
This is the **accepted version** of the book part:

García Morales, María Jesús. «Zukunftsperspektiven des spanischen Autonomienstaates : Blockade oder Neuformulierung?». *Verfassungsentwicklungen im Vergleich*, 2021, p. 268-287.

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/318499>

under the terms of the  ^{IN}
COPYRIGHT license.

García Morales, María Jesús (2021). Zukunftsperspektiven des spanischen Autonomienstaates: Blockade oder Neuformulierung. In: Hermann-Josef Blanke (Hrsg.) | Siegfried Magiera (Hrsg.) | Johann-Christian Pielow (Hrsg.) | Albrecht Weber (Hrsg.), Verfassungsentwicklungen im Vergleich. Italien 1947 – Deutschland 1949 – Spanien 1978, Duncker & Humblot, Berlin, 268-287. ISBN 978-3-428-15929-1 (Print), ISBN 3-428-55929-9 (E-Book):
<https://elibrary.duncker-humblot.com/book/54802/verfassungsentwicklungen-im-vergleich>

Zukunftsperspektiven des spanischen Autonomienstaates: Blockade oder Neuformulierung?

María Jesús García Morales
Universidad Autónoma de Barcelona

I. Einleitung

Die territoriale Staatsorganisation (*cuestión territorial*) war ein beständiges Problem in der spanischen Verfassungsgeschichte und zugleich eines der konfliktträchtigsten Themen in der spanischen Demokratie seit ihren Anfängen. Die spanische Verfassung aus dem Jahr 1978 (im Folgenden: CE) entwarf den sogenannten Autonomienstaat: Er war eine Neuheit und blieb gleichzeitig ein Rätsel. Spanien entwickelte sich rasch zu einem System, das sich durch eine hohe territoriale Dezentralisierung auszeichnet. Dennoch stellte sich im Laufe der Jahre heraus, dass die Verfassung vor allem ein Problem nicht zu lösen vermochte: die territoriale Staatsorganisation. Ihre Relevanz geht über die territoriale Herrschaftsteilung hinaus und hat sich zu der Frage mit der größten Auswirkung auf Verfassungsleben, Politik und Zusammenleben in Spanien entwickelt.

Nach 40-jähriger Geltung der spanischen Verfassung ist man dazu übergegangen, den Autonomienstaat weniger als Erfolg und mehr als Misserfolg anzusehen. Gleichwohl zeigen die Daten, dass das Modell den mehrheitlichen Zuspruch in nahezu allen Gebieten hat (II.). Die Krise des Autonomienstaates ist in Wahrheit nicht eine, sondern es sind zwei unterschiedliche, gleich verlaufende und zum Teil aufeinander folgende Krisen (III.). Zum einen die Krise des Modells der territorialen Organisation nach 40 Jahren Bestand. Zum anderen die Sezessionsbestrebungen in Katalonien. Beide Krisen bedürfen unterschiedlicher Lösungen (IV.). Tatsächlich eilt die Neuformulierung des spanischen Autonomienstaates. Der Föderalismus ist gleichsam der Spiegel, der zeigt, wie andere Staaten mit Problemen territorialer Herrschaftsteilung verfahren. Die Veränderungen sind notwendig, aber ungewiss. (V.).

II. Ausgangspunkt: Der Autonomienstaat hat einen mehrheitlichen Zuspruch. Geschichte eines Erfolgs und Misserfolgs

Spanien war in seiner Geschichte die meiste Zeit ein Staat ohne autonome Regionen. Die Geschichte des spanischen Konstitutionalismus begann 1812 und wurde besonders durch das französische Modell beeinflusst. Spanien war seit jeher fast ununterbrochen ein Einheitsstaat¹ und damit aus vergleichender Sicht ein bedeutsamer Fall, wie sich ein territoriales Modell napoleonischer Herkunft föderalisiert hat.² Die Dezentralisierung als Staatsorganisation galt im Jahr 1978 als die Lösung, um zwei Gebiete mit einer starken regionalen Identität und mit Autonomiebestrebungen in Spanien einzugliedern: das Baskenland und Katalonien.

Das spanische Staatsgebiet erstreckt sich auf 506.000 Quadratkilometern Fläche und zählt 46,5 Millionen Einwohner. Das Baskenland hat eine Fläche von 7.233 km² (etwa zehn Mal so groß wie Hamburg) mit 2.170.868 Einwohnern. Die Fläche Kataloniens dagegen beträgt 32.106 km² (etwas kleiner als Nordrhein-Westfalen), auf der 7.488.717 Einwohner leben. Beide Gebiete gelten als finanzstark. Besonders Katalonien leistet einen der bedeutendsten Beiträge zur spanischen Wirtschaft.³ Katalonien und das Baskenland haben eine eigene Geschichte, eine eigene Kultur und eine eigene Sprache.⁴ Beide Gebiete beanspruchen die Anerkennung einer Sonderstellung.

Art. 2 CE, eine der meistdiskutierten Vorschriften während der Ausarbeitung der Verfassung, spiegelt die Unbestimmtheit des Modells territorialer Herrschaftsteilung in Spanien wider: „Die Verfassung [...] anerkennt und gewährleistet das Recht auf Autonomie der Nationalitäten und Regionen, die Bestandteil der Nation sind [...]“.⁵ Diese ambige Formulierung ist das Ergebnis gegensätzlicher politischer Standpunkte. Sie verhalf dem gemäßigten Nationalismus seiner Zeit dazu, sich in die Verfassung zu integrieren.⁶

¹ Abgesehen von einer kurzen Unterbrechung in der Zweiten Republik, vgl. *Aja*, Eliseo, *Estado autonómico y reforma federal*, Barcelona, 2014, S. 31 ff.

² *Kuhlmann*, Sabine/*Wollmann*, Hellmut, *Introduction to Comparative Public Administration*, Cheltenham/Northampton, 2. Aufl., 2019, S. 149.

³ Contabilidad Regional de España. *Revisión estadística 2019*. INE: Im Jahr 2018 trug Katalonien 19 % des BIP Spaniens bei und lag damit nur leicht hinter Madrid (19,2 %), <https://www.ine.es>.

⁴ Mehr als 20 % der Bevölkerung spricht Baskisch, eine Sprache nicht lateinischen Ursprungs: 22,3 % im Jahr 1991 und 28,4 % im Jahr 2016 (VI Encuesta Sociolingüística 2016, <http://www.euskadi.eus>). In Katalonien verstehen 94,4 % der Bevölkerung Katalanisch, eine Sprache lateinischen Ursprungs. 81,2 % sprechen sie, wohingegen es im Jahr 1981 nur 31,5 % waren (Enquesta d'usos lingüístics de la població 2018: <https://www.idescat.cat>).

⁵ Übersetzung der spanischen Verfassung ins Deutsche aus dem Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es>.

⁶ *Solé Tura*, Jordi, *Nacionalidades y Nacionalismos*, Barcelona, 2019, S. 135.

Der achte Abschnitt in der spanischen Verfassung konkretisiert Art. 2 CE. Der Abschnitt führt aus, dass Spanien in Autonome Gemeinschaften gegliedert ist. An keiner Stelle spricht die Verfassung jedoch davon, dass Spanien ein Autonomienstaat sei. Auch werden die einzelnen Autonomen Gemeinschaften nicht aufgezählt, die den Autonomienstaat bilden. Die Verfassung lässt zwar ein dezentrales System zu, entwickelt es aber nicht.⁷ Die Verfassung gab vielmehr ein offenes und mit der Zeit konkretisierungsbedürftiges Modell vor:⁸ Sie verlagerte die Verantwortlichkeit auf die politischen Akteure. 1978 wäre eine politische Autonomie nur für das Baskenland, Katalonien und Galizien möglich gewesen (die sog. *Comunidades históricas*),⁹ während für die restlichen Gebiete die administrative Dezentralisierung möglich gewesen wäre.

