

Katrin Rohde

Die britischen Verfassungsreformen unter Tony Blair 1997 bis 2001.

Burkean modernisation or Painite revolution?



Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Autor: Katrin Rohde

Die britischen Verfassungsreformen unter Tony Blair 1997 bis 2001

Katrin Rohde – Berlin: uni-edition, 2003

ISBN 3-937151-05-2

Katrin Rohde
Universität Passau
Philosophische Fakultät
Fach Politikwissenschaft

Gedruckt auf holz- und säurefreiem Papier, 100 % chlorfrei gebleicht
Erhältlich im Buchhandel oder im Internet-Buchshop des Verlags (www.uni-edition.de)

© uni-edition GmbH, Berlin 2003
Zehrendorfer Str. 11, D-12277 Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Herstellung: Schalungsdienst Lange, Berlin
Printed in Germany
ISBN 3-937151-05-2

Informationen über den Verlag und das aktuelle Buchangebot finden Sie
im Internet unter <http://www.uni-edition.de>

En Angleterre, on reconnaît au parlement
le droit de modifier la constitution.
En Angleterre, la constitution peut donc changer sans cesse,
ou plutôt elle n'existe point.

*Alexis de Tocqueville,
De la Démocratie en Amérique*

INHALTSVERZEICHNIS

ABBILDUNGSVERZEICHNIS	IX
1. THEMA UND AUFBAU	1
2. BRITISCHE VERFASSUNGSTRADITIONEN	5
2.1. Sonderstellung der Britischen Verfassung	5
2.2. Großbritanniens Verfassung zwischen Burke und Paine	9
2.2.1. Evolutionärer Ansatz: Edmund Burke	10
2.2.2. Revolutionärer Ansatz: Thomas Paine	18
3. BRITISCHE VERFASSUNGSREFORMEN 1997 BIS 2001	29
3.1. Dezentralisierungstendenzen: Devolution.	29
3.1.1. Devolution in Schottland	30
3.1.1.1. Historischer Hintergrund	30
3.1.1.2. Positionen der Parteien	32
3.1.1.3. Reformen der Regierung Blair 1997 bis 2001	35
3.1.2. Devolution in Wales	41
3.1.2.1. Historischer Hintergrund	41
3.1.2.2. Positionen der Parteien	43
3.1.2.3. Reformen der Regierung Blair 1997 bis 2001	46
3.1.3. Evaluierung der Devolution: Burkean or Painite?	50
3.2. Regional Government in England	57
3.2.1. Historischer Hintergrund	57
3.2.2. Positionen der Parteien	58
3.2.3. Reformen der Regierung Blair 1997 bis 2001	59
3.2.4. Evaluierung Regional Government: Burkean or Painite?	63

3.3. Local Government: London	65
3.3.1. Historischer Hintergrund	65
3.3.2. Positionen der Parteien	67
3.3.3. Reformen der Regierung Blair 1997 bis 2001	68
3.3.4. Evaluierung Local Government: Burkean or Painite?	72
3.4. Reformen des House of Lords	75
3.4.1. Historischer Hintergrund	75
3.4.2. Positionen der Parteien	76
3.4.3. Reformen der Regierung Blair 1997 bis 2001	77
3.4.4. Evaluierung House of Lords Reformen: Burkean or Painite?	82
3.5. Wahlrechtsreformen: Verhältniswahlrecht	87
3.5.1. Historischer Hintergrund	87
3.5.2. Positionen der Parteien	88
3.5.3. Reformen der Regierung Blair 1997 bis 2001	89
3.5.4. Evaluierung Wahlrechtsreformen: Burkean or Painite?	93
3.6. Inkorporierung Europäische Menschenrechtskonvention	97
3.6.1. Historischer Hintergrund	97
3.6.2. Positionen der Parteien	100
3.6.3. Reformen der Regierung Blair 1997 bis 2001	102
3.6.4. Evaluierung Menschenrechte: Burkean or Painite?	105
4. ERGEBNISSE	111
4.1. Akteure der Verfassungsreformen unter Tony Blair	111
4.1.1. Einflüsse von Interessengruppen und Think tanks	111
4.1.2. Europäische Einflüsse	115
4.2. Interdependenzen der einzelnen Reformen	119

4.3. Verfassungsreformen unter Tony Blair im Spannungsfeld von Burke und Paine	121
4.3.1. Beide Diskurse in der aktuellen Verfassungsdiskussion	121
4.3.2. Blair in der Burkean Tradition des <i>'long 19th century'</i> ?	123
4.3.3. Blair der Revolutionär?	127
4.4. Whither Britain: das Ende des Westminstermodells?	131
LITERATURVERZEICHNIS	XI

