

Die politische Erfindung des Autonomiestaates in Spanien

Eine staatsorganisatorische Alternative zum Bundesstaat

Thomas Wiedmann*

I. Einführung: Die Entwicklung des Autonomiestaates durch politische Verträge

Als José Maria Aznar im Frühjahr 1996 an die Spitze der spanischen Regierung trat, umfaßte diese nicht mehr die Machtfülle wie unter seinem Vorgänger González. Der Zentralstaat war nach den achtwöchigen "Investiturverhandlungen" deutlich geschwächt. Gemäß den Abkommen mit einigen Regionalparteien, auf deren Stimmen Aznar bei der Ministerpräsidentenwahl im Parlament angewiesen war, werden wichtige Bereiche der Beschäftigungspolitik sowie die Verwaltung der Häfen künftig Spaniens politisch autonomen Regionen überantwortet. Die Regierung in Madrid verliert mit der Abschaffung der Provinzgouverneure an Einfluß auf die dezentralisierten Verwaltungen. Ihre Unterhändler in Brüssel werden in ihrem Handlungsspielraum eingeschränkt, wenn ihnen künftig Vertreter der Regionen zur Seite stehen und Mitspracherechte geltend machen. Vor allem aber büßt der Zentralstaat an Finanzmacht ein. Der Anteil der Einkommenssteuer, den er künftig an die regionalen Haushalte abtritt, erhöht sich von 15 auf 30 %. Die Regionen selbst übernehmen die gesetzgeberische Verantwortung für einen Teil der Steuern.¹

* Dr. iur.; Referent für Bundesangelegenheiten des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg in der Vertretung des Landes Baden-Württemberg beim Bund und in europäischen Angelegenheiten, Bonn.

¹ Die Verträge mit dem katalanischen Parteienbündnis *Convergència y Unió* (CiU), dem baskischen *Partido Nacionalista Vasco* (PNV) sowie der kanarischen *Coalición Canaria* (CC) enthalten neben den im folgenden behandelten Vereinbarungen weitere politische Absprachen. So sicherte die Volkspartei zu, bis zum Jahr 2001 die Wehrpflicht abzuschaffen und statt dessen ein Berufsheer aufzustellen. Ferner sollen die Autobahngebühren gesenkt werden, indem die darauf erhobene Mehrwertsteuer von 16 auf 7 % verringert wird. Den Kanarischen Inseln versprach die Volkspartei die Reform ihres Autonomiestatus sowie besondere Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung und zur Verbesserung der Infrastruktur. Der PNV erhält sein im Bürgerkrieg beschlagnahmtes Vermögen zurück; die Vereinbarungen sind in ihrem Wortlaut abgedruckt in *El País* 29.4.1996; *El Mundo* 29.4.1996.

Die im April 1996 getroffenen Vereinbarungen reihen sich in einen langjährigen Autonomieprozeß ein, welcher die Gestalt des spanischen Staates nach Francos Tod grundlegend veränderte. Seit die demokratische Verfassung Spaniens von 1978 in ihrem zweiten Artikel Nationalitäten und Regionen das Recht auf Autonomie zuerkennt, ringen diese mit der Madrider Zentralregierung um Kompetenzen und Verwaltungskörper. Die neuen regionalen Regierungen machten dem Zentralstaat immer wieder hoheitliche Befugnisse streitig und verhandelten erfolgreich um den Zugriff auf die Steuereinnahmen.

Die Fortentwicklung des Beziehungssystems zwischen Zentralstaat und Regionen, wie sie gegenwärtig wieder unternommen wird, ist den politischen Akteuren auf den verschiedenen Staatsebenen nach der spanischen Verfassung auf Dauer aufgegeben. Der Verfassungsgeber von 1978 hatte sich in der geschichtlichen Situation des Überganges zur parlamentarischen Demokratie nicht auf eine bestimmte Gebietsorganisation festgelegt. Zu unterschiedlich waren die verfassungspolitischen Positionen, als daß über die territoriale Frage eine abschließende Regelung hätte getroffen werden können.² Nachdem das im Zentralismus erstarrte Regime Francos, das jede regionale Eigenart unterdrückt hatte, mit dessen Tod aus den Fugen geraten war, wußte man sich einig nur darin, daß es das Gemeinwesen von Grund auf neu zusammenzusetzen galt. Offen blieb bei der Niederschrift der Verfassungsurkunde aber, welche Regionen sich überhaupt konstituierten und welchen Grad an Autonomie sie letztlich erreichen könnten.

Art. 137 der Verfassung von 1978 wollte einen Prozeß in Bewegung setzen, indem er die blockhafte Einheit des franquistischen Staates aufbrach und die schrittweise Integration sog. "Autonomer Gemeinschaften" ermöglichte. Der VIII. Verfassungstitel umreißt provisorisch und lückenhaft den Rahmen für die "territoriale Gliederung". Verschiedene Organisations-, Kompetenz- und Verfahrensbestimmungen deuten einen bestimmten Funktionssinn der autonomiestaatlichen Ordnung an und zeichnen wesentliche Strukturen vor. Im übrigen aber überließ es der Verfassungsgeber weitgehend den zentralen und regionalen Kräften, die Machtproportionen des "Autonomiestaates" (*Estado autonómico*), von dem man bald zu sprechen begann, in der politischen Praxis auszutarieren.

² Vgl. zu den politischen Hintergründen Th. Wiedmann, Idee und Gestalt der Region in Europa. Rechtsvergleichende Untersuchung zu Unitarismus und Föderalismus, unter besonderer Berücksichtigung des Vereinigten Königreichs, Frankreichs, Spaniens und Deutschlands, 1996, 161 ff.

Seither ist es den politischen Kräften immer wieder gelungen, parteiübergreifende Vereinbarungen zu treffen und durch sog. "Autonomiepakete" die autonomiestaatliche Ordnung weiterzuentwickeln. 1981 einigte sich die damalige UCD-Regierung mit der größten Oppositionspartei Partido Socialista Obrero Español (PSOE) in einigen förmlichen Verträgen auf eine Beschleunigung des Autonomieprozesses.³ 1986 erzielten die Finanzminister des Staates und der Autonomen Gemeinschaften eine vertragliche Übereinkunft über eine vorläufige Finanzverfassung.⁴ Als die in der Verfassung zunächst angelegten Unterschiede zwischen den Regionen hinsichtlich des Kompetenzumfanges in der Staatspraxis als unbefriedigend empfunden wurden, traten die nationale Regierung, Vertreter der regierenden sozialistischen Partei und des oppositionellen Partido Popular 1992 darüber in Verhandlungen. Sie kamen darin überein, durch die Übertragung weiterer Gesetzgebungszuständigkeiten auf die Regionen die unterschiedlichen Kompetenzniveaus einander anzunähern.⁵

In neuerer Zeit sind weitreichende, den Konsens der großen Parteien voraussetzende Verfassungsvereinbarungen schwieriger geworden, da die Parteien der Rechten und Linken in dem Bestreben, sich stärker zu profilieren, in den letzten Jahren ideologisch zunehmend auseinandergetreten sind. Allerdings führten seit 1993 die nationalen Wahlen in Spanien zu einer gesamtstaatlichen Machtlage, welche eine unerwartete Stärkung der regionalen Autonomie zeitigte.

Im spanischen Parlament, den Cortes Generales, sind seit dem demokratischen Neubeginn neben den vier wichtigsten gesamtstaatlichen Parteien mindestens ebensoviele regionale Gruppierungen vertreten. Zu den wählerstärksten Regionalparteien rechnen die katalanische CiU (Convergència y Unió) und die baskische Partei PNV (Partido Nacionalista Vasco). Sie haben den landesweit operierenden Parteien Wählerstimmen streitig gemacht und, ohne sich auf feste Koalitionen einzulassen, zu Abstimmungsmehrheiten verholfen, wo die Regierung darauf angewiesen war. Als im Oktober 1993 die Verabschiedung des Haushaltsgesetzes im spanischen Parlament anstand, brauchte der damalige Ministerpräsident

³ Vgl. J. Astola Madariaga, Las Comunidades autónomas en la elaboración de la posición española ante la Unión Europea: una asignatura pendiente, in: Revista vasca de administración pública 1996, 96.

⁴ Abgedruckt in Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP, Hrsg.), El Estado Autonómico, Bd. 2, 1993, 937 ff.

⁵ Die Vereinbarung ist abgedruckt in MAP (Anm. 4), 539 ff.

González dazu die Stimmen der CiU.⁶ Der Regierungschef Kataloniens, Jordi Pujol, sicherte ihm die Unterstützung des katalanischen Parteienbündnisses zu, nachdem beide zuvor eine Absprache getroffen hatten, wonach der Zentralstaat 1994 15 % der Einkommenssteuererträge an die Regionen abführte.⁷

1996 zwang nun das Wahlergebnis González' Gegenspieler Aznar, die katalanischen und andere Regionalparteien zu umwerben und sie für seine Wahl zum neuen Ministerpräsidenten zu gewinnen. Wieder machte Pujol die Unterstützung von einer Stärkung der regionalen Autonomie abhängig. Vor allem aber forderte er nun für die Regionen einen Anteil von 30 % am Aufkommen der Einkommenssteuer.

Spaniens Autonomen Gemeinschaften wuchs durch die sukzessive erfolgten Autonomievereinbarungen und Finanztransfers eine Machtfülle zu, wie sie sonst in Europa nur noch die regionalen Subsysteme Belgiens und Deutschlands kennen. Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes hatte den spanischen Staatsplanern dabei vielfach als Vorbild gedient und manche ihrer Regelungen wurden Gegenstand der verfassungs- und einfachgesetzlichen Rezeption.⁸ Dennoch deuten die historischen, rechtlichen und politischen Voraussetzungen in Spanien nicht darauf hin, daß es auf eine Kopie des deutschen Föderalismus hinausliefe.

Das spanische Autonomiekonzept wurzelt vor allem in der eigenen Geschichte. Die autonomiestaatliche Ordnung wird in erster Linie den Regelungsbedürfnissen gerecht, wie sie im 19. Jahrhundert und dann vor allem nach der Entfesselung zahlreicher Regionalismen durch Francos Tod aufgetreten sind. Sie muß Ausgleich schaffen zwischen den kastilischen Kerngebieten des Staates und Landesteilen wie Katalonien, Baskenland oder Galizien. Jene zeichnen sich noch immer dadurch aus, daß die Bevölkerung und auch die politischen Eliten sich traditionell mit Spanien als dem Gesamtstaat identifizieren und das Bewußtsein regionaler Eigenart nur gering ausgeprägt ist. Diese hingegen verstehen sich seit jeher als eigenständige Nationalitäten (Volksteile) – mit eigener Sprache und Kultur – und dringen auf umfassende Selbstbestimmung. Ihr Gefühl, anders zu sein in der wirtschaftlichen Denkweise, im Rechtsempfinden, in religiösen

⁶ Das Haushaltsgesetz erfordert die absolute Mehrheit im Parlament, die González' sozialistische Partei, die PSOE, bei den Wahlen im Frühjahr 1993 aber verfehlt hatte.

⁷ Vgl. *El País* 8.10.1993.

⁸ Vgl. Ch. Starck (Hrsg.), *Grundgesetz und deutsche Verfassungsrechtsprechung im Spiegel ausländischer Verfassungsentwicklung*, 1990, 201 ff., 213 ff.

Anschauungen, in Lebenseinstellungen, Sitten oder Gebräuchen, drückt sich in kraftvollen Autonomiebestrebungen aus.⁹

Der Autonomiestaat spanischer Konvenienz und Prägung trägt den verschiedenen regionalen Individualitäten durch eine moderne und zukunftsweisende Staatsorganisation Rechnung. Er ist darauf angelegt und darauf angewiesen, daß die zentralen und autonomen Kräfte durch politische Vereinbarungen seine Konstruktion fortentwickeln und sie dabei an die im Staatsgebiet unterschiedlich auftretenden Bedürfnisse anpassen. Seine Originalität sichert ihm einen eigenständigen Rang als alternative Staatsform zum Bundesstaat. Der ihm eigene Funktionssinn, der gerichtet ist auf die allmähliche und partielle, von Temperament und Unternehmungsgeist autochthoner Kräfte abhängige Umwandlung eines unitarischen Staates in ein Gemeinwesen unterschiedlich autonomer Regionen, empfiehlt ihn als Leitbild für die in Italien, Portugal, Großbritannien und anderswo anstehenden oder eingeforderten staatsstrukturellen Reformen.¹⁰

II. Die Überlieferung der spanischen Gebietsorganisation

1. Abkehr vom traditionellen Leitbild

Seit dem frühen 18. Jahrhundert entsprach die spanische Staatsgliederung weithin der französischen. Die Bourbonen, die ab 1700 Karl II. auf den Thron folgten, übernahmen die absolutistischen Staatsideen Ludwigs XIV. und richteten in Spanien einen Staat nach dem Vorbild Frankreichs auf. Frankophile Politiker kopierten im 19. Jahrhundert die französischen Weiterentwicklungen, bis die Organisation des Staates kaum mehr von jener nördlich der Pyrenäen zu unterscheiden war.

Inzwischen haben die französischen Vorbilder für den Charakter der spanischen Territorialordnung ihre Bedeutung weitgehend verloren. Wohl wirken die zentralistischen Überzeugungen und die Verwaltungserfahrungen der Vergangenheit heute noch nach, doch haben die späteren Ereignisse wesentlich größeren Einfluß genommen. Sie haben zu einer Gebietsorganisation von so betonter Eigenart geführt, daß in ihr ein neuer und individueller Stil hervortritt, der dem spanischen Autonomiemodell einen eigenständigen Rang sichert.

⁹ Wenn sich die "historischen Nationalitäten" auch in vielem von den übrigen Landesteilen abheben, finden sich lebendige Regionalismen doch auch in zahlreichen anderen Landesteilen, in denen das Bewußtsein um die Region als politische Einheit kräftig gewachsen ist; dazu Wiedmann (Anm. 2), 167 ff.

¹⁰ Dazu noch unten V.

Die ersten Veränderungen kündigten sich mit der liberalen und föderalen Ideen enthaltenden Verfassung von Cádiz an. Unter dem Druck regionalistischer Bewegungen, kantonalistischer und anarchistischer Aufstände wurde versucht, die Monarchie durch eine Bundesrepublik abzulösen. Nach der Verfassung, die 1873 in Cádiz von einer verfassungsgebenden Versammlung verabschiedet wurde, konstituierte sich die erste spanische Republik als demokratisch und föderal.

Die Verfassung von 1873 war nur von kurzer Dauer. Nach nur zehn Monaten republikanischer Staatsform besetzte General Pavía das Parlament und errichtete per Dekret die Diktatur.¹¹ Geblieben aber ist als verfassungspolitisches Erbe ein gründlich durchdachter und ausgearbeiteter Text einer bundesstaatlichen Verfassung, in der sich erstmals der Gedanke der Freiheitsverwirklichung mit der föderalen Staatsform verband.

Das bundesstaatliche Experiment der ersten Republik wurde zum Fanal vieler regionalistischer Bewegungen in Spanien. Nach dem Scheitern der föderalen Regierungsform sannen die spanischen Staatstheoretiker über eine Fortentwicklung nach. Sie suchten nach einer neuen Formel, um den Freiheitsdrang und den Selbstbestimmungsanspruch der historischen Nationalitäten mit der Organisation des Gesamtstaates in Einklang zu bringen, um das schwierige Gleichgewicht zwischen partikularer Verselbständigung und staatlicher Einheit herzustellen.¹² Man entwickelte schließlich das Konzept des "Integralstaates" (*estado integral*), auf dem die 1931 ausgerufenen Zweite Republik beruhte.

2. Autonomiestaatliche Ansätze in der Zweiten Republik

Das Grundgesetz von 1931 verstand unter Integralstaat eine Staatsform, welche vereinbar ist mit einer lokalen und regionalen Autonomie. Es konzipierte die Republik als ein allmählich von unten sich integrierendes Gemeinwesen. Der Prozeßcharakter drückte sich in Art. 8 aus. Der spanische Staat wird, so heißt es dort, zusammengesetzt sein aus Gemeinden, die zu Provinzen zusammengeschlossen sind, und aus Regionen, die sich autonom konstituieren. Art. 11 überließ der Lokalverwaltung die Initiative zur Bildung von Regionen. Solche entstanden danach, "wenn eine oder mehrere benachbarte Provinzen mit gemeinsamen historischen, kulturellen

¹¹ Vgl. R. Martín Mateo, *Manual de derecho autonómico*, 1986, 24; Wiedmann (Anm. 2), 177.

