehr vom Lordkanzler ernannt. Die JAC hat am 3. April 2006 ihre Arbeit aufgenommen. Sie setzt sich zusammen aus fünfzehn Kommissionsmitgliedern und 105 Verwaltungsangestellten.<sup>170</sup> Das Hauptprinzip für die Ernennung der Richter ist auch weiterhin das Prinzip „Auswahl nach Leistung“ (*selection by merit*). Sec. 64 *CRA 2005* bestimmt aber, dass die JAC darauf achten muss, eine Vielfalt von Bewerbern, die in Betracht kommen, sicherzustellen. Besondere Verfahren müssen eingehalten werden, wenn es um die Ernennung des Lordoberrichters, des *Master of the Rolls*<sup>171</sup>, der *Heads of Division* und der übrigen *Court of Appeal*-Richter geht. In diesen Fällen verringert sich die Anzahl der Kommissionsmitglieder auf vier, wobei zwei von ihnen Richter sind (einer von ihnen hält die entscheidende Stimme [*casting vote*] inne).

## II. Devolution

### 1. Allgemeines

Die 1997 eingeführte *Devolution* (wortwörtliche Übersetzung: Regionalisierung) führte neue Regierungsstrukturen in den Regionen des Vereinigten Königreichs ein. *Devolution* kann allgemein als die Übertragung von Befugnissen von Westminster an andere Institutionen definiert werden.<sup>172</sup> Schottland verfügt mit seinem Parlament über weit reichende Legislativkompetenzen in eigenen Angelegenheiten. Die Nationalversammlung von Wales verfügt dagegen über keine primären Rechtsetzungskompetenzen, kann aber Sekundärrecht (Rechtsverordnungen, Satzungen etc.) erlassen. Die seit dem 8. Mai 2007 wieder zusammenkommende nordirische Nationalversammlung kann genau wie das schottische Parlament auch Primärrecht erlassen, wobei sich die Regionalregierung gem. dem *Northern Ireland Act 1998* aus beiden Konfliktparteien (den *Unionists* vertreten durch die *Democratic Unionist Party* und den *Nationalists* vertreten durch *Sinn Fein*) zusammensetzen muss. Ferner soll hier eher ein Regieren auf Konsens- statt auf Mehrheitsebene stattfinden. Weder die Nationalversammlung von Wales noch die von Nordirland hat aber das Recht, Steuern zu erheben, wobei Schottland drei Pennies eines Pfund Sterlings als Einkommenssteuer erheben darf.<sup>173</sup> Eine geplante Regionalisierung Englands wird in absehbarer Zeit nicht zu erwarten sein, da die diesbezüglichen Referenden gescheitert sind.<sup>174</sup> Der Londoner Bürgermeister und der Londoner Stadtrat, deren Funktionen primär in den Bereichen des Nahverkehrs liegen, haben ebenfalls keine Befugnis, Steuern zu erheben.

<sup>169</sup> Die *Judicial Appointments Commission* wird aber vom Justizministerium finanziert, vgl. <http://www.judicialappointments.gov.uk/about/about.htm> (z.a. am 07.07.07).

<sup>170</sup> Den Vorsitz der JAC muss ein Laie innehaben. Die anderen vierzehn Mitglieder müssen fünf hauptamtliche Richter, zwei Rechtsanwälte (ein *Barrister*, ein *Solicitor*), fünf weitere Laien, ein Tribunalrichter und ein Laienrichter (Friedensrichter) sein, vgl. Sch. 12 *CRA 2005*.

<sup>171</sup> *Master of the Rolls* (vollständig: *Master of the Rolls and Records of the Chancery of England*) war bisher nach dem Lordkanzler und dem Lordoberrichter das dritthöchste Richteramt im englischen Rechtssystem. Der *Master of the Rolls* sitzt dem Zivilsenat des *Court of Appeal* vor.

<sup>172</sup> Bogdanor, Vernon: *Our New Constitution*, in: L.Q.R. 2004, 242 (258).

<sup>173</sup> Bogdanor, *Constitutional Reform*, *Annu. Rev. Polit. Sci.* 2005, 73 (82).

<sup>174</sup> Siehe oben Teil 3. A.