Auf der Suche nach der Formel, um die baskischen und katalanischen Nationalisten in Spanien zu integrieren, wurde das Staatsgebiet schließlich in 17 Autonome Gemeinschaften unterteilt, die jeweils ein Parlament, eine Regierung und ihre eigenen Institutionen haben, aber keine Gerichtsbarkeit. Zusätzlich gibt es zwei Autonome Städte im Norden Afrikas (Ceuta und Melilla) mit eigener Regierung, aber ohne Parlament. Heutzutage ist die Selbstverwaltung kein Bereich, der nur Katalonien und das Baskenland betrifft, sondern alle 17 Autonome Gemeinschaften. Die Möglichkeit eines asymmetrischen Staates mit einer Sonderstellung für das Baskenland und Katalonien endete schließlich doch in einer Symmetrie mit einer beträchtlichen Gleichheit zwischen allen Autonomen Gemeinschaften (mit einigen Ausnahmen, wie das Finanzsystem des Baskenlands). Die großen Volksparteien lenkten diese Entwicklung durch ihre politischen Vereinbarungen (die sog. *Pactos Autonómicos*).¹⁰

Der Autonomienstaat wurde seitens der Bürger und seitens der politischen Parteien unterschiedlich wahrgenommen. Umfragen aus dem Jahr 2019 zufolge stieg die Befürwortung durch die Einwohner allmählich an, bis sie 65 % überschritt.¹¹ Die Personen, die sich einen

⁷ Cruz Villalón, Pedro, La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 4, 1981, S. 53 ff.

⁸ López Guerra, Luis, El modelo autonómico, Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic, 20, 1995, S. 189.

⁹ Diese Bezeichnung findet man nicht in der Verfassung. Sie wird verwendet, um die drei Gebiete zu bezeichnen die unter der Zweiten Republik durch Volksentscheid über ein Projekt des Autonomiestatuts abstimmten (indirekt anerkannt als zweite Übergangsbestimmung der CE). Im Gegensatz zum Baskenland und zu Katalonien ist die regionale Identität und das nationalistische Gefühl in Galizien nicht so stark.

¹⁰ Mit den *I Acuerdos Autonómicos* aus 1981 (UCD-PSOE) wurde die Karte der Autonomen Gemeinschaften und mit den *II Pactos Autonómicos* aus 1992 (PSOE-PP) wurde die Angleichung der Kompetenzen zwischen den Autonomen Gemeinschaften beschlossen.

¹¹ Die Mehrheit der Spanierinnen und Spanier steht auf dem Standpunkt, den Autonomienstaat beibehalten zu wollen, 43,3 % im Juni 2019 (gegenüber 32,6 % im Juli 2013). Die Prozentsätze derjenigen hingegen, die eine geringere oder größere Autonomie für die Autonomen Gemeinschaften wollen, sind dagegen niedriger und bleiben zeitlich stabil (ca. 13 % bzw. 12 %). Barómetros CIS: <http://www.cis.es>.

Staat ohne Autonome Gemeinschaften wünschen (15,9 %),¹² oder solche, die für die Möglichkeit einer Unabhängigkeit der Autonomen Gemeinschaften sind (7,9 %),¹³ stellen eine Minderheit dar.

Es ist jedoch zu differenzieren: Das Baskenland und Katalonien sind zwar Gebiete, in denen die Sezessionsbestrebungen größer sind als im Rest Spaniens. Aber auch in diesen beiden Regionen stimmt die Mehrheit für die Einheit des Landes. Die Unabhängigkeit wird von nur knapp einem Viertel der Basken bevorzugt (22 %), während in Katalonien die Zahl der Befürworter sich der Hälfte der Bevölkerung nähert (43,7 %).¹⁴

Die Bewertung des Autonomienstaates durch die politischen Parteien fällt oftmals negativer aus als durch die Bürger. Die großen Volksparteien, also die Sozialdemokraten (PSOE) und die Konservativen (PP) sowie andere Parteien auf staatlichem Gebiet, wie die Liberalen (Ciudadanos) und die Linksorientierten (Podemos), unterstützen den Autonomienstaat. Allerdings können sie sich alle nicht darüber einigen, wie die territoriale Staatsorganisation weiterzuentwickeln ist. Nur die rechtsradikale Partei tritt für eine Abschaffung des Autonomienstaates ein. Die nationalistischen und separatistischen Parteien im Baskenland und in Katalonien kritisieren ihn gewöhnlich.

Gleichwohl nehmen letztere eine Schlüsselrolle bei der Durchdringung des Verfassungslebens und der territorialen Frage in Spanien ein. Das liegt nicht nur daran, dass sie fast ununterbrochen in diesen Autonomen Gemeinschaften regiert haben, sondern auch daran, dass sie entscheidenden Einfluss auf das Zentralparlament und auf die Zentralregierung ausüben. Das gilt vor allem dann, wenn keine der beiden Volksparteien die absolute Mehrheit hat und es damit nur eine Minderheitsregierung gibt. Zu diesem Umstand kommt es in Spanien häufig, weil Koalitionen in Madrid unüblich sind.¹⁵ Diese Parteien können nicht verboten werden, auch wenn sie für verfassungsfeindliche Ziele eintreten, wie etwa für den Bruch der territorialen Integrität. Das liegt daran, dass das spanische Verfassungsgericht den Grundsatz der wehrhaften Demokratie abgelehnt hat.¹⁶

Jenseits der Wahrnehmung durch die Bürger und durch die Parteien, bemisst sich die Geschichte des Autonomienstaats an objektiven Ereignissen. Obwohl nach wie vor eine Kluft

¹² Barómetros CIS: 15,9 % (Juni 2019) gegenüber 9,7 % (Juli 2019), <http://www.cis.es>.

¹³ Barómetros CIS: 7,9 % (Juni 2019) gegenüber 12,4 % (November 2014), <http://www.cis.es>.

¹⁴ Baskenland: Euskobarómetro Juni 2019 S. 42, <https://www.ehu.eu>. Katalonien: CEO Dossier de premsa del BOP. 3a onada 2019 S. 63. Der Höhepunkt waren 48,7 % im Oktober 2017, <http://www.ceo.gencat.cat>.

¹⁵ Die erste Koalition in Spanien (PSOE-Podemos) seit der Zweiten Republik ist am 30.12.2019 angetreten.

¹⁶ SSTC 48/2003, 235/2007, 12/2008.

zwischen den finanzschwächeren und den finanzstärkeren Autonomen Gemeinschaften besteht,¹⁷ ist das gewaltige wirtschaftliche Gefälle zwischen den Gebieten zurückgegangen. Der Sozialstaat wurde in Spanien mit dem Autonomienstaat eingeführt, weil sich die Mehrheit der Bereiche in der Sozialpolitik (Sozialhilfe, Gesundheitswesen und Bildung) innerhalb der jeweiligen Autonomen Gemeinschaften selbst weiterentwickelt hat. Das Baskenland und Katalonien hatten unter der Geltung der Verfassung das höchste Niveau an Autonomie in ihrer Geschichte.

Die Billigung des Autonomienstaates begann jedoch seit dem Jahr 2008 zu bröckeln. Die Wirtschaftskrise war nicht die einzige Ursache. Die Autonomen Gemeinschaften veranlassten Kürzungen der Sozialleistungen und es wurden die überschüssigen Ausgaben der Autonomen Gemeinschaften in Frage gestellt: Die Dezentralisierung wurde als teuer, ineffizient und, seitens der nationalistischen und separatistischen Parteien, auch als unzulänglich eingestuft. Gleichzeitig zur Wirtschaftskrise nahmen im Baskenland und in Katalonien die Forderungen nach mehr Autonomie zu. Während diese Tendenzen im Baskenland stabil blieben, verstärkten sie sich in Katalonien weiter, bis sie die eben skizzierten, noch nie zuvor bestehenden Ausmaße erreichten. Das alles ist ein deutlicher Indikator dafür, dass der Autonomienstaat es entgegen der ursprünglichen Zielvorstellung nicht bewältigt hat, diese Gebiete in ein gemeinsames Projekt namens Spanien einzugliedern.¹⁸

III. Die Probleme: Der Autonomienstaat hat zwei unterschiedliche Krisen zu bewältigen

Der Autonomienstaat hat zwei unterschiedliche Krisen zu bewältigen: Die Krise der territorialen Staatsorganisation und die Katalonienkrise. Der einseitige Abspaltungsversuch im Rahmen der Katalonienkrise ist nicht die Ursache, sondern die Wirkung einer schon vorherigen Krise des Autonomienstaates.

1. Der „Verschleiß“ der territorialen Staatsorganisation nach 40 Jahren Bestand

Der Konflikt in Katalonien lässt sich nicht erfassen, ohne dass man auf die strukturellen und funktionellen Probleme eingeht, die jahrelang nicht gelöst wurden.¹⁹ Die Problematiken liegen

¹⁷ Die Autonomen Gemeinschaften mit dem höchsten pro-Kopf-BIP in dieser Reihenfolge: Madrid, das Baskenland, Navarra und Katalonien): INE, España en cifras 2019, Madrid, 2019 S. 29, <http://ine.es>

¹⁸ Siehe zur Änderung der Bewertung des Autonomienstaats *Tudela Aranda*, José, *El fracasado éxito del Estado autonómico*, Buenos Aires, Madrid, Barcelona, São Paulo, 2016 S. 185 ff.