¹² Vgl. I. Molas, *Apuntes sobre el catalanismo*, in: L. Armet [u. a.], *Federalismo y Estado de las autonomías*, 1988, 2.

und wirtschaftlichen Wesensmerkmalen darin übereinkommen, sich als eine autonome Region zu organisieren, um ein politisch-administratives Zentrum zu bilden". Rechtlich entstand die Region durch ihr Regionalstatut, welches gemäß Art. 12 der Zustimmung der Gemeinderäte, der Billigung durch Plebiszit und der Annahme durch das gesamtspanische Parlament, die Cortes Generales, bedurfte.

Die zweite Republik erlebte die verfassungsmäßige Kreation von nur zwei autonomen Regionen. Neben Katalonien konstituierte sich nur noch das Baskenland, dessen Autonomiestatut allerdings erst in Geltung trat, nachdem im Bürgerkrieg (1936 bis 1939) Teile seines Territoriums bereits von republikfeindlichen Truppen eingenommen worden waren. Das 1936 durch Plebiszit bestätigte Statut von Galizien konnte wegen der Kriegsergebnisse nicht mehr von den Cortes angenommen werden.

Der Bürgerkrieg erstickte auch den zweiten Ansatz, Spaniens Regionen als dritte Ebene in das politisch-administrative System zu integrieren. Immerhin war jedoch eine rechtliche Weiterentwicklung gelungen, an welche die Verfassung von 1978 unmittelbar anknüpfen konnte. Zahlreiche Wesensmerkmale des heutigen Staates wurden damals bereits vorgezeichnet.

Autonomie kennzeichneten nach der verfassungsrechtlichen Konzeption von 1931 zwei Aspekte: Zum einen bedeutete sie die Möglichkeit, Besonderheiten einzelner Landesteile in ganz spezifischer, auf die jeweilige Situation angepaßte Weise Rechnung zu tragen. Der Autonomie wohnte damit ein adaptives Moment inne. Auf der anderen Seite war sie verallgemeinerungsfähig angelegt. Die Verfassung enthielt die Option, daß in allen anderen Landesteilen auf Initiative der lokalen Selbstverwaltungen ein Prozeß eingeleitet werden konnte, der in eine Form der regionalen Selbstregierung mündete. Es kam darin ein potentiell Moment zum Ausdruck. Beide Momente zusammen genommen bestimmten nachhaltig die spanische Auffassung von Autonomie.

3. Die staatsorganisatorische Erneuerung nach Francos Tod

Mit dem Einmarsch seiner Truppen in Madrid konnte General Franco den Bürgerkrieg 1939 siegreich beenden. Sein zentralistisch-autoritäres Regime unterdrückte jeden Ausdruck regionaler Eigenart.¹³ Der Gebrauch der baskischen und katalanischen Landessprache wurde verboten, kulturelle Vereine der beiden Volksgruppen für illegal erklärt.

¹³ Francos Vision war die eines "España ... completa, con una unica lengua, el castellano, y una sola personalidad, la española". Basken und Katalanen waren das Ziel scharfer

Nach dem Tode Francos im Jahre 1975 setzte ein mehrjähriger friedlicher Prozeß des Verfassungswandels ein (*transición*). Wie immer, wenn sich in Spanien ein verfassungsrechtlicher Neuanfang anbahnte, stand im Mittelpunkt die Frage der regionalen Autonomie. In Katalonien, im Baskenland und in Galizien entstanden schon während des 19. Jahrhunderts Bewegungen, welche sich zunehmend dem Ziel der politischen Autonomie verschrieben. Nach 1975 aber formierten sich regionalistische Bewegungen in nahezu allen Regionen des Landes. Mit Ausnahme der zentralspanischen Gebiete León, Castilla La Vieja und Castilla La Nueva sowie Murcias und Aragóns sprachen sich große Bevölkerungsmehrheiten für die Dezentralisierung des Staates aus.¹⁴

Die Art. 143 ff. der neuen spanischen Verfassung von 1978 (SpVerf) schreiben den Eintritt des Zentralstaates in verfassungsvertragliche Autonomievereinbarungen zwingend vor, wenn örtliche Mandatsträger in den Regionen dies verlangen. Bis 1983 haben sämtliche Gemeinden und Provinzialräte die Initiative für den Autonomieprozeß ergriffen und mit der Zentralregierung Autonomiestatute für ihre Regionen vereinbart. Seither gliedert sich Spanien in 17 politisch autonome Gebietseinheiten, die sog. Autonomen Gemeinschaften (*Comunidades Autónomas*).

Nach dem Baskenland und Katalonien konstituierten sich die Autonomen Gemeinschaften Galizien, Kantabrien, Aragón, Kastilien-León, La Rioja, Madrid, Extremadura, Kastilien-La Mancha, Valencia, Murcia und Andalusien. Die Mittelmeerinseln Mallorca, Menorca und Ibiza schlossen sich mit den angrenzenden kleineren Inseln zur Autonomen Gemeinschaft der Balearen zusammen. Auch die kanarischen Inseln an der afrikanischen Westküste bildeten eine Autonome Gemeinschaft, die *Comunidad Autónoma de Canarias*. Das ehemalige Fürstentum Asturien bewies historisches Selbstbewußtsein und erklärte sich zur *Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*. Die Bezeichnung *Comunidad Foral de Navarra* erinnert an die über Jahrhunderte behaupteten Sonderrechte (*fueros*) des ehemaligen Königreichs. Nicht in das Autonomiesystem einbezogen sind die beiden ebenfalls zum Staatsgebiet gehörenden nordafrikanischen Städte Ceuta und Mellila.

Repressionen. "Estos abominables separatistas no merecen tener una patria ... el nacionalismo vasco debe ser arruinado, pisoteado, arrancado de raíz" erklärte der Militärgouverneur der Provinz Alava während des Bürgerkrieges. Beide Zitate bei R. Gunther/G. Sani/G. Shabad, *El sistema de partidos políticos en España*, 1986, 275.

¹⁴ Vgl. Gunther/Sani/Shabad (Anm. 13), 281.

III. Grundzüge des Autonomiestaates

1. Asymmetrie und Flexibilität

Der spanische Verfassungsgeber bekennt sich zu der nationalen und regionalen Vielfalt des Landes. In der Präambel der Verfassung von 1978 bekundet er seinen Willen, "die Völker Spaniens" bei der Pflege ihrer Kultur und Traditionen, Sprachen und Institutionen zu schützen. Die Verfassung "anerkennt und gewährleistet das Recht auf Autonomie der Nationalitäten und Regionen" (Art. 2). Die nationalen Befindlichkeiten und politischen Bedürfnisse, denen sie gerecht werden mußte, konnten indes verschiedener nicht sein. Während sich die einflußreich gebliebenen franquistischen Verwaltungseliten und Teile des Militärs jeder Dezentralisierung widersetzen, bildeten sich vielerorts mächtige Regionalbewegungen aus. Die regionale Autonomie in Regierung, Gesetzgebung und Verwaltung wurde aus sehr vielfältigen Gründen und in unterschiedlichem Maße beansprucht.¹⁵

Die eigene Sprache und Kultur waren seit jeher Träger eines nationalen Selbstverständnisses der Katalanen, Basken und in gewissem Maße auch der Galicier; aus ihm leitete sich ein umfassender politischer Selbstbestimmungsanspruch dieser Volksgruppen her.¹⁶ Vorrangig wirtschaftlich begründet waren dagegen die Autonomiebestrebungen in Andalusien, Murcia, Extremadura und Asturien.¹⁷ Dort erwartete man von einer wirtschaftspolitischen Emanzipation die Überwindung der strukturellen Rückständigkeit. Daneben fanden sich noch verschiedene weitere Ursachen, welche in Spanien regionalistische Bewegungen mit spezifischen Verfassungsforderungen ins Leben riefen.¹⁸ Einflußreich wurden insbesondere die Bewegungen in Aragón, Valencia, Navarra – Regionen, in denen traditionell Sonderrechte galten – und auf den Kanarischen Inseln. Die Motive reichen von dem aragonesischen Bewußtsein um die historischen Sonderrechte, pankatalanischen und antikatalanischen Strömungen in Valencia, dem ständigen Kampf Navarras für eine foralrechtlich begründete verfassungsmäßige Sonderstellung (*regimen foral*) bis hin zu den

¹⁵ Vgl. A. Aradillas, *El reto de las autonomías*, 1987; J. Jiménez Blanco [u. a.], *La conciencia regional en España*, 1977; D. Nohlen/A. Hildenbrand, Regionalismus und politische Dezentralisierung in Spanien, in: Nohlen/González Encinar (Hrsg.), *Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien*, 1992, 9 ff.

¹⁶ Vgl. Molas (Anm. 12), 7; P. Unzueta, *Sociedad vasca y política nacionalista*, 1987.

¹⁷ Jiménez Blanco [u. a.] (Anm. 15), 84.

¹⁸ Vgl. Nohlen/Hildenbrand (Anm. 15), 20 ff.

Forderungen nach Inselselbstverwaltungen für Teneriffa und Gran Canaria.¹⁹

Der Verfassungsgeber trug den besonderen Gegebenheiten dadurch Rechnung, daß er in die Verfassung ein Programm schrieb, nach dem die verschiedenen Gebietseinheiten von zwei verschiedenen Ausgangspositionen auf mehreren Wegen unterschiedlich schnell zur Autonomie gelangen konnten.

Art. 143 SpVerf beschreibt ein allgemeines Verfahren, nach welchem "aneinandergrenzende Provinzen mit gemeinsamen historischen, kulturellen und wirtschaftlichen Eigenschaften" die Selbstregierung (*autogobierno*) erlangen und sich nach Maßgabe der Verfassung und ihrer eigenen, von den Cortes zu billigenden Autonomiestatute als Autonome Gemeinschaften konstituieren können. Auf diese Weise haben sich die Mehrzahl der Provinzen und Gemeinden zu autonomen Regionen zusammengeschlossen. In ihre Statute übernahmen sie nach eigener Wahl die ihnen gemäß Art. 148 I SpVerf offenstehenden Gesetzgebungskompetenzen.

Art. 151 SpVerf sah ausnahmsweise die Möglichkeit vor, unter bestimmten Voraussetzungen von Anfang an die Zuständigkeiten eines höheren Kompetenzniveaus auszuüben und damit den vorläufig höchsten, in der Verfassung vorgesehenen Grad an Autonomie zu erhalten. Den "historischen Nationalitäten" öffnete die zweite Übergangsbestimmung der Verfassung den Weg, über Art. 151 von Anfang an die volle Autonomie in Anspruch zu nehmen. Die Comunidad Foral de Navarra beanspruchte unter Berufung auf ihre in der ersten Zusatzbestimmung der Verfassung geschützten Foralrechte ebenfalls sofort das höhere Kompetenzniveau, welches ihr mit Organgesetz 13 vom 10. August 1982 auch zugestanden wurde.

Art. 151 I SpVerf machte den Ausnahmeweg allgemein von bestimmten Voraussetzungen abhängig, unter anderem von der Unterstützung des Autonomieprozesses durch die absolute Mehrheit der Wähler in den betreffenden Provinzen. Ein in Andalusien durchgeführtes Referendum erbrachte diese Mehrheit, worauf die Cortes nach hinhaltendem Widerstand auch Andalusien als Autonome Gemeinschaft des Art. 151 anerkennen mußten.²⁰ Den Kanarischen Inseln und Valencia schließlich gelang es,

¹⁹ Dazu ausführlich: D. Nohlen/A. Hildenbrand, Spanien. Wirtschaft, Gesellschaft, Politik, 1992, 302 ff.

²⁰ Die offizielle Bezeichnung ist Junta de Andalucía, Organgesetz 6 vom 30.12.1981.

Sonderregelungen mit dem Staat auszuhandeln, gemäß denen sie, obwohl nach Art. 143 konstituiert, unverzüglich die volle Autonomie erhielten.

Insgesamt verfügten damit sieben Regionen – die “Autonomen Gemeinschaften des Art. 151” Katalonien, Baskenland, Galicien, Navarra, Andalusien, Kanarische Inseln und Valencia – von Anfang an über das höhere Kompetenzniveau. Ihnen standen zehn Autonome Gemeinschaften des “zweiten Grades” (*de segundo grado*) gegenüber, denen die Verfassung erst nach Ablauf einer fünfjährigen Übergangsfrist die Erweiterung ihrer Kompetenzen ermöglichte.

Nachdem die Übergangsfrist lange abgelaufen war, sahen die Autonomievereinbarungen von 1992 vor, die Zuständigkeiten der Autonomen Gemeinschaften des “zweiten Grades” beträchtlich auszuweiten und die von Verfassungen wegen unterschiedlichen Kompetenzniveaus einander anzugleichen. Um eine einheitliche Kompetenzzuweisung zu gewährleisten, überließ man es nicht, wie Art. 148 II SpVerf nahelegt und bei früheren Autonomievereinbarungen geschehen, jeder einzelnen Region, welche Kompetenzen sie übernehmen wollte. Vielmehr übertrug der Staat 1992 durch ein Organgesetz²¹ bestimmte Gesetzgebungskompetenzen auf die betreffenden Autonomen Gemeinschaften, welche bis 1994 ihre Autonomiestatute entsprechend änderten.²²

Entgegen der in den Gesetzesmotiven bekundeten Absicht einer substantiellen Kompetenzgleichstellung, verfügen auch nach den Kompetenzübertragungen von 1992 die Autonomen Gemeinschaften des höheren Grades über beträchtlich mehr Zuständigkeiten, etwa im Bereich des Gesundheitswesens und der Polizei, als die übrigen Regionen. Unterschiede bestehen weiterhin unter den Autonomen Gemeinschaften des zweiten Grades fort. So variieren denn auch die Zuständigkeiten des Zentralstaates nach wie vor von Region zu Region und hängen vom jeweiligen Grad der Autonomie sowie der von den einzelnen Regionen übernommenen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen ab.²³

Das System unterschiedlich ausgeprägter Autonomierechte wird in der spanischen verfassungspolitischen Diskussion immer häufiger als *federalismo asimétrico* (asymmetrischer Föderalismus) interpretiert.²⁴ An dem

²¹ Organgesetz 9 vom 23.12.1992.

²² Vgl. A. Arce Janáriz, La reforma de los estatutos de autonomía pactada en los acuerdos autonómicos de 1992, in: Revista Basca de Administración Pública, 1994, 9 ff.

²³ Dazu im einzelnen: Wiedmann (Anm. 2), 201 ff.

²⁴ Vgl. L. López Guerra, El modelo autonómico, in: Autonomies. Revista catalana de derecho público, 1995, 178; J.J. González Encinar, Ein asymmetrischer Bundesstaat, in: Nohlen/González Encinar (Anm. 15), 217.

Begriff entzündeten sich indes lebhaft politische und rechtsdogmatische Auseinandersetzungen. Der aktuelle Streit bewegt sich um die Frage, ob die aus der Anfangsphase des Autonomieprozesses herrührenden Ungleichheiten zwischen den Regionen von Verfassungen wegen endlich überwunden werden müßten, oder ob sie dazu bestimmt seien, auf Dauer fortzubestehen, die Asymmetrie mithin zum Wesen des Autonomiestaates gehöre.

Sehr verbreitet ist die Auffassung, daß das durch die Übergangszeit (*transición*) bedingte Status- und Kompetenzgefälle zwischen den Regionen nicht länger hinnehmbar sei. Die Privilegierung einzelner Autonomer Gemeinschaften könne den übrigen auf Dauer nicht zugemutet werden. Unterschiede im Kompetenzniveau bedingten unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten und liefen dem Verfassungsprinzip der interregionalen Solidarität zuwider. Schließlich entspreche die kompetenzmäßige Gleichstellung sämtlicher Regionen auch dem Willen des Verfassungsgebers.²⁵

Indes finden sich in der Verfassung selbst Bestimmungen und Hinweise, welche autonomierechtliche Differenzierungen bedingen oder rechtfertigen.²⁶ Das Selbstbestimmungsrecht jeder einzelnen Region schließt auch die Option ein, nicht mit anderen Regionen gleichzuziehen und auf bestimmte, ihr nach der Verfassung offenstehende Zuständigkeiten zu verzichten, sofern sie sich der damit verbundenen Verantwortung nicht gewachsen fühlt. Der verfassungsrechtlich garantierte Schutz der nationalen und regionalen Vielfalt, die Anerkennung der verschiedenen Volksgruppen, Kulturen, Traditionen und Foralrechte bedinge, so wird im verfassungsrechtlichen Schrifttum darüber hinaus argumentiert, die Möglichkeit zu abgestufter Autonomie der verschiedenen Regionen in Regierung und Verwaltung.²⁷

Namentlich Katalonien besteht auf einer verfassungsmäßigen Sonderstellung innerhalb des Gesamtstaates. Der katalanische Regierungschef Pujol wehrt sich seit vielen Jahren entschieden gegen die Bestrebungen anderer Regionen, zu dem höheren Kompetenzniveau Kataloniens aufzuschließen und jeden seiner Schritte hin zu einer größeren Autonomie nachzuvollziehen.²⁸ Die Forderung nach gleichen Autonomierechten für

²⁵ Argumente bei G. Trujillo, *Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico: contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado*, in: *Documentación Administrativa*, 1996.