## 2. Aktuelles

### *a) Wales*

Wales entwickelt sich sowohl als Nation als auch Wirtschaftsregion.<sup>175</sup> Deshalb sollen an dieser Stelle auch die walisischen Bestrebungen erwähnt werden, wonach der Nationalversammlung in Cardiff<sup>176</sup> mehr Befugnisse zugeteilt werden. So vertritt die walisische „Richard-Kommission“<sup>177</sup> in ihrem Report aus 2004 die Ansicht, dass die Nationalversammlung erstens durch ihre begrenzten Befugnisse behindert wird, und dass zweitens die Bürger der Versammlung vertrauen, was deren Arbeit im Interesse Wales' betrifft. Damit war aus walisischer Sicht klar, dass der status quo keine Option ist. Vielmehr sollte ein Konzept gefunden werden, dass der Nationalversammlung bis 2011 das Recht gibt, auch Primärrecht zu erlassen. Desweiteren sind Bestrebungen zu beobachten, die Nationalversammlung mit einer geteilten Legislativ- und Exekutivfunktion neu zu konstituieren<sup>178</sup>. All dies ist mit dem *Government of Wales Act 2006* erreicht worden, der am 1. April 2007 in Kraft getreten ist. Durch diesen werden neue Gesetzgebungskompetenzen auf die Nationalversammlung übertragen. In einem ersten Schritt werden auf einer Einzelfallbasis Kompetenzen durch sekundäre Westminstergesetzgebung übertragen werden. Weitere Kompetenzen über 20 Felder (darunter Gesundheit, Erziehung, Soziales und Regionales) können nach einem Referendum übertragen werden, welches noch abzuhalten sein wird.

### *b) North East Region*

Ebenfalls erklärungsbedürftig ist noch das bereits oben (S. 144) erwähnte Scheitern des Referendums über die Etablierung einer Regionalversammlung für die englische North East-Region. Für die Labourregierung war dieses Scheitern ein vollkommenes Desaster: nicht nur, weil viermal so viele Wähler dagegen waren wie Unterstützer, sondern auch, weil die Wähler sogar in den Labour-Hochburgen mit Nein stimmten.<sup>179</sup> Eine eindeutige Erklärung kann hier nicht geliefert werden, jedoch ist wohl eine Kumulation der folgenden Gründe für das Scheitern des Referendums und damit für eine baldige Fortsetzung des *Devolution*-Prozesses verantwortlich.<sup>180</sup> Die Ja-Kampagne der Regierung Blair schaffte es zum Einen nicht, die Bevölkerung mit einzubinden und zum Anderen kam die Entscheidung, ob ein Referendum überhaupt abgehalten werden sollte, nur sehr zögerlich und zudem erst am Ende der Legislaturperiode zustande – in gewisser Weise tun sich hier Parallelen zu den gescheiterten Referenden über einen EU-Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden auf, denn auch dort war es u.a. eine oft fehlende

<sup>175</sup> Siehe dazu Jones, Barry: *Wales – A Developing Political Economy*, in: Keating, Michael und Loughlin, John: *The Political Economy of Regionalism*, London 1997, S. 388 ff.

<sup>176</sup> Am 01.03.2006 wurde deren neues Gebäude, der „*Senedd*“, für £ 67 Mill. eingeweiht, vgl. The Times v. 02.03.2006, S. 32.

<sup>177</sup> Die *Commission on the Powers and Electoral Arrangements of the National Assembly for Wales* wurde im Juli 2002 unter dem Vorsitz von Lord Richard of Ammanford einberufen.

<sup>178</sup> Jones, Timothy und Williams, Jane: *The Legislative Future of Wales*, in: M.L.R. 2005, 642 (643).

<sup>179</sup> John, Peter und Musson, Steven und Tickell, Adam: *The North East Region Referendum Campaign of 2004*, in: P.Q. 2005, 488.

<sup>180</sup> Dieselben S. 491 ff.

Aufklärung und fehlende Einbindung des „kleinen Mannes“ in den Verfassungsprozess, aber auch die Möglichkeit des Wählers, seine Regierung mit einem Nein abzustrafen.<sup>181</sup>

### c) Die West Lothian-Frage

Die Schaffung eines schottischen Parlaments schuf eine „Anomalie“<sup>182</sup>, die sog. *West Lothian-Frage*:<sup>183</sup> Welche Legitimation besitzt danach ein schottischer Abgeordneter in Westminster, wenn er über Fragen des englischen Rechts abstimmen darf, während ein englischer Abgeordneter in Westminster nicht über schottische Angelegenheiten abstimmen darf, da es hierfür ja das schottische Parlament gibt? Zu diesem Problem wurde im *House of Lords* von den *Conservatives* ein Gesetzesentwurf vorgelegt<sup>184</sup>, der vorsieht, Abgeordneten das Rede- und Abstimmungsrecht für solche Fragen zu verbieten, die nicht den von ihnen repräsentierten Teil des Vereinigten Königreichs betreffen – Hintergrund: nichtenglische Abgeordnete sollen nicht über rein englische Angelegenheiten abstimmen dürfen (*‘English Votes on English Laws’*). Die Regierung hat den Entwurf in der zweiten Lesung deutlich kritisiert, da sie zur Auflösung des Vereinigten Königreichs führen könne und zwei Klassen von Parlamentsabgeordneten schaffen würde.<sup>185</sup> Letztendlich ist es aber unwahrscheinlich, dass eine britische Regierung (egal, ob *Labour* oder *Conservatives*) die Frage in Angriff nehmen wird, es sei denn, dass die Öffentlichkeit dies verlangt. Dies wiederum wird davon abhängen, ob eine Konstellation eintreten wird, in der die Stimme eines nichtenglischen Abgeordneten im Rahmen einer Abstimmung, die hauptsächlich englische Angelegenheiten betrifft, entscheidend sein wird. Nachdem im April 2007 die dritte Lesung über den Gesetzesentwurf stattgefunden hat, schlummert dieser vor sich hin.