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

- Abb.1:** Logo des Schottischen Parlamentes, auf:
<http://www.scottish.parliament.uk> [2002]
- Abb.2:** Abschlussbericht des Schottischen Verfassungskonventes,
auf: http://www.almac.co.uk/business_park/scc/ [2002]
- Abb.3:** Außenansicht des schottischen Parlamentsgebäudes, auf:
http://www.scottish.parliament.uk/welcoming_you/ff1.htm[2002]
- Abb.4:** Übersicht zur schottischen Devolution, auf:
http://www.scottish.parliament.uk/welcoming_you/ff8.htm[2002]
- Abb.5:** Sitzungssaal des Schottischen Parlamentes, auf:
<http://www.scottish.parliament.uk> [2002]
- Abb.6:** Parlamentsgebäude in Cardiff, auf: <http://www.assembly.wales.gov.uk/pubinfassematpier/index.htm> [2002]
- Abb.7:** Übersicht Ausschusstruktur der Welsh Assembly, aus:
McAllister, Laura: „The Road to Cardiff Bay“, in: *Parliamentary Affairs*, 1999, S.643
- Abb.8:** Sitzungssaal der Welsh Assembly, auf:
<http://www.assembly.wales.gov.uk/pubinfassemblyinsession/content/thechamber/popups/entrance.htm> [2002]
- Abb.9:** Übersicht Englische Regionen, auf:
<http://www.regions.dtlr.gov.uk/images/bwregions.jpg> [2002]
- Abb.10:** Public Information Office: „Das House of Lords. Ein kurzer Führer“, London, S.7
- Abb.11:** Public Information Office: „Das House of Lords. Ein kurzer Führer“, London, S.1
- Abb.12:** Originalexemplar der Charter88, aus: The Guardian, 30. November 1988, S.2

1. THEMA UND AUFBAU

Unter dem Motto „We will clean up politics“¹ begann die Labour-Regierung von Tony Blair im Mai 1997 mit der Umsetzung eines umfassenden Programms zur Reform der britischen Verfassung und der politischen Institutionen des Landes. Es sollte „the most ambitious and far reaching changes in the British constitution undertaken by any government this century“² hervorbringen. Vorbei waren die Zeiten von „congratulation and complacency, and condescension to less favoured lands“³ der Nachkriegsära, als Reformen angesichts der empfundenen Überlegenheit des eigenen Systems als unnötig galten. Doch seit den achtziger Jahren war das Loblied auf die britischen Institutionen zunehmend zum Klage-lied geworden. Daher versprach Tony Blair als neuer Premierminister bei seinem Amtsantritt: „We are committed to a comprehensive programme of constitutional reform“⁴. Bereits im ersten Parlamentsjahr verabschiedete die Regierung elf verfassungsändernde Gesetze.

Obwohl in Großbritannien der Verfassungsbegriff aufgrund der mangelnden Kodifizierung der Verfassung sehr weit gefasst ist, will ich mich hier auf die Schlüsselreformen konzentrieren, die das britische Verfassungsgefüge in seinem Kern verändern. Folgende Verfassungsreformen im engeren Sinne werden also betrachtet: zuerst die Reformen zur Neuordnung des Territorialstaates, häufig umschrieben mit dem Begriff

¹ Labour Party: „Because Britain deserves better. Manifesto 1997“, London, 1997, S.32

² Hazell, Robert / Sinclair, David: „The British Constitution in 1997-98. Labour’s Constitutional Revolution“, in: *Parliamentary Affairs*, Vol.52 No.2, 1999, S.160

³ Andrew Gamble zitiert nach Döring, Herbert: „Politische Reformen von Thatcher bis Blair: Langsamer Abschied vom insularen Sonderweg?“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd 18, 1997, S.10

⁴ Tony Blair zitiert nach Kastendiek, Hans: „Traditionelles und neues Verfassungsdenken in Großbritannien“, in: Glaebner / Jeffrey / Reutter (Hrsg.): *Verfassungspolitik und Verfassungswandel in Deutschland und Großbritannien*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 2001, S.29

„Devolution“. Darunter fallen einerseits das Zugeständnis von weitreichenden Autonomierechten für Schottland und Wales, andererseits aber auch die Einführung einer regionalen Politikebene in England sowie die Neuorganisation der kommunalen Selbstverwaltung. Außerdem müssen auch solche Reformen betrachtet werden, die das institutionelle Arrangement tiefgreifend verändern: die Neugestaltung des Oberhauses, Pläne zur Einführung eines Verhältniswahlsystems und die Übernahme der Europäischen Menschenrechtskonvention in britisches Recht.