²⁶ Vgl. López Guerra (Anm. 24), 179.

²⁷ *Ibid.*, 180 f.

²⁸ Vgl. in neuester Zeit *El País* 2.7.1996.

alle – *café para todos*, wie man in Spanien zu sagen pflegt – rechtfertige sich weder aus tatsächlichen noch aus rechtlichen Gegebenheiten. Das übrige Spanien müsse die kulturelle, historische und wirtschaftliche Eigenart seines Landes, den *hecho diferencial* endgültig und vollständig anerkennen. Schließlich entspreche eine differenzierte Behandlung Kataloniens auch dem Geist und Wortlaut der Verfassung.²⁹

Die verfassungsrechtlichen wie -politischen Entwicklungen der letzten Jahre deuten darauf hin, daß auch in Zukunft autonomierechtliche Unterschiede zwischen den Regionen fortbestehen werden. Indes sprechen für eine gewisse Harmonisierung der regionalen Zuständigkeiten nicht zuletzt gesetzes- und verwaltungstechnische Gesichtspunkte, die schiere Unmöglichkeit, einen Staat zu regieren, der sich aus siebzehn unterschiedlich autonomen Einheiten zusammensetzte. Mehrere Flurbereinigungen haben denn auch in den letzten Jahren in den verschiedenen Politikfeldern für eine einfachere und einheitlichere Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche von Staat und Regionen gesorgt. Immer noch stellt sich die Kompetenzlage jedoch ungewöhnlich heterogen dar.³⁰

Damit erhebt sich die Frage, ob und inwieweit die gegenwärtige autonomiestaatliche Ordnung Spaniens noch veränderbar ist. Im verfassungsrechtlichen Schrifttum wurde unter Hinweis auf organisationstechnische Belange und die anzustrebende Rechtssicherheit auf die Notwendigkeit hingewiesen, den Autonomieprozeß zu beenden und das System "zu schließen".³¹ In der Tat proklamierten die Vertragspartner der Autonomievereinbarungen von 1992 im Vorspruch des Vertrages das Ziel, den Autonomiestaat in seiner konkreten Gestalt zu vollenden, "ultimar ... la definición concreta del desarrollo del título VIII de la Constitución".³² Freilich konnte eine bloße Kompetenzregelung für einen Teil der Autonomen Gemeinschaften den Autonomieprozeß im ganzen nicht abschließen.³³ Zu viele Fragen sind noch offen. Immer noch wird über die angemessene Verteilung der Finanzgewalt gestritten. Ferner müssen die Verwaltungen an die veränderte Aufgabenverteilung angepaßt werden.

²⁹ El País 1.7.1996.

³⁰ Dies veranschaulichen die vom Ministerium für die öffentlichen Verwaltungen erstellten graphischen Übersichten: MAP (Anm. 4), Bd. 2, 565 – 568.

³¹ Eine Darstellung der Diskussion findet sich bei: M. Aragón, El Estado Autonomico: Modelo indefinido o modelo inacabado, in: Autonomie. Revista catalana de derecho público 1995, 187 ff.

³² MAP (Anm. 4), Bd. 2, 539.

³³ S. Muñoz Machado, Los pactos autonómicos de 1992: La ampliación de competencias y la reforma de los estatutos, RAP 1992, 91.

Der Umfang der zentralen und peripheren Staatsbürokratie entspricht seit langem nicht mehr ihren wesentlich reduzierten Funktionen. Hierin liegt noch eine der Hauptaufgaben des Autonomieverfahrens, die noch zu bewältigen sind.

Die Verfassung selbst hält das spanische Autonomiemodell weiterhin offen und flexibel. Nicht nur finden sich in ihren Kompetenzkatalogen noch immer Zuständigkeitsreserven für die Regionen, welche bislang nicht ausgeschöpft wurden. So haben etwa von dem Recht, eigene Polizeikräfte aufzustellen (Art. 149 I Nr. 29 SpVerf), einstweilen nur Katalonien und das Baskenland Gebrauch gemacht. Über die gemäß den Art. 148 und 149 I, III SpVerf den Autonomen Gemeinschaften offenstehenden Gesetzgebungsmaterien hinaus kann nach Maßgabe des Art. 150 II SpVerf der Staat den Autonomen Gemeinschaften auch Befugnisse aus seiner Zuständigkeit übertragen, die "ihrer Natur nach für die Übertragung geeignet sind". Die Staatspraxis hat sich schon in der Vergangenheit über die in der Verfassungslehre vorgetragenen dogmatischen Bedenken hinweggesetzt und diese Ermächtigungsnorm weit ausgelegt. Für die umfangreichen Kompetenzübertragungen von 1992 etwa wählte der Gesetzgeber das Verfahren nach Art. 150 II.³⁴ Nur über diesen Ausnahmeweg schließlich kann auch die den Autonomen Gemeinschaften in den Investiturvereinbarungen von 1996 zugesagte Übertragung der Häfenverwaltung erfolgen, da diese nach der von der Verfassung vorgesehenen Kompetenzverteilung in die ausschließliche Zuständigkeit des Staates fällt (Art. 149 I Nr. 20 SpVerf).

Mit Blick vor allem auf die Ermächtigungsnorm des Art. 150 II SpVerf wird heute auch in der Verfassungslehre überwiegend anerkannt, daß das spanische Autonomiemodell verfassungsmäßig offen und flexibel sei.³⁵

2. Der Status der Autonomie

Die Autonomen Gemeinschaften genießen bei der Verfolgung ihrer Interessen Autonomie. Was unter Autonomie im Sinne dieses Leitsatzes, den Art. 137 SpVerf der Gebietsorganisation voranstellt, zu verstehen ist, findet sich nirgends ausdrücklich definiert. Auch ergeben die verschiedenen Teilregelungen in der Verfassung kein vollständiges Bild der autonomiestaatlichen Ordnung. Diese erschließt sich erst in der Zusammenschau

³⁴ Kritisch dazu: Muñoz Machado (Anm. 33), 85 ff.; Arce Janáriz (Anm. 22), 18 ff.

³⁵ Vgl. López Guerra (Anm. 24), 185; Aragón (Anm. 31), 194.

der verfassungsrechtlichen Organisationsbestimmungen und der im Laufe der Jahre ausgehandelten Autonomievereinbarungen, wie sie sich in den einzelnen Autonomiestatuten niedergeschlagen haben. Die Autonomie der Nationalitäten und Regionen gründet sowohl in der Verfassung als auch in deren eigenen Statuten.³⁶

Die Verfassung legt die Grundsätze des Autonomiestaates fest und zeichnet seine wesentlichen Strukturen vor. Als Leitprinzipien nennt sie in Art. 2 die Einheit des Staates sowie die Autonomie der Nationalitäten und Regionen. Beide Grundsätze sind insofern aufeinander bezogen, als sie sich wechselseitig bedingen.

Dem Prinzip der Einheit kommt nach S. Muñoz Machado eine dreifache Bedeutung zu:³⁷ Es bildet Grundlage und Ausgangspunkt für die Existenz substaatlicher autonomer Gemeinschaften. Es begrenzt, zweitens, die Autonomie der Regionen. Drittens schließlich wirkt es für den Staat kompetenzbegründend, sich einer Desintegration Spaniens als politischer Einheit zu erwehren.

Daneben rechtfertigt das Prinzip der Einheit aber auch das Fortbestehen einiger Grundelemente des zentralistischen Staates. So wurde bislang der Senat noch nicht in die ursprünglich vorgesehene Vertretung der Autonomen Gemeinschaften umgewandelt.³⁸ Auch die Institution der Provinzen wird von der Verfassung garantiert.

Im Fortbestand der Provinzen wird ein Haupthindernis für die kompetenzgemäße Entfaltung der regionalen Autonomie gesehen.³⁹ Auf der provinziellen Ebene ist im wesentlichen die staatliche Gebietsverwaltung angesiedelt, deren Umfang seit langem nicht mehr ihren stark reduzierten Aufgaben entspricht; hinhaltend widersetzt sie sich jedoch der Abgabe von Verwaltungskompetenzen an die regionalen Behörden. Die Autonomen Gemeinschaften fordern daher seit langem ihre Auflösung. Vor allem aber war ihnen in der Vergangenheit der Provinzgouverneur (*Gobernador civil*) ein Dorn im Auge. Nach dem Vorbild des französischen *Préfekten*

³⁶ Dazu näher: Wiedmann (Anm. 2), 195 ff.

³⁷ S. Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Bd. 1, 1987, 78.

³⁸ Zu den zaghafte Reformansätzen und den Reformplänen s. unten III.5.

³⁹ Vgl. L. López Guerra [u. a.], *Derecho Constitucional*, Bd. 2, 1992, 369; A. Torres del Moral, *Principios de derecho constitucional español*, Bd. 2, 1986, 337; Nohlen/Hildenbrand (Anm. 19), 338 f. Allgemein zur Provinz als administrative Einheit: Wiedmann (Anm. 2), 175 f., 188, 212 f.

stand er an der Spitze aller ministeriellen Dienststellen auf der Provinzebene und galt noch immer als Symbol des hergebrachten Zentralismus.⁴⁰ Aznar endlich gab den beharrlichen Forderungen der Regionen nach und willigte in den Investiturvereinbarungen darin ein, den "Statthalter" der Zentralregierung in der Provinz, der dort vor allem für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung verantwortlich war, abzuschaffen.

Der Provinzgouverneur wird künftig in jenen Autonomen Gemeinschaften, die sich aus mehr als einer Provinz zusammensetzen, durch den Regierungsunterbeauftragten, den sog. Subdelegado del gobierno en las provincias, ersetzt. Dieser übernimmt mit der Leitung der Sicherheitskräfte und des Zivilschutzes wesentliche Aufgaben des Zivilgouverneurs. Gleichwohl kommt der Auflösung dessen Amtes nicht nur symbolische Bedeutung zu. Der neue Verwaltungschef in der Provinz ist nicht mehr unmittelbar dem Ministerrat in Madrid verantwortlich. Vielmehr ernennt und kontrolliert ihn der von der Regierung in jeder Region eingesetzte Regierungsbeauftragte (Delegado del gobierno).⁴¹ Dieser steht in den Autonomen Gemeinschaften der zentralstaatlichen Gebietsverwaltung als deren Leiter vor und vertritt die Zentralregierung gegenüber den autonomen Regierungen. In den Autonomen Gemeinschaften Asturien, Kantabrien, La Rioja, Madrid, Murcia und Navarra, die jeweils mit einer Provinz identisch sind, übernimmt der Regierungsbeauftragte selbst die andernorts dem Subdelegado del gobierno zugewiesenen Aufgaben.

Die Abschaffung des Provinzgouverneurs ist ein erster symbolkräftiger Schritt hin zum längst fälligen Abbau überkommener Einheitsstrukturen des Staates, an denen sich die Regionen in der Ausübung ihrer Autonomie reiben und die der autonomiestaatlichen Ordnung nicht mehr gemäß sind.

Dem Prinzip der Einheit stellt die Verfassung das Prinzip der Autonomie gegenüber. Kern der Autonomie ist die Selbstregierung. Von Anbeginn seiner Rechtsprechung hat das Verfassungsgericht die Selbstregierung der Nationalitäten und Regionen qualitativ von der bloßen Selbstverwaltung (*autonomía administrativa*) der Gemeinden und Provinzen unterschieden.⁴² Selbstregierung der Autonomen Gemeinschaften bedeute, daß diese in den ihrer Selbstregierung unterliegenden Materien eine eigene Po-

⁴⁰ El País 6.12.1994. Zur Funktion des Provinzgouverneurs: R. Martín Mateo, Manual de derecho administrativo, 1993, 178 f.

⁴¹ Freilich setzt die Ernennung die Zustimmung des Innenministers sowie des Ministers für die öffentlichen Verwaltungen voraus; Art. 23 des neuen Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

⁴² STC 4/1981.

litik entwerfen und verfolgen könnten. Dazu müßten sie über Regierungs- und Gesetzgebungskompetenzen verfügen.⁴³ Das Verfassungsgericht betrachtet die Autonomen Gemeinschaften als öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften von politischer Natur (*corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política*)⁴⁴ und nannte sie ausdrücklich Instanzen politischer Entscheidung (*instancia de decisión política*)⁴⁵.

Die Autonomiestatute der Nationalitäten und Regionen gestalten deren verfassungsrechtlich garantierte Autonomie näher aus. Sie bestimmen den Namen der Autonomen Gemeinschaft, umgrenzen ihr Territorium, beschreiben ihre gebietsmäßige und institutionale Organisation, benennen den Sitz ihrer Organe und weisen die im Rahmen der Verfassung übernommenen Kompetenzen aus (Art. 147 II SpVerf). Darüber hinaus finden sich in den Statuten Vorschriften über Flaggen und Wappen, über eigene Amtssprachen⁴⁶ sowie Bestimmungen, welche den jeweiligen historischen, kulturellen und wirtschaftlichen Besonderheiten Rechnung tragen.

3. Die Kompetenzordnung

a) Die autonomen Organe und ihre Funktionen

Die Autonomen Gemeinschaften verfügen über legislative wie exekutive Kompetenzen und sind an der Organisation der auf ihren Gebieten errichteten Obergerichte beteiligt.⁴⁷ Die gesetzgebende Gewalt üben die autonomen Parlamente (*parlamentos*) aus, die in einigen Regionen auch Asamblea regional⁴⁸ oder Cortes⁴⁹, in La Rioja Diputación general und in Asturien Junta general genannt werden.⁵⁰

⁴³ STC 35/1982.

⁴⁴ STC 25/1981.

⁴⁵ STC 35/1982.

⁴⁶ Neben dem Kastilischen existieren andere offizielle Sprachen auf den Balearen (Autonomiestatut Art. 3: katalanisch), in Katalonien (Autonomiestatut Art. 3: katalanisch), Galizien (Autonomiestatut Art. 4: gallegisch), Navarra (Autonomiestatut Art. 9: baskisch), Valencia (Autonomiestatut Art. 7: valenzianisch) und im Baskenland (Autonomiestatut Art. 6: baskisch).

⁴⁷ Dazu López Guerra [u. a.] (Anm. 39), 238 ff. (240).

⁴⁸ In Kantabrien, Madrid, Extremadura und Murcia.

⁴⁹ In Kastilien-León, Kastilien-La Mancha, Aragón und Valencia.

⁵⁰ Nach dem erheblichen Zuwachs an Gesetzgebungskompetenzen, den vor allem die Regionen des zweiten Grades in den letzten Jahren erfahren haben, erweist sich ihr institutioneller Zuschnitt, die kurze Dauer der Sitzungsperioden sowie die geringe sachliche und

Die Exekutive bilden die autonomen Regierungen. An ihrer Spitze steht jeweils ein Präsident, der aus den Reihen des regionalen Parlaments von diesem gewählt und vom König ernannt wird. Er leitet die autonome Regierung und ist dem Parlament politisch verantwortlich. Gleichzeitig kommt ihm die höchste Vertretung der Gemeinschaft (*suprema representación de la Comunidad*) sowie die Vertretung des Staates in der Autonomen Gemeinschaft (*representación del Estado en la Comunidad Autónoma*) zu.⁵¹ Neben dem Präsidenten gehören der autonomen Regierung die von ihm berufenen Räte (*Consejeros*) an, denen verschiedene Verantwortungsbereiche zugewiesen sind. Sie leiten die obersten regionalen Behörden, die *Consejerías* oder *Departamentos* genannt werden, und die nach Aufgaben und Funktion Ministerien entsprechen.⁵²

Welche Kompetenzen den autonomen Parlamenten und Regierungen zukommen, läßt sich in allgemeiner Form weder dem Verfassungsgesetz noch der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung eindeutig entnehmen. Die Bestimmung staatlicher und autonomer Kompetenzen bleibt letztlich der Verständigung der politischen Kräfte überlassen und, falls diese nicht erzielt wird, der kasuistischen Festlegung durch das Verfassungsgericht. Immerhin deuten die verfassungs- und statutrechtlichen Kompetenznormen ein bestimmtes System der Kompetenzverteilung an.⁵³

In Art. 148 definiert die Verfassung die Materien, die von allen Autonomen Gemeinschaften übernommen werden können. In der folgenden Vorschrift, in Art. 149 I, zählt sie die ausschließlichen Zuständigkeiten (*competencias exclusivas*) des Staates auf. Wie sich nun staatliches und autonomes Recht zueinander verhalten, umschreibt Art. 149 III.