¹⁹ *Muñoz Machado*, Santiago, *Crisis y reconstitución de la estructura territorial del Estado*, Madrid, 2013, S. 14 ff.

im Bereich der Finanzierung, der Kompetenzverteilung und des Verhältnisses zwischen Zentralstaat und Autonomen Gemeinschaften.

Die spanische Verfassung normiert keine Finanzverfassung im Sinne des Grundgesetzes. Daher wird in Spanien stattdessen von Finanzsystemen gesprochen. Es gibt zwei Finanzsysteme: Eines im Baskenland und in Navarra, welches in der ersten Zusatzbestimmung der CE verfassungsrechtlich garantiert ist und ein anderes für die restlichen Autonomen Gemeinschaften.

Das im Baskenland und in Navarra geltende System ist ein historisches Privileg, das zu einer größeren Finanzautonomie beider Gebiete führt, aber zu einem geringeren Beitrag zu der territorialen Solidarität. Katalonien ist eine der Autonomen Gemeinschaften, die im Verhältnis zu dem was sie im Finanzausgleich erhält, viel beiträgt.²⁰ Dieses Ungleichgewicht war ein Schlüsselement bei der zunehmenden Anzahl der Unabhängigkeitsbefürworter.

Was die Kompetenzverteilung betrifft, beruht diese in vielen Bereichen auf Grundsätzen (sog. *bases* oder *legislación básica*). Diese Grundsätze gehören dem Zentralstaat an und ihre Ausführung gehört zum Parlament und zur Regierung der Autonomen Gemeinschaften (z.B. „Grundlagen und Koordination der allgemeinen Wirtschaftsplanung“, vgl. Art. 149 Abs. 1 Nr. 13 CE). Dieses System hat dazu geführt, dass der Zentralstaat in nahezu alle Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaften eingreifen kann.

Dieser Umstand wiederum hat zu vielen Konflikten geführt, insbesondere mit dem Baskenland und mit Katalonien. Diese Konflikte wurden juristisch vor dem Verfassungsgericht ausgetragen. Diese Aufgabe der Kompetenzbeschränkung zwischen Zentralstaat und Autonomen Gemeinschaften war eine der wichtigsten, die dem spanischen Verfassungsgericht je oblag.²¹ Die Lösungen des Verfassungsgerichtes sind rein rechtlicher Natur und für eine Seite immer politisch unbefriedigend.

Ein wichtiges Problem sind auch die Beziehungen zwischen dem Zentralstaat und den Autonomen Gemeinschaften sowie zwischen den Autonomen Gemeinschaften untereinander. Es gibt keine Einrichtungen, in denen der Zentralstaat und die Autonomen Gemeinschaften bei der Ausarbeitung von Zentralgesetzen kooperieren, die die autonomen Kompetenzen betreffen.

²⁰ In 2019: Katalonien steht an dritter Stelle der Autonomen Gemeinschaften, die am meisten Ressourcen pro Einwohner (nach Madrid und den Balearen) beitragen und an zehnter Stelle in Bezug auf die Einkünfte. Siehe Ministerio de Hacienda, Informe sobre financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación 2017: <http://hacienda.gob.es>.

²¹ Cruz Villalón, Pedro, La construcción jurisprudencial del Estado de las Autonomías, Revista Vasca de Administración Pública, 31, 1991, S. 249 ff.

Der Senat selbst ist kein Organ der territorialen Vertretung. Mangels einer solchen politischen Institution, in der solche Probleme diskutiert werden können, kehren die Konflikte immer wieder.

Die Kooperation im Autonomienstaat stellt ein Problem dar.²² In Spanien gibt es fast keine formalisierte Zusammenarbeit zwischen den Autonomen Gemeinschaften untereinander (horizontale Kooperation). Es gibt weder eine Ministerpräsidentenkonferenz, noch Fachministerkonferenzen der Autonomen Gemeinschaften. Horizontale Staatsverträge existieren auch nicht; Verwaltungsabkommen sind sehr selten. Es fehlt eine Selbstkoordinierung zwischen den Autonomen Gemeinschaften.

Die bestehende Zusammenarbeit findet zwischen Zentralstaat und Autonomen Gemeinschaften (vertikale Kooperation) statt. Es gibt eine 2004 gegründete Konferenz von Regierungschefs, deren Treffen nicht regelmäßig sind. Es überrascht, dass die politischen Akteure es bisher nicht für notwendig erachtet haben, eine solche Institution zu gründen. Sie stünde zugleich als höchstes Symbol für den interterritorialen Dialog.

Das wichtigste kooperative Instrument sind die multilateralen Fachministerkonferenzen (z.B. für Landwirtschaft, Umwelt und Gesundheit). Die Mitwirkung der Autonomen Gemeinschaften an europäischen Angelegenheiten vollzieht sich im Rahmen der Fachministerkonferenzen. Dort nimmt der jeweilige Minister des Zentralstaates teil sowie die Minister der Autonomen Gemeinschaften. Den Vorsitz hat aber immer der jeweiligen Fachminister der Zentralregierung inne. Die Autonomen Gemeinschaften sehen diese Konferenzen aber nicht als Mittel zur Teilhabe an, sondern vielmehr als Einrichtungen des Zentralstaates. Häufig abwesend sind die Vertreter des Baskenlandes und Kataloniens.

Nationalistische und separatistische Regierungen bevorzugen das bilaterale Verfahren, nicht das multilaterale. Die bilaterale Kooperation durch die sog. Bilateralen Kommissionen zwischen dem Zentralstaat und jeder Autonomen Gemeinschaft ist eine spanische Besonderheit. Dennoch besitzt die Bilateralität in der nationalistischen Vorstellung eine starke symbolische Kraft. Sie repräsentiert den Dualismus (z.B. katalanisch vs. spanisch), wo zwei Regierungen in Beziehung treten und wo den betreffenden Gebieten im Vergleich zu den

²² *García Morales*, María Jesús, *El Gobierno central y los Gobiernos autonómicos en España... ¿trabajan juntos?, Istituzioni del federalismo*, 1, 2016, S. 117 ff.

anderen eine Sonderstellung zuerkannt wird. In der Praxis ist es schwierig, Themen zu finden, die der Zentralstaat nur mit einer Autonomen Gemeinschaft verhandeln kann.²³

2. Die Katalonienkrise

Seit 2010 ist noch eine weitere Herausforderung hinzugetreten; die wichtigste, der sich der Autonomienstaat stellen muss: Die Katalonienkrise und die Sezessionsbestrebungen. Die Zentralregierung ist mit der Krise äußerst ungeschickt umgegangen. Statt eine politische Antwort zu geben, hat sie das Problem nur auf die Gerichte verlagert, die ihrerseits auf nationaler oder europäischer Ebene eine juristische Antwort gegeben haben, welche die Krise naturgemäß nicht zu lösen vermochte.²⁴ Die Nationalisten (später Separatisten) waren darauf ausgerichtet, eine „katalanische Nation“ innerhalb Spaniens zu errichten. Sie haben aber eine neue Phase eingeleitet, die auf einem schweren Fehler beruhte: Auf der Zuwiderhandlung gegen den Rechtsstaat und gegen die Verfassung²⁵ sowie die einseitige Forderung nach Unabhängigkeit am Rande der *rule of law*.

Die Alarmglocken läuteten schon vor zehn Jahren: Die Zahl der Anhänger einer Abspaltung in Katalonien stieg rasant an. Im Jahr 2007 waren noch 14,5 % Anhänger einer Unabhängigkeit.²⁶ Schon zehn Jahre später betrug der Prozentsatz mehr als 40 %. Der Aufstieg der separatistischen Bewegung hat mehrere Gründe, aber ein ausschlaggebendes Datum.²⁷ Im Jahr 2010 hatte das Verfassungsgericht Normen aus dem katalanischen Autonomiestatut (vergleichbar mit einer Landesverfassung) für verfassungswidrig erklärt. Diese Normen regelten sehr empfindliche Aspekte und waren für Katalonien von besonderer Bedeutung: Dazu gehörten beispielsweise die Selbstbezeichnung Kataloniens als Nation in der Präambel, die katalanische Sprache bevorzugt als Schulsprache, in der öffentlichen Verwaltung und in den katalanischen Medien, sowie die Errichtung eines Finanzsystems ähnlich dem baskischen Modell.²⁸

²³ García Morales, María Jesús, Intergovernmental Relations in Spain and the Constitutional Court Ruling on the Statute of Autonomy of Catalonia: What's Next?, in: López Basaguren, Alberto/Escajedo San Epifanio, Leire (Eds.), *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, Volume 2, Berlin/Heidelberg, 2013, S. 92 ff.

