

„The Britain I knew is ceasing to exist“.

Die konstitutionelle Sprengkraft von Devolution und EU-Austritt im Vereinigten Königreich

von Stefan Schieren

Die britische Devolution ist durch zwei Asymmetrien geprägt. Die eine zwischen Gesetzgebungshoheit und Fiskalautonomie lässt sich gut an den Finanzbeziehungen zwischen schottischer Region und Londoner Zentralregierung aufzeigen. Sie hat die Devolution lange begleitet, bis sie durch den Scotland Act 2016 beseitigt wurde. Das hat die territorialen Spannungen zwar gedämpft. Doch die Reformen konnten wegen der zweiten Asymmetrie zwischen „self-rule“ und „shared rule“ nicht verhindern, dass diese in Folge des „Brexit“ einem Höhepunkt zustreben könnten, der zur Zerreißprobe für die Union zwischen Schottland und England wird.

The British devolution is characterized by a dual asymmetry. The first one between legal and fiscal autonomy was abandoned not earlier than 2016. This reform helped to diminish territorial tensions between Scotland and the British government. However, due to the second asymmetry between „self-rule“ and „shared rule“ the reform does not help to avoid the rise of new tensions as a consequence of „Brexit“, that might jeopardize the Union between Scotland and England.

I. Einleitung

Die schottische „Devolution“ ist als „herausragendes Beispiel“ für eine „gelungene“ Dezentralisierung¹ bezeichnet worden, oder der reformierte britische Staat wurde als „de facto federalism“² bzw. als „quasi-föderal“³ charakterisiert. Solche Einschätzungen deuten darauf hin, dass ein grundlegender Wandel britischer Staatlichkeit angezeigt werden soll. Doch solche Urteile beruhen wohl ganz wesentlich auf dem in der Tat imponierenden Ausmaß übertragener Ge-

1 Wirsching, A.: Der Preis der Freiheit. Geschichte Europas in unserer Zeit, München, 2012, 304.

2 Hopkins, J.: The Future of Sub-National Governments in a Supranational World – Lessons from the European Union, in: Victoria University of Wellington Law Review 38 (2007), 19-35, hier: 20.

3 Möstl, M.: British Devolution und deutscher Föderalismus, in: Bayerische Verwaltungsblätter 19/148 (2013), 581-587, hier 581.

setzungszuständigkeiten an das 1999 neu errichtete schottische Parlament. Die erweiterte Perspektive auf die Geschichte der Devolution und die Praxis der Politik im Vereinigten Königreich führt hingegen zu einem anderen Befund. Anstatt einen grundlegenden Verfassungswandel festzustellen, lässt sich eine beachtliche Pfadabhängigkeit der Entwicklungen erkennen, von der das Land erst spät nennenswert abzuweichen bereit war.

In diesem Sinne bildet der historische Institutionalismus die theoretische Grundlage⁴ dieses Beitrags. Mit Blick auf den historischen Entwicklungspfad lässt sich die Pfadtreue der Devolutionspolitik besonders gut an der Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Region und Zentrale zeigen. Deren zentrale Bedeutung für die Beurteilung gliedstaatlich organisierter Systeme⁵ ist der Grund für das hier geübte besondere Augenmerk auf diesen Aspekt.

Die Finanzbeziehungen in Großbritannien sicherten der Zentralebene, zumal vor dem Hintergrund der zentralen Verfassungsdoktrin der absoluten Parlamentssouveränität, umfangreiche Mitgestaltungs- und Eingriffsrechte in der Region. Es lässt sich zeigen, dass es Schottland ungeachtet der Übertragung umfangreicher Gesetzgebungskompetenzen ohne die Verfügungsgewalt über die Einnahmen an der Fähigkeit fehlte, eine gegenüber der Zentrale autonome Politik zu formulieren und durchzusetzen.⁶ Um von „*self-government*“ oder „*self-rule*“ reden zu können, musste diese Asymmetrie zwischen Gesetzgebungshoheit und Fiskalautonomie beseitigt werden. Dieses Ziel rückte jenseits der Forderung nach staatlicher Unabhängigkeit ins Zentrum der Schottland-Frage.

Es bedurfte des Referendumsschocks vom 18. September 2014, bis die Zentrale in London diese Asymmetrie zu beseitigen bereit war. Angesichts dieser substantiellen Veränderungen hätte die Schottland-Frage möglicherweise für einige Jahre keine größere Rolle mehr gespielt, wenn sich das Land nicht am 23. Juni 2016 für den Austritt aus der Europäischen Union entschieden hätte. In dieser Frage erweisen sich die gefundenen regionalen Arrangements als immer noch ungeeignet, die durch das Votum in die britische Politik getragenen enormen territorialen Spannungen angemessen zu bearbeiten. Ausschlaggebend dafür ist,

4 Broschek, J.: Conceptualizing and Theorizing Constitutional Change in Federal Systems. Insights from Historical Institutionalism, in: *Regional & Federal Studies* 4-5/21 (2011), 539-559; Pierson, P.: *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, u. a. 2004.

5 Bell, D./Vaillancourt, F.: Canadian and Scottish Fiscal Federal Arrangements: Taxation and Welfare Spending, in: Keating, M./Lalforest, G. (Hrsg.): *Constitutional Politics and the Territorial Question in Canada and the United Kingdom. Federalism and Devolution Compared*, Milton Keynes 2018, 79-103, hier: 79.

6 Vgl. Schieren, S.: Die schottischen Unabhängigkeitsbestrebungen nach dem Brexit-Votum: neue Lage bei getrübbten Aussichten, in: *integration* 3/40 (2017), 193-206, hier: 197-199.

dass bei aller Reformtätigkeit zwar die Asymmetrie zwischen Gesetzgebungshoheit und Fiskalautonomie beseitigt wurde, so dass Schottland inzwischen eine starke „*self-rule*“ bescheinigt werden kann. Unverändert ist aber geblieben, dass Schottland keine Mitwirkungs- und Entscheidungsbefugnisse an der Politik der Zentrale besitzt, also von einer „*shared rule*“ nicht gesprochen werden kann. Bedenkt man ferner, dass sich eine große Mehrheit im schottischen Abstimmungsgebiet gegen den Austritt ausgesprochen hat, ist die weitgehende Marginalisierung der schottischen Region bei den Austrittsverhandlungen eine schwere Hypothek für die britische Politik der Gegenwart.⁷ Der „Brexit“ sorgt so dafür, dass der seit Jahrzehnten schwelende Verfassungskonflikt in Großbritannien möglicherweise auf einen Höhepunkt zusteuert. Dass das zu einem Zeitpunkt geschieht, zu dem das Land seine Aufmerksamkeit nahezu uneingeschränkt auf die Austrittsverhandlungen richtet⁸, sollte durchaus Anlass zur Sorge über den Fortbestand der Union zwischen Schottland und dem Rest des Vereinigten Königreichs geben. Dieser Aspekt kann aus Platzgründen nicht umfassend diskutiert werden. Aus aktuellem Anlass soll er aber nicht unberücksichtigt bleiben.

II. Federal Britain?

Das unitarische Großbritannien hat eine bis in das 19. Jahrhundert zurückreichende föderale Tradition – zwar nicht in der politischen Praxis, aber im politischen Denken. Unter der Bezeichnung *Home Rule All Round* diskutierte das Land seit den 1880er Jahren für mehrere Jahrzehnte intensiv darüber, ob es über eine bundesstaatliche Staatsorganisation die wegstrebenden Teile wie Irland oder Kanada im Reichsverbund würde halten können, wenn diesen autonome Rechte übertragen und eine Beteiligung an den Regierungsgeschäften der Zentrale eingeräumt werden sollten.