Es findet sich hier, erstens, eine sog. Residualklausel doppelten Inhalts: Sie berechtigt einerseits die Autonomen Gemeinschaften, die dem Staat nicht ausdrücklich zugewiesenen Kompetenzen selbst zu übernehmen; andererseits erklärt sie den Staat generell für alles zuständig, was nicht in die Autonomiestatute aufgenommen wird. Zweitens haben im Konfliktfall staatliche Normen den Vorrang, sofern eine Materie nicht der aus-

finanzielle Ausstattung der Abgeordneten, heute als zu eng. Die Arbeitskapazität der regionalen Parlamente muß deutlich vergrößert werden, damit sie ihre neuen legislativen Aufgaben angemessen bewältigen und ihrer gestiegenen politischen Verantwortung gerecht werden können, vgl. Arce Janáriz (Anm. 22), 32.

⁵¹ Die Statute übernehmen insoweit die Begriffe des Art. 152 I SpVerf; vgl. etwa Art. 21 II des Autonomiestatuts von Aragón.

⁵² Dazu näher: López Guerra [u. a.] (Anm. 39), 355 ff.; Wiedmann (Anm. 2), 199 ff.

⁵³ Zur Theorie der spanischen Kompetenzverteilung und zum sog. System der unvollständigen Konkurrenz: Wiedmann (Anm. 2), 201 ff. m.w.N.

schließlich der Kompetenz der Autonomen Gemeinschaften unterliegt. Und drittens ergänzt das staatliche Recht das autonome Recht.

Eindeutig zu entnehmen ist der Verfassung damit nur zweierlei: Die Kompetenzen teilen sich nicht nur nach Materien, sondern innerhalb der Materien auch nach Funktionen. Und weiter: Das Verfassungsgesetz für sich genommen enthält keine Kompetenztitel für die autonomen Gesetzgeber. Ihre Zuständigkeiten reichen daher nur so weit, wie sie in den Autonomiestatuten selbst zu stehen kommen.

Nach anfänglichen systematischen Unsicherheiten zeichnet sich seit der umfassenden Kompetenzneuordnung von 1992 folgende Typologie der Kompetenzen ab: Die Zuständigkeiten des Staates lassen sich drei Gruppen zuordnen:

Exklusive Kompetenzen des Staates. Gesetzgebung und Verwaltung obliegen vollständig dem Staat. Beispiele sind die Währungspolitik, die Verteidigung oder die internationalen Beziehungen.

Kompetenzen des Staates über die Grundlagen. Die Verfassung verlangt, daß in den betreffenden Bereichen der Staat wenigstens einen minimalen gemeinsamen Nenner für das gesamte Staatsgebiet festsetzt. Das bedeutet einerseits, daß der Staat die Prinzipien, Richtlinien und allgemeinen Kriterien regelt, während es den Autonomen Gemeinschaften zukommt, diese durch Ausführungsgesetze (*leyes de desarrollo*), Ausführungsverordnungen oder durch Verwaltungsmaßnahmen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu konkretisieren und umzusetzen. Andererseits darf der Staat bei diesem Kompetenztyp nicht den gesamten Inhalt einer Materie als Grundlagen betrachten und die Autonomen Gemeinschaften von jeder Verantwortung ausschließen.⁵⁴

Gesetzgebungskompetenzen des Staates. Der Staat ist, wo ihm die "Gesetzgebung" eingeräumt wird, nicht nur befugt, Gesetze im formellen Sinne zu erlassen. Mitumfaßt sind nach dem "materiellen" Gesetzgebungsbegriff des Verfassungsgerichts vielmehr auch Verordnungen der Regierung, die "eine inhaltliche Entwicklung und Konkretisierung des Gesetzes darstellen und folglich eine Ergänzung des betreffenden Gesetzes bedeuten".⁵⁵

Die Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaften lassen sich entsprechend nach drei Funktionen gliedern:

Exklusive Kompetenzen. Die betreffenden Materien fallen vollkommen in die normative wie exekutive Verantwortung der Regionen.

⁵⁴ MAP (Anm. 4), Bd. 1, 77; López Guerra [u. a.] (Anm. 39), 340.

⁵⁵ Vgl. M. Borgmann, Das dezentrale Spanien in der EG, 1991, 26.

Kompetenz zur Ausführungsgesetzgebung und Exekution (*competencia de desarrollo legislativo y ejecución*). Wo der Staat nur die Grundlagen regelt, kommt es den Autonomen Gemeinschaften zu, diese durch Gesetze oder Verordnungen zu konkretisieren, sie auf die Gegebenheiten vor Ort abzustimmen oder die administrative Ausführung zu besorgen.

Ausführungskompetenz (*competencia de ejecución*). Auf die bloße administrative Ausführung sind die Autonomen Gemeinschaften dort beschränkt, wo der Staat die Gesetzgebungskompetenz hat. Die damit betrauten Behörden organisieren sie jedoch in eigener Verantwortung.

b) Zuständigkeitsbereiche der Autonomen Gemeinschaften

Die regionalen Kompetenzen hängen vom jeweiligen Grad der Autonomie ab und variieren je nach Autonomiestatut. Im folgenden sollen in groben Zügen die wichtigsten Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten skizziert werden.⁵⁶

Zu den exklusiven Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaften des ersten und des zweiten Grades zählen die Industriepolitik, Stadt- und Raumordnung, Binnenschiffferei, einzelne Bereiche der Landwirtschaft (Angebotsregelung, Pflanzenanbau, Agrarreform und -entwicklung, Pflanzenschutz, Flächennutzung, Tierzucht), Flußfischfang, Jagdwesen, Eisenbahnen und Straßen, deren Verlauf sich auf ihr jeweiliges Gebiet beschränkt, Sport, Freizeit und Tourismus.

Die ausschließliche Kompetenz nehmen die Regionen auch auf dem Gebiet der Sozialfürsorge für sich in Anspruch. Freilich obliegt gemäß Art. 149 I Nr. 17 SpVerf die "grundlegende Gesetzgebung und wirtschaftliche Ordnung der sozialen Sicherheit" dem Staat. Das Verfassungsgericht hat hervorgehoben, daß die Verfassung damit an dem einheitlichen System der sozialen Sicherheit (*Seguridad Social*) festhalte.⁵⁷ Dieses stützt sich seit 1978 auf die vier nationalen Institutionen INSS, INAS, das die Oberaufsicht über die Sozialhilfeleistungen der Autonomen Gemeinschaften führt, INSALUD und INSERSO.⁵⁸ Letzterem gehören Einrichtungen an,

⁵⁶ Einen sehr umfassenden, vereinfachenden Überblick vermitteln die graphischen Übersichten über die Zuständigkeitsbereiche der Regionen in MAP (Anm. 4, Bd. 1), 84 ff., und MAP (Anm. 4, Bd. 2), 568. Dort sind auch vollständig die einzelnen Autonomiestatute (S. 131 ff.) sowie das Organgesetz 9/1992 mit seinen Kompetenzübertragungen (S. 569 ff.) abgedruckt.

⁵⁷ STC 124/1989.

⁵⁸ Zu den verschiedenen Einrichtungen: Nohlen/Hildenbrand (Anm. 19), 117 ff.

die allgemeine Aufgaben innerhalb des Sozialsystems wahrnehmen und deren Verwaltung seit 1992 allen Regionen übertragen ist.

Im kulturellen Bereich wird den Regionen die ausschließliche Kompetenz lediglich für einzelne Bereiche eingeräumt (Pflege von Bau- und Kunstdenkmälern, eigene Museen, Bibliotheken, Archive und Musikkonservatorien, Förderung der eigenen Sprache). Geplant ist derzeit, bis 1998 sämtlichen Autonomen Gemeinschaften das Bildungswesen (*educación*) zu übertragen. Nach Art. 149 II SpVerf ist freilich der Dienst an der Kultur ungeachtet aller Zuständigkeiten Pflicht und wesentliche Aufgabe des Staates. Das Verfassungsgericht vertritt mit Hinweis auf diese Bestimmung die Auffassung, daß es unmöglich sei, auf dem Gebiet der Kultur allgemeine Zuständigkeitskriterien aufzustellen.⁵⁹ In kasuistischer Rechtsfortbildung definierte es wiederholt verschiedene Einzelzuständigkeiten aus dem Gesamtzusammenhang der Verfassung.

Über die Kompetenz zur Ausführungsgesetzgebung und Exekution verfügen die Autonomen Gemeinschaften in den Bereichen regionale Wirtschaftspolitik – im Rahmen der gesamtstaatlichen Wirtschaftspolitik (Art. 148 I Nr. 13 SpVerf) – Zivilschutz, Koordinierung der örtlichen Polizeikräfte, Umweltschutz, Gesundheitswesen, Fischerei, Presse, Radio, Fernsehen und im Erziehungswesen. Wenn auch in letzterem Art. 149 I Nr. 30 SpVerf dem Staat einen entscheidenden Einfluß sichert – ihm sind die Regelung der akademischen und beruflichen Titel sowie allgemein die Grundsatzgesetzgebung vorbehalten – bleibt den Regionen doch Raum, gerade in der Bildungspolitik ihre eigene Identität zu bekunden. Die Autonomen Gemeinschaften Baskenland, Katalonien, Galizien und Valencia etwa förderten mit großem Erfolg den Gebrauch ihrer eigenen Sprachen an Schulen und Universitäten.

Die Ausführungskompetenz ist den Regionen nach einer Übersichtsdarstellung des Ministeriums für die öffentlichen Verwaltungen in gut der Hälfte aller Angelegenheiten überantwortet, die nicht dem Staat ausschließlich zugewiesen sind (internationale Beziehungen, Verteidigung, Staatsangehörigkeitsrecht, Währungssystem und Staatshaushalt). Zu nennen sind hier etwa das gesamte Transportwesen, Arbeitsgesetzgebung, Enteignungsrecht, pharmazeutische Produkte, staatliche Museen, Bibliotheken und Archive.

Besonderen Regelungen unterliegt die lokale Selbstverwaltung. Art. 148 I Nr. 2 SpVerf überantwortet den Regionen die allgemeine Aufsicht über die lokalen Gebietskörperschaften unter dem Vorbehalt, daß und soweit

⁵⁹ STC 49/1984.

sie ihnen gesetzlich übertragen wird. Das Verfassungsgericht interpretierte die einschlägigen Vorschriften (insbesondere Art. 149 I Nr. 18 SpVerf) dahin, daß sich Staat und Autonome Gemeinschaften in die Zuständigkeit für die Lokalverwaltung teilen. Der Staat schafft die allgemeinen Grundlagen für Organisation und Verfahren der Kommunalverwaltung, um deren verfassungsmäßig garantierte Selbstverwaltung zu gewährleisten. Innerhalb dieser Grenzen kommt es den Regionen zu, die Gemeinden und Provinzen in ihre Verwaltung zu integrieren.

Nach Maßgabe der Verfassung und im Rahmen des 1985 verabschiedeten Grundlagengesetzes über die Lokalverwaltung (*Ley Reguladora de Bases del Régimen Local*, LRBRL) können die Autonomen Gemeinschaften ihr Gebiet autonom organisieren. In den Autonomiestatuten wurde ihre Kompetenz festgeschrieben, auch eigene Gebietskörperschaften zu errichten. Das katalanische Parlament hat 1987 davon Gebrauch gemacht und kraft Gesetzes die historischen Landkreise (*comarcas*) in das administrative Leben zurückgerufen.

Das Organesetz von 1992 versetzte die Mehrzahl der Autonomen Gemeinschaften in die Lage, sich dem Kompetenzniveau der sieben privilegierten Regionen weithin anzunähern. Die Gruppe der Autonomen Gemeinschaften des ersten Grades hebt sich als solche nur noch in wenigen Materien von denen des zweiten Grades ab.⁶⁰ Vorbehalten bleibt ihnen etwa vorläufig noch das Bank- und Kreditwesen. Auch die Verwaltung der Krankenhäuser wurde bislang nur den Regionen des höheren Kompetenzniveaus überantwortet. Allerdings verfügen einige von ihnen aus historischen Gründen über zusätzliche Rechte. Im Baskenland, Navarra, Katalonien und Galizien (wie im übrigen auch in Aragón und auf den Balearen) prägt Foralrecht zum Teil heute noch das Rechtsleben; namentlich im ehelichen Güterrecht und im Erbrecht behaupten sich die lokalen Sonderrechte neben dem gemeinsamen spanischen Zivilrecht des *código civil*.⁶¹ Soweit Foralrecht noch in Geltung ist, obliegt es den betreffenden Autonomen Gemeinschaften, es zu erhalten, zu ändern und fortzuentwickeln (Art. 149 I Nr. 8 SpVerf). Schließlich verfügen die Organe des Baskenlandes und Navarras in der Tradition ihrer historischen Steuerprivilegien nahezu über die gesamte Steuerhoheit.⁶²

⁶⁰ Sie ergeben sich aus der Übersicht MAP (Anm. 4), Bd. 2, 568.

⁶¹ Vgl. E. Jaime, Rechtsspaltung im spanischen Privatrecht und deutsche Praxis, *Rebels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, 1991, 303 f.

⁶² Dazu sogleich unten III.4.

Hinzu kommen die in bilateralen Verträgen mit dem Staat vereinbarten Sonderzuständigkeiten namentlich Kataloniens und des Baskenlandes. So haben beide Regionen gemäß Art. 149 I Nr. 29 SpVerf nach Abstimmung mit dem Staat eigene Polizeikräfte aufgestellt. In den Regierungsvereinbarungen mit der Volkspartei erreichte Jordi Pujol nun die Ausweitung der Befugnisse der katalanischen Polizei Mossos d'Esquadra. Sie regelt künftig den Verkehr innerhalb Kataloniens in alleiniger Zuständigkeit. Die noch junge baskische Polizeitruppe Ertzaintza hat bereits zahlreiche Aufgaben von der gesamtspanischen Guardia Civil übernommen und bekämpft neben dieser etwa auch den Terrorismus der ETA. Nach und nach soll sie allein für die öffentliche Ordnung im Baskenland verantwortlich werden.

4. Das Ringen um die Finanzverfassung

Die Neuordnung der Finanzverfassung stand im Mittelpunkt der "Investiturverhandlungen" Aznars mit den katalanischen und baskischen Nationalisten. Um nichts wurde so hart gerungen, nichts löste ähnliche Kontroversen aus und nichts erhitzte die Gemüter gleichermaßen wie der Zugriff auf die Steuereinnahmen. Die im April mühsam geschlossenen Vereinbarungen führten zu heftigen Machtkämpfen und wurden schon Monate später wieder in Frage gestellt. Im Oktober kam es zu Nachverhandlungen mit den Basken. Die neuerlichen fiskalpolitischen Zugeständnisse Aznars an die baskischen autonomen Organe brachten die Katalanen gegen die Zentralregierung auf und erzürnten sämtliche Nachbarregionen des Baskenlandes. Zahlreiche Autonome Gemeinschaften schoben nun ihrerseits Forderungen nach, und der katalanische Regierungschef Pujol setzte sich an die Spitze der Unzufriedenen.

a) Das neue allgemeine Finanzierungssystem

Die Autonomen Gemeinschaften verfügten in der Vergangenheit nur über geringe Einnahmen aus Zuschlägen auf staatliche Steuern und über einige wenige, eher unergiebigere eigene Steuern. Von ihrem Steuererfindungsrecht machten sie nicht nur aus Mangel an fiskalpolitischer Phantasie kaum Gebrauch. Die Bevölkerung reagierte äußerst unwillig auf zusätzliche regionale Steuern. Zum ganz überwiegenden Teil waren die Regionen daher auf Finanzaufweisungen des Staates angewiesen (1994: 70 %)⁶³.