### 3. *Devolution als Quasi-Föderalismus?*

Das Rechtsinstitut der *Devolution* wirft zwei Fragen auf, die sich schon Dicey stellte. Erstens: lässt sich *Devolution* (ehemals bekannt als *home rule*) überhaupt als eine Verfassungskategorie begreifen? Gibt es also wirklich einen Mittelweg zwischen Zentral- und Bundesstaat? Und zweitens: kann die derzeitige asymmetrische *Devolution* (oder: „*Devolution* ohne Koordination“<sup>186</sup>) mit ihren verschiedenen Ausstaffierungen in Schottland, Wales und Nordirland angesichts einer globalisierten Welt ein stabiles Großbritannien in einer immer enger werdenden Europäischen Union garantieren, oder

<sup>181</sup> Vgl. zur aktuellen EU-Verfassungsdebatte auch das Interview des Deutschlandfunks v. 21.05.2006 mit dem luxemburgischen Premierminister Jean-Claude Juncker: „Dass die Politik, die Publizistik im übrigen auch, es nicht mehr schafft, den Menschen derartige Prozesse und die Bewältigung dieser Prozesse plastisch vor Augen zu führen, ist ein Hinweis auf das fehlende pädagogische Geschick der politischen Erklärenden.“, abrufbar unter [http://www.dradio.de/dlf/sendungen/idw\\_dlf/502622/](http://www.dradio.de/dlf/sendungen/idw_dlf/502622/) (z.a. am 09.07.07).

<sup>182</sup> *‘It is a clear anomaly, yes. But the right question to ask yourself is: how do you deal with that anomaly in a way that most promotes the Union?’*, so Lord Falconer, ehem. Minister für Verfassungsfragen, in einem Interview mit BBC Radio 4 v. 10.03.2006, nachzuhören unter [http://www.bbc.co.uk/radio4/today/listenagain/ram/today4\\_devolution\\_20060310.ram](http://www.bbc.co.uk/radio4/today/listenagain/ram/today4_devolution_20060310.ram) (z.a. am 09.07.07).

<sup>183</sup> Gestellt im Jahre 1972 von Sir Thomas Dalyell of the Binns (bekannt als Tam Dalyell), Abgeordneter im Unterhaus für den Wahlkreis West Lothian in Schottland von 1962-2005.

<sup>184</sup> *Parliament (Participation of Members of the House of Commons) Bill*, abrufbar unter <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldbills/061/2006061.htm> (z.a. am 09.07.07).

<sup>185</sup> Vgl. *The Constitution Unit Newsletter*, Monitor 33 v. Mai 2006, S. 5, abrufbar unter <http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit> (z.a. am 09.07.07).

<sup>186</sup> Vgl. dazu Jeffery, Charlie und Palmer, Rosanne: *Devolution im Vereinigten Königreich – der rätselhafte Fall des fehlenden Zentrums*, in: Vorstand des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2005: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Tübingen 2005, S. 500 ff.

bedeutet *Devolution* für das Vereinigte Königreich ‘*Four Nations and a (British) Funeral*’<sup>187</sup>?

*Labour* setzte den *Devolution*-Prozess in Gang, um etwaigen Loslösungsbestrebungen der Regionen zuvorzukommen.<sup>188</sup> Nach Dicey aber bedeutet *Devolution* der Anfang vom Ende des Empire. Ob *Devolution* wirklich „funktioniert“, wird sich aber wohl erst zeigen, wenn sich z.B. in Edinburgh und Westminster verschiedene Regierungen gegenüberstehen – bis dato sind sowohl dort wie hier *Labour*-Mehrheiten zu finden. Ob *Devolution* daher wirklich eine Gefahr für das Vereinigte Königreich ist, wird sich erst in den nächsten 20 Jahren abzeichnen. Jetzt schon kann man aber Unterschiede in der Sozial- und Wirtschaftspolitik ausmachen: so genießt Schottland ein weitaus großzügigeres Stipendiensystem im Hochschulbereich als England; umgekehrt ist die ambulante Alterssorge in England im Gegensatz zu der Schottlands kostenlos.<sup>189</sup> Insofern kann man sagen, dass *Devolution* nicht so sehr die Integrität der politischen Einheit Großbritanniens beeinträchtigt, sondern vielmehr die Einheit des Sozialstaates, dessen Prinzip es ist, dass die Ressourcen auf dem gesamten Staatsgebiet so verteilt werden, wie der jeweilige Bedarf es gebietet.<sup>190</sup>

