

Das Autonomiestatut für Katalonien von 2006 als erneuter Vorstoß für die Entwicklung des spanischen Autonomiestaates

Xabier Arzoz*

Einführung	155
I. Entstehung und Charakteristika des spanischen Staates der Autonomen Gemeinschaften	156
A. Entstehung des Staates der Autonomen Gemeinschaften	156
B. Spanien als dezentralisierter Staat	158
C. Spanien als differenzierter Staat	160
D. Spanien als Nationalitätenstaat	162
II. Die Verabschiedung eines neuen Autonomiestatuts für Katalonien	166
III. Wichtige neue Elemente des neuen Autonomiestatuts	169
A. Rechte, Pflichten und leitende Grundsätze	170
B. Kompetenzverteilung	175
C. Finanzrechtliche Bestimmungen	178
D. Institutionelle Beziehungen und Teilnahmerechte	180
E. Sprachenbestimmungen	182
F. Symbolische Aspekte	186
IV. Bilanz und Ausblick	189
Summary	192

Einführung

Niemand hätte wohl 2003 gedacht, dass eine groß angelegte und allgemeine Reformwelle mehrerer spanischer Autonomiestatuten nach vier Jahren zum Abschluss kommen würde. Bisher sind sechs Autonomiestatute revidiert worden und die Revidierung einiger weiterer steht an. Diese Reform der Autonomiestatuten unterscheidet sich inhaltlich erheblich von den über zwei Jahrzehnte hinweg durchgeführten Reformen (1992, 1996/1998), die grundsätzlich darauf abzielten, allmählich alle Autonomen Gemeinschaften auf ein weitgehend einheitliches Kompetenzniveau hinaufzusetzen, das die historischen Nationalitäten – Baskenland, Galizien und Katalonien – so wie vier andere Autonome Gemeinschaften bereits von Anfang an erreicht hatten. Ein bemerkenswerter Umstand des gegenwärtigen Reformprozesses ist es, dass die neue Welle von Statutenreformen ohne eine vorherige Verfassungsreform stattgefunden hat – bzw. sie in jedem Fall einer Verfassungsreform vorausgegangen ist.

* Dr. *iur.*, LL.M. (Saarbrücken), Wirtschaftsjurist (Universität Deusto), Professor für Verwaltungs- und EU-Recht an der Universität des Baskenlandes. Für ihre wertvolle Hilfe bei der sprachlichen Bereinigung dieses Beitrages danke ich Herrn Dr. Heiko F. Marten (Režņknes Augstskola, Lettland), Frau Mag. Daniela Walter (Universität Innsbruck) und Univ.-Prof. Dr. Anna Gampfer (