Doch sowohl die Weltreichsreform wie die *Home Rule All Round* scheiterten an der zentralen Verfassungsdoktrin, die eine Teilung der Souveränität auf verschiedene Hoheitsträger und damit ein gegliedertes Gemeinwesen nicht zulässt,

7 Hinsichtlich des politischen und verfassungsrechtlichen Zusammenhangs der beiden Referenden über die schottische Unabhängigkeit bzw. den Austritt aus der Europäischen Union vgl. Tierney, St./Boyle, K.: A Tale of Two Referendums. Scotland, the UK and Europe, in: Birkenshaw, P. J./Biondi, A. (Hrsg.): Britain Alone! The Implications and Consequences of United Kingdom Exit from the EU, Alphen 2016, 39-55; Anderson, R. G.: Schottland und Europa nach Brexit, in: Kramme, M./Baldus, C./Schmidt-Kessel, M. (Hrsg.): Brexit und die juristischen Folgen. Privat- und Wirtschaftsrecht der Europäischen Union, Baden-Baden, 2017, 323-338.

8 Evans, G./Menon, A.: Brexit and British Politics, Cambridge, 2017, xii.

ohne sich selbst ad absurdum zu führen.⁹ Solange dieses Grundproblem nicht geklärt war, lohnte sich die Beschäftigung mit Details – etwa der Ausgestaltung einer föderalen Finanzverfassung – nicht. So verwundert es nicht, dass ihr *John Kendle* in seinem Standardwerk „Federal Britain“ keine Aufmerksamkeit widmet. Der sich an eine breite Öffentlichkeit richtende Aufruf „*A Claim of Right for Scotland*“ aus dem Jahr 1989 diskutiert ausführlich die Begründung für ein schottisches Parlament und den Weg dorthin, hat für die Frage der Finanzierung einer Region Schottland aber nur allgemeine Überlegungen übrig.¹⁰

III. Der *Kilbrandon-Report* 1973

Mit dem Erstarren der schottischen Nationalisten der Scottish National Party (SNP) seit Mitte der 1960er Jahre, ergab sich für die Regierung in London schließlich doch die Notwendigkeit, der Frage größere Aufmerksamkeit zu widmen. Die Labour Regierung unter *Harold Wilson* setzte 1969 eine *Royal Commission on the Constitution* ein, die Möglichkeiten einer Dezentralisierungs- und Regionalisierungspolitik aufzeigen sollte. Dabei benannte der Bericht die Grenzen für eine Dezentralisierung ebenso wie er Erwartungen auf allzu große Effekte für die Steigerung von Effizienz und *accountability* dämpfte, weil eine Reihe zu Recht kritizierter Mängel am politischen System auf andere Weise als durch eine Dezentralisierung angegangen werden sollten.

Die Verfasser legten eine differenziert argumentierende und ausführlich begründete Einschätzung vor, die sich sichtlich darum bemühte, den Rahmen, den die Verfassung und die Staatspraxis vorgaben, nicht zu überschreiten. In diesem Sinne halten sie zunächst fest, dass jedes *arrangement* darauf zu achten habe, dass „*the United Kingdom Government would retain sovereignty in all matters*“.¹¹ Sie waren sich dabei vollends bewusst, dass mit dieser konstitutionellen Grundentscheidung der Pfad für alle weiteren Überlegungen festgelegt war.¹²

Der Ausgestaltung der „Finanzbeziehungen“ bot der *Kilbrandon-Bericht* ent-

9 *Bell, D.*: The Idea of Greater Britain. Empire and the Future of World Order, 1860 – 1900, Princeton u. a. 2007, 135ff, 264f; *Keating, M./Laforest, G.*: Federalism and Devolution. The UK and Canada, in: *dies.* (Hrsg.): Constitutional Politics, a.a.O., 1-18, hier: 2; *Kendle, J.*: Federal Britain. A History, London u. a. 1997, 156f; *Mitchell, J.*: Strategies for Self-Government. The Campaigns for a Scottish Parliament, Edinburgh, 1996; *Schieren, S.*: Lord Lothian und der Traum vom föderalen Weltstaat, in: Stefek, J./Holthaus, L. (Hrsg.): Jenseits der Anarchie. Weltordnungsentwürfe im frühen 20. Jahrhundert, Frankfurt a. M., 2014, 152-173.

10 *Edwards, O. D.*: A Claim of Right for Scotland, Edinburgh, 1989, 22f.

11 *Royal Commission*, Report, a.a.O., Rn. 566.

12 *Royal Commission*, Report, a.a.O., Rn. 574, 583.

sprechend der Wichtigkeit des Themas viel Raum.¹³ Er griff dabei in umfassender Weise auf wissenschaftliche Erkenntnisse der Finanzwissenschaften zurück. Die Berichterstatter bemühten sich um eine Balance zwischen zwei Anforderungen an ein System der Verteilung von Einnahmen auf verschiedene Ebenen des Staates: Gleichmäßigkeit der Verteilung versus Eigenverantwortlichkeit. Wegen der beträchtlichen Unterschiede in der Steuerertragskraft zwischen den Regionen¹⁴ spricht sich der Bericht für den Vorrang eines vergleichbar hohen Niveaus an öffentlichen Leistungen in allen Regionen aus, unabhängig von deren originären Steuerertragskraft. „[L]ess prosperous regions ... as integral parts of the United Kingdom ... expect parity with other regions in economic opportunities“.¹⁵ Die Finanzierung der Regionen sollte zu diesem Zweck überwiegend aus zentralen Finanzzuweisungen („block grants“)¹⁶ erfolgen, die den Regionen zur überwiegend freien Verfügung überlassen werden sollten¹⁷, jedoch unter der laufenden Aufsicht der mit Eingriffsrechten versehenen Zentrale.¹⁸

Da eine ausschließliche Finanzierung der Regionen über *block grants* den Nachteil habe, „that the essential independence of the regions would be at risk“¹⁹, sollte der kleinere Teil des Finanzbedarfs durch autonome Steuern bestritten werden.²⁰ Es folgt eine ausführliche Auseinandersetzung mit der Frage, welche Steuern sich für eine Regionalisierung eignen und welche nicht. Im Ergebnis rät der Bericht bei den meisten Steuerarten und besonders bei den Sozialversicherungsbeiträgen von einer Regionalisierung ab. Geeignet erscheinen ihm nur eine Kfz-Steuer auf privat genutzte Fahrzeuge, eine beschränkte regionale Umsatzsteuer, eine Variationsmöglichkeit bei der Verteilung der zentral eingezogenen Mineralölsteuer und ein Auf-/Abschlag bei der Einkommensteuer. Die Verwaltung der Steuer sollte Aufgabe des Zentralstaats bleiben. Schließlich sollte das Recht auf Aufnahme von Schulden gewährt werden. Allerdings nicht auf dem Kreditmarkt, sondern nur beim Schatzamt in London.²¹

13 *Royal Commission on the Constitution 1969-1973*, Vol. 1: Report, Cmnd. 5460, London 1973, Kapitel 15: The Public Finance of devolution, Rn. 561-694. Das abweichende Minderheitenvotum (*Royal Commission on the Constitution 1969-1973*, Vol. 2: Memorandum of Dissent by Lord Crowther-Hunt and Professor A. T. Peacock, Cmnd. 5460-I, London, 1973) macht auch zu den öffentlichen Finanzen abweichende Vorschläge, die aber hier nicht weiter erörtert werden sollen.