Warum hat *Labour* also auf eine asymmetrische Regionalisierung gesetzt, anstatt eine föderale Lösung anzustreben? Die Antwort liegt spätestens seit dem gescheiterten Referendum über die Regionalisierung der englischen Nordwest-Region im November 2004 (s.o. S. 144) auf der Hand: wenn es in England schon keine Mehrheit für eine Regionalisierung im gemeindlichen Sinne gibt, so besteht erst recht keine Aussicht für Mehrheiten, um ein eigenständiges englisches Parlament, geschweige denn einen englischen Bundesstaat zu begründen. Der verfassungsmäßige Unterschied zwischen *Devolution* und Föderalismus besteht darin, dass letzterer für eine rechtliche Trennung und Abgabe von (insbesondere legislativen) Zuständigkeiten sorgt, während es bei der *Devolution* nur um eine Delegation von Zuständigkeiten geht, eine Delegation, die jederzeit wieder rückgängig gemacht werden kann.<sup>191</sup> Dieser zumindest verfassungsrechtlich klare Unterschied aber verwischt, wenn man die politische Praxis betrachtet: die regionalisierten Körperschaften, insb. das schottische Parlament, operieren vis-à-vis Westminster als ein quasi-föderales Regierungssystem, wobei die *Devolution* dem Föderalismus darin ähnelt, dass beide direkt zu wählende Körperschaften etablieren, und zwar jeweils mit einem rechtlichen Spruchkörper, der über Verfassungskonflikte entscheidet (also der *Privy Council* bzw. ab 2009 der *Supreme Court*).<sup>192</sup> Hinzu kommt, dass es ohne erneute Referenden zumindest in Wales und Schottland kaum denkbar sein wird, die Volksvertretungen wieder abzuschaffen.

<sup>187</sup> „Vier Nationen und ein (britischer) Todesfall“, vgl. Nairn, Tom: *After Britain : new labour and the return of Scotland*, London 2000, S. 155 f.

<sup>188</sup> „*Britain is stronger as a result*“, so das Labour-Manifest „*Britain forward not back*“, S. 108, abrufbar unter: <http://www.sociology.org.uk/labour.pdf> (z.a. am 09.07.07). Vgl. auch die in Fn. 1 erwähnte Rede von Lord Falconer: „*Devolution in the United Kingdom ensures representation where it is wanted. And in so doing guarantees the Union.*“

<sup>189</sup> Bogdanor, *Constitutional Reform*, Annu. Rev. Polit. Sci. 2005, 73 (83).

<sup>190</sup> Bogdanor, Vernon: *Devolution: Decentralisation or disintegration?*, in: P.Q. 2001, 185 (190).

<sup>191</sup> Ein Beispiel hierfür ist die in Folge des *Bloody Sunday* am 30.03.1972 wieder aufgelöste nordirische Selbstverwaltung, die am 01.01.1974 wieder etabliert wurde, jedoch nur wenige Monate später, nämlich am 28.05.1974 wiederum aufgelöst wurde – jeweils von der britischen Regierung, vgl. Tieger, Manfred: *Irland : die Grüne Insel*, 3. Auflage München 1995, S. 51.

<sup>192</sup> Bogdanor, *Constitutional Reform*, Annu. Rev. Polit. Sci. 2005, 73 (84).



Fazit: Obwohl in der Theorie die *Devolution* durch Westminster wieder rückgängig gemacht werden könnte, ist diese in der Praxis ein bereits zu tief verwurzelttes politisches Element. Westminster ist also kein alleiniges Parlament mehr für die inneren und äußeren Angelegenheiten des Vereinigten Königreichs; vielmehr ist es ein Parlament für England, ein föderales Parlament (eine Art „Landtag“) für Schottland und – voraussichtlich ab November 2006 – auch wieder für Nordirland, sowie ein für die Primärgesetzgebung zuständiges Parlament für Wales. Westminster ist damit ein quasi-föderales Parlament in einem quasi-föderalen Staat.<sup>193</sup>

### III. Menschenrechte – der Human Rights Act

Der *Human Rights Act 1998 (HRA)*<sup>194</sup> trat im Oktober 2000 in Kraft und inkorporiert die zentralen Gewährleistungen der EMRK in das britische Recht. Er zielt primär auf eine Bindung des Verwaltungshandelns an die Grundrechte der EMRK sowie der Gesetzgebung der durch die *Devolution* entstandenen Institutionen. Nicht zuletzt eröffnet der *HRA* darüber hinaus den Rechtsweg zu den Gerichten gegenüber allen Handlungen einer ‘*public authority*’.<sup>195</sup> Die Besonderheit des *HRA* besteht in seiner Eigenschaft, als die erste konsequente und zusammenhängende Kodifikation von Grundrechten in Großbritannien überhaupt gelten zu können.<sup>196</sup> Er verlangt, dass Beeinträchtigungen der EMRK verhindert bzw. gerechtfertigt werden, und dies, im Gegensatz zur Position des *Common Law*, vom Gesetz nun vorgeschrieben ist. Die Position des *Common Law* war, dass bestimmte Behörden alles tun können, solange es nicht durch ein Gesetz verboten wird.<sup>197</sup> Nunmehr ist das Regierungs- und Verwaltungshandeln justiziabel, sobald die Bestimmungen der EMRK einschlägig sind.