²⁴ STS 459/2019 vom 14.10.2019, EuGH in der Rechtssache C-502/19 Junqueras i Vies.

²⁵ Quintero Olivares, Gonzalo, La tormenta catalana y la capacidad del Derecho Penal: sobre la Sentencia 459/2019, de 14 de octubre de 2019, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 82-83, 2019, S. 68.

²⁶ Sondeig Opinió Catalunya, 2019, ICPS, <https://www.icps.cat>.

²⁷ Zu einer wichtigen Stellungnahme in Bezug auf die Frage, wer „Lletrado Mayor“ des katalanischen Parlaments ist, siehe Bayona, Antoni, *No todo vale. La mirada de un jurista a las entrañas del procés*, Barcelona, 2. Aufl. 2019, S. 105 ff.

²⁸ STC 31/2010.

Das neue Autonomiestatut wollte Katalonien in eine besonders prominente Stellung rücken, ohne eine vorherige Verfassungsreform zu verabschieden. Das Urteil des Verfassungsgerichts löste eine tiefe Frustration bei einem Teil der katalanischen Bevölkerung aus. Im Anschluss an diese Entscheidung forderte die konservative nationalistische Partei erneut die Einführung des geplanten Finanzsystems. Diesem Verlangen wurde seitens der Zentralregierung aber nicht nachgekommen. Daraufhin wechselte der konservative katalanische Nationalismus, der in Katalonien mehr als 20 Jahre regiert und der die Minderheitsregierungen in Madrid (sowohl PSOE als auch PP) unterstützt hatte, seinen Kurs in Richtung Unabhängigkeit.

In der spanischen Verfassung ist das Selbstbestimmungsrecht nicht verankert. Die beratende Volksabstimmung ist für politische Entscheidungen mit besonderer Tragweite vorgesehen. Die formelle Entscheidung zur Einberufung obliegt dem König, wohingegen der Vorschlag und die materielle Entscheidung nach vorheriger Zustimmung seitens des Kongresses dem Regierungschef obliegen (Art. 92 CE). Autonome Gemeinschaften können nur Volksbefragungen durchführen, jedoch ohne die Zustimmung des Zentralstaats keine Referenda abhalten (Art. 149 Abs.1.Nr. 32 CE). Diese Regelung ist restriktiver als in anderen Rechtsordnungen, was auf die Versuche der nationalistischen und separatistischen Parteien in Spanien zur Abhaltung von Volksabstimmungen zur Abspaltung zurückzuführen ist.²⁹

Das Verfassungsgericht hält ein Referendum über die Unabhängigkeit zwar grundsätzlich für möglich, aber nur unter zwei Bedingungen. Erstens kann ein Teilgebiet Spaniens nicht über die territoriale Integrität alleine entscheiden, sondern nur Spanien als Ganzes. Zweitens ist eine Volksabstimmung über die Unabhängigkeit nur bei einer vorherigen Verfassungsreform zulässig, weil die Verfassung die Einheit und Unteilbarkeit des spanischen Territoriums in Art. 2 CE anerkennt.³⁰ Die Verfassung erlaubt es einer politischen Partei zwar, für die Unabhängigkeit einzutreten. Sie billigt aber nicht, dass eine Regierung und ein Parlament einer Autonomen Gemeinschaft ein Referendum zur Selbstbestimmung abhalten.

Trotz der zuvor ausgesprochenen Verbote des Verfassungsgerichts wurde am 1.10.2017 in Katalonien ein illegales Referendum abgehalten und daraufhin wenige Tage später die

²⁹ Garrido López, Carlos/Saénz Royo, Eva, El referéndum autonómico y la peculiaridad española, in: Garrido López, Carlos/Saénz Royo, Eva (Coords.), Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico, Madrid, 2019, S. 15 ff. Aus vergleichender Sicht, Sommermann, Karl-Peter, Citizen Participation in Multi-Level Democracies: An Introduction, in: Fraenkel-Haeberle, Christina/Kropp, Sabine/Palermo, Francesco/Sommermann, Karl-Peter (Ed.), Citizen Participation in Multi-Level Democracies, Leiden/Boston, 2015, S. 11.

³⁰ SSTC 103/2008, 114/2017. STC 114/2017 greift ausdrücklich zurück auf die *Reference Re Secession of Quebec* des Obersten kanadischen Gerichts vom 20.8.1998.

Unabhängigkeit einseitig ausgerufen.³¹ Die erstmalige Anwendung des Art. 155 CE (eine Übernahme des deutschen Bundeszwangs gemäß Art. 37 GG) war die Antwort des Zentralstaates auf das mehrmalige Zuwiderhandeln seitens der Regierung und des Parlaments in Katalonien. Die erstmalige Anwendung des Art. 155 CE führte zu empfindlichen Zwangsmaßnahmen, wie etwa zur Amtsenthebung des katalanischen Regierungschefs und der katalanischen Regierung sowie zur Auflösung des katalanischen Parlaments.³²

Die Anwendung des Art. 155 CE hat den Sezessionsprozess aufgehalten. Die Maßnahme diente der Wiederherstellung der Einhaltung der Verfassung auf einem Teil des Staatsgebiets. Die Katalonienkrise wurde dadurch aber nicht gelöst. Der spanische Bundeszwang ist kein geeignetes Instrument zur Wiederherstellung der Verfassungsordnung, wenn das Problem politischer Natur ist und auf einem Abspaltungsversuch beruht, der von einem beachtlichen Teil der Bevölkerung befürwortet wird.³³

Nach Anwendung des Art. 155 CE haben bei den Wahlen in Katalonien erneut die separatistischen Parteien gewonnen. Es gibt eine Regierung und ein Parlament, die darauf beharren, gegen die Verfassungsordnung zu handeln. Mehr als zwei Millionen Personen (von fünf Millionen Wahlberechtigten) glauben nicht an die Verfassungsordnung, billigen das Zuwiderhandeln gegen Verfassungsnormen und wollen keine Spanier sein.

Es ist wichtig zu betonen, dass die Separatisten bis zum jetzigen Stand nie 50 % der Stimmen erreicht haben. In den letzten Wahlen erreichten sie 47,3 %. 51,7 % fordern nicht die Unabhängigkeit.³⁴ Allerdings hatten die Separatisten die Mehrheit im katalanischen Parlament, was auf das geltende Wahlsystem zurückzuführen ist. Das Wahlsystem sieht vier Wahlkreise für Katalonien vor, in denen die ländlichen und weniger dicht besiedelten Gebiete überrepräsentiert werden.³⁵ Die Separatisten haben in den katalanischen Wahlen keine Mehrheit an Stimmen erreicht und haben es auch vorher noch nie. Seit 2012 ist aber die Zahl

³¹ Plaza, Carmen, Catalonia's secession process at the Constitutional Court: A Never-Ending Story?, European Public Law, 3, 2018, S. 373 ff.

³² In Kraft vom 27.10.2017 bis zum 02.06.2018. Zu den verfassungsmäßig erklärten Maßnahmen siehe SSTC 89/2019, 90/2019.

³³ García Morales, María Jesús, Bundeszwang und Sezession in Spanien: Der Fall Katalonien, DÖV, 1, 2019, S. 1 ff.

³⁴ Regionalwahlen vom 21.12.2017. Pallarés, Francesc, Las elecciones catalanas del 21-D-2017, in: Informe Comunidades Autónomas 2017, Barcelona, 2018, S. 437.

³⁵ Zur Proportionalität in wenig dicht besiedelten Gegenden, siehe dazu Frowein, Jochen Abr./Peukert, Wolfgang, Europäische Menschenrechtskonvention EMRK-Kommentar, 3. Aufl., Kehl am Rhein/Straßburg/Arlington 2009, S. 684 f. Zum spanischen Fall, Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf, Los efectos del sistema electoral español sobre la relación entre sufragios y escaños. Un estudio con motivo de las elecciones a Cortes de 1982, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 30, 1985, S 183.

der Menschen in Katalonien, die keine Spanier mehr sein wollen, beachtenswert hoch und damit ein Grund zur Beunruhigung.