Diese Verfassungsreformen sind in ihrer Breite und Tiefe bereits so umfangreich, dass andere Reformen während Tony Blairs erster Amtszeit, von seinem Wahlsieg am 1. Mai 1997 bis zu den Unterhauswahlen am 7. Juni 2001, als Randthemen außen vor bleiben müssen. So kann etwa die Devolution für Nordirland hier nicht diskutiert werden, weil der historische Sonderfall des Nordirlandkonfliktes den Rahmen dieses Buches übersteigen würde. Daher bleibt es bei der Betrachtung der Devolution für Schottland und Wales. Ebenso kann hier die sich wandelnde Rolle der Monarchie im Verfassungsgefüge nicht thematisiert werden, ebenso wenig wie der zunehmende Gebrauch von Referenda zur Legitimierung tiefgreifender politischer Entscheidungen. Auch die parlamentsinternen Reformen im Unterhaus, wie die Reform der Ausschüsse und der Parteienfinanzierung sowie die Einführung eines Ehrenkodex für britische Abgeordnete, werden nicht näher betrachtet.

Das Ziel dieser Analyse besteht darin, die wichtigsten Verfassungsreformen der Regierung von Tony Blair während seiner ersten Amtszeit, eingebettet in ihren historischen Kontext, darzustellen sowie ihre systemverändernden Implikationen herauszuarbeiten und zu bewerten. Als Bewertungsraster auf Basis der Primärtexte sollen dazu zwei britische Verfassungstheoretiker des späten 18. Jahrhunderts dienen, die bis heute den

Verfassungsdiskurs in Großbritannien prägen. Obwohl die Werke von Edmund Burke und Thomas Paine vor mehr als 200 Jahren veröffentlicht wurden, lassen sich ihre Argumentationsmuster auch heute noch in der Diskussion um die Verfassungsreformen wiederfinden. Denn Burke und Paine stellen die zwei konkurrierenden Hauptlinien im britischen Verfassungsverständnis dar. Daher sollen, wie der Untertitel *Burkean modernisation or Painite revolution* bereits andeutet, die britischen Verfassungsreformen im Kontext dieser beiden Theoretiker bewertet werden. Befinden sich Blairs Verfassungsreformen noch im Rahmen des traditionellen britischen Verfassungsverständnisses nach Edmund Burke oder stellen sie bereits ein Bruch mit der Tradition und den Übergang zum Ansatz von Thomas Paine dar? Dahinter steht die Frage, inwieweit diese Reformen einen systemverändernden Charakter besitzen. Ist Blair also noch ein Modernisierer in der Tradition von Burke oder bereits ein Revolutionär, der das britische Regierungssystem von Grund auf neu definiert?

Zur Beantwortung dieser Frage folgt die Analyse der einzelnen Reformen jeweils dem gleichen Schema: Zuerst wird der historische Hintergrund zu jedem Änderungsvorhaben aufgezeigt, um Blairs Reformen im Kontext der britischen Verfassungsgeschichte bewerten zu können. Es folgt eine Darstellung der Positionen der einzelnen Parteien zum fraglichen Reformprojekt anhand ihrer Wahlprogramme von 1997. Diese Herangehensweise dient in zweierlei Hinsicht der weiteren Betrachtung. Zum einen kann anhand der Wahlversprechen der Labour-Partei im folgenden Unterkapitel überprüft werden, inwieweit die versprochenen Reformen tatsächlich umgesetzt wurden. Zum anderen können so Blairs Reformen leicht von den Positionen der übrigen Parteien abgegrenzt werden. Den Abschluss eines jeden Kapitels bildet eine Zwischenbilanz, in der die

jeweilige Verfassungsreform anhand der beiden Diskurse von Burke und Paine evaluiert wird. Am Ende steht eine Zusammenfassung der Ergebnisse nach folgenden Gesichtspunkten: Zum einen werden die Gemeinsamkeiten und Interdependenzen der einzelnen Reformen untersucht. Zum anderen werden auch die Einflüsse der wichtigsten Interessengruppen und Think tanks auf die Formulierung und Umsetzung der Verfassungsreformen dargestellt. Dieser Abschnitt basiert zum Teil auf zwei Interviews, die ich im Sommer 2001 mit Vertretern der jeweils wichtigsten Akteure geführt habe: Dr. Andrew Holden von Charter88 und Prof. Robert Hazell von der Constitution Unit, denen ich an dieser Stelle für ihre Informationen und Einsichten danken möchte. Schließlich sollen noch mögliche europäische Einflüsse, etwa durch die EU-Mitgliedschaft Großbritanniens, untersucht werden, weil sie eng mit dem Paine'schen Verfassungsverständnis verknüpft sind. Den Abschluss bildet eine Gesamtwürdigung der bisherigen Verfassungsreformen unter Tony Blair und ihre Einordnung in die Traditionen von Edmund Burke und Thomas Paine. Es stellt sich abschließend die Frage, ob sich Großbritannien mit diesen Reformen von seinem verfassungsrechtlichen Sonderweg verabschiedet hat. Bedeuten diese Reformen bereits das Ende des Westminstermodells?