Natürlich gab es im Vereinigten Königreich schon lange vor dem Inkrafttreten des *HRA* im Jahr 2000 Grund- bzw. Menschenrechte. Die ältesten Regelungen finden sich in der *Magna Carta libertatum* von 1215, der *Petition of Right* von 1628, der *Habeas-Corpus*-Akte von 1679 und der *Bill of Rights* von 1689. Darüber hinaus ist das Vereinigte Königreich ein Völkerrechtssubjekt, das genau wie andere Staaten dem völkerrechtlichen *ius cogens* unterliegt. Großbritannien ist ferner seit 1957 Vertragsstaat der „Genfer Konventionen“<sup>198</sup> und hat schon 1950, also noch vor Deutschland, die EMRK ratifiziert. Ferner gilt in Großbritannien seit der Ratifizierung des Vertrages von Maastricht 1991 Art. 6 Abs. 2 EU-Vertrag, wonach auch die Europäische Union die sich aus der EMRK und den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedsstaaten ergebenden Grundrechte beachten muss. Vor Inkrafttreten des *HRA* waren es in Großbritannien aber die Gerichte, die durch eine Inbezugnahme auf ‘*common law constitutional rights*’<sup>199</sup>, aber auch durch Inbezugnahme auf die EMRK selbst, die Menschenrechte und deren Durchsetzung

<sup>193</sup> Derselbe, S. 85.

<sup>194</sup> Abrufbar unter <http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts1998/19980042.htm> (z.a. am 09.07.07).

<sup>195</sup> Sydow, *Parlamentssuprematie und Rule of Law*, S. 54.

<sup>196</sup> Kovács, *Lord Chancellor v. Supreme Court*, *HanseLR* 2005, 89 (108).

<sup>197</sup> Vgl. dazu den Fall *Malone v Metropolitan Police Commissioner*, [1979] Ch.344 (Abhören von Telefongesprächen).

<sup>198</sup> Das Internationale Komitee des Roten Kreuzes verfügt über eine aktuelle Liste der Unterzeichnerstaaten, abrufbar unter [http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/party\\_main\\_treaties](http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/party_main_treaties) (z.a. am 09.07.07).

<sup>199</sup> Hickman, Tom: *In Defence of the Legal Constitution*, in: *U.T.L.J.* 2005, 981 (983).

verwirklichten. Beispiel hierfür ist etwa der Fall *Morris v Beardmore*, in dem von einem ‘*fundamental right to privacy*’ die Rede ist; Lord Scarman darin wörtlich:

*I have described the right of privacy as fundamental. I do so for two reasons. First, it is apt to describe the importance attached by the common law to the privacy of the home [...] Second, the right to enjoy the protection of the [EMRK], which the UK has ratified and under which the UK permits to those within its jurisdiction the individual right of petition [...]*<sup>200</sup>

Um die Gewährleistungen der EMRK jedoch in das britische Recht zu integrieren und insb. mit dem Prinzip der Parlamentsouveränität in Einklang zu bringen, ist durch den *HRA* ein dreistufiges Instrumentarium geschaffen worden:<sup>201</sup> Erstens gibt es eine Interpretationsregel, die die Gerichte zu einer konventionskonformen Auslegung von Gesetzen aus Westminster verpflichtet (Sec. 3 (1) *HRA*). Zweitens: Sofern eine konventionskonforme Auslegung nicht möglich ist, können die Gerichte (insb. das *House of Lords* bzw. ab 2009 der *Supreme Court*)<sup>202</sup> eine Unvereinbarkeitserklärung (*declaration of incompatibility*) abgeben (Secs. 4 und 5 *HRA*). Die Wirksamkeit des jeweiligen Gesetzes berührt eine solche Erklärung jedoch nicht (vgl. Sec. 4 (6) *HRA*). Daher ist als drittes Instrument die Möglichkeit der vereinfachten Änderung des konventionswidrigen Gesetzes im Wege der Sekundärgesetzgebung durch eine *remedial order* geschaffen worden (Sec. 10 *HRA*).

## Teil VI: Wandel der britischen Verfassung? Oder: die rot-grüne Frage

### A. Überblick

Nachdem nun ausführlich auf den Zustand und die Systematik der heutigen britischen Verfassungsordnung eingegangen worden ist, und auch die wichtigsten Reformen dargestellt worden sind, bleibt nun die Frage nach den Konsequenzen für die Wahrnehmung der britischen Verfassung. Gegenstand der folgenden Zeilen ist es daher, herauszufinden, ob und wenn ja wohin sich die britische Verfassung wandelt. Wandel kann in Bezug auf die britische Verfassung das Folgende meinen: Zum einen wird teilweise das Ziel der Herstellung einer kodifizierten Verfassung ausgemacht<sup>203</sup>; zum anderen meint Wandel die Frage nach dem Zustand der Verfassung: ist sie rechtsnormativ oder politisch – rot oder grün? Ob sich die britische Verfassung hin zu einer kodifizierten wandelt, soll hier nicht näher untersucht werden, denn die Kodifikation als solche kann hier als formales Element in den Hintergrund treten. Wichtig und hart umkämpft ist aber die Frage, ob die britische Verfassung nun rot oder grün ist. Dazu der folgende theoretische Hintergrund.