⁶³ Nimmt man die Ausgaben für die Systeme der sozialen Sicherheit (Seguridad Social) hinzu, so beträgt der staatliche Zuschuß rund 80 %; vgl. Ministerio para las Administra-

Dabei wurde mit immer neuen Finanzierungssystemen experimentiert, die sich in rascher Folge ablösten oder überlagerten.⁶⁴ Das Organgesetz zur Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften (abgek.: LOFCA), welches die Finanzverfassung des Autonomiestaates umreißt, sieht vor, daß über die Beteiligung der Autonomen Gemeinschaften an den Steuereinnahmen des Staates alle fünf Jahre neu verhandelt und die Zuweisungen des Staates vertraglich festgesetzt werden.

Für die Autonomen Gemeinschaften bedeuteten die wechselnden Rahmenbedingungen Planungsunsicherheit und dauerhafte Abhängigkeit. Ihre chronisch unzureichende Finanzausstattung schränkte ihren Handlungsspielraum planwidrig ein. Der Staat dagegen monierte, daß sich die Regionen in der Vergangenheit vor allem in der Rolle der Leistungs- und Wohlfahrtsverwaltung gefielen und sich wenig geneigt zeigten, steuerpolitische Verantwortung zu übernehmen.⁶⁵

Vor diesem Hintergrund wurde bereits im Oktober 1993 im Rat für Steuer- und Finanzpolitik (Consejo de Política Fiscal y Financiera), der sich aus dem Minister für die öffentlichen Verwaltungen sowie den Finanzministern des Staates und der Regionen zusammensetzt, vereinbart, daß der Fünfjahresvertrag 1992–1996 um eine zusätzliche Komponente ergänzt werde. Danach tritt der Staat, um die Einkommen der Autonomen Gemeinschaften aufzubessern, von 1994 an 15 % der Erträge der Einkommenssteuer (Impuesto sobre la renta de las personas físicas, IRPF) an die Regionen ab. Diese werden gleichzeitig in die fiskalpolitische Mitverantwortung genommen, indem sie sich an der Verwaltung der Einkommenssteuer beteiligen.⁶⁶

ciones Públicas: Libro blanco sobre financiación autonómica. Resumen, 26.4.1995; Übersichtsdarstellung für die Jahre 1994 und 1995 in: *El Mundo* 19.5.1995.

⁶⁴ Vgl. M. Medina Guerrero, La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, 1992. Einen anschaulichen Überblick mit zahlreichen aktuellen sozio-ökonomischen Daten vermittelt MAP (Anm. 4), Bd. 1, 171 ff. Im deutschen Schrifttum findet sich eine sehr detaillierte Darstellung bei: A. Hildenbrand, Die Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften, in: Nohlen/González Encinar (Anm. 15), 125 ff.

⁶⁵ Zu den Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten des Systems: Consultores de las administraciones públicas (Grupo Analistas Financieros Internacionales): La prorroga de los presupuestos del Estado y la financiación de las CC.AA., in: Cuadernos de Información económica, N. 104, 1995, 35 ff.; MAP, Libro blanco (Anm. 63), 1 f.

⁶⁶ Geregelt in: "Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas", das der Rat für Steuer- und Finanzpolitik am 7.10.1993 für den Zeitraum 1994 bis 1995 beschloß und am 3.10.1995 bis 1996 verlängerte.

Als die Katalanen 1996 nun die vorzeitige Regierungsumbildung in Madrid zum Anlaß nahmen, den doppelten Teil an der Einkommenssteuer für die Regionen zu fordern, hatte dies auch die Übernahme einer höheren fiskalischen Mitverantwortung durch die autonomen Parlamente zur Folge. Nach den neuen Vereinbarungen, welche das autonomiestaatliche Finanzwesen für den neuen Fünfjahreszeitraum 1997–2001 regeln, fließen den Autonomen Gemeinschaften zunächst 15 %, ab 1998, wenn ihnen allen die Zuständigkeit für das Erziehungswesen übertragen sein wird, 30 % des Einkommenssteueraufkommens zu; gleichzeitig aber werden sie mitverantwortlich für die Steuersätze: Der Staat bestimmt nur noch über 85 % des von den Steuerschuldnern zu versteuernden Einkommens; hinsichtlich der restlichen 15 % obliegt es den Autonomen Gemeinschaften künftig selbst, innerhalb gewisser Margen Steuersätze und Freibeträge festzulegen. Außerdem können die Regionen bei der Leitung und Kontrolle der staatlichen Finanzämter mitwirken, soweit diese die Einkommenssteuer erheben. Schließlich werden in dem Abkommen auch die Autonomen Gemeinschaften in die Verantwortung für die Erfüllung der sog. Maastricht-Kriterien genommen.⁶⁷

Das neue Finanzierungssystem stieß nicht auf einhellige Zustimmung. Die ärmeren Regionen mit geringem Einkommenssteueraufkommen rechneten mit finanziellen Nachteilen. Drei sozialistisch regierte Regionen⁶⁸ stimmten in der entscheidenden Sitzung des Rates für Steuer- und Finanzpolitik vom 23. September 1996 denn auch gegen das neue System. Da die Zentralregierung den Katalanen dessen Einführung vertraglich zugesichert hatte, mußte sie, um die Zustimmung einer ausreichenden Mehrheit der Regionen zur Einführung des neuen Systems zu gewinnen, ein umfassendes Garantieverprechen abgeben. Sie sicherte zu, die Risiken von Einnahmeverlusten, welche einzelne wirtschaftlich schwächere Regionen durch die neue Finanzierungsart möglicherweise erleiden, mit Hilfe von außerordentlichen Zuwendungen zu 90 % abzusichern. Außerdem stellt sie ab 1998 einen Solidaritätsfonds bereit, der bis zum Jahre 2001 die schrittweise Gleichstellung der Autonomen Gemeinschaften hinsichtlich der Pro-Kopf-Einnahmen herbeiführen soll.⁶⁹ Mit diesen Garantien versehen trat das namentlich von Katalonien angestrebte Finanzierungsverfahren in Geltung. Seine Umsetzung erfordert jedoch, daß es in

⁶⁷ Vgl. Ministerio de Economía y Hacienda, Presentación del proyecto de PGE 1997: XI. La financiación de los entes territoriales, 1996, 170.

⁶⁸ Andalusien, Kastilien-La Mancha und Extremadura.

⁶⁹ El País 24.9.1996.

jeder einzelnen Region von den zuständigen Gremien (Comisiones mixtas) angenommen wird.

b) Das erneuerte Wirtschaftsabkommen mit dem Baskenland

Nicht in das allgemeine Finanzierungssystem miteinbezogen sind seit jeher das Baskenland und Navarra. Deren historische, foralrechtlich begründeten Steuerprivilegien werden durch die erste Zusatzbestimmung zur Verfassung geschützt und in besonderen Finanzierungsregelungen aufrechterhalten. Weil sich die Volkspartei bei der Ministerpräsidentenwahl im Parlament auch der Stimmen der baskischen Nationalisten versichern wollte, schloß sie auch mit dem PNV einen Vertrag, wonach sie für das Versprechen der Stimmabgabe zugunsten Aznars dem Baskenland vorteilhaftere Finanzierungsmodalitäten einräumte.

Unter Berufung auf das Statut von Guernika sind die finanziellen Beziehungen zwischen dem Zentralstaat und dem Baskenland seit 120 Jahren in einem besonderen Wirtschaftsabkommen (*Concierto Economico*) geregelt. Danach verfügen die Organe der drei baskischen Provinzen (*Diputaciones forales*) Guipúzcoa, Alava und Vizcaya über nahezu die gesamte Steuerhoheit. Einen Teil der Steuererträge führen sie jährlich an die Regierung der sich aus diesen Gebieten zusammensetzenden Autonomen Gemeinschaft Baskenland ab. Zur Finanzierung der allgemeinen Staatsaufgaben trägt diese durch eine Zuweisung, den sog. *cupo*, an die Staatskasse bei. Diese Zuweisungen erscheinen im Staatshaushalt auf der Einnahmenseite. Über ihre Höhe wird alle fünf Jahre neu verhandelt und durch die sog. *Leyes Quinquenales* (Fünfjahresgesetze) Beschluß gefaßt.

In dem Regierungsbildungsvertrag vom 30. April 1996 bekräftigten beide Parteien den Fortbestand des *Concierto Economico*.⁷⁰ Der Zentralstaat räumte den "Institutionen der historischen Gebiete" nunmehr jedoch eine größere Gesetzgebungsautonomie bezüglich der Einkommenssteuer ein. Ferner sah der Vertrag bereits in allgemeiner Form die Übertragung zusätzlicher Steuergesetzgebungskompetenzen auf das Baskenland vor. Als die Zentralregierung schließlich im Herbst 1996 bei der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes für das kommende Jahr wegen der Mehrheitsverhältnisse im Parlament in Bedrängnis geriet und auf die Stimmen des PNV angewiesen war, bestand dieser auf einer Nachverhandlung des im April geschlossenen Vertrages.

⁷⁰ Der Vertrag ist abgedruckt in *El País* vom 2.5.96.

Die Basken setzten nicht nur durch, daß sie in ihrer Region Einkommenssteuersätze festlegen können, welche von den im übrigen Staatsgebiet zentral bestimmten Sätzen bis zu 20 % abweichen können. Zusätzlich erreichten sie, daß ihnen nach der Auflösung der entsprechenden staatlichen Finanzmonopole das Recht eingeräumt wird, sog. Sondersteuern auf Alkohol, Tabak und Brennstoffe zu erheben. Die Madrider Regierung zog außerdem ihre Klagen gegen das baskische Körperschaftssteuergesetz zurück, mit welchem das Baskenland zum Ärgernis der benachbarten Regionen den in ihm ansässigen Unternehmen besondere Steuervorteile gewährt.⁷¹

c) Offene Fragen

Die steuerlichen Sonderbestimmungen im Baskenland beunruhigten die benachbarten Regionen. Sie befürchteten die Entstehung eines baskischen Steuerparadieses und die Abwanderung der in ihnen ansässigen Unternehmen dorthin. Die Regierung versprach daher, zu gegebener Zeit auch ihnen die Gesetzgebung über die Körperschaftsteuer einzuräumen. Besonders ungehalten reagierten die Katalanen auf die bilateralen Vereinbarungen des Staates mit dem Baskenland. In den haushaltspolitischen Aufgeregtheiten des Herbstes 1996 überschlugen sich ihre Forderungen. Das gesamte Finanzierungssystem solle von neuem verhandelt und in einem umfassenden Finanzpakt besiegelt werden.⁷² Kurz darauf kündigte Pujol an, daß Katalonien ab dem Jahre 2001 auf ähnliche Bedingungen bestehen werde, wie sie das Foralregime dem Baskenland zuerkennt.⁷³ In jedem Falle müsse sofort die Gesetzgebung für die Sondersteuern allen Regionen eingeräumt werden.⁷⁴ Schließlich verlangte die Regierung in Barcelona, daß der Staat seine Investitionen in Katalonien entsprechend dem Anteil der Katalanen an der spanischen Bevölkerung erhöhe und in der Region jährlich 35 Mrd. Peseten (420 Mio. DM) mehr ausbebe.⁷⁵

Die finanzpolitischen Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit dem Regierungswechsel in Madrid und den Haushaltsverhandlungen des Jahres 1996 zeigen, daß um die Finanzverfassung des Autonomiestaates noch immer hart gerungen wird.

⁷¹ Vgl. El País 30.10.1996.

⁷² El País 6.10.1996.

⁷³ El País 9.10.1996.

⁷⁴ El País 27.10.1996.

⁷⁵ El País 31.10.1996.

5. Die Frage der Teilhabe der Regionen an der Willensbildung des Staates

Unklar stellt sich die innerhalb der autonomiestaatlichen Ordnung den Autonomen Gemeinschaften zukommende Mitwirkung bei der Willensbildung des Gesamtstaates dar. Die Verfassung richtete neben dem Abgeordnetenhaus (Congreso de los Diputados) als zweite Kammer den Senat (Senado) ein und überantwortete beiden Kammern als Vertretungen des Volkes die gesetzgebende Gewalt wie die Kontrolle der Regierung (Art. 66 SpVerf). Die Gewichte freilich verteilte sie eindeutig zugunsten der ersten. Das Abgeordnetenhaus allein wählt den Regierungschef, kann die Vertrauensfrage stellen und ihm nur ist die Regierung politisch verantwortlich (Art. 99, 112, 113, 114 SpVerf). Dem Senat räumt die Verfassung zwar das Recht zur Gesetzesinitiative und im Gesetzgebungsverfahren das Vetorecht ein; freilich kann sich das Abgeordnetenhaus mit absoluter Mehrheit, nach Ablauf von zwei Monaten auch mit einfacher Mehrheit darüber hinwegsetzen (Art. 90 SpVerf).

In der Staatspraxis trat der Senat bislang kaum hervor. Von seinem Vetorecht hat er nicht ein einziges Mal Gebrauch gemacht, wie er überhaupt dem Willen des Abgeordnetenhauses selten Alternativen entgegensetzen wußte.⁷⁶ Die politischen Zusammensetzungen der beiden Kammern entsprechen sich zu sehr, als daß die zweite zur ersten ein nennenswertes Gegengewicht bildete. Der Senat ist darum vielfach als unnützes und überflüssiges Organ kritisiert worden.⁷⁷ Nur andeutungsweise und in Ansätzen gibt die Verfassung zu erkennen, welche Rolle sie ihm wohl eigentlich zugedacht hatte.

Im ersten Absatz des Art. 69 SpVerf heißt es lapidar: "Der Senat ist die Kammer der territorialen Vertretung." Die folgenden Bestimmungen indes, welche seine Zusammensetzung regeln, lösen dieses Verfassungswort nach fast einhelliger Auffassung nicht ein.⁷⁸ Die überwiegende Zahl der Mitglieder, gegenwärtig 208 von 256, werden wie auch die Kongreßabgeordneten direkt vom Wahlvolk gewählt: vier Senatoren für jede Provinz,

⁷⁶ Vgl. A. Saiz Arnaiz, *El Senado y las Comunidades autónomas*. Revista Vasca de administración pública 1995, 299.

⁷⁷ Zur Kritik im einzelnen J.J. Solozábal Echavarría, *Presupuestos y límites de la reforma constitucional del Senado*, in: *Autonomies*. Revista catalana de derecho público 1995, 62.

⁷⁸ Repräsentativ: Saiz Arnaiz (Anm. 76), 293 f. m.w.N.; dagegen allerdings Solozábal Echavarría (Anm. 77), der die Probleme des Senats weniger auf die verfassungsmäßigen Unzulänglichkeiten zurückführt, als vielmehr den fehlenden politischen Willen, die vorhandenen Möglichkeiten zu nutzen, für sie verantwortlich macht (S. 75).

drei pro Hauptinsel, jeweils einer für die kleineren Inseln und zwei für jede der beiden afrikanischen Städte Ceuta und Melilla. Sie können darum im Grunde nicht als Vertreter ihrer jeweiligen Gebietskörperschaft aufgefaßt werden. Allein die verbleibenden übrigen Senatoren – zur Zeit 48 – sind gebietskörperschaftlich legitimiert. Sie werden indirekt von den Parlamenten der Autonomen Gemeinschaften gewählt. Jede Region benennt einen Senator sowie einen weiteren für jede Million Einwohner (Art. 69 SpVerf).⁷⁹

Der Senat kommt damit als potentielle Vertretung vor allem der Autonomen Gemeinschaften in Betracht. Einige weitere Bestimmungen der Verfassung weisen in diese Richtung. So werden dem Senat besondere Funktionen zugewiesen im Zusammenhang der Kooperationsverträge zwischen den Autonomen Gemeinschaften, der sie betreffenden Mittelverteilung des Interterritorialen Ausgleichsfonds oder der Ermächtigung zu Zwangsmaßnahmen gegen autonome Regierungen. Diese Funktionen haben bislang wenig oder keine praktische Bedeutung gewonnen. Sie sind indes wichtige Indizien und Argumente in der verfassungspolitischen Debatte, insofern sie Rückschlüsse auf die Intention des Verfassungsgebers zulassen. So zielen denn die Reformen, welche seit einigen Jahren im verfassungsrechtlichen Schrifttum wie in der Politik diskutiert werden, nahezu sämtlich darauf ab, den Senat insbesondere zu einer effektiven Vertretung der Autonomen Gemeinschaften weiterzuentwickeln, sowohl was seine Zusammensetzung als auch die Erweiterung seiner Rechte und Aufgaben betrifft.⁸⁰

Daß der Senat der Veränderung bedurfte, um der autonomiestaatlichen Ordnung besser gerecht zu werden, wurde spätestens 1994 allgemein anerkannt.⁸¹ Die damals angestrebte Verfassungsreform konnte jedoch bis

⁷⁹ Zur Zusammensetzung des Senats: Saiz Arnaiz (Anm. 76), 296 ff.

