



Schriften der
Deutsch-Spanischen
Juristenvereinigung

Band 34

Alexander Tacer

Die territoriale Struktur Spaniens

Der Weg zum asymmetrischen Föderalismus



PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Einleitung

I. Problemaufriss und Zielsetzung

Blickt man auf die Entwicklung, die Spanien in den letzten gut dreißig Jahren genommen hat, so lässt sich von einer Erfolgsgeschichte sprechen. Spanien ist nach Überwindung der Diktatur unter Franco zielstrebig den Weg in Richtung einer gefestigten und stabilen Demokratie gegangen. Dazu hat sicherlich die Verfassung von 1978 beigetragen, die eine moderne Verfassung darstellt und gemeinhin als „gelingen“ bewertet wird. Hinzu kommt, dass die spanische Staatsrechtslehre, das Verfassungsgericht in Madrid und nicht zuletzt König Juan Carlos I. innerhalb Spaniens und über Spaniens Grenzen hinaus über hohes Ansehen verfügen. Letztgenannter hat sich insbesondere in den dunklen Stunden der jungen spanischen Demokratie als Garant derselben erwiesen und sich dadurch nicht nur Respekt und Anerkennung erworben, sondern auch die Herzen seiner Landsleute erobert. Hierin liegen einige der Gründe für die Stabilität des spanischen Staates.

Allerdings muss auch konstatiert werden, dass die spanische Verfassung keine spezifische Territorialstruktur vorgibt und überdies kaum Bestimmungen enthält, die die Gliederung des Staates betreffen.¹ Spanien gliedert sich heute in siebzehn Autonome Gemeinschaften, die sich im Zuge des Dezentralisierungsprozesses selbst konstituierten. Die Tatsache, dass die verfassungsrechtliche Verankerung der spanischen Territorialstruktur nur äußerst rudimentär ausgeprägt ist, lässt sich vor allem mit den Schwierigkeiten begründen, die sich während des Prozesses der Verfassungsgebung ergaben, und die es notwendig werden ließen, dass die verschiedenen Parteien als maßgebliche Akteure dieses Prozesses zu einem Konsens über den Aufbau des Staates gelangten. Die Vorschläge der Parteien, die den größten parlamentarischen Einfluss hatten, gingen von einer bloßen Dezentralisierung der Verwaltung bis hin zu einem föderalen Staat.

¹ Hierauf hat Cruz Villalón bereits 1982 in einem große Aufmerksamkeit erregenden Aufsatz hingewiesen. Vgl. Cruz Villalón, *La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa*, in: RFDUC, Nr. 4 (1982), S. 53 (59).

Darüber, ob es sich bei dem schließlich herausgebildeten spanischen Staat der Autonomen Gemeinschaften um ein föderales Gebilde handelt, oder ob sich Spanien als regionalistischer Staat konstituierte und noch immer als ein solcher darstellt, werden in der spanischen Rechtswissenschaft zahlreiche Auffassungen vertreten. Diese könnten kontroverser nicht sein. Klassifizierungen Spaniens als „Bundesstaat“ oder „Föderalstaat“ bis hin zu Klassifizierungen wie „quasiföderal“, „halbföderal“, „halbregional“, „halbzentralisiert“, „föderativ-regional“, „zusammengesetzter Staat“, „unvollendet föderaler Staat“, „föderalisierbarer Staat“, „präföderaler Staat“, „föderal-regionaler Staat“, „sich in einem Übergangszustand befindender, die Entwicklung zu einem föderalistischen Modell nicht ganz ausschließender Staat“, einem Staat, der sich „in der Umlaufbahn oder im Anziehungsfeld des Bundesstaates befindet“ oder einem „Teilbundesstaat“ finden sich, sobald man sich dieser Thematik annimmt. Diese Vielzahl an Einordnungen verdeutlicht die Problematik einer exakten Zuordnung des spanischen Staates der Autonomen Gemeinschaften zu einem dieser Begriffe. Das spanische Territorialmodell wird mithin auf einer gedachten Skala, deren Enden auf der einen Seite der föderal strukturierte Staat und auf der anderen Seite der dezentralisierte Regionalstaat sind, einzuordnen sein. Ziel dieser Arbeit ist es daher, eine möglichst genaue Charakterisierung und damit einhergehende systematische Einordnung des spanischen Staates vorzunehmen.