IV. Die Auswege: Neuformulierung des Autonomienstaates und Föderalismus für Spanien?

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche die möglichen Szenarien und Auswege sind. Die Auflösung des Autonomienstaates erscheint nicht denkbar. Der Autonomienstaat hat den mehrheitlichen Zuspruch der Bevölkerung und die Auflösung aufgrund der Unabhängigkeitsforderung findet dementsprechend keine Mehrheit, weder in Katalonien noch im Baskenland. Das unveränderte Beibehalten des Autonomienstaates wird die derzeitige Pattsituation weiter aufrechterhalten. Der Autonomienstaat erfordert eine Neuformulierung. Ideal wäre eine große Reform des Autonomienstaates, die die bestehenden Probleme in den Blick nimmt und dabei berücksichtigt, wie andere föderale Staaten oder Staaten mit einer ähnlichen Dezentralisierung mit diesen Problemen umgegangen sind.

1. Bemerkungen zum Föderalismus in Spanien

Spanien kennt die föderale Tradition nicht. In der spanischen Verfassungsgeschichte herrschte der Wille zur Bildung eines Staats nach dem Modell eines einsprachigen Einheitsstaats vor. Der Föderalismus hatte in Spanien mehr Gegner als Befürworter. Seinen Gegnern zufolge ist in Diversität und Föderalismus das potentielle Risiko der Spaltung angelegt, wohingegen seine Befürworter darin gerade der Weg der Integration und der Vermeidung von Abspaltung sahen.³⁶ Der föderale Gedanke wurde zudem regelmäßig mit einer Ideologie und insbesondere mit Katalonien verknüpft.³⁷ Auf der föderalen Schiene konnte auf diesem Gebiet Autonomie und Anerkennung einer eigenen regionalen Identität innerhalb Spaniens erzielt werden. Die föderalen Vorstellungen waren wichtig für die katalanistische Bewegung sowie für die Arbeiter- und Anarchistenbewegung.³⁸

Die Möglichkeit des Föderalismus war zur Zeit der Ausarbeitung der Verfassung von 1978 durchaus präsent. Es ist kein Zufall, dass die Verfassung den Begriff „föderal“ vermeidet.³⁹ Mit

³⁶ *Arbós Marín*, Xavier, *Doctrinas constitucionales y federalismo en España*, Barcelona, 2006, S. 16.

³⁷ Der wichtigste Vertreter und Verfechter des Föderalismus in Spanien war ein katalanischer Politiker und Wissenschaftler, Francesc Pi i Margall, Präsident der Ersten Spanischen Republik (1873-1874), unter deren Geltung das gescheiterte Projekt der föderalen Verfassung aus dem Jahr 1873 erarbeitet wurde.

³⁸ *Trujillo Fernández*, Gumersindo, *Introducción al federalismo español*, Madrid, 2. Aufl., 1967, S. 91 ff. Der Katalanismus ist eine Bewegung, die den Regionalismus und die katalanische Kultur fördert. Seine politische Relevanz begann in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, siehe *Elliott*, John H., *Catalanes y Escoceses*, Barcelona, 2018, S. 249.

³⁹ Dazu *Arbós Marín*, Xavier (Fn. 36), S. 35.

den Worten „föderal“ oder „Föderalismus“ wäre kein Konsens möglich gewesen. Man ist sich in der spanischen Wissenschaft weitestgehend darüber einig, dass der Autonomienstaat in der Praxis wie ein föderaler Staat funktioniert.

Der Föderalismus hat ein großes Interesse unter den Wissenschaftlern und insbesondere in der Staatsrechtlehre geweckt. Dennoch ist der Föderalismus bei der Mehrheit der politischen Parteien nicht von Belang. Er hat keinen Eingang in den politischen Diskurs weder der konservativen noch der liberalen Partei gefunden. Sie zeigen für den Begriff keine Empathie. Auch die nationalistischen und separatistischen Parteien können dem Begriff nichts abgewinnen, weil er für Gleichheit und Bündnis steht und sie eine Sonderstellung bzw. die Unabhängigkeit befürworten. Die einzige Partei, die den Föderalismus in ihren Diskurs aufgenommen hat, ist die Sozialdemokratie (besonders die katalanische).⁴⁰ Wenige Politiker und ebenso wenige Bürger wissen, was Föderalismus heißt und was es bedeutet, ein föderaler Staat zu sein.

In Spanien ist der Föderalismus keine neutrale Regierungsart. Er ist parteigeprägt: er ist ein Vorschlag einer politischen Partei, der durch andere Parteien nicht einstimmig akzeptiert wird. Aus diesem Grund wird sich der Autonomienstaat schwerlich bei einer eventuellen Reform als föderal bezeichnen. Zwar stuft man den Föderalismus anders als damals nicht mehr als einen eventuellen Faktor für eine Destabilisierung ein, der Begriff „föderal“ wird aber dennoch weiterhin vermieden und sein Ausspruch löst in manchen Bereichen immer noch völlige Ablehnung hervor.

2. Ziele und Inhalte einer föderalen Reform: *great expectations*, aber große Diskrepanzen

a) Wozu der Föderalismus und welche Modelle?

Der dringend reformbedürftige Teil der Verfassung ist der über die territoriale Staatsorganisation. Ein sehr hoher Prozentsatz der Bevölkerung in Katalonien hält an der Unterstützung der Unabhängigkeit fest, steht aber gleichzeitig einer Verfassungsreform positiv gegenüber, die den Autonomen Gemeinschaften mehr Autonomie gibt.⁴¹

⁴⁰ Die PSC repräsentiert die PSOE in Katalonien. Die Erklärungen der PSOE über den Föderalismus: Declaración de Granada (2013) und Declaración de Barcelona (2017), <http://www.psoe.es>.

⁴¹ 71,9 % in Katalonien (gegenüber 45,4 % in ganz Spanien): CEO Dossier de premsa de l'enquesta "Percepció sobre el debat territorial a Espanya. 2019" S. 38, <http://www.ceo.gencat.cat>.

Die Verfassungsreform des Autonomienstaates im föderalen Sinn ist der Vorschlag, der in der Staatsrechtslehre am meisten Anklang findet.⁴² Der föderale Gedanke in Spanien kann nur im Zusammenhang mit dem Nationalismus verstanden werden.⁴³ Das vorrangige Ziel wiederholt sich im Laufe der spanischen Geschichte: Die Eingliederung der Nationalisten und Separatisten in das Staatswesen mittels Autonomie und Anerkennung von regionalen Identitäten.

Die Erreichung dieses Ziels gestaltet sich als überaus schwierig. Es stellt sich auch die Frage, ob es überhaupt möglich ist und bejahendenfalls, wie. Es ist zwar sehr unwahrscheinlich, dass die Ausdrücke „föderal“ oder „Föderalismus“ in einer zukünftigen Verfassungsreform auftauchen. Dafür ist aber gewiss, dass eine solche Reform Elemente des Föderalismus einführen wird.

Der Föderalismus dient der Integration der Diversität und kann eine Alternative zur Abspaltung sein. Die Gewährung von Autonomie und die Mitwirkung auf Bundesebene sind bewiesenermaßen Instrumente zur Verminderung interner Anspannungen und zur Wiederherstellung der Stabilität des Staats und Staatswesens.⁴⁴ In Europa gibt es keine Bundesstaaten, die einst föderal waren und es nicht mehr sind. Traditionelle Einheitsstaaten haben sich dagegen durchaus bundesstaatliche Elemente zu eigen gemacht.⁴⁵

Die Rechtsvergleichung kann hier die richtigen Weichen stellen.⁴⁶ Es gibt eine Pluralität von föderalen Systemen. Der deutsche Föderalismus ist eines der Paradigmen, aber auch Kanada und das Vereinigte Königreich sind andere zu berücksichtigende Modelle, weil es auch dort Sezessionsbestrebungen gibt. Spanien muss jedenfalls sein eigenes Modell finden, das seinen eigenen Kontext versteht. Die Rechtsvergleichung muss dazu dienen, ausländische Lösungen kennen zu lernen und zu diskutieren. Die Übernahme ausländischer Lösungen hat vorsichtig zu erfolgen. Sie birgt die hohe Gefahr, dass sie im Inland nicht funktionieren.⁴⁷

⁴² Siete u.a.: Ideas para la reforma de la Constitución, 2017, <http://www.idp.net>.