14 *Royal Commission*, Report, a.a.O., Rn. 564, 593.

15 *Royal Commission*, Report, a.a.O., Rn. 582.

16 *Royal Commission*, Report, a.a.O., Rn. 579.

17 *Jeffery, Ch.*: Devolution and the Lopsided State, in: Dunleavy, P. u. a. (Hg.): *Developments in British Politics* 8, Houndmills u. a. 2006, 138-158, hier 155.

18 *Royal Commission*, Report, a.a.O., Rn. 612.

19 *Royal Commission*, Report, a.a.O., Rn. 564.

20 *Royal Commission*, Report, a.a.O., Rn. 565.

21 *Royal Commission*, Report, a.a.O., Rn. 615-694.

Die Devolution, die, nach einem ersten gescheiterten Anlauf 1979, schließlich in den Jahren 1998 und 1999 umgesetzt wurde, hielt sich über weite Strecken an die Vorschläge des *Kilbrandon*-Berichts. Wie vorgeschlagen, wurden dem schottischen Parlament die Aufgaben übertragen, die bis dahin das in Edinburgh angesiedelte *Scottish Office* wahrgenommen hatte.²² Das war praktikabel, weil die eingespielten Verwaltungen in Edinburgh und London über die entsprechende Erfahrung in den faktisch ohnehin bestehenden schottischen Autonomiebereichen wie Hochschulen, Kommunen oder Justiz verfügten. So geriet die Liste übertragener Aufgaben (*transferred matters*) nach außen imposant, tatsächlich war es jedoch lediglich „*the democratization of existing Scottish governmental institutions*.“²³

Auch die Regelungen zur Finanzierung des Regionalparlaments folgten den Empfehlungen weitgehend. Einzig die „*Barnett-Formel*“ zur Berechnung des *block grants*, die mit ihrer vorgeblichen politischen Neutralität Konflikte vermeiden sollte²⁴, war nicht im Bericht enthalten gewesen, sondern 1978 als Provisorium konzipiert worden.²⁵

IV. Die *Barnett-Formel*

Die in der Herbst-Wahl 1974 im Amt bestätigte Labour Regierung *Wilson* beauftragte ein *Ministerial Committee* unter *Ted Short*, auf der Grundlage des *Kilbrandon*-Berichts einen Gesetzgebungsvorschlag auszuarbeiten, der in Form des Weißbuches „*Our Changing democracy*“²⁶ den Weg für ein Referendum über ein schottisches Parlament freimachte und sich dabei für die Bewahrung des unitarischen und auf der Parlamentsouveränität beruhenden Staatskonzepts aussprach.

Durch das Scheitern der *Devolution*-Gesetze in den Referenden in Wales und Schottland 1979 waren die Vorschläge nicht dem Praxistest ausgesetzt. Unabhängig davon war die Finanzierung des *Scottish Office* durch die Einführung der

22 *Mitchell, J.*: Devolution in the UK, Manchester 2009, 130.

23 *Gallagher, J.*: Making the Case for Union. Exactly Why are We Better Together?, in: McHarg, A. u. a. (Hrsg.): The Scottish Independence Referendum. Constitutional and Political Implications, Oxford, 2016, 127-152, hier: 133; vgl. *Anderson, G./Gallagher, J.*: Intergovernmental Relations in Canada and the United Kingdom, in: Keating, M./Laforest, G. (Hrsg.): Constitutional Politics, a.a.O., 19-46, hier: 31.

24 *Aldridge, J.*: Financing Devolution. 2008 and Beyond, in: Trench, A. (Hg.): The State of the Nations 2008, Exeter, 2008, 147-165, hier 156; *House of Lords: Select Committee on the Barnett Formula*, 1st Report of Session 2008–09: The Barnett Formula. Report with Evidence, HL Paper 139, London 2009, Rn. 50f. Der Name des *First Secretary of the Treasury* zu dieser Zeit, *Joel Barnett*, diente fortan zur Bezeichnung der von ihm konzipierten Berechnungsmethode.

25 *House of Lords*, Barnett Formula, a.a.O., Rn. 32.

26 *HM Government: Our Changing Democracy. Devolution to Scotland and Wales*, Cmnd. 6348, London, 1975.

„*Barnett-Formel*“ auf eine neue Grundlage gestellt worden. Allein die Tatsache, dass ein für die Mittelverteilung im devolvierten Staat vorgesehenes Instrument das zwischenzeitliche Scheitern der Devolution und alle weiteren Reformen überlebte, deutet auf Pfadtreue hin. Die *Barnett-Formel* ist der Hebel, den der Zentralstaat nicht aus der Hand geben möchte, um die Politik in den Regionen mitsteuern zu können, auch wenn dieser Hebel im Laufe der Zeit kürzer geworden ist.

Prägendes Merkmal der öffentlichen Finanzen in Großbritannien war für viele Jahre, dass Einnahmen- und Ausgabenautonomie für Schottland deutlich auseinanderfielen. Während rund 60 % der Staatsausgaben in Schottland durch das schottische Regionalparlament bestimmt werden, stammten bis 2016 nur rund 10 % der Einnahmen in Schottland aus autonomen Steuerquellen, dazu noch mit Ausnahme der *business rates* mehrheitlich aus Kommunalsteuern.²⁷ Die Zuweisungen in Höhe von 90 % der Ausgaben wurden zum überwiegenden Teil²⁸ auf der Grundlage der *Barnett-Formel* nach dem Prinzip der *comparable functions* errechnet.

Die Liste der *comparable functions* ist mit entsprechendem Gewichtungsfaktor im *Statement of Funding Policy (Schedule C)*²⁹ zu finden. Der Gewichtungsfaktor bemisst sich danach, ob eine Aufgabe devolviert wurde, und welcher Anteil der staatlichen Ausgaben sich regional zumessen lässt („*identifiable*“). Während Ausgaben für die Landesverteidigung „*non-identifiable*“ sind, sozusagen „Gemeinkosten“, die nicht einem Landesteil zugemessen werden können, weil die Militärhäfen in Schottland der Verteidigung des gesamten Staates dienen, verhält es sich beispielsweise bei Schulen anders. Die in der Region Schottland für diesen Zweck aufgewendeten Ausgaben werden in ihrem Nutzen zu 100 % Schottland zugerechnet. Das vollständig devolvierte Politikfeld „*Education*“ geht somit mit der Gewichtung von 100 % in die Berechnung der Zuweisungen ein. Eine Erhöhung des Bildungsetats durch das Westminster Parlament um £ 1 Mrd. hätte nun zur Folge, dass die Zuweisung an der schottische Parlament nach der Formel $\text{Etaterhöhung} \times \text{Bevölkerungsanteil}^{30} \times \text{Gewichtungsfaktor}$ zu folgendem Betrag

27 Aldridge, J.: Financing, a.a.O., 148, 151; Kenedy, D.: The Scotland Bill: Whence and Whither, in: Scottish Affairs 1/79 (2012), 1-35.

28 Bei den Zuweisungen wird zwischen Finanzmitteln der schottischen Ministerien aus einem *Departmental Expenditure Limit* (DEL), die über die *Barnett-Formel* errechnet werden, und dem *Annually Managed Expenditure* (AME), die davon ausgenommen sind, unterschieden. Das DEL umfasst auf der Basis eines Drei-Jahres-Durchschnitts die Ausgaben, deren Umfang einigermaßen sicher prognostiziert werden kann, zum Beispiel für Gesundheit, Bildung, Verkehr. Das AME ist der variable Teil der Ausgabenverpflichtungen, der schwer vorhersagbar ist, wie bei Arbeitslosigkeit. Weiter sind die Ausgaben für *social security* von der *Barnett-Formel* ausgenommen.