II. Vorgehensweise

Eine solche Einordnung des spanischen Staates erfordert zunächst eine Annäherung an den Begriff des Föderalismus. Aufbauend auf verschiedenen Definitionsansätzen sollen typische Charakteristika föderativer Systeme herausgearbeitet werden. Am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland soll veranschaulicht werden, inwiefern sich die herausgearbeiteten abstrakten Charakteristika in einem typisch föderalen System wiederfinden. Als instruktiv erweist sich auch ein kurzer Blick auf die aktuellen Entwicklungen des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Die Veränderungen und aktuellen Diskussionen vermitteln einen Eindruck von typischen konfliktiven Bereichen, die so oder in ähnlicher Form auch anderen föderal strukturierten Staaten immanent sind. In vergleichbarer Weise soll in Bezug auf den Begriff des Regionalismus vorgegangen werden. Auch diesbezüglich soll ein Blick auf die konkrete Umsetzung in aus-

gewählten Ländern typisch regionale Strukturen verdeutlichen. Hierfür erscheint Italien in besonderem Maße geeignet, da bei gewissen Parallelen zwischen der italienischen und der spanischen Territorialstruktur auch entscheidende Unterschiede bestehen. Insofern bestehen mit Deutschland als Referenz einer föderalen Struktur und mit Italien als Referenz einer dezentralisierten regionalen Struktur zwei konkrete Beispiele, die als geeignet einzustufen sind, die ansonsten abstrakte Darstellung der beiden relevanten Termini Föderalismus und Regionalismus in der für die Zwecke dieser Bearbeitung relevanten Weise aufzubereiten. Im Anschluss daran wird das Verhältnis der beiden Begriffe zueinander beleuchtet, um dann das erarbeitete abstrakte Konzept auf die konkrete Territorialordnung Spaniens zu übertragen.

Im Rückgriff auf die spanische Geschichte bis zum Zeitpunkt der Verfassungsgebung im Jahre 1978 soll dann dargestellt werden, welche regionalistischen bzw. föderalistischen Elemente sich im Rekurs auf die Geschichte Spaniens auf tun. Schließlich wird aufgezeigt, wie es zu dem Konstrukt des Staates der Autonomen Gemeinschaften kam und wie sich dieser insbesondere in den Anfangsjahren der jungen spanischen Demokratie entwickelte. In einem weiteren Schritt wird dann, ausgehend von den erarbeiteten Charakteristika föderativer Systeme, untersucht, ob und inwiefern föderale Elemente die territoriale Struktur Spaniens prägen. Hierfür ist neben einer Betrachtung und Bewertung der Autonomiestatute als den grundlegenden Rechtsnormen der Autonomen Gemeinschaften auch ein Blick auf die Kompetenzverteilung innerhalb des spanischen Staates, den Status der Provinzen und Gemeinden, die staatlichen Aufsichtsmöglichkeiten in Bezug auf autonomes Handeln sowie eine Betrachtung der Finanzierungssysteme der Autonomen Gemeinschaften erforderlich. Von entscheidender Bedeutung ist diesbezüglich auch eine Bewertung der Mitwirkung der Autonomen Gemeinschaften an der gesamtstaatlichen Willensbildung. Hierfür ist zuvörderst der spanische Senat von Relevanz, dessen Struktur und Aufgaben dargestellt werden. Dieser Betrachtung des Senats folgt eine Bewertung dieses Organs verbunden mit einer Darstellung der zahlreichen Reformvorschläge, die seit vielen Jahren insbesondere von Seiten der Staatsrechtslehre geäußert werden. Nach erfolgter Bewertung der Stellung des spanischen Senats im gesamtstaatlichen Gefüge soll der Frage nachgegangen werden, inwiefern eine Kompensation der schwachen Mitwirkungsmöglichkeiten der Autonomen Gemeinschaften über den Senat erfolgt.

In einem weiteren Schritt soll ein Blick auf Spezifika in Katalonien und dem Baskenland geworfen werden, um daran anknüpfend auf bestimmte asymmetrische Elemente einzugehen, die bei Betrachtung der Struktur des spanischen Autonomienstaates zu erkennen sind. Die Arbeit endet mit einer Einordnung der territorialen Struktur des spanischen Staates.