⁸⁰ Vgl. R. Punset Blanco, La territorialización del senado y la reforma de la constitución, REDC 1993, 81; M.R. Ripolles Serrano, La funcionalidad del senado en el estado de las autonomías, REDC 1993, 91; sehr konkrete Vorschläge legte vor kurzem ein katalanischer Verfassungsrechtler vor: E. Aja, Principales líneas de la reforma constitucional del Senado, in: Autonomies. Revista catalana de derecho público, 1995, 51 ff.; zur politischen Diskussion vgl. El País 14.10.1993; El País im Oktober 1994 mit zahlreichen Beiträgen zur großen Verfassungsdebatte über den Zustand des Autonomiestaates, die am 26.10.1994 im Senat abgehalten wurde.

⁸¹ Am 26.10.1994 fand in den Räumen des Senats eine große Aussprache über die künftige Rolle der zweiten Kammer statt. Dabei sprachen sich sowohl der spanische Ministerpräsident González als auch die überwiegende Mehrheit der Chefs der regionalen Regierungen für eine entsprechende Verfassungsänderung aus. Die Senatoren selbst waren damals fast einhellig der Ansicht, daß Änderungen notwendig seien, um die "Gebietskammer"

heute nicht verwirklicht werden, weil sich immer noch keine Lösung abzeichnet, die den Forderungen der Katalanen und Basken nach einer verfassungsrechtlichen Sonderstellung genüge. Der Senat selbst behalf sich einstweilen mit einer Neuregelung seiner Geschäftsordnung. 1994 schuf er aus seiner Mitte einen besonderen Ausschuß mit außergewöhnlichen Vollmachten, gleichsam einen "Senat im Senat" (Eliseo Aja): Der sog. "Generalausschuß der Autonomen Gemeinschaften" (Comisión General de las Comunidades Autónomas) setzt sich aus mindestens doppelt so vielen Mitgliedern wie die übrigen Ausschüsse (gegenwärtig 62) zusammen. An seinen Sitzungen können neben einem Vertreter der Staatsregierung auch Mitglieder der autonomen Regionalregierungen teilnehmen. Dem Ausschuß steht ein eigenes Recht zur Gesetzesinitiative zu. Außerdem befaßt er sich in besonderen Stellungnahmen mit zahlreichen die Autonomen Gemeinschaften betreffenden Fragen vor allem im Zusammenhang der Kompetenzübertragungen und des Staatshaushaltes.⁸²

Die grundsätzliche Reform des Senates bleibt einer künftigen Verfassungsänderung vorbehalten. Im spanischen Schrifttum werden dazu sehr unterschiedliche Modelle vorgeschlagen und diskutiert. Der Blick richtet sich dabei natürlich auch auf Erfahrungen im Ausland. Besonders genau beobachteten Spaniens Verfassungsrechtler das deutsche Bundesratsmodell. Nach Abwägung seiner Vor- und Nachteile lehnen auffallenderweise die meisten Beobachter seine Übernahme ab. Den Ausschlag dafür gibt vor allem die Bestellung der Bundesratsmitglieder durch die Landesregierungen. Die spanischen Autoren stimmen weitgehend darin überein, daß der Senat nicht in ähnlicher Weise von den regionalen Exekutiven beherrscht sein sollte.⁸³ Im übrigen wird geltend gemacht, daß das Bundesratsmodell die autonomiestaatliche Ordnung Spaniens sprengte.⁸⁴

(Cámara territorial) angemessener in den Autonomiestaat zu integrieren; vgl. Aja (Anm. 80), 51. Vgl. schon die Debatte der Comisión general de las Comunidades Autónomas, Sesión celebrada el lunes, 26 de septiembre de 1994, in: Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado. V Legislatura, Comisiones, N. 128, 1994.

⁸² Dazu im einzelnen: Saiz Arnaiz (Anm. 76), 305 ff.

⁸³ Vgl. J. Astola Madariaga, Las comunidades autónomas en la elaboración de la posición española ante la Unión Europea: una asignatura pendiente, in: Revista vasca de administración pública 1996, 107; Aja (Anm. 80), 58 ff.; Saiz Arnaiz (Anm. 76), 316 f.; Solozábal Echavarría (Anm. 77), 74 f.

⁸⁴ Vgl. Solozábal Echavarría (Anm. 77), 74.

IV. Die Neubestimmung der Integrationsgewalt

Die Anpassung des Autonomiestaates an die Bedingungen und Erfordernisse der europäischen Integration erwies sich in der Vergangenheit als ungewöhnlich schwierig. Die Verfassungs- und Statutgeber hatten es versäumt, spezifische Vorkehrungen zu treffen. So drohte sich die Autonomie, die den Regionen von Verfassungen wegen zugestanden wurde, im Prozeß der europäischen Integration wieder auszuzehren. Die Autonomen Gemeinschaften hatten aufgrund der verfassungsrechtlichen Lage einen schweren Stand gegenüber einer Zentralregierung, die mit Rückendeckung durch das Verfassungsgericht die europäischen Angelegenheiten nahezu vollständig an sich zog und damit erheblichen Einfluß auf die regionalen Zuständigkeitsbereiche gewann. Eine Reform der Verfassung, wie sie der neue Europaartikel des Grundgesetzes verwirklichte, ist noch nicht absehbar. Indes zeichnet sich durch die neuere verfassungsgerichtliche Rechtsprechung und vor allem durch die Vereinbarungen zwischen dem katalanischen Parteienbündnis CiU und der Zentralregierung eine Neubestimmung der Integrationsgewalt ab.

1. Die rezentralisierenden Folgen der europäischen Integration

Weder die spanische Verfassung noch die Autonomiestatute wurden rechtzeitig auf die spezifischen Rückwirkungen der europäischen Integration abgestellt. Die Mitwirkung der Autonomen Gemeinschaften an der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts und an der europapolitischen Willensbildung des Staates entbehrt einer besonderen verfassungs- oder statutarechtlichen Grundlage. Die Integrationsgewalt wurde von der auswärtigen Gewalt abgeleitet und damit in erster Linie vom Staat beansprucht. Dieser bestritt den Autonomen Gemeinschaften lange Zeit erfolgreich ein Mitspracherecht und dirigierte den innerstaatlichen Vollzug gemeinschaftlicher Rechtsakte bis in die Einzelheiten.

Nach Art. 149 I Nr. 3 SpVerf fallen die internationalen Beziehungen in die ausschließliche Zuständigkeit des Staates. Art. 93 SpVerf weist den zentralen Organen, Parlament und Regierung, überdies die alleinige Verantwortung für die Erfüllung internationaler Verträge und Beschlüsse zu. Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben bestimmten das Verfassungsgericht dazu, die große Mehrzahl der bei der Umsetzung des Gemein-

schaftsrechts hervorgetretenen Kompetenzkonflikte zugunsten des Staates zu entscheiden.⁸⁵

Streit entzündete sich zunächst an der Frage, wem der Vollzug gemeinschaftsrechtlicher Akte überhaupt zukäme. Aus den regionalen Autonomiestatuten, die in Kompetenzfragen immer neben der Verfassung heranzuziehen sind, ergibt sich dazu kein einheitliches Bild. Mit Ausnahme der Statute von La Rioja und Valencia nehmen zwar sämtliche regionalen Grundordnungen Bezug auf internationale Verträge und Übereinkommen. Nur 13 Autonomiestatute sehen indes ausdrücklich vor, daß der Autonomen Gemeinschaft die Ausführung der in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden internationalen Verträge und Übereinkommen obliegt. Acht Statute verlangen darüber hinaus, daß die Region über internationale Verhandlungen, die sie berühren können, informiert werde. Im Falle der Kanarischen Inseln müssen die autonomen Organe vor Vertragsschluß Gelegenheit zur Meinungsäußerung haben.

Aus den statutrechtlichen Bestimmungen wurde gefolgert, daß nur ein Teil der Autonomen Gemeinschaften von Verfassungen wegen für den normativen wie administrativen Vollzug von Gemeinschaftsrecht zuständig sei. Den regionalen Organen käme die Umsetzung daher nur unter dem Vorbehalt zu, daß und soweit der Staat sie ihnen durch Gesetz überträgt. Die Regierung in Madrid machte von dieser Möglichkeit mitunter Gebrauch und delegierte die Umsetzung von EG-Richtlinien durch ein Gesetz nach Art. 150 II SpVerf an die autonomen Instanzen.

Inzwischen setzt sich immer mehr die Auffassung durch, daß sich die Zuständigkeit der Autonomen Gemeinschaften für die Ausführung von Gemeinschaftsrecht aus ihren materiellen Kompetenzen herleite. Einer ausdrücklichen Ermächtigung in der Verfassung oder in den Statuten bedürfe es dazu nicht.⁸⁶ Das Verfassungsgericht bekräftigte in mehreren Entscheidungen, daß die aus der Umsetzung von Richtlinien entstehenden Kompetenzkonflikte nach den internen Zuständigkeitsnormen zu beurteilen seien.⁸⁷ Allerdings legt es strenge Maßstäbe an und sichert dem Staat zahlreiche Prärogativen.

Nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung müssen die Autonomen Gemeinschaften Eingriffe des Staates in ihren Zuständigkeitsbe-

⁸⁵ Vgl. L. Ortega Alvarez, El artículo 93 como título de competencia concurrente para los supuestos incumplimientos autonómicos de las obligaciones comunitarias, in: *Revista Española de Derecho Constitucional* 1987, 177.

⁸⁶ Vgl. zum Meinungsstand F. Rubio Llorente, Las comunidades autónomas y la Comunidad Europea, in: *Autonomías. Revista catalana de derecho público* 1995, 94 f.

⁸⁷ STC 252/1988, 76/1991, 115/1991, 236/1991, 79/1992, 117/1992.

reich dann hinnehmen wenn die zur Umsetzung von Richtlinien erlassenen staatlichen Normen einen gesamten Bereich grundlegend regeln (*cuando hayan de ser consideradas normas básicas de ordenación del sector*). Gleiches gilt, wenn eine staatliche Regelung für das gesamte Staatsgebiet aus Gründen der Koordination von Staat und Autonomen Gemeinschaften gerechtfertigt erscheint.⁸⁸ Das Verfassungsgericht hat diese Rechtsprechung über die Bereiche der staatlichen Grundlagenkompetenz (Kompetenzen des Staates über die Grundlagen) hinaus auf alle Bereiche der konkurrierenden Zuständigkeiten ausgedehnt.⁸⁹ Angesichts der Heterogenität der spanischen Kompetenzordnung läßt sich damit eine staatliche Zuständigkeit leicht begründen. In der Tat neigte der staatliche Gesetzgeber in der Vergangenheit dazu, den regionalen Parlamenten bis in die Einzelheiten vorzuschreiben, wie sie gemeinschaftliche Rechtsakte umzusetzen hätten, und behielt damit in der verfassungsgerichtlichen Auseinandersetzung meist Recht.⁹⁰

Noch weiter reichen die Einflußmöglichkeiten des Staates bei der administrativen Umsetzung von Gemeinschaftsrecht. Soweit ihm die Verfassung die Grundlagenkompetenz einräumt, kann diese im gemeinschaftsrechtlichen Zusammenhang ausnahmsweise sogar den Erlaß von Verwaltungsvorschriften rechtfertigen. Darüber hinaus hält das Verfassungsgericht staatliche Regelungen im Zuständigkeitsbereich der Autonomen Gemeinschaften schon dann für zulässig, wenn sie der Koordinierung, der Förderung, der Beurkundung oder der Oberaufsicht über den Vollzug durch die Autonomen Gemeinschaften dienen und geeignet erscheinen, die Erfüllung der gemeinschaftsrechtlichen Pflichten zu erfüllen. Wenn auch das Verfassungsgericht hervorhebt, daß die administrativen Zuständigkeiten der Regionen nicht gänzlich ausgehöhlt werden dürften, hat es doch eine erhebliche Rezentralisierung der Verwaltung im gemeinschaftsrechtlichen Zusammenhang zugelassen.⁹¹

2. Europapolitische Mitspracherechte der Regionen

Die Mitwirkung an der europapolitischen Willensbildung des Staates gewann für die spanischen Regionen angesichts der erheblichen Gefahren

⁸⁸ STC 79/1992.

⁸⁹ STC 90/1992.

⁹⁰ Vgl. F. Ruiz Ruiz, Las competencias de las comunidades autónomas en el desarrollo normativo y la ejecución del derecho comunitario europeo. Análisis de la jurisprudencia constitucional, in: Revista España de Derecho Constitucional 1995, 279 ff.

⁹¹ Vgl. *ibid.*, 301.

für ihre Autonomie einen außerordentlichen Stellenwert. Sie verlangten das Recht, die spanische Position maßgeblich mitzubestimmen, selbst in Brüssel vorstellig zu werden, im Ministerrat präsent zu sein und bei der Kommission zu eigenen Sondierungen vorzusprechen. Der Staat freilich beharrte mit Nachdruck auf seine alleinige Zuständigkeit für internationale Beziehungen sowie auf seine umfassende Integrationsgewalt und zeigte den Regionen gegenüber nur geringes Entgegenkommen.

Zahlreiche Versuche mit verschiedenen Regionenbeteiligungsverfahren sowie die Einrichtung von Koordinierungsgremien bis hin zur Bestellung eines Beobachters der Autonomen Gemeinschaften in Brüssel (nach dem Vorbild des deutschen Länderbeobachters) scheiterten.⁹² Sie stellten die Regionen hinsichtlich ihrer Reichweite und praktischen Wirksamkeit nicht zufrieden oder verlangten ihnen ein Maß an Selbstkoordinierung und abgestimmten Verhalten ab, zu dem sich insbesondere Katalanen und Basken nicht bereit fanden. Hinzu kommt, daß sich der spanische Senat nicht in ähnlicher Weise wie der deutsche Bundesrat als geeignet erwies, die regionalen Interessen zu bündeln und gegenüber dem Zentralstaat zu artikulieren.⁹³

1989 wurde innerhalb des Ministeriums für die öffentlichen Verwaltungen eine Sektorenkonferenz für Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaften (*Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*) eingerichtet, die Vertreter des Staates und der Regionen zu einem gegenseitigen Informationsaustausch zusammenführen sollte. Am 30. November 1994 verständigte sich diese Konferenz auf ein erstes formelles Verfahren zur Beteiligung der Autonomen Gemeinschaften an der europapolitischen Willensbildung des Staates. Das Verfahren war freilich nur schwer zu handhaben und ließ viele Fragen offen.⁹⁴ Das Baskenland scherte schließlich aus und verständigte sich am 30. November 1995 mit dem Staat auf einen bilateralen Kooperationsausschuß zur Behandlung der europäischen Angelegenheiten.⁹⁵

Die Vereinbarungen zwischen Aznar und Pujol sehen vor, die "Sektorenkonferenz für Europäische Angelegenheiten" auf eine neue Grundlage zu stellen und sie mit wirkungsvollen Instrumenten auszustatten. Gegen-

⁹² Vgl. Astola Madariaga (Anm. 83), 104; Rubio Llorente (Anm. 86), 99 ff.

⁹³ Darauf weist insbesondere Rubio Llorente hin (Anm. 86), 100.

⁹⁴ Die Geschichte der auf diesem Gebiet verfolgten Strategien dokumentiert: Ministerio para las administraciones públicas, *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, 1995, 125 ff.; vgl. auch Astola Madariaga (Anm. 83), 106 f.; Rubio Llorente (Anm. 86), 101 f.