29 *HM Treasury: Statement of Funding Policy. Funding the Scottish Parliament, National Assembly of Wales and Northern Ireland Assembly*, London, 2015⁷, Schedule C.

30 Bevölkerung Schottlands im Verhältnis zur Bevölkerung des Vereinigten Königreichs.

führen würde: £ 1.000.000.000 x 0,1 x 100 % = £ 100 Mio. Das Bildungsministerium für Großbritannien, dass in Ermangelung eines englischen Regionalparlaments für die Schulen in England zuständig ist, würde für die englischen Schulen £ 900 Mio. erhalten.

Im Bereich „Energy and Climate Change“ beträgt der Gewichtungsfaktor 20,6 %. Eine Erhöhung des Etats des Umweltministeriums um 1 Mrd. Euro würde den *block grant* um £ 1.000.000.000 x 0,1 x 20,6 % = £ 20,6 Mio. erhöhen. Das Umweltministerium in Whitehall würde für umweltpolitische Maßnahmen für England und das gesamte Vereinigte Königreich, also auch für die *non-identifiable*-Ausgabenanteile in Schottland, eine Etaterhöhung von £ 979,4 Mio. erhalten.³¹

Diese *consequential payments* oder *Barnett consequentials* weisen auf den unitarischen Charakter des britischen Staates hin, denn die Ausgaben für England bestimmen über die Zuweisungen an die Regionen, unabhängig von deren politischen Präferenzen, aber auch ohne Auflagen für die Verwendung des zugewiesenen Betrags.

Zu einem vollständigen Bild gehört weiter, dass das Finanzministerium eine starke Stellung hat. Zunächst entscheidet das Finanzministerium darüber, ob eine Etatentscheidung des Westminster Parliament als „UK-wide“ oder „England only“ eingestuft wird.³² Nur diese wirkt sich auf die *Barnett*-Formel aus. Die öffentlichen Ausgaben für die Olympischen Spiele in London wurden als *UK-wide* klassifiziert und damit von den *consequential payments* ausgenommen, obwohl der überwiegende Anteil der Ausgaben für die Infrastruktur dem englischen Südosten zugutekam. Die Ausgaben für Crossrail waren in der Hauptsache London und South East nützlich, nicht den anderen englischen Landesteilen. Doch durch die Einstufung als *England only*-Maßnahme kam es zur Steigerung der Zuweisungen an Schottland um £ 500 Mio.

Damit endet die Kontrolle der Zentrale aber nicht, denn das Finanzministerium behält sich auch die Aufsicht über Einzelmaßnahmen vor. So gab es eine langwährende Auseinandersetzung zwischen London und Edinburgh über die Verwendung der *consequential payments* für das *Forth Bridge*-Projekt.

Diese permanenten Auseinandersetzungen werden ausschließlich bilateral ausgetragen. Ein informelles oder gar formalisiertes Verfahren, durch das die interre-

31 Phillips, D.: Business, a.a.O.; *HM Treasury*: Statement of funding policy: Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly, London, 2015.

32 *House of Lords*: Barnett Formula, a.a.O., Rn. 60: „On every funding decision the Treasury is judge in its own cause ...“.

gionalen Interessen zwischen Schottland, Wales, Nordirland und England mit der Zentrale austariert werden würden, existiert nicht.³³

Aus der Schilderung der Funktionsweise der *Barnett*-Formel bzw. dem Mechanismus der Finanzierung der Regionen wird ersichtlich, dass die bereits dem *Kilbrandon*-Bericht zugrunde gelegten Prinzipien weiter gelten: Gleichmäßige Grundausstattung im Vereinigten Königreich auf der Grundlage einer Pro-Kopf-Verteilung. Durch das System der *consequential payments* soll sichergestellt werden, dass sich das Angebot öffentlicher Leistungen in den Landesteilen nicht auseinanderentwickelt. Es geht um eine ressourcen-, nicht um eine bedarfsorientierte Gleichwertigkeit im ganzen Land.³⁴ Die *Barnett*-Formel ist „in fact a convergence mechanism“.³⁵

Nicht in das Bild eines unitarischen Staates passt allerdings, dass rund 60 % der in Schottland verwendeten öffentlichen Mittel (einschließlich der Kommunal-ausgaben) durch schottische Politiker bestimmt werden.

Vor diesem Hintergrund richtete sich seit Beginn der Devolution die Klage darauf, dass die Asymmetrie zwischen Gesetzgebungsautonomie und Fiskalhoheit negative Auswirkungen auf die *accountability* der schottischen Regierung und des schottischen Parlaments gegenüber den schottischen Wählern habe. Es war daher folgerichtig, die Änderungen bei den *fiscal powers* ins Zentrum der geforderten Reformen zu rücken.³⁶ Doch jede Reform stieß und stößt an die Grenze der Steuerkraft Schottlands.

Das gegenwärtige System verschafft Schottland über alle Haushalte hinweg schwankend ca. 115 % des Niveaus des gesamtbritischen Durchschnitts der öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben. Die vollständige Fiskalautonomie würde nach Berechnungen des *Institute for Fiscal Studies* 2013 selbst bei günstigsten Annahmen eine *fiscal gap* von 1,9 % des schottischen BIP³⁷ und rund 5 % des Haushalts ergeben. „An independent Scotland would have the freedom to make its own decisions about spending priorities and the appropriate design of the tax system, but it would be constrained by the necessity to deliver a significant cut in spending and/or increase in tax revenues in order to put its public finances in a

33 *Aldridge, J.*: Financing, a.a.O., 162f.

34 Die Verteilung folge dem Prinzip der Ausstattung pro Kopf der Bevölkerung aus Gründen der „equity or equalisation in the provision of services and benefits“ (*Aldridge, J.*: Financing, a.a.O., 148).

35 *Keating, M.*: The Future of Scottish Devolution and the Calman Commission, Aberdeen, 2008, 12.

36 *Keating, M.*, Future, a.a.O., 11ff; *Arnott, M./Ozga, J.*: Nationalism, governance and policymaking in Scotland, The Scottish National Party (SNP) in power, in: Public Money & Management 2/30 (2010), 91-96, hier 92.

37 *Amior, M./Crawford, R./Tetlow, G.*: Fiscal Sustainability of an Independent Scotland, London 2013.

sustainable long-run position“.³⁸ Die Fiskalautonomie würde also nicht alleine die Abkehr vom Prinzip eines ausgeglichenen Niveaus an öffentlichen Leistungen im gesamten Königreich und eine Hinwendung zu mehr *accountability* bedeuten, sondern wohl insgesamt sinkende Leistungen des Staates oder stärkere Belastungen der Steuerzahler unausweichlich machen.