<sup>200</sup> Urteil des *House of Lords* v. 17.07.1980, *Morris v. Beardmore*, [1981] A.C. 446 (464). Lord Scarman (1911-2004) wird als einer der wichtigsten britischen Juristen angesehen, die den Weg zum *HRA* geebnet haben, vgl. BBC News v. 09.12.2004, abrufbar unter [http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/4083501.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/4083501.stm) (z.a. am 09.07.07).

<sup>201</sup> Vgl. dazu ebenfalls Sydow, *Parlamentssuprematie und Rule of Law*, S. 55 ff.

<sup>202</sup> Die *declaration of incompatibility* können gem. Sec. 4 (5) *HRA* die folgenden Berufungs- bzw. Revisionsgerichte abgeben: das *House of Lords*; das *Judicial Committee des Privy Council*; der *Courts-Martial Appeal Court*; in Schotland der *High Court of Justiciary* (wenn er nicht als erstinstanzliches Gericht entscheidet) oder der *Court of Session*; in England, Wales oder Nordirland der *High Court* oder der *Court of Appeal*.

<sup>203</sup> Bogdanor (Fn. 131) sieht einen solchen Wandel “*by piecemeal means*”, Feldman hingegen ist “*not sure*”, Feldman, *Reform or Reformation*, S. 1.

Ausgangspunkt aller Auffassungen ist (ebenfalls) die Diceysche Lehre von 1867, wonach in England kein öffentliches Recht existiert und wonach das Verfassungsrecht lediglich Privatrecht darstellt, das sich der Politik angepasst hat (sog. *constitutional orthodoxy*). Ein dreiviertel Jahrhundert später ist zwar unbestritten – und das wurde im 1. Teil dieses Beitrags dargelegt –, dass das Vereinigte Königreich eine Verfassung hat, jedoch besteht erheblicher Streit darüber, wie (und ob) die Verfassung rechtsdogmatisch einzuordnen ist. Hier teilen sich die Lager in drei Teile:

Erstens gibt es die sog. *green-lighter* (Grünlichter) oder Funktionalisten, die die britische Verfassung als eine rein politische sehen und die Parlamentssouveränität als ihr tragendes Verfassungselement verstehen. Zweitens: Die Befürworter einer auf der *Rule of Law* basierenden Verfassungsordnung, die sog. *red-lighter* (Rotlichter) oder auch konservativen Normativisten gehen schließlich davon aus, dass die Verfassung zwingend normativ begrenzt werden muss.<sup>204</sup> Dazwischen gibt es drittens noch die liberalen Legalisten, die glauben, dass staatliches Handeln durch das Recht kontrolliert werden kann, solange das Recht der Verwaltung einen ausreichenden Spielraum überlässt.<sup>205</sup> Dieser Ansatz kann hier aber vernachlässigt werden, da er aus britischer Sicht auch nur ein roter Farbton (*'a shade of red'*)<sup>206</sup> ist.

Eine besondere Renaissance der *green-light*-Theorien offenbart sich überdies in zwei aktuellen Büchern über das britische *Public Law* von Loughlin und Tomkins, die energisch für die Wahrnehmung der britischen als eine politische Verfassung eintreten.<sup>207</sup> Angesichts der seit 1997 andauernden Reformen verwundert folgendes daraus resultierende Phänomen: Je mehr die britische Verfassung an einfacher wahrzunehmenden Formen gewinnt, je mehr sie also aus geschriebenen Normen als aus Übereinkünften und Fallrecht besteht, desto mehr scheint sich ein Widerstand in der britischen Fachwelt gegen die Klassifizierung in eine rechtshormative Verfassung zu regen. Im Folgenden soll noch etwas genauer hingeschaut werden: Wofür stehen *red-* und *green-lighter* wirklich? Hierzu soll auf die folgenden Punkte, in denen sich beide Theorien unterscheiden, eingegangen werden: das Recht, der Staat, die Art der Kontrolle und die Freiheit.<sup>208</sup>

## B. Die Theorien

### I. Die red-lighters

Die „Rotlichter“ glauben, dass (1) das Recht gegenüber der Politik autonom und hierarchisch höher angesiedelt ist; dass (2) der Verwaltungsstaat vom Recht kontrolliert werden muss; dass (3) der Weg durch den diese Kontrolle vorgenommen werden sollte,

<sup>204</sup> Die Ampelfarbenmetaphern gehen zurück auf Harlow, Carol u. Rawlings, Richard: *Law and Administration*, 2<sup>nd</sup> ed. London 1997.