⁹⁵ Dazu J. Astola Madariaga (Anm. 83), 108.

wärtig wird noch an den Plänen zur Umgestaltung gearbeitet. Die Überlegungen zielen dahin, die Konferenz in eine Querschnittsinstitution umzuwandeln, welche in Beziehung zu den übrigen Sektorenkonferenzen steht, wie sie inzwischen für alle wichtigen Ressorts als periodisch einzu berufende Konferenzen zwischen Ministern des Staates und den entsprechenden Ressortinhabern der Autonomen Gemeinschaften eingerichtet worden sind.⁹⁶

3. Regionale Präsenz in Brüssel

Wie viele andere europäische Regionen suchten auch die Autonomen Gemeinschaften, sich in Brüssel eigene Informationsquellen zu erschließen und die dortigen Entscheidungen mitzubeeinflussen. Eine offizielle Präsenz der spanischen Regionen in der europäischen Hauptstadt wollte die Regierung in Madrid allerdings nicht dulden. Als 1988 die baskische Regierung das Brüsseler Büro einer ihr gehörenden Gesellschaft zur Förderung der baskischen Industrie per Dekret dem Präsidenten unmittelbar unterstellte, griff die Zentralregierung ein und focht diese Eingliederung in die baskische Exekutive vor dem Verfassungsgericht an. Die Klage hatte nach Art. 161 II SpVerf zur Folge, daß Geltung und Anwendung des Dekrets bis zu der Entscheidung des Gerichts suspendiert wurden. Das Baskenland sah sich daraufhin gezwungen, das Büro weiterhin auf einer privatrechtlichen Grundlage zu unterhalten. Andere Regionen folgten seinem Beispiel. So fanden auch Katalonien, Murcia, Andalusien, Extremadura, Galizien, Kanarische Inseln, Valencia, Kastilien-Léon und Madrid an den verfassungsrechtlichen Barrieren vorbei Wege, auf denen sie Vertreter nach Brüssel entsandten. Sie gründeten dazu unter dem Deckmantel der Wirtschaftsförderung besondere Stiftungen, öffentliche Unternehmen oder Aktiengesellschaften oder aber quartierten ihre Leute, wie im Falle Kastilien-Léons, bei französischen Regionalbüros ein.

Unter dem Eindruck der europapolitischen Ambitionen der spanischen Regionen sowie zahlreicher Gebietskörperschaften anderer Mitgliedsstaaten fällte das Verfassungsgericht am 26. Mai 1994 ein bemerkenswertes Urteil. In seiner Entscheidung über die Klage der spanischen Regierung wies es deren verfassungsrechtliche Bedenken zurück und erklärte das Baskenland für zuständig, in Brüssel eine Außenstelle seiner Regierung zu

⁹⁶ Nach Informationen aus der Ständigen Vertretung Spaniens bei der Europäischen Union vom Januar 1997.

unterhalten.⁹⁷ Der Staat hatte geltend gemacht, daß es den Regionen nicht zukomme, direkte Beziehungen mit Organen der Europäischen Gemeinschaft zu unterhalten. Er betrachte das baskische Ansinnen als Übergriff in seinen Zuständigkeitsbereich und berief sich dabei auf Art. 149 SpVerf, der ihm die ausschließliche Kompetenz für die internationalen Beziehungen sichert. Das Verfassungsgericht nahm diese Argumentation zum Anlaß für eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit dem Begriff der internationalen Beziehungen. Es befand, daß die Europäischen Gemeinschaften eine Rechtsordnung hervorgebracht hätten, welche nicht mehr als internationale Beziehungen im traditionellen Sinne begriffen werden könne. Vielmehr sei diese Rechtsordnung in gewisser Weise als eine "interne" zu verstehen.

Das Verfassungsgericht vermochte von diesem Standpunkt aus keinen Übergriff des Baskenlandes in die Zuständigkeit des Staates für internationale Beziehungen zu erkennen. Solange sich die Regionen innerhalb ihrer Zuständigkeiten bewegten, könnten sie ihre Interessen auch in Brüssel verfolgen und dazu in Kontakt mit den europäischen Institutionen treten. Das Gericht scheint damit von seiner bisherigen strikten Linie abzurücken und der Auffassung zuzuneigen, daß die Integrationsgewalt jedenfalls nicht ausschließlich dem Staat vorbehalten sei. Es anerkannte das Interesse der Regionen, in Brüssel präsent zu sein, Informationen zu gewinnen, auf gemeinschaftliche Rechtsakte hinzuwirken, für legitim und mit der Verfassung vereinbar.

Das höchste Gericht Spaniens legte damit unerwartet eine für unverrückbar gehaltene verfassungsrechtliche Schranke nieder. Ungehindert zogen daraufhin mehrere Dutzend offizielle Vertreter Autonomer Gemeinschaften nach Brüssel und richteten dort Büros ihrer Regierungen ein. Vorhandene Niederlassungen wurden erweitert und veränderten ihren Charakter. Wirtschaftsförderungsagenturen verwandelten sich zu Außenstellen der regionalen Regierungen. Inzwischen unterhalten nahezu sämtliche Regionen eigene Vertretungen am Sitz der EG-Kommission.

Die Brüsseler Büros sammeln Informationen, werten sie aus und leiten sie an die regionalen Hauptstädte weiter. Seit September 1996 verfügen sie über eine privilegierte Informationsquelle. Auf der Grundlage der Vereinbarungen zwischen Aznar und Pujol einigte sich die Konferenz für Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaften (*Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*) auf ihrer Sitzung vom 22. Juli 1996 auf die Einrichtung eines sog. Rates für autonomiestaatliche An-

⁹⁷ STC 165/1994.

gelegenheiten (Consejería para Asuntos Autonómicos) innerhalb der Ständigen Vertretung Spaniens bei der Europäischen Union.⁹⁸ Seit September 1996 ist die Abteilung, die funktionell dem Ministerium für die öffentlichen Verwaltungen eingegliedert ist, mit einem Referenten und einer Schreibkraft besetzt. Der vom spanischen Außenminister ernannte Attaché im Range eines Botschaftsrates ist ausschließlich zuständig für die Beziehungen zu den Büros der Autonomen Gemeinschaften und ihre Versorgung mit Informationen. Dazu ist er innerhalb der spanischen Delegation zur Teilnahme an allen Sitzungen berechtigt, in denen Themen behandelt werden, welche die Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaften berühren.⁹⁹

Gegenwärtige Überlegungen zielen dahin, die Autonomen Gemeinschaften zu Verhandlungen in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates hinzuzuziehen, wenn dort Maßnahmen in Frage stehen, für die sie innerstaatlich zuständig wären oder die für sie von besonderem Interesse sind.¹⁰⁰ Die spanischen Regionen sollen insofern den deutschen Ländern gleichgestellt werden, denen Art. 23 VI GG und § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 entsprechende Rechte einräumt.

V. Der Autonomiestaat als Modell

Die autonomiestaatliche Ordnung Spaniens stellt heute neben dem belgischen Staatswesen die modernste und innovativste Gebietsorganisation Europas dar. Anders als die ungewöhnlich komplizierte Staatskonstruktion Belgiens, die ganz auf das schwierige Beziehungssystem von Regionen und divergierenden Kulturgemeinschaften zugeschnitten ist, empfiehlt sich die spanische Erfindung als Leitbild für die Autonomieprozesse, die sich in Portugal, Italien, Großbritannien und anderswo abzeichnen. Vorbildlich führt sie vor, wie sich ein streng unitarisches und kompaktes Staatswesen schrittweise und behutsam auflockern läßt, ohne daß es in Auflösung und Chaos verfällt, wie sich regionalistische und separatistische Strömungen in verfassungsmäßige Bahnen leiten lassen.

⁹⁸ Die Vereinbarung ist abgedruckt in BOE N. 302, 16.12.1996.

⁹⁹ Die wenigen Kompetenzen sind geregelt in: Real Decreto 2105/1996 de 20 de septiembre; BOE N. 229, 21/09/1996.

¹⁰⁰ Nach Informationen aus der Ständigen Vertretung Spaniens bei der Europäischen Union vom Januar 1997.

Die in der spanischen Verfassung statuierte Gebietsorganisation weist gewiß mancherlei technische Mängel, Lücken und Ungenauigkeiten auf. Die Schwierigkeiten im Vollzug, namentlich der Kompetenzordnung, förderten sie zutage und beschäftigten über die Maßen das Verfassungsgericht.¹⁰¹ Ebenso wie die zahlreichen ausfüllungsbedürftigen Rahmenregelungen aber boten sie von vornherein reiche Möglichkeiten zu abändernder und fortbildender Auslegung. Die politischen Kräfte auf den verschiedenen Staatsebenen nutzten sie, kontrolliert und unterstützt von Rechtsprechung und Lehre, zu einer beispielhaften rechtsschöpferischen Leistung. Wie sie sich gegenwärtig ausbildet und abrundet, kann die spanische Gebietsordnung als geglückte Alternative zum Bundesstaat deutscher Prägung angesehen werden. Worin unterscheiden sich die beiden Modelle?

1. Die Abgrenzung zum Bundesstaat

Die staatstheoretische Abgrenzung des spanischen Autonomiestaates zum deutschen Bundesstaat läßt sich nicht mittels einer scharfen Trennlinie, immerhin aber an einigen charakteristischen Punkten vornehmen.¹⁰²

Das Moment des Unvollendeten und noch zu Verfassenden ist in jenem weit stärker angelegt als in diesem. Sichtbar wird dies vor allem bei der Kompetenzverteilung. Sie ist im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland der Idee nach lückenlos vorgegeben. Die Zuständigkeiten werden Bund und Ländern über ein systematisches Ineinandergreifen von Generalklauseln und Enumerationen zugewiesen, was es jederzeit erlaubt, auch neuartige Staatsfunktionen der einen oder der anderen Staatsebene zuzuweisen. Wenn sich unvorhergesehene Aufgaben stellen, tritt die generelle Regelung des Art. 30 GG ein, wonach die Länder zuständig sind.¹⁰³ Dagegen verzichtet das spanische Autonomieprinzip gerade auch bei der Kompetenzverteilung auf eine endgültige Zuweisung und Regelung. Die Verfassung überläßt es den politischen Kräften, die Kompetenzgewichtung auszutarieren. Art. 150 SpVerf weist hierfür verschiedene Wege. Selbst Aufgaben und Funktionen, die nach der Verfassung aus-

¹⁰¹ Vgl. Wiedmann (Anm. 2), 181, 201 ff.

¹⁰² Dazu näher: Wiedmann (Anm. 2), Vergleichender Generalbericht, S. 270 – 278. Die dortigen Aussagen hat der Autor in gekürzter Form übernommen und an einigen Stellen präzisiert.

¹⁰³ Vgl. J. Isensee, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.) Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 4, 623 ff.

drücklich dem Staat vorbehalten sind, können den Autonomen Gemeinschaften auf verfassungsmäßigem Wege künftig übertragen werden.¹⁰⁴ Die spanische Verfassung gestaltet die Zuständigkeitsverteilung veränderlich und disponibel, wohingegen nach deutschem Recht Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern auch mit Zustimmung der Beteiligten nicht zulässig sind.¹⁰⁵

Anders als dem Bundesstaat liegt dem Autonomiestaat nicht die Vorstellung eines freiwilligen Zusammenschlusses gleichberechtigter Einzelstaaten unter Beibehaltung ihrer staatlichen Individualität zugrunde. Vielmehr ermöglicht und organisiert er die partielle Desintegration eines Einheitsstaates zu einem lockeren Verband autonomer Gebietskörperschaften. Die autonomiestaatliche Verfassung geht dabei von dem Bedürfnis nach speziellen und unterschiedlichen Lösungen für die einzelnen Teile des Staatsgebiets aus. Grundsätzlich billigt sie – jedenfalls in einem gewissen Rahmen – jeder Region diejenige Reichweite an Selbstregierung zu, die sie selbst für sich beansprucht und zu der sie sich in der Lage sieht. Der Autonomieprozeß beruht zur Gänze auf Freiwilligkeit und ist von Anfang an offen angelegt gewesen, sowohl in territorialer Dimension, was seine Ausdehnung von den historischen Regionen auf das übrige Staatsgebiet betrifft, als auch in der Tiefendimension: im Grad der jeweils zu erlangenden Autonomie. Im Unterschied zu den Ländern sind die Autonomen Gemeinschaften also nicht gleichsam ihrer Natur nach autonom, und es besteht unter ihnen auch nicht notwendig staats- und autonomierechtliche Gleichheit, wie sie der deutsche Föderalismus kennt.

Während nach dem Grundgesetz die deutschen Länder zur Wahrnehmung der ihnen zugewiesenen Zuständigkeiten verpflichtet sind, versteht die spanische Verfassung den Kompetenzkatalog des Art. 148 ausdrücklich als Angebot an die Autonomen Gemeinschaften. Es stand diesen bei ihrer Statutgebung offen, welche der für sie in Frage kommenden Zuständigkeiten sie in ihre Autonomiestatute übernahmen. Sie konnten dabei individuelle regionale Bedürfnisse ebenso berücksichtigen wie es ihnen möglich war, dem von Region zu Region unterschiedlich ausgeprägten Selbstbewußtsein der Führungseliten Rechnung zu tragen. Dieses sog. dispositive Prinzip in der spanischen Verfassung war notwendig angesichts so unterschiedlich gearteter politischer Temperamente und Selbstbestimmungswillen, wie sie etwa im Baskenland einerseits und in Kastilien-La Mancha andererseits anzutreffen waren. Daß sich bei den regiona-

¹⁰⁴ López Guerra [u. a.] (Anm. 39), 334.

¹⁰⁵ Vgl. BVerfGE 63, 1 (369 f.).

len Autonomiestatuten eine Angleichung abzeichnet, war in der Verfassung weder vorgegeben noch ausgeschlossen. Sie entspricht vielmehr dem in der Staatspraxis aufgetretenen Bedürfnis nach einer gewissen Harmonisierung der regionalen Zuständigkeiten.

Häufig sind die Unterschiede zwischen Autonomiestaat und Bundesstaat nur im Verfassungstext mit Bestimmtheit auszumachen, während in der Verfassungsrealität die Unterschiede bis zur Unkenntlichkeit verwischt. Der Grund dafür liegt in der Entstehungsgeschichte der spanischen Autonomieverfassung. Sie wurde durch umfassende und gründliche Studien des deutschen Bundesstaates und seiner gesamten Entwicklung bis Ende der siebziger Jahre vorbereitet.¹⁰⁶ Der Verfassungsgesetzgeber von 1978 rezipierte Elemente der bundesstaatlichen Ordnung, soweit sie ihm praktisch erschienen. Dabei schrieb er aber nicht einfach föderale Vorschriften des Grundgesetzes ab. Der spanischen Verfassungsgebung gelang vielmehr eine gebietsorganisatorische Weiterentwicklung durch Verarbeitung föderaler Verfassungswirklichkeit in Deutschland. Trotz äußerer Unterschiede im Verfassungstext finden sich daher in beiden Staaten analoge Erscheinungen. Es ist eine Frage der Wertung, ob man diese dogmatisch auseinanderhält, oder sie in ihrem rechtlichen Stellenwert gleichsetzt. Einige der Grenzbereiche seien hier als Beispiele genannt.

Das Grundgesetz wird überwiegend dahin interpretiert, daß es an der aus dem 19. Jahrhundert überlieferten Vorstellung festhalte, die Länder seien "Staaten". Im bundesstaatlichen Funktionszusammenhang kommt dieser rechtlichen Qualitätszuschreibung kaum praktische Bedeutung zu, da das Grundgesetz das Verhältnis von Bund und Ländern in umfassender Weise regelt und darüber hinaus für juristische Folgerungen aus dem Staatsbegriff keinen Raum läßt. Inwiefern die einzelnen Länder über ihre Funktion als Strukturelemente des Gesamtstaates hinaus als "Staaten" verstanden werden können, gilt denn auch in der deutschen Lehre als in hohem Maße rechtfertigungsbedürftig.¹⁰⁷ In der spanischen Verfassung wird demgegenüber klar, daß die Autonomen Gemeinschaften zwar Staatscharakter besitzen, insofern sie Organe des Staates sind, nicht aber selbst als Staaten figurieren. Da die Autonomen Gemeinschaften, wie die Bundesländer, über eigene Parlamente, Regierungen, Gesetzgebungsbefugnisse, Organisations-, Verwaltungs- und Finanzhoheit verfügen,

¹⁰⁶ Vgl. P. Cruz Villalón, Landesbericht Spanien, in: Starck (Anm. 8), 213 ff.