V. Die *Calman Commission* und der *Scotland Act 2012*

Die Labour Partei hatte bei der Entscheidung für die Devolution damit kalkuliert, ihre Vormachstellung in Schottland auf diese Weise sichern zu können. Doch bereits bei der dritten Wahl zum schottischen Parlament 2007 wurde die separatistische SNP stärkste Partei und konnte eine Minderheitsregierung bilden. Die Labour Regierung *Gordon Brown* in London reagierte 2008 mit der Einsetzung der *Calman Commission*, die Vorschläge erarbeitete, welche weiteren Kompetenzen an Schottland übertragen werden könnten, besonders finanzpolitische. Der Regierungswechsel in London im Mai 2010 zu einer Koalition aus Konservativen und Liberaldemokraten verzögerte den Gesetzgebungsprozess, gab ihm aber keine entscheidend neue Richtung.³⁹ Der *Scotland Act 2012* setzte die Vorschläge der *Calman Commission* nur zum Teil um, hielt zum Beispiel gegen einige Empfehlungen an der *Barnett-Formel* fest.⁴⁰

Erweitert wurde das Recht, die Einkommensteuer zu gestalten. Fortan sollte in Schottland ein zum Rest des Vereinigten Königreichs um 10 Prozentpunkte abgesenkter Einkommensteuertarif (ohne Einkommen aus Zinserträgen und Dividenden) gelten (*Scottish rate of income tax – SRIT*). Dem schottischen Parlament stand es frei, eine schottische Einkommensteuer in beliebiger Höhe zu erheben⁴¹, deren Aufkommen dem Parlament in Edinburgh vollständig zur Verfügung steht. Bei einem SRIT-Tarif von 10 % beliefen sich die Einnahmen für den schottischen Haushalt auf rund £ 4,5 Milliarden oder 13 % der autonomen Ausgaben des schottischen Parlaments. Ferner sollten die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit bei der *Stamp Duty Land Tax* (vergleichbar der Grunderwerbsteuer-

38 *Amior, M./Crawford, R./Tetlow, G.*, Fiscal Sustainability, a.a.O., 47.

39 *Scottish Office: Scotland's Future in the United Kingdom. Building on ten years of Scottish devolution*, Cm. 7738, London 2009; *HM Government: The Coalition: Our programme for government*, London 2010, 28.

40 *House of Lords: Barnett Formula*, a.a.O., Rn. 32f, 53ff, 61ff, 94; *HM Treasury: House of Lords Select Committee on the Barnett Formula: the Government's Response*, Cm. 7772, London 2009, Rn. 2.15. Vgl. *Aldridge, J.*: Financing, a.a.O., 156; *Phillips, D.*: Business as usual? The Barnett formula, business rates and further tax devolution, IFS Briefing Note BN 155, London, 2014, 4.

41 Die allgemeine Erwartung ist, dass die schottische Regierung die 10 Prozentpunkte aus fiskalischen Gründen ausschöpft, aber kaum darüber hinweggehen wird, weil die Einkommensteuer zu den sensibelsten Steuern überhaupt gehört uns seit 1975 nicht mehr erhöht worden ist (*Kenealy, D.*, *Scotland Bill*, a.a.O., 15f).

er) und der *Landfill Tax* (eine Umweltsteuer) übertragen werden, beides Realsteuern, die sich gut für die Regionalisierung eignen. Alles zusammengerechnet würde der Anteil autonomer Einnahmen von rund 10 % auf, je nach Berechnung, 25 bis 33 % steigen.⁴² Die zentralen Zuweisungen sollten in entsprechendem Umfang gekürzt werden, was sogleich Kontroversen über die richtige Berechnungsmethode auslöste.⁴³ Darüber hinaus erhielt das schottische Parlament das Recht, mit Zustimmung Westminsters eigene Steuern zu erfinden, solange solche in Großbritannien nicht erhoben würden. Schließlich wurde der Rahmen erweitert, in dem sich Schottland verschulden kann. Die Verschuldung für laufende Ausgaben sollte bis zu einer Grenze von £ 500 Mio. möglich sein, die jährliche Verschuldung bis zu einer Grenze von £ 200 Mio. Für Investitionen waren die Grenzen £ 2,2 Mrd. und 10 % des jährlichen Investivhaushalts. Es bestand kein Zugang zum Kapitalmarkt, die Schuldenaufnahme war nur beim Zentralstaat möglich, die Rückzahlung innerhalb von vier Jahren verpflichtend. Weiter blieben die weitreichende Aufsicht durch das Finanzministerium und dessen Einwirkungsmöglichkeiten ebenso erhalten⁴⁴ wie die Steuerverwaltungskompetenz des Zentralstaats. Die legislative und administrative Koordination zwischen Edinburgh und London sollte jedoch durch ein Joint Ministerial Committee on Finance – JMC(F) verstärkt und verbindlicher geregelt werden.

Die Reformen 2012 erweiterten die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit über Steuern in fiskalpolitisch ausgewogener Weise, legten aber immer noch den Akzent auf das Ziel einer gleichwertigen Leistungserbringung im gesamten Vereinigten Königreich. *Kenealy*⁴⁵ sah daher in den Änderungen auch keinen entscheidenden Durchbruch. Das gilt umso mehr, als der legislative Vorrang Westminster und die umfassenden Kontroll- und Einwirkungsbefugnisse des Finanzministeriums erhalten geblieben sind. Die *Barnett*-Formel mit ihren *consequential payments* Bestand hatte. Das Ergebnis ist folglich immer noch den im *Kilbrandon*-Report niedergelegten Grundlinien näher, als es sich davon entfernt hätte.⁴⁶ Die schottische Regierung sprach schon bei Vorlage des *Calman*-

42 Dem Vorschlag der *Calman Commission* (Serving Scotland Better. Scotland and the United Kingdom in the 21st century), die *aggregates levy* (Steuer auf Sand, Kies und Steine) und die *air passenger duty* zu regionalisieren, folgte der Gesetzgeber nicht. Die schottische Forderung nach Regionalisierung der *corporation tax* und der *excise duties* blieb von vorneherein unerfüllt, weil diese Steuern sich zu Steuerwettbewerb, -vermeidung und -hinterziehung eignen.

43 *Kenealy, D.*: Scotland Bill, a.a.O., 11ff.

44 *Convery, A.*: Devolution and the Limits of Tory Statecraft. The Conservative Party in Coalition and Scotland and Wales, in: *Parliamentary Affairs* 1/67 (2014), 25-44, hier 28.

45 *Kenealy, D.*: Scotland Bill, a.a.O., 27ff.

46 *Convery, A.*: Devolution, a.a.O.

Berichts erwartungsgemäß von einer „missed opportunity“.⁴⁷

Bevor sich allerdings erweisen konnte, ob die neuen Regelungen, die in ihrer Mehrzahl erst 2015 und 2016 in Kraft treten sollten, taugten, entstand durch den unerwartet hohen Zuspruch für das Unabhängigkeitsreferendum vom 18. September 2014 eine neue Lage.

VI. Die *Smith Commission* und der *Scotland Act 2016*

Die Erschütterung, die das Unabhängigkeitsreferendum im politischen London auslöste, ist nicht zuletzt daran abzulesen, dass Parteien, Regierung und Parlament noch in der Nacht zum 19. September 2014 weitreichende Zusagen über eine Ausweitung der Devolution machten. Es dauerte nur wenige Wochen, bis die Parteien ihre Vorschläge im Oktober 2014 präsentierten⁴⁸, die der von der Regierung umgehend einberufenen *Smith Commission* Grundlage für einen Vorschlag zur Gesetzgebung dienten. Diese bezogen sich in der Hauptsache auf die weitere Ausweitung der Steuerautonomie⁴⁹ als Schlüssel zur Beseitigung des Hauptmangels aller bisherigen Reformbemühungen – der unzureichenden *accountability*.⁵⁰

Die *Smith* Kommission überreichte die Ergebnisse ihrer Bemühungen am 27. November 2014 der Regierung, die im Januar 2015 ihren Bericht „*Scotland in the United Kingdom: An Enduring Settlement*“⁵¹ präsentierte, der den Gesetzgebungsprozess einleitete, der seinerseits in Rekordtempo mit dem *Royal Assent* am 23. März 2016 abgeschlossen wurde.