<sup>205</sup> Dieser Ansatz wird heute gleichgesetzt mit dem Modell der *amber-light*-Theorie, vgl. Tomkins, Adam: *In Defence of the Political Constitution*, in: O.J.L.S. 2002, 157 (158 f.). Diese lehnt es ab, das öffentliche Recht einzig in Hinblick auf die Kontrolle der öff. Machtbefugnisse zu definieren, gibt aber dennoch zu, dass das Sich-verlassen auf traditionelle politische Praktiken, um Verantwortlichkeiten und Kontrolle zu etablieren, unzureichend ist, und dass die Erscheinungsformen der politischen Kontrolle gestärkt werden müssen durch rechtliche Kontrolle.

<sup>206</sup> Tomkins, *Political Constitution*, O.J.L.S. 2002, 157, (158).

<sup>207</sup> Loughlin, Martin: *The Idea of Public Law*, Oxford 2003; Tomkins, Adam: *Public Law*, Oxford 2003.

<sup>208</sup> Vgl. für eine zusammenfassende Darstellung: Tomkins, *Political Constitution*, O.J.L.S. 2002, 157, (158 f.)

über die Gerichte führen muss, welche wiederum aufgrund von geschriebenem Recht urteilen; und schließlich, dass (4) das Ziel darin besteht, die individuelle Freiheit zu stärken, wobei diese sich darin ausdrückt, das Recht zu haben, von äußeren Einflüssen ferngehalten zu werden. Beachtet werden sollte auch, dass die Gerichte nach dieser Theorie nicht ihr eigenes Fallrecht als Prüfungsmaßstab anlegen, sondern lediglich den Willen des Parlaments vollführen, wobei Parlament in diesem Zusammenhang heißt, dass es nicht als politische Institution betrachtet wird, sondern als souveräner Gesetzgeber.

Das Paradebeispiel für das Funktionieren der *red-light*-Verfassung könnte in etwa so aussehen: Das Parlament erlässt ein Gesetz, das einem exekutiven Entscheidungsträger ein Ermessen einräumt; dieser trifft dann Entscheidungen, welche auf diesem Ermessen beruhen; und diese Entscheidung wird dann im Wege der gerichtlichen Kontrolle überprüft, und zwar mit dem Ergebnis, dass die Entscheidung für unrechtmäßig erklärt wird, da das Parlament sie so nicht gebilligt habe.

## II. Die green-lighters

Die „Grünlichter“ sind gegen alle eben dargestellte Ansätze der „Rotlichter“. Ihr Verfassungsbild stellt sich wie folgt dar: Das Recht folge (1) nur aus einem elitären Diskurs über Politik und sei weder von der Politik unabhängig, noch in der Hierarchie über dem Verwaltungsstaat; (2) dass die öffentliche Verwaltung kein notwendiges Übel darstelle, das toleriert werden müsse, sondern ein positives Attribut ist, das gebraucht werde; (3) dass das Ziel des Verwaltungsrechts und der Regulierung von Gesetzeswegen nicht lediglich darin bestehe, schlechtes Verwaltungshandeln zu verhindern, sondern auch darin, ein gutes Verwaltungshandeln zu stimulieren (und zwar nicht in erster Linie durch Juristen, Gerichte oder einer Regulierung, die auf Gesetzen beruht); und schließlich (4), dass das Ziel einer *green-light*-Verfassung darin bestehe, die individuelle und die kollektive Freiheit zu vergrößern.

Paradebeispiel hier: Eine Beschwerde wird bei einem parlamentarischen Ombudsmann eingereicht; dieser untersucht den Sachverhalt und erstattet der Abteilung der Regierung Bericht, gegen die sich die Beschwerde richtete. Das Ministerium oder die Behörde entschuldigt sich dann bei dem Beschwerdeführer und gewährt unter Umständen Schadensersatz. Der Ombudsmann erstattet wiederum Bericht, und zwar einem Parlamentskomitee, dessen Aufgabe es dann ist, die in Frage stehende Praxis zu verbessern oder Ungerechtigkeiten in Zukunft zu verhindern.

Zwischenfazit: Nach beiden Ansätzen (*red-* und *green-lighters*) gilt also für die Staatsgewalt folgender Kinderreim: „Bei rot musst du stehen, bei grün darfst du gehen.“

## C. Fazit

Was für Schlüsse kann man nun aus dem Bild der britischen Verfassung, aus ihrer Reform und aus ihrer wissenschaftlichen Wahrnehmung ziehen? Läuft die Perzeption der britischen Verfassung als eine rein politische oder eine rein rechtsnormative Verfassung auf einen Grabenkampf der Jurisprudenz hinaus? Was bringt die Einteilung in *red-* und *green-light*?