¹⁰⁷ Vgl. den von J. Isensee geführten Nachweis der drei Staatselemente Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt auf den beiden "föderativen Staatsebenen" mit dem Ergebnis, die Länder seien "Staaten nach Maßgabe des Grundgesetzes": Isensee (Anm. 103), 528 ff., 552 ff.

selbst Organisationskompetenzen im Bereich der Justiz wahrnehmen und schließlich eigene Amtssprachen, Flaggen und Embleme kennen, fällt es schwer, darzulegen, worin sich die Staatlichkeit der Länder vom Status der Autonomen Gemeinschaften tatsächlich abhebt.

Im Rahmen ihrer Verfassungsautonomie steht es den deutschen Ländern frei, ihre politische Existenz in eigenen Verfassungen zu ordnen. Im Unterschied dazu sind die Autonomen Gemeinschaften nicht fähig, aus eigener Macht die Ziele und Grenzen ihrer autonomen Gewalt verfassungsrechtlich festzulegen. Ihre Statuten bedürfen der Zustimmung des zentralstaatlichen Gesetzgebers. Freilich wird dieser Unterschied dadurch relativiert, daß auch den Ländern die politischen Grundentscheidungen durch Art. 28 GG vorgegeben sind, daß grundgesetzliche Bestimmungen (Art. 1 III, 20 II und III, 21, 26, 33, 34 GG) in vielen Bereichen auf das Landesverfassungsrecht durchgreifen und daß den Landesverfassungen insgesamt nur eine geringe praktische Bedeutung zukommt.¹⁰⁸ Dies hat seinen Grund vor allem darin, daß die für den Bundesstaat wichtigen Fragen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ausschließlich in der Bundesverfassung geregelt sind. Demgegenüber stehen die Autonomiestatute als primäre Quelle für die Frage nach den regionalen Zuständigkeiten im Zentrum des politischen Geschehens.

Nach der Vorstellung des Grundgesetzes sind die Landesregierungen nicht Organe des Bundes, sondern der Länder als diesem gegenüber selbständige Körperschaften. Entsprechend werden die Landesregierungen wie die übrigen Landesorgane von den Landesverfassungen unabhängig von der Bundesverfassung konstituiert. Gleichwohl sind sie in die Bundesgewalt integriert. So setzt sich nach Art. 51 GG der Bundesrat aus Mitgliedern der Regierungen der Länder zusammen. Gemäß Art. 57 GG wird der Bundespräsident durch den Präsidenten des Bundesrates vertreten. Die Mitwirkung der Länder an der Bundesgewalt über den Bundesrat hat in der Vergangenheit ständig an Bedeutung gewonnen. Die spanische Verfassung trägt dieser für das Funktionieren des politischen Systems entscheidenden Verschränkung von regionaler und zentraler Gewalt dadurch Rechnung, daß sie die obersten Organe der Autonomen Gemeinschaften in ihren Grundzügen rechtlich verfaßt. Zentrale wie regionale Organe werden als solche eines einheitlich gedachten Staates verstanden. Dies kommt namentlich auch darin zum Ausdruck, daß die Präsidenten der Autonomen Gemeinschaften zwar von den autonomen Parlamenten

¹⁰⁸ Vgl. W. Graf Vitzthum, Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, VVDStRL 46 (1988), 11 ff., 22 ff.

gewählt, jedoch vom König als dem Oberhaupt des Gesamtstaates ernannt werden.¹⁰⁹ In der politischen Praxis allerdings fällt dieser staats-theoretische Unterschied zwischen der deutschen und spanischen Territorialordnung nicht auf.

2. Der Autonomiestaat als Alternative zum Bundesstaat

In der Gewährleistung politischer Autonomie, ohne an die Souveränitätsfrage zu rühren, liegt vielleicht einer der größten verfassungstheoretischen und -politischen Vorzüge des spanischen Autonomiemodells. Dadurch erhöht sich seine Akzeptanz überall dort, wo aus staatsethischen und staatsrechtlichen Gründen die nationale Souveränität tabu ist. Überzeugender noch stellen sich die verfahrens- und organisations-technischen Qualitäten dar. Der planmäßige Umbau des von regionalistischen Kräften erschütterten Einheitsstaates zu einem politisch gefestigten Gemeinwesen autonomer Regionen kann als staatsarchitektonisches Meisterwerk gelten. Erfolgreich organisiert der Autonomiestaat das Zusammenwirken national und regional unterschiedlicher Identitäten in derselben Einheit. Die autonomiestaatliche Ordnung Spaniens bewältigte damit staatsorganisatorische Aufgaben, wie sie gegenwärtig in mindestens einem halben Dutzend weiterer Staaten Europas noch immer ungelöst sind.

In auffallender Weise gleichen die nationalen und regionalen Befindlichkeiten Großbritanniens der Situation in Spanien. Dort wie hier stellten namentlich zwei Volksgruppen die Einheit des Staates in Frage. Der schottische und walisische Nationalismus wurzeln in ähnlicher Weise wie der katalanische und baskische in der Überlieferung eigener Geschichte und Institutionen, eigenen Rechtes, eigener Sprache oder Kultur. Wie in Spanien widersetzten sich traditionell konservative Regierungen dem immer offenkundigeren Verlangen nach Verfassungswandel, nach Autonomierechten für einzelne Regionen.¹¹⁰ Die britischen Oppositionsparteien

¹⁰⁹ Vgl. das für sämtliche Autonome Gemeinschaften maßgeblich gewordene Modell des Art. 152 I SpVerf; López Guerra [u. a.] (Anm. 39), 361 ff.

¹¹⁰ Diese Forderungen drücken sich in jüngerer Zeit auch in zahlreichen Entwürfen für eine neue, geschriebene Verfassung aus, welche für die Nationen und Regionen des Vereinigten Königreichs politische Autonomie vorsehen; vgl. Ch. Starck, Eine Verfassung für das Vereinigte Königreich?, in: AöR 1994, 630.

zielen in weitgehender Übereinstimmung auf *devolution* für Schottland und Wales.¹¹¹ Die führende unter ihnen, Labour, stellt den Schotten ein eigenes Parlament und Wales eine beratende Versammlung in Aussicht. Mittelfristig faßt sie die Regionalisierung des gesamten Landes ins Auge, mithin ein System abgestufter Autonomie.

Im Norden Italiens wächst der Unmut über die wirtschaftspolitische Fremdbestimmung durch die Zentralregierung zu einer bedrohlichen Stimmung an. Das Zugeständnis einer gegenüber dem bisherigen Status deutlich umfassenderen Autonomie für die nördlichen und vor allem nord-östlichen Regionen entwickelt sich zu einer Existenzfrage für den italienischen Staat.¹¹² Seit 1994 versichern die Regierungen in Rom, von den Ministerpräsidenten Silvio Berlusconi bis hin zu Romano Prodi, das Staatswesen in einem föderalen Sinne neu zu ordnen. Ein radikaler Bruch mit den fundamentalen Prinzipien des politischen Systems ist gegenwärtig freilich kaum zu erwarten. Wahrscheinlicher erscheint ein Ausbau der in der Verfassung bereits angelegten Autonomieordnung, für den bereits konkrete Pläne vorliegen.¹¹³ Auch hier stehen die Staatsplaner vor der Aufgabe, die Autonomieordnung variabel zu gestalten. Es fordert die ganze Staatskunst, den wirtschaftlich prosperierenden Regionen im Norden das Maß an Selbstbestimmung zu überlassen, das sie für sich reklamieren, ohne den Staat damit einer Zerreißprobe auszusetzen, oder den Mezzogiorno einfach seinem Schicksal zu überlassen.

Die portugiesische Verfassung kam den Forderungen nach Selbstbestimmungsrechten für die Inselgruppen Madeira und Azoren mit ausgeprägten Autonomierechten speziell für diese Gebiete entgegen. 1989 schließlich wurde in die Verfassung ein Programm geschrieben, welches die gesetzliche Errichtung autonomer Verwaltungsregionen auf dem Fest-

¹¹¹ Die Debatte erlebte ihren jüngsten Höhepunkt, als Labour-Führer Tony Blair seine Pläne zur Regionalisierung Großbritanniens präziserte, vgl. britische Zeitungen im Juli 1996.

¹¹² Gemeint sind im einzelnen Venetien, Lombardei, Piemont, Ligurien und Emilia-Romagna sowie die bereits autonomierechtlich privilegierten Regionen Aostatal, Trient und Friaul-Julisch-Venetien. Sie umfassen das Gebiet, das Umberto Bossi am 15.9.1996 als unabhängige Republik "Padonia" ausrief. Die separatistischen Gebärden der Lega Nord dürften einem taktischen Kalkül entspringen. Ihre Strategie zielt dagegen auf eine Föderalisierung Italiens.

¹¹³ Die Reformvorschläge der Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, in der Italiens angesehenste Verfassungsrechtler mitgewirkt haben, wurden veröffentlicht von: S. Cassese/A.G. Arabia, *L'amministrazione e la Costituzione. Proposte per la costituzione*. Vgl. dazu M. Beltrán de Felipe, *Anotaciones a una propuesta de reforma de la constitución italiana*, in: *Revista de Administración Pública* 1995, 475 ff., insbes. 486 ff.

land vorsah. Freilich dauerte es sieben Jahre bis sich die politische Kraft zu seiner Realisierung fand. Im Frühjahr 1996 löste die neue sozialistische Regierung Antonio Guterres' ihr Wahlversprechen ein und leitete die Einrichtung von neun festländischen Regionen mit eigenen Verwaltungsbefugnissen in die Wege.¹¹⁴ Wie Spanien unternimmt Portugal damit den Versuch, den innerhalb des Staatsgebiets unterschiedlich auftretenden Autonomiebestrebungen durch graduell abgestufte Autonomieregime Rechnung zu tragen.

In kleinerem Maßstab finden sich vielerorts ähnliche Konstellationen. In Frankreich strapazieren die von korsischer Seite geforderten Sonderrechte¹¹⁵ für die Insel das Verfassungsprinzip der "unteilbaren" Republik; das Verfassungsgericht vereitelte einstweilen die vom Gesetzgeber beabsichtigte Anerkennung des "peuple corse" (korsisches Volk), hielt es aber grundsätzlich für mit der Verfassung vereinbar, durch Sonderstatute den sozialen, geographischen oder historischen Besonderheiten einzelner Landesteile Rechnung zu tragen. Im Süden Schwedens kämpft die kleine Volksgruppe der Schonen für die rechtliche Anerkennung seines politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Andersseins. Die Samen (Lappen) schließlich, ein bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts unterdrücktes Volk im Norden Skandinaviens, traten in der Vergangenheit beharrlich für ihre Selbstbestimmungsrechte ein, bis ihnen Norwegen 1989 ein eigenes Parlament, den Samediggi, zugestand.

Das spanische Autonomiemodell läßt sich gewiß nicht ohne weiteres und in vollem Umfang auf sämtliche der aufgezeigten Verhältnisse übertragen. Auch ist die Rezeption eines fremden Rechts, wie Paul Koschaker gezeigt hat, letztlich nicht nur eine "Qualitätsfrage", sondern immer auch eine "Machtfrage":¹¹⁶ Ausstrahlungskraft und geistige Autorität eines Rechts hängen mit davon ab, ob es das Recht einer starken politischen oder wirtschaftlichen Macht ist. Dies mag zum Teil den enormen Einfluß erklären, den das deutsche Grundgesetz auf Verfassungsentwicklungen im Ausland nahm.¹¹⁷ Seine föderale Ordnung fasziniert Staatsplaner auf der ganzen Welt nicht zuletzt, weil sie die staatliche Organisation wirtschaftlich starker Einheiten, der Länder, darstellt. Freilich wurzelt der Föderalismus des Grundgesetzes tief in den politischen Verhältnissen Deutsch-

¹¹⁴ Vgl. El País 4.5.1996.

¹¹⁵ Privilegiertes Autonomiestatut nach dem Vorbild der Überseegebiete, die über Gesetzgebungsbefugnisse verfügen, Anerkennung des korsischen Volkes, Auflösung der Département-Räte.

¹¹⁶ Vgl. Paul Koschaker, Europa und das römische Recht, 1953, 136 ff.

¹¹⁷ Dazu Starck (Anm. 8).

lands und beruht auf der Vorstellung eines Zusammenschlusses ursprünglich souveräner Staaten. Er entspricht darum in der Regel nicht den realen Gegebenheiten und staatsethischen Überzeugungen in traditionell zentralistischen Einheitsstaaten. Überdies steht der Rezeption des bundesstaatlichen Modells vielerorts ein antiföderalistisches Ressentiment entgegen.¹¹⁸ So wurden denn einzelne föderative Techniken des Grundgesetzes in ausländische Rechte übernommen, nirgends aber das bundesstaatliche System.¹¹⁹

Das spanische Autonomiemodell weist den Vorzug auf, daß es neben den Ergebnissen der eigenen autonomiestaatlichen Entwicklung zahlreiche gebietsorganisatorische Errungenschaften Frankreichs, Italiens und Deutschlands in sich aufgenommen hat. Nach deren gründlichem Studium sind in die gegenwärtige Autonomieverfassung viele der dortigen Erfahrungen miteingeflossen. Sie zeichnet sich durch ein hohes Maß an Elastizität und Flexibilität aus und gewinnt dadurch besondere Qualität. Wie kein anderes erscheint darum das spanische Modell geeignet, der politischen Dezentralisierung und regionalen Ausdifferenzierung unitarischer Staaten europaweit zum Durchbruch zu verhelfen.

Summary¹²⁰

The Political Invention of the Autonomy-State in Spain

A Governmental Alternative to the Federal State

The 1996 change of government in Spain required important concessions of the new Prime Minister Aznar to some regional parties. Prevalent were changes of the government organization in favour of the politically autonomous regions. This article tries to interpret the governmental agreements concluded particularly with Jordi Pujol, the Catalan head of government, in the light of the recent constitutional history of Spain. It shows how the development of the Spanish constitution resulted in a *sui generis* regional state organization – despite federal characteristics.

¹¹⁸ Das antiföderalistische Ressentiment lebt etwa fort in Spanien, Italien, Frankreich oder Großbritannien, vgl. Wiedmann (Anm. 2), 72, 102, 116, 159, 177; J. Isensee, Der Föderalismus und der Verfassungsstaat der Gegenwart, AöR 1990, 248.

¹¹⁹ Vgl. die Landesberichte bei Starck (Anm. 8).

¹²⁰ Summary by the author.

According to agreements with some regional parties, whose votes Aznar needed for his election as Prime Minister in parliament, the responsibility for important areas of employment policy as well as for harbour administration is transferred to the politically autonomous regions. The central government in Madrid loses influence on the already decentralized administrations through the abolition of provincial governors. The freedom of action of the central government negotiators in Brussels will be restricted, as the representatives of the regions will assert rights of co-determination in European affairs. Above all, however, the central state loses financial power: The share of revenue from income tax, which will be transferred from central to regional government budgets, will increase from 15 to 30 %. The regions themselves take over responsibility for some parts of tax legislation.

The arrangements of April 1996 form part of a long process leading towards regional autonomy which fundamentally changed the Spanish governmental system after Franco's death. Since the democratic constitution of Spain of 1978 conceded nationalities and regions the right of autonomy, both vied with the central government in Madrid for competences and control over administrative institutions. The new regional governments again and again disputed the central government's sovereign rights and negotiated successfully for revenue from taxation.

During recent years, Spain's autonomous regions have acquired increased power – due to successive agreements on autonomy and transfers of finances – in a way which in Europe is only comparable to the regional subsystems of Belgium and Germany. The Spanish system of regional government was partly modelled on the federal organization of the German constitution. Nevertheless, the historical, legal and political situation in Spain does not indicate that the autonomy process amounts to a copy of German federalism.

As a modern and forward-looking model of state organization, the Spanish system of autonomous regional government accommodates the substantial differences in regional characteristics of the country, found on the one hand in regions with a long autonomous tradition, such as Catalonia and the Basque region, and in more centralist-minded parts of the country on the other hand. This constructed system is in a way that requires the agreement of the central and regional governments for further development and adaptation to the political, economic and cultural needs which vary from region to region. Especially for this reason the Spanish model represents an advantageous alternative to the federal system of government. It allows – having regard for the different political temperaments prevailing in the country – for a gradual and partial transition from a unitary state to a political system which comprises of differing autonomous regions. Thus, the Spanish system of regional government can serve as an example for the constitutional reforms facing Italy, Portugal, the United Kingdom or other countries.