Die schnelle Reaktion der politischen Zentrale wurde dadurch möglich, dass die nunmehr vorgelegten Vorschläge seit Jahrzehnten diskutiert und wiederholt verworfen worden waren, weil sie der Zentrale in London zu weitgehend gewesen waren. In der Situation 2014 sollten sie endlich berücksichtigt werden. Aus politiktheoretischer Perspektive entfalteten *cumulative causes*⁵² wie die *Thatcher-Legacy*, die EU-Mitgliedschaft, die unerwartete Stärke der SNP in Schott-

47 *Holden, H.*: The Commission on Scottish Devolution. The Calman Commission, Standard Note SN/PC/04744, London, 2010, 21.

48 Eine Zusammenfassung findet sich in *Secretary of State for Scotland*: The parties' published proposals on further devolution for Scotland, Cm. 8946, London 2014. Die Vorschläge der Konservativen, Labour, der Liberaldemokraten, der SNP und der schottischen Grünen sind im weltweiten Netz als pdf-Datei zu finden.

49 Die Vorschläge der waren erwartungsgemäß am weitreichendsten und sind unter der Zielsetzung der staatlichen Unabhängigkeit zu sehen. Das erzielte Ergebnis musste zwangsläufig erheblich hinter dem zurückliegen, was die SNP forderte.

50 *Birrell, D.*: Comparing Devolved Governance, Basingstoke, 2012.

51 *Secretary of State for Scotland*: Scotland in the United Kingdom: An Enduring Settlement, Cm. 8990, London 2015.

52 *Pierson, P.*: Politics, a.a.O., 82.

land, die verschlechterte Machtperspektive der Labour Partei in Großbritannien sowie *threshold effects*⁵³ wie der Referendumschock ihre Wirkung.

Die Ausweitung der Fiskalautonomie ist das Herzstück der Reform. In Zukunft stammen rund 40 % der dem schottischen Parlament verfügbaren Einnahmen aus Quellen, über die es die Steuergesetzgebungs- und -ertragshoheit besitzt.⁵⁴ Erhalten bleibt die durch den Scotland Act 2012 eingeführte *Scottish rate of income tax* (SRIT). Hinzu gekommen sind eine *Land and Buildings Transaction Tax*, die die *Stamp Duty Land Tax* ersetzt, die Gesetzgebungshoheit über die *business rates* und eine *Scottish Landfill Tax* und die *Aggregates Levy*. Weiter verbleiben die Einnahmen aus den ersten 10 Prozentpunkten der Umsatzsteuer nach dem örtlichen Aufkommen in Schottland.⁵⁵ Eine Änderung der nationalen Umsatzsteuersätze würde sich also nicht auf die Einnahmesituation Schottlands auswirken. Damit hat die *Smith Commission* einen Kompromiss zwischen der Forderung nach Verteilung des gesamten Umsatzsteueraufkommens nach dem örtlichen Aufkommen und der Ablehnung jeglicher Änderung bei der Umsatzsteuer gefunden. Allerdings muss über das Verteilungsergebnis das Einvernehmen mit dem Finanzministerium erzielt werden. Das Verfahren bietet Raum für permanente Auseinandersetzungen⁵⁶ wie die Möglichkeit, zu einer dauerhaften Form der Kooperation und Koordination zu kommen. Darüber hinaus besteht weiter ein originäres Steuerfindungsrecht für solche Steuern, für die es in Großbritannien keine Entsprechung gibt, allerdings nur mit der Zustimmung des Westminster Parlaments. Denkbar sind hier daher nur Bagatellsteuern.

Erkennbar leiteten im Unterschied zu früher nicht Fragen der fiskalpolitischen Effizienz und der gleichmäßigen Ausstattung mit öffentlichen Gütern und Leistungen die Überlegungen, sondern Erwägungen über eine Verbesserung der *accountability*.

Für diese Einschätzung spricht weiter, dass mit der Erweiterung der fiskalischen Hoheitsrechte die erstmalige Übertragung von beschränkten Zuständigkeiten bei den *social services* verbunden war, obwohl der Fiskalföderalismus lehrt, dass sich die Sozialpolitik schlecht zur Regionalisierung eignet, weil das die Zuwan-

53 *Pierson, P.*: Politics, a.a.O., 84.

54 *Secretary of State for Scotland*, Scotland, a.a.O., Rn. 2.2.10.

55 EU-Recht untersagt es, innerhalb eines Mitgliedstaates unterschiedliche Umsatzsteuergesetze zu haben und beschränkt die Variationsmöglichkeiten innerhalb eines Staats. *Aldridge, J.*, Financing, a.a.O., 152; C-88/03 Portugal v. Kommission [2006] 3 CMLR 45.

56 Vgl. *Petersohn, B.*: Eine föderale Lösung für das United Kingdom? Verfassungswandel im Anschluss an das schottische Unabhängigkeitsreferendum, in: Jahrbuch des Föderalismus 16 (2015), 337-351, hier 339.

derung in Systeme mit höherem Leistungsniveau auslösen kann.⁵⁷ Dennoch kann Schottland nunmehr aus eigenen Haushaltsmitteln die Auszahlungen für solche Leistungen erhöhen, die durch den Gesetzgeber in London festgelegt wurden. Darüber hinaus ist es Edinburgh erlaubt, eigene Leistungen anzubieten, die nicht den *reserved matters* vorbehalten sind. Die SNP-Regierung legte gerade auf dieses Detail großen Wert, weil sie sich im politischen Spektrum prononciert als programmatisches und politisches Gegengewicht zum neoliberalen Mainstream in der Wirtschafts- und Sozialpolitik versteht, wie sie durch die Tories unter dem Schlagwort *Thatcherism* und in der Nachfolge durch New Labour seit den 1970er Jahren vertreten und verantwortet worden ist. Die Verknüpfung dieser programmatischen Ausrichtung mit der Forderung nach Unabhängigkeit ist auch die Grundlage des Erfolges der SNP.⁵⁸

Während es zu einer weiteren Ausdehnung der Steuergesetzgebungs- und -ertragshoheit kommt, bleibt der Umfang der Ausgaben, der in Schottland durch das schottische Parlament verantwortet wird, nahezu unverändert bei 60 %. Mit Blick auf die erweiterten Zuständigkeiten im Bereich *social services* wird deutlich, dass Schottland die für eine Ausdehnung der Leistungen in diesem Bereich erforderlichen Mittel aus den nunmehr autonom vom Parlament ausgestaltbaren Steuern erbringen muss. Das ist unter dem Gedanken der *accountability* nur folgerichtig. Sollten die Schotten ein höheres Leistungsniveau im Sozialbereich wünschen, können sie zwischen der Kürzung in anderen Bereichen oder höheren Steuern wählen.

Die Steigerung der autonomen Einnahmen geht mit der proportionalen Kürzung des *block grant* einher. Dessen Umfang wird auch in Zukunft durch die *Barnett*-Formel ermittelt. Die mit ihr verbundenen Möglichkeit der indirekten Steuerung von immer noch bedeutsamen regionalspezifischen Ausgaben in Schottland durch die Zentralregierung bleibt erhalten. Mit ihr bleibt es bei den „*consequential payments*“, die einen beträchtlichen Teil des schottischen Etats unverändert an die Politik und Etatentscheidungen in England knüpft und die weiterhin bemerkenswerte Kontrolle des Finanzministeriums bewahrt.