⁴³ *Solozábal Echavarría*, Juan José, Pensamiento político federal español: Azaloe, Solé Tura y Trujillo, Revista de Estudios Políticos, 178, 2017, 15 f.

⁴⁴ *Hilpold*, Peter, Die Sezession – zum Versuch der Verrechtlichung eines faktischen Phänomens, ZÖR, 63, 2008, S. 177; *López Basaguren*, Alberto, Crisis del sistema autonómico y demandas de secesión: ¿es el sistema federal “la alternativa”?, Teoría y Derecho, 19, 2016, S. 55. Über Kanada nach den zwei Referenda in Quebec, *Laforest*, Guy, The meaning of Canadian Federalism in Quebec, Revista d’Estudis Federals i Autònoms, 11, 2010, S. 11.

⁴⁵ *Cruz Villalón*, Pedro, Rasgos básicos del Derecho Constitucional de los Estados en perspectiva comparada, in: *von Bogdandy*, Armin/*Cruz Villalón*, Pedro/*Huber*, Peter M., El Derecho Constitucional en el Espacio Jurídico Europeo, Valencia, 2013, S. 59.

⁴⁶ Zur zunehmenden Relevanz der Rechtsvergleichung im Europäischen Bereich *von Bogdandy*, Armin, Historia y futuro del Derecho Constitucional en Europa, in: *von Bogdandy*, Armin/*Cruz Villalón*, Pedro/*Huber*, Peter M. (Fn. 45), S. 177.

⁴⁷ *Hofmeister*, Wilhelm/*Tudela*, José, Prefacio, in: *Hofmeister*, Wilhelm/*Tudela*, José (Ed.), Sistemas federales. Una comparación internacional, Madrid/Zaragoza, 2017 S. 12.

b) Lösungswege für andauernde Probleme des Autonomienstaates: rechtliche und nicht rechtliche Änderungen

Es muss klar sein, was eine Verfassungsreform leisten kann und was nicht. Eine föderale Reform kann aber nicht nur zum Zwecke der Erhöhung der Autonomie in Übereinstimmung mit dem stärkeren Gefühl nach Selbstverwaltung in einem Gebiet erfolgen, sondern auch zur Verbesserung aller andauernden Probleme des Autonomienstaats aufgrund eines neuen Verfassungspakts. Sie kann einen besseren rechtlichen Rahmen schaffen, der versucht, strukturelle und funktionelle Probleme zu lösen und der es zulässt, dass Gebiete, in denen die Sezessionsbestrebungen am stärksten sind, sich wieder als Teil eines Ganzen fühlen.

Diese föderale Verfassungsreform des Autonomienstaates muss die Bestandteile verbessern, die Spanien auch mit anderen föderalen Staaten teilt: Es muss eine klarere und effizientere Kompetenzverteilung erreicht werden, ein solidarisches und gleichmäßiges Finanzsystem und Beziehungen zwischen Zentralstaat und Autonomen Gemeinschaften, (insbesondere eine Reform des Senats), die eine Integration der Gebiete in den Staat als Ganzes ermöglichen.

Eine föderale Verfassungsreform selbst wird nicht ausreichen, wenn nicht auch eine institutionelle Loyalität seitens des Zentralstaates und seitens der Autonomen Gemeinschaften gegeben ist oder wenn keine föderale Kultur vorliegt. In Spanien ist das Prinzip der institutionellen Loyalität, das der deutschen Bundestreue entspricht, ein ungeschriebener Verfassungsgrundsatz, aber in der Rechtsprechung des spanischen Verfassungsgerichts ist das Prinzip nur eine Art *soft law* und weder im Zentralstaat noch in den Autonomen Gemeinschaften verinnerlicht.⁴⁸

Es bleibt das Problem des *thinking federal*.⁴⁹ In Spanien ist eine andere Sichtweise auf Vielfalt notwendig. Angefangen bei den Politikern und Beamten: Kein Regierungschef des Zentralstaates in Spanien hat zuvor eine Karriere in der Regionalpolitik gemacht und nahezu alle Beamten in Madrid kommen auch aus Madrid und nicht aus anderen Autonomen Gemeinschaften. Der Blick auf die Probleme bleibt daher beschränkt. Ein weiterer Umstand, über den es nachzudenken gilt, ist, dass die große Mehrheit der spanischen Bevölkerung nie

⁴⁸ Cruz Villalón, Pedro, La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación, in: Cano Bueso, Juan (Coord.), Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial, Madrid/Sevilla, 1990, S. 121. Allgemein zur Loyalität in Spanien, Álvarez Álvarez, Leonardo, La función de la lealtad en el Estado autonómico, Teoría y Realidad Constitucional, 22, 2008, S. 493ff.

⁴⁹ Elazar, Daniel J., Exploración del federalismo, Barcelona, 1990, S. 33.

länger als ein Jahr außerhalb ihrer Autonomen Gemeinschaft gelebt hat.⁵⁰ Das Verständnis der Vielfalt erfordert Mobilität.

c) Lösungswege für die Sezessionsbestrebungen: „Plurinationalität“, Asymmetrie und... ein Abspaltungsrecht?

Eine Reform nur dieser genannten Aspekte wird das Problem in Katalonien nicht lösen können. Katalonien und das Baskenland sind ein sehr spanisches Thema, das zum ewigen Problem der spanischen Geschichte und des Autonomienstaates führt: die Anerkennung und Gewährleistung von Gebieten mit einer eigenen und differenzierten regionalen Identität. In diesem Zusammenhang sind drei altbekannte Fragen wieder zutage getreten: die sog. „Plurinationalität“, die Asymmetrie und ein eventuelles Abspaltungsrecht.

Die Bezeichnung als plurinationaler Staat ist in den europäischen Verfassungen nicht ausdrücklich niedergelegt.⁵¹ Bei der Ausarbeitung der spanischen Verfassung wollte Katalonien sich als „Nation“ bezeichnen; eine Formulierung, die nicht gebilligt wurde.⁵² Stattdessen wurde der Begriff der „Nationalität“ in Art. 2 CE eingefügt. Dort heißt es, dass das „Recht auf Autonomie der Nationalitäten und Regionen [...] aner[k]annt und gewährleistet“ wird. Die drei Ausdrücke (Nation, Nationalität und Plurinationalität) sind in der deutschen Rechtssprache ungewöhnlich, weil stattdessen normalerweise von regionalen Identitäten gesprochen wird.

Der Vorschlag, bei einer Verfassungsreform die Formulierung „Nation der Nationen“ oder „plurinationaler Staat“ aufzunehmen, bezweckt die höhere Anerkennung Kataloniens und des Baskenlands (welches ohnehin nicht weniger billigen wird) und vor allem die Besänftigung der separatistischen Forderungen. Diese Formulierungen stützen sich auf die Unterscheidung zweierlei Vorstellungen des Begriffs Nation (kulturell und politisch). Zwar wäre die einzige politische Nation Spanien. In dieser Einheit könnten jedoch mehrere kulturelle Nationen nebeneinander bestehen.⁵³

⁵⁰ In Katalonien 78,2 % und im Rest Spaniens 73,4 %. CEO Dossier de premsa de l'enquesta “Percepció sobre el debat territorial a Espanya. 2019” S. 51, <http://www.ceo.gencat.cat>.

⁵¹ Dagegen wird die Plurinationalität in einigen lateinamerikanischen Verfassungen genannt. Die Verfassung von Bolivien aus dem Jahr 2009 regelt sogar die eindeutige Anerkennung als plurinationaler Staat. Im europäischen Bereich, z. B. wird es in Großbritannien sprachlich akzeptiert, Schottland als eine Nation zu bezeichnen, *Keating*, Michael, *The Scottish Independence Referendum and After*, *Revista d'Estudis Federals i Autònoms*, 21, 2015, S. 74.

⁵² Interview mit Miquel Roca, einer der „Väter“ der Verfassung in: *La Vanguardia* (06.12.2018): <https://www.lavanguardia.com>.