Ich denke, dass ein starres Verharren in den Metaphern der Ampelfarben vermieden werden sollte, weil so niemandem geholfen ist: nicht der Verfassung, nicht dem britischen Staatsvolk und nicht den seit 1997 andauernden Veränderungen, die dahin deuten, dass die britische Verfassung beides sein will: politisch *und* rechtsnormativ. Nun darf aber nicht

erwartet werden (und davor scheinen sich insbesondere die *green-lighter* zu scheuen), dass das Vereinigte Königreich einfach die Verfassungsstrukturen Kontinentaleuropas übernehmen wird, wo die meisten Verfassungen ein *red-light* kennen, nämlich ein durch die Verfassung vorgesehenes Verfassungsgericht, welches in letzter Instanz über Recht und Unrecht entscheidet. Wer einmal „die Insel“ bereist hat, weiß, dass das Vereinigte Königreich zwar Europa, aber eben doch ein anderes ist. Wer erwartet, dass sich Großbritannien ohne Weiteres kontinentaleuropäischen und post-1789er Einflüssen anpassen müsse, verkennt nicht nur das Anderssein des Vereinigten Königreichs, sondern läuft auch Gefahr, die Errungenschaften der britischen Politik zu gefährden. Eine solche Errungenschaft ist der *Human Rights Act*, der zwar spät kam – aber kam. Er stellt mittlerweile eine weitere zentrale Säule der britischen Verfassung dar und ist aus dem britischen Verfassungsleben, aus der Praxis der Gerichte und dem Rechtsschutzbedürfnis der Menschen nicht mehr weg zu denken. Auch ein britischer *green-lighter* würde unmöglich die Abschaffung des *HRA* verlangen, selbst wenn er es wollte.

Was also kann ein Weg in die Zukunft der britischen Verfassung sein? Ich denke, dass eine Partnerschaft aus politischer und rechtsnormativer Verfassung nicht nur ein Kompromiss ist, sondern für Großbritannien die bessere, weil geschmeidigere Lösung sein kann. Wie in Teil 2 dieses Beitrags gezeigt, bedarf eine Verfassung eines „Geschmeides“, nämlich der sog. Flexibilitätsfunktion, um sich Politik und Wirklichkeit, Fortschritt und Tradition sowie Recht und Gerechtigkeit anzupassen.<sup>209</sup> Anpassung soll und darf in diesem Zusammenhang aber nicht bedeuten, dass sich die Verfassung einem äußeren Druck ergibt, nein: Sie muss über „innere Werte“ verfügen, sie muss den inneren Aspekt einer Norm tragen und bewahren – auch dies wurde dargelegt.<sup>210</sup> Der vielleicht wichtigste innere Aspekt der vielleicht wichtigsten Normen, der Gewährung von Menschen- und Grundrechten, ist das Bewusstsein, dass unsere Gesellschaft solche Normen als existenzielle Grundlage eines guten Staates braucht und sie nie mehr missen darf.

Dieses Bewusstsein spiegelt sich in den aktuellen Verfassungsreformen wieder: Der neue *Supreme Court* ist, was seine Kompetenzen angeht, im Grunde das alte rechtsprechende *House of Lords*. Neu ist aber eine nach außen sichtbare Trennung der Judikative von Exekutive und Legislative und eine nach innen wirkende Vorkehrung gegen Zweifel am Funktionieren einer sehr alten Demokratie. In diese Richtung zielt ebenfalls die Reform des Amtes des Lordkanzlers. Über allem scheint jedoch der *Human Rights Act* zu thronen, der als neues Verfassungsgesetz unverrückbarer Bestandteil des Vereinigten Königreichs geworden ist.

Wie sollte nun also die Verbindung von politischer und rechtsnormativer Verfassung aussehen? Die hier vertretene These ist die: Das Gerüst der britischen Verfassung wird ein rechtsnormatives sein; alles deutet in diese Richtung. Denn die britische Verfassung sollte gewährleisten, dass jedermann und jede Behörde der *Rule of Law* und nicht dem Monarchen oder der unbegrenzten Macht des Parlaments unterworfen ist. Dies wird auch durch den oben dargestellten Fall *Fire Brigades Union* unterstrichen:<sup>211</sup> Das Eingreifen des *House of Lords* in die Beziehung Exekutive-Legislative geschah nicht, um die politische Verfassung mit der rechtsnormativen zu ersetzen<sup>212</sup>, sondern um sie zu ergänzen. Das

<sup>209</sup> Siehe oben, Teil 2. B. II. 4.

<sup>210</sup> Siehe oben, Teil 2. B. III. 3.

<sup>211</sup> Siehe oben, Teil 2. C. I.

<sup>212</sup> So aber Tomkins, *Public Law*, S. 24 ff.

---

Parlament war zwar nicht Partei im Rechtsstreit, jedoch ebenfalls ein Sieger, da es die Regierung letztendlich zur Verantwortung ziehen konnte.

Sinn einer juristischen Debatte über die Natur der britischen Verfassung sollte es daher nicht sein, Argumente für und wider Rot oder für und wider Grün zu finden. Sinn sollte es sein, die politische Verfassung mit der rechtsnormativen zu verbinden, sie „zu verheiraten“. Betrachtet man resümierend das Bild der heutigen britischen Verfassung, geändert durch die Reformen (*Human Rights Act*, *Devolution*), geprägt durch Verfassungsgesetze, beeinflusst vom Anwendungsvorrang des EU-Rechts, und sieht man ein Stück in die Zukunft (2009: *Supreme Court*), so wird eines deutlich: Die Hochzeit ist längst schon im Gange.