Das hatte Schottland bereits 2011 erkennen müssen, als die Koalitionsregierung Studienbeiträge in England einführte, was wegen der daraus folgenden Kürzungen im Bildungshaushalt unmittelbar die Absenkung der „*consequential pay-*

57 *Secretary of State for Scotland: Scotland*, a.a.O., Rn. 2.2.10, 2.3.6.

58 Lynch, P.: From Social Democracy back to Ideology? The Scottish National Party and Ideological Change in a Multi-Level Electoral Setting, in: *Regional & Federal Studies* 4-5/19 (2009), 619-637; Mitchell, J./Bennie, L./Johns, R.: *The Scottish National Party. Transition to Power*, Oxford 2012.

ments“ zur Folge hatte. Da die schottische Regierung das Erststudium weiter beitragsfrei halten wollte, musste sie die Finanzierung durch Umschichtung in den eigenen Etats darstellen. In Zukunft könnte die Regierung hingegen auch entscheiden, das Steueraufkommen insgesamt zu steigern, um die Absenkung bei der *Barnett-Formel* zu kompensieren. Für diese Politik hätte sie sich dann auch vor den Wählern zu verantworten.⁵⁹

Die erweiterten Autonomierechte resultieren unvermeidlich in einer höheren fiskalischen Volatilität, die eine erweiterte Kompetenz zur Schuldenaufnahme nach sich ziehen musste, wollte die Reform erfolgreich und glaubwürdig sein. Neben der bisher möglichen Schuldenaufnahme bei der Regierung in London steht der schottischen Regierung nun auch der Kapitalmarkt offen. Ebenso ist sie zur Ausgabe von Schuldtiteln berechtigt. Das ist jedoch nicht der geforderte Durchbruch⁶⁰, weil unverändert starke Beschränkungen gelten. So existiert eine Verschuldungsgrenze von maximal 10 % der jährlichen Ausgaben für Investitionen und eine Deckelung der Gesamtschulden von £ 2.2 Mrd., was einer Verschuldungsquote im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung von gerade einmal 1,5 % entsprechen würde.⁶¹

Die detaillierte Schilderung der Reformen von 2016 führt zu dem Befund, dass die britische Regionalisierungspolitik nach Jahren der Pfadtreue eine Abweichung zuließ, die in einer prinzipiellen Neubestimmung der Finanzbeziehungen zwischen Schottland und Zentrale ihren Ausdruck fand. Deren Ausgestaltung folgt nunmehr nicht mehr primär bedarfsorientiert mit dem Ziel der gleichmäßigen Ausstattung in allen Regionen, unabhängig von deren Wirtschafts- und Steuerertragskraft, sondern ressourcenorientiert, mit dem weiteren Ziel, die „*accountability*“ schottischer Politik gegenüber den schottischen Wählern zu verbessern.

VII. Offener Verfassungskonflikt. Bilanz der Devolution nach der Brexit-Entscheidung

Der Scotland Act 2016 hat Schottland zu einer Region gemacht, die im internationalen Vergleich über mit das höchste Maß an Autonomie verfügt.⁶² Vor diesem

59 Vgl. *Cairney, P.*: The Scottish Political System Since Devolution. From New Politics to the New Scottish Government, Exeter, 2011, 88f.

60 *Armstrong, A./Ebell, M.*: Real Devolution. The Power to Borrow, National Institute of Economic and Social Research, Discussion Paper No. 437, London, 2014.

61 *Secretary of State*: Scotland, a.a.O., Rn. 2.3.9.

62 *McEwen, N.*: The Dynamics of Constitutional Change, in: *McHarg, A./Mullen, T./Page, A.* (Hrsg.): The Scottish Independence Referendum. Constitutional and Political Implications, Oxford, 2016, 226-245, hier 237ff.

Hintergrund wäre es möglicherweise für eine geraume Zeit um die Schottland-Frage ruhiger geworden, wenn nicht das Referendum über den Austritt aus der Europäischen Union am 23. Juni 2016 eine territorial- und verfassungspolitisch neue Lage geschaffen hätte. Dass eine knappe Mehrheit der Briten für und eine klare Mehrheit der Schotten gegen den Austritt gestimmt haben, machte schlagartig den schwerwiegenden Mangel im devolvierten Königreich deutlich, dass Schottland über keine Befugnisse zur Mitwirkung an der Politik und Gesetzgebung der Zentrale verfügt.⁶³ In dieser für das Königreich wie die schottische Nation elementar wichtigen Frage bedeutete die Asymmetrie zwischen *self-rule* und *shared rule*⁶⁴ nichts anderes als die Unfähigkeit der schottischen Institutionen, die der Zentrale in London entgegengesetzten Interessen Schottlands gegenüber dieser wirkungsvoll zu vertreten.

Davon zeugen unter anderem die Ereignisse vor der Erklärung des Austritts durch die britische Regierung am 29. März 2017, die (kaum existierende) Einbeziehung Schottlands in die Austrittsverhandlungen, und die Bemühungen der Zentralregierung, die unausweichliche Repatriierung von Zuständigkeiten aus der Europäischen Union unter Kontrolle zu halten, um einen unerwünschten Zuwachs an Kompetenzen für die Regionen zu verhindern.

Hier ist nicht der Raum, die vielfältigen verfassungsrechtlichen und -politischen Entwicklungen darzustellen, die zu dieser Entwicklung maßgeblich beigetragen haben.⁶⁵ Einige Anmerkungen sollen aber nicht fehlen.

Im Kern geht es der schottischen Regierung darum, die aus ihrer Sicht unverändert „exzessive Machtkonzentration in Westminster“⁶⁶ zu beseitigen. In diesem Sinne fordert sie, dem Binnenmarkt als Region weiter angehören zu können, während der Rest des Landes aus ihm ausscheidet. Rechtlich wäre das möglich. Für Schottland würde die Konstellation den Spielraum zur Emanzipation von London ausweiten. Doch ist dieser Ausgang weder wahrscheinlich noch zu empfehlen.⁶⁷

Weiter erfolglos war der Versuch, ein Mitentscheidungsrecht des schottischen

63 *McEwen, N.*: The Dynamics of Constitutional Change, a.a.O., S. 231ff.

64 Vgl. *Marks, G./Hooghe, L./Schakel, A. H.*: Patterns of Regional Authority, in: *Regional and Federal Studies* 2/18 (2008), 167-182.

65 Vgl. hierzu *Schieren, S.*: Großbritannien und Nordirland, in: Benz, A./Lauth, H.-J. (Hrsg.): *Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 20. und 21. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel (= Reihe B)*, Bd. 5: Seit 1989, Bonn, 2018 i. E.

66 *Scottish Government*: Scotland's Place in Europe, Edinburgh 2016, Zitat Rn. 172.

67 *Müller-Graff, P.-C.*: Brexit. Die unionsrechtliche Dimension, in: Kramme, M./Baldus, C./Schmidt-Kessel, M. (Hrsg.): *Brexit und die juristischen Folgen. Privat- und Wirtschaftsrecht der Europäischen Union*, Baden-Baden, 2017, 33-56, 44f.; *Bort, E.*: Brexit. Europe's Black Thursday and Scotland's Future, in: *Scottish Affairs* 4/25 (2016), 530-539, hier 534f.