⁵³ In der Staatsrechtslehre befürwortend *Solozábal Echavarría*, Juan José, *España: Nación de Naciones*, *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, 68, 2017, S. 16 ff.; sehr kritisch *Blanco Valdés*, Roberto L.,

Der Begriff der Plurinationalität führt allerdings zu zahlreichen rechtlichen Unklarheiten: wie viele kulturelle Nationen gibt es? Wer entscheidet darüber, ob ein bestimmtes Gebiet eine Nation ist und aufgrund welcher Kriterien? Welche Konsequenzen lassen sich daraus ziehen? Aus politischer Sicht ist die Anerkennung der Plurinationalität für die Separatisten nicht ausreichend. Denn sie fordern das Selbstbestimmungsrecht. Etwas anderes würde lediglich dann gelten, wenn die Plurinationalität als Vorstufe zum Abspaltungsrecht interpretiert werden würde.

Auch die Frage der Asymmetrie ist weder in Spanien noch im vergleichenden Föderalismus neu (z.B. in Kanada oder in Italien). Die spanische Verfassung anerkennt die Asymmetrie und lässt sie zu.⁵⁴ Die Frage nach der Asymmetrie existiert in der heutigen Verfassung auf Grundlage der sogenannten „differenzierten Tatbestände“ (*hechos diferenciales*) einiger Autonomen Gemeinschaften. Dabei handelt es sich um objektive Umstände (z.B. Geschichte oder Sprache), denen zufolge diese Autonomen Gemeinschaften eine Sonderstellung gegenüber den anderen innehaben.

Das größte Privileg, das die spanische Verfassung einzelnen Autonomen Gemeinschaften zuerkennt, ist das eigene Finanzsystem des Baskenlandes und von Navarra mit Grundlage in den historischen Rechten, den sogenannten Foralrechten. Eine Streichung dieses Privilegs aus der Verfassung wäre undenkbar. Eine Ausweitung des baskischen Systems auch auf anderen Autonome Gemeinschaften würde zusätzlich zu den rechtlichen Bedenken auch wirtschaftliche Probleme aufwerfen.

Katalonien (und andere Autonome Gemeinschaften) besitzen Kompetenzen hinsichtlich der Sprache, die sich auch auf ihre Kompetenzen im Bereich Kultur und Bildung übertragen lassen. Auf diesem Gebiet gibt es eine starke emotionale Komponente zur Bewahrung der katalanischen Sprache. In Katalonien gibt es ein Schulbildungssystem, in dem die Unterrichtssprache Katalanisch ist. Ebenso hat Katalonien die Kompetenz für das Zivilrecht. Zugleich ist sie die Autonome Gemeinschaft, die von diesen Kompetenzen am meisten Gebrauch gemacht hat, bis zu dem Punkt, dass Katalonien ein eigenes BGB hat.

Ein derzeit diskutierter Weg, um neue Asymmetrien einzuführen, ist das Einfügen einer neuen Zusatzbestimmung in die Verfassung, die Kataloniens historische Rechte anerkennt. Momentan

Nacionalidades históricas y Regiones sin historia, Madrid, 2005, S. 119 ff.; *Sosa Wagner*, Francisco/*Sosa Mayor*, Igor, *El Estado fragmentado*, 4. Aufl. Madrid 2007, S. 167 ff.; unter den Historikern *Álvarez Junco*, José, *Dioses útiles. Naciones y nacionalismos*, Barcelona, 2016, S. 213 ff.

⁵⁴ *López Guerra*, Luis (Fn. 8), S. 178; *Fossas*, Enric, *Asimetría y plurinacionalidad en el Estado autonómico*, in: *Fossas*, Enric/*Requejo*, Ferran (Ed.), *Asimetría y Estado plurinacional*, Madrid, 1999, S. 275 ff.

gibt es eine Zusatzbestimmung (die erste der Verfassung) für das Baskenland und für Navarra. Auf Grundlage einer solchen neuen Bestimmung könnte Katalonien sodann ein eigenes Finanzsystem wie im Baskenland einfordern und das eigene Schulbildungssystem auf Katalanisch gewährleisten, was zum Kern der katalanischen Autonomienansprüche gehört.

Und die anderen Autonomen Gemeinschaften? Werden sie diese Asymmetrien annehmen? Die Asymmetrien könnten zu nicht hinnehmbaren Ungleichbehandlungen für die restlichen Gebiete führen. Obwohl die Gleichheit aller Territorien der Grundstein der föderalen Strukturen ist, zeigt der Blick in das Ausland (z.B. nach Kanada), dass vereinzelte Asymmetrien durchaus möglich sind. Die spanische Verfassung lässt solche auch grundsätzlich zu, wenn auch nur in sehr begrenzten Fällen. Die Erfahrung mit dem baskischen Finanzierungssystem lässt jedenfalls erkennen, dass Asymmetrien konfliktträchtig und für die anderen Gebiete nur schwer tragbar sind.⁵⁵

Die Anerkennung und Gewährleistung von Plurinationalität und Asymmetrie ist mit Sicherheit kein einfaches Unterfangen. Dennoch besteht ein begrenzter rechtlicher Spielraum. Obwohl die spanische Verfassung weder eine Ewigkeitsklausel noch den Grundsatz der wehrhaften Demokratie kennt, ist die Anerkennung und Gewährleistung der *ius secessionis* sehr schwierig.

Das spanische Verfassungsgericht hat es ganz klar abgelehnt, dass in der Verfassung ein Abspaltungsrecht enthalten ist. Ebenso hat das Gericht ein „Recht zu Entscheiden“ (*derecho a decidir*) abgelehnt; einen Begriff, den die Unabhängigkeitsbefürworter verwenden und im Grunde synonym zum Selbstbestimmungsrecht verwendet wird. Das Verfassungsgericht hat daran erinnert, dass bei der Ausarbeitung des Verfassungstextes der Vorschlag, ein Selbstbestimmungsrecht zuzubilligen, versagt wurde.⁵⁶ Selbst im ausländischen öffentlichen Recht und im Völkerrecht bleibt die Zuerkennung der *ius secessionis* selbst in föderalen und politisch dezentralisierten Staaten beispieldlos.⁵⁷

⁵⁵ Zu den Asymmetrieproblemen siehe *Dion*, Stephan, El federalismo fuertemente asimétrico: improbable e indeseable, in *Fossas*, Enric/*Requejo*, Ferran (Ed.) (Fn 54), S. 197 ff.

⁵⁶ STC 114/2017 und STS 459/2019 vom 14.10.2019.

⁵⁷ STC 114/2017, erinnert als „anekdotische Ausnahme“ Äthiopien und das Archipel von San Cristóbal und Las Nieves. Zudem verweist das Gericht auf die Verfassungen von Südafrika (Abschnitt 235 der Verfassung), Kanada (*Reference Re Secession of Quebec* des Obersten Gerichts vom 20.8.1998) oder der Vereinigten Staaten (*Texas vs. White*, von 1868, vom Obersten Gericht), die auch kein Abspaltungsrecht normieren. Das spanische Verfassungsgericht zeigt auch auf, dass die völkerrechtlichen Texte im Zusammenhang mit der Dekolonisation das Selbstbestimmungsrecht vorsehen. Siehe *Tornos*, Joaquín, La inexistencia del derecho a decidir y la inexistencia de una causa de exoneración de responsabilidad penal, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 82-83, 2019, S. 19 f. Allgemein zum Selbstbestimmungsrecht, *Hilpold*, Peter (Fn 44), S. 117 ff.

3. Die föderalen Ideen und die Verfassungspolitik: die föderale (Verfassungs-)Reform als *mission impossible* oder gibt es doch einen Ausweg?

Eine Verfassungsreform wäre die optimale Option. Die Verfassung ist der Ort, an dem die Grundnormen über die territoriale Herrschaftsteilung niedergelegt sein müssen. Dennoch ist eine Verfassungsreform eine politische Entscheidung, die eine politische Vereinbarung erfordert. In Spanien gibt es jedoch keine Kultur zur Konsensfindung. Im Gegensatz zu vielen europäischen Staaten, hat es in Madrid noch nie eine große Koalition gegeben. Es gibt auch keine Koalitionstradition (die erste Koalition erfolgte im Dezember 2019). Es gibt eine Veranlagung zum Konflikt und zur Polarisierung. Die Politik basiert auf der Logik, dass zwischen Freund und Gegner zu unterscheiden ist. Wer paktiert, gibt nach und wer nachgibt, ist ein Verräter. Demnach sind Verfassungsreformen unüblich.⁵⁸

Es wäre auch ein schwerer Fehler, eine Reform und sonstige relevante Reformen zum Zeitpunkt gewaltiger Anspannung und schlechter Stimmung anzugehen. Eine Einigung der beiden großen Parteien über den Autonomienstaat erscheint undenkbar, da beide Parteien gegensätzliche Standpunkte vertreten. Aber eine Reform des Autonomienstaates erfordert die Einigung beider Parteien. Eine Verfassungsreform in Bezug auf die territoriale Herrschaftsteilung muss auch die nationalistischen und separatistischen Parteien mit einbeziehen. Ihre Forderungen sind für die beiden großen Volksparteien in Spanien aber schlicht inakzeptabel.

Das Wort „Dialog“ ist zum Zwecke der Konfliktbewältigung in aller Munde, aber um in einen Dialog zu treten, müssen konkrete Themen in Angriff genommen werden.

Es ist undenkbar, dass eine Verfassungsreform das Abspaltungsrecht vorsieht, das von den separatistischen Parteien beansprucht wird. Die Anordnung eines Referendums über die Selbstbestimmung, die mit dem Zentralstaat vereinbart wurde, ist keine mögliche rechtliche Option ohne vorherige Verfassungsreform, weil die Einheit und Unteilbarkeit Spaniens verfassungsrechtlich gewährleistet ist (Art. 2 CE).⁵⁹ Ob ein Staat die Sezession zulässt oder nicht, zählt zu ihrer „jeweiligen nationalen Identität“ (vgl. Art. 4 Abs. 2 EU-Vertrag). Eine Reform mit derartigen Inhalten ist aber selbst nicht möglich, sodass die Sackgasse nicht durchbrochen werden kann.

⁵⁸ In 40 Jahren wurden nur zwei durchgeführt. Im Jahr 1992, Art. 13 Abs. 2 CE zum aktiven Wahlrecht von Unionsbürger für die kommunalen Wahlen und im Jahr 2011, Art. 135 CE zur Schuldenbremse.

⁵⁹ Für weitere Nachweise zur Unteilbarkeit in anderen europäischen Verfassungen siehe *Weber, Albrecht, European Constitutions Compared*, München 2019, S. 177.

Nun stellt sich die Frage, ob es noch andere Auswege gibt. Diejenigen Aspekte, die in der Verfassung fehlerhaft normiert sind, müssen im Wege einer Verfassungsreform korrigiert werden (z.B. die Vorgaben des Senats). Bei anderen Punkten ist eine Reform dagegen nicht erforderlich, denn eine Änderung der politischen Dynamiken würde bereits ausreichen (z.B. zur Verbesserung der vertikalen und horizontalen Kooperation). Gelegentlich lässt die spanische Verfassung auch Änderungen ohne vorherige Verfassungsreform zu (z.B. bei der Finanzierung oder bei der Übertragung von Kompetenzen vom Zentralstaat auf die Autonomen Gemeinschaften).

Wahrscheinlich ist, dass die Krisenbewältigung zu einer Anerkennung größerer finanzieller Asymmetrie und zu mehr Asymmetrienkompetenzen führen muss. Das spanische Verfassungsgericht hat in seiner Entscheidung über das katalanische Autonomienstatut aus dem Jahr 2006 erklärt, dass viele Forderungen inhaltlich nicht verfassungswidrig sind. Das Gericht stellte klar, dass sie nicht in einem Autonomienstatut geregelt werden können, da es Fragen gibt, die nur der Zentralstaat selbst regeln kann (z.B. die Finanzierungsfrage) und nicht ein Autonomienstatut einer Autonomen Gemeinschaft.

Die Finanzierungsfrage war einer der Gründe, der am meisten zur Unterstützung der Abspaltung beigetragen hat. Die spanische Verfassung normiert sie nicht, sondern vielmehr ein Zentralgesetz (Art. 157 CE). Die Verfassung verfügt über Instrumente, um Kompetenzasymmetrien zu schaffen. Dabei handelt es sich um eine besondere Art von Zentralgesetzen, die Befugnisse in Materien zentralstaatlicher Zuständigkeit auf (alle oder vereinzelte) Autonome Gemeinschaften übertragen oder delegieren können (Art. 150 Abs. 2 CE). Beide Gesetze müssen Organgesetze sein, die durch absolute Mehrheit im Kongress verabschiedet werden müssen.

Die Anerkennung neuer Asymmetrien über die in der Verfassung niedergelegten „differenzierten Tatbestände“ hinaus ist nur in sehr engem Rahmen möglich. Ihre denkbare Anerkennung würde zu Mehrdeutigkeiten führen und wäre Nährboden für neue Konflikte. Die Verwendung von mehrdeutigen Formulierungen wird das Problem nicht lösen und wird die Interpretation von politisch geprägten Themen auf das spanische Verfassungsgericht verlagern. Letztlich wäre die Annahme leichtgläubig, dass die Autonomen Gemeinschaften die Privilegien für jeweils andere wortlos hinnehmen und dass die separatistischen Parteien weitere Forderungen zur Erreichung ihres endgültigen Ziels, der Selbstbestimmungen, aufgeben. Es

muss akzeptiert werden, dass die Lösungen zur Krise höchstwahrscheinlich nur vorübergehend sein werden. Die Geschichte wird sich wiederholen.

V. Fazit: Die Zukunft des Autonomienstaates bleibt ein Rätsel

Das aktuelle Spanien ist als gemeinsames Projekt ohne die weit überwiegende Anerkennung der territorialen Selbstverwaltung nicht möglich. Der Autonomienstaat wurde wegen des Drucks gegründet, den das Baskenland und Katalonien ausübten, um mehr Autonomie zu erhalten. Die Entwicklung des Autonomienstaats als symmetrisches Modell (mit einigen Ausnahmen) zwischen den Autonomen Gemeinschaften ist gescheitert. Eine Verfassungsreform, die Katalonien eine besondere Position innerhalb Spaniens einräumt, könnte theoretisch ein Lösungsweg sein. Praktisch aber wird das Problem darin bestehen, zu konkretisieren und auszuhandeln, worin diese Sonderstellung Kataloniens bestehen soll. Undenkbar ist jedenfalls der Umstand, dass ein Selbstbestimmungsrecht anerkannt und garantiert wird.

Es muss die Frage aufgeworfen werden, warum in Katalonien mehr als zwei Millionen Personen in den letzten zehn Jahren keine Spanier mehr sein wollen und sich damit rühmen, dass die Verfassung missachtet wird. In Katalonien wird die Verfassung am wenigsten unterstützt.⁶⁰ Die Bindung an die Verfassung muss wiederhergestellt werden. Eine Verfassungsordnung funktioniert nur, wenn die Menschen an sie glauben und sie respektieren. Andernfalls zerfällt das Miteinander und das System bricht zusammen.⁶¹ Es bedarf besserer Sichtweise über Pluralität und besserer Bildung über Verfassungswerte, die zugleich auch europäische Werte sind.

In Spanien muss man mit dem Separatismus leben. Er hat immer schon bestanden.⁶² Die Verfassungsordnung lässt zwar diese Ideologie zu, aber nicht die einseitige Sezession. Es obliegt dem Staat, der Bevölkerung ein attraktives gemeinsames Projekt mit guten Argumenten vorzuschlagen. Die Separatisten haben es vollbracht, einen affektiven Bruch mit Spanien und eine sehr starke emotionale Bindung zur Abspaltung herzustellen. In der Realität ist eine Unabhängigkeit aber keineswegs einfach. Die wirtschaftlichen Konsequenzen sind schwer und es gibt derzeit keine Mehrheit.

⁶⁰ Im Jahr 1978 haben in Katalonien mehr als 90 % der Wähler für die Verfassung gestimmt. Heute sind es etwas mehr als 50 %.

⁶¹ *Smend*, Rudolf, Verfassung und Verfassungsrecht, in: *Smend*, Rudolf, Staatrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, Berlin, 4. Aufl., 2010, S. 136 ff.

⁶² *Ortega y Gasset*, José, España invertebrada, Madrid, 1999, S. 24 f.

Es wäre wünschenswert, dass die politischen Akteure zur Reformierung des derzeitigen Autonomienstaates den Konsens wiederherstellen, der schon im Jahre 1978 Schlüssel für die Verabschiedung der Verfassung war. Die Zukunft des Autonomienstaates ist jetzt rätselhafter denn je. Dennoch muss eine Lösung gefunden werden. Andernfalls sei versichert: Ohne politische und rechtliche Änderungen werden sich die Probleme des Autonomienstaates weiter und schneller denn je zuspitzen.