Parlaments durchzusetzen, als um die Frage ging, welche rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sein mussten, damit die Londoner Zentralregierung den Antrag auf Austritt bei der Europäischen Kommission stellen konnte. Der Oberste Gerichtshof entschied am 24. Januar 2017, dass die Regionalparlamente nicht über das Recht der Mitwirkung und Mitentscheidung verfügen.⁶⁸

Die britische Regierung hat den Regionen stattdessen zugesichert, sie über ein eigens eingerichtetes *Joint Ministerial Committee on EU Negotiations* (JMC(EN))⁶⁹ eng in die Verhandlungen einbeziehen zu wollen. Doch die bisherigen Erfahrungen mit den Gemeinsamen Ausschüssen sind nicht dazu angetan, dem Verfahren von schottischer Seite viel Vertrauen entgegenzubringen.⁷⁰ Politiker und Beamte aus den „devolvierten“ Landesteilen beklagten sich regelmäßig über den Mangel an Bewusstsein für und Interesse an den Regionen in Whitehall und Westminster.⁷¹

Der jüngst verabschiedete *European Union (Withdrawal) Act 2017*⁷² schließlich ist ein Hinweis auf die Entschlossenheit der Zentralregierung, den Austritt und die Repatriierung von Zuständigkeiten aus der EU zu keinem regional- und verfassungspolitischen Unfall werden zu lassen. Um das sicherzustellen, verweigert sie sogar die Zusicherung, die *Sewel-Regel*⁷³ in jedem Fall als Grenze der eigenen Gesetzgebungskompetenz im Verhältnis zu den Regionalparlamenten beachten zu wollen.⁷⁴

68 R (on application of *Miller* and another) (Respondents) v. Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant) [2017] UKSC 5.

69 *HM Government: The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union*, February 2017, Cm. 9417, London, 2017, para 3.2-3.5.

70 *Parpworth, N.: Constitutional & Administrative Law*, 9. A., Oxford, 2016, Rn. 8.-88f.; *Jeffery, C.:* Das Vereinigte Königreich. Devolution und Verfassungsreform, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen (Hrsg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2000*, Baden-Baden, 2000, 321ff., hier 336.

71 Zuletzt die schottische Ministerpräsidentin *Nicola Sturgeon*. *Deerin, C.:* Sturgeon agonistes. In a candid interview, the First minister discusses Theresa May's coldness, Brexit and tax rises – and reveals doubts over Scottish independence, in: *New Statesman* 22-28 September 2017, 51; vgl. *Cairney, P.:* *The Scottish Political System*, a.a.O., 86, 90ff; *Sturm, R.:* *Die britische Westminsterdemokratie. Parlament, Regierung und Verfassungswandel*, Baden-Baden, 2015, 328.

72 Mit den Stimmen von zehn Abgeordneten der regierenden konservativen Partei setzte das Parlament gegen den Willen der Regierung durch, dass der ausgehandelte Austrittsvertrag dem Parlament von Westminster vor In-Kraft-Treten zur Abstimmung vorgelegt werden muss. Die Regionen betreffende Änderungen von Gewicht wie der Antrag von SNP-Abgeordneten, die Notwendigkeit der Zustimmung des schottischen Parlaments zum Austrittsvertrag vor dessen In-Kraft-Treten zu normieren, fanden keine Mehrheit.

73 Das Parlament von Westminster ist verfassungsrechtlich befugt, Gesetze auch auf den Gebieten zu erlassen, die dem *Scotland Act 1998* zufolge in die Zuständigkeit des schottischen Parlaments fallen. Die *Sewel-Konvention* besagte allerdings, dass dies nur mit Zustimmung oder auf Einladung des schottischen Parlaments geschehen könne. Daran haben sich beide Seiten gehalten. Weil Konventionen zwar „die verschiedenen Bestandteile der Verfassung und der politischen Machtausübung regeln“, jedoch keine „formelle Rechtskraft ... besitzen“ (*Lord Wilson of Dinton: The robustness of conventions in a time of modernisation and change*, in: *Public Law* 2/48 (2004), 407–415, hier 408f), drängte die SNP-Regierung zur besseren rechtlichen Absicherung ihrer Kompetenzen darauf, dass die Konvention in formelles Recht umgewandelt werden sollte, was im *Scotland Act 2016* geschah.

74 *European Union (Withdrawal) Bill. Memorandum concerning the Delegated Powers in the Bill for the Delegated Powers and Regulatory Reform Committee*, London, 2017, 10, Rn. 11.

Würde dieser Fall eintreten, wäre das faktisch die Rückabwicklung eines wesentlichen schottischen Autonomierechts, das zudem erst jüngst im Scotland Act 2016 formell konstituiert worden ist. Es ist zu bezweifeln, dass das Oberste Gericht eine auf der Grundlage eines Parlamentsgesetzes vorgenommene Missachtung der *Sewel*-Regel für nichtig erklären würde.⁷⁵ Für diesen Fall wäre dann zu erwarten, dass sich die territorialen Spannungen in einem Ausmaß verschärfen würden, dass deren Lösung tatsächlich nur in der Alternative zwischen Auseinanderbrechen der britischen Union von 1707/1801 oder in einer Föderalisierung des Landes besteht.⁷⁶

VIII. Schluss

Dieser Beitrag hat mit besonderem Augenmerk auf die Finanzbeziehungen zwischen schottischer Region und Londoner Zentralregierung die Existenz von zwei Asymmetrien herausgearbeitet, durch die die schottische Devolution lange geprägt war. Diese Asymmetrien waren bzw. sind das Ergebnis eines Prozesses, der stark von Pfadabhängigkeit geprägt war. Mit anderen Worten: Die Devolutiopolitik war stärker durch die verfassungsrechtlichen und administrativen Traditionen geprägt, als dass sie sich um Innovationen bemühte. Die Asymmetrie zwischen umfänglicher Gesetzgebungshoheit und Fiskalautonomie wurde erst nach dem Schock über das überraschend gute Abschneiden der Unabhängigkeitsbefürworter beim Referendum vom 18. September 2014 beseitigt. Im Scotland Act 2016 wurden Gesetzgebungs- und Fiskalautonomie harmonisiert.

Dieser Stärkung der Autonomie (*self-rule*) steht allerdings keine Stärkung der *shared rule* gegenüber. Schottland verfügt über so gut wie keine Mitentscheidungs- und Mitwirkungsrechte an der Politik und Gesetzgebung des Zentralstaats. Diese Asymmetrie erweist sich in Hinblick auf die Entscheidung für den Austritt aus der Europäischen Union in hohem Maß als relevant. Das Vereinigte Königreich ist dadurch territorial- und verfassungspolitisch enormen Spannungen ausgesetzt. Der Ausgang der Entwicklung ist nicht abzuschätzen. Nur eine Gewissheit scheint zu bestehen: „*The Britain I knew is ceasing to exist*“.⁷⁷

75 Vgl. *Halliday, I.*: The Road to the Referendum on Scottish Independence. The Role of Law and Politics, Aberdeen 2014, 12ff.

76 *Brouillet, E./Mullen, T.*: Constitutional Jurisprudence on Federalism and Devolution in the UK and Canada, in: Keating, M./Laforest, G. (Hrsg.): Constitutional Politics, a.a.O., 47-77, hier: 72ff; *Murkens, J. E. K.*: The Blunders of Brexit: Economics, Sovereignty, and the Constitution, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 1/32 (2017), 1-17, hier: 13.

77 *Deerin, C.*: Brexit may force Scots to go it alone. The Britain I knew is ceasing to exist, in: New Statesman, 3-9 November 2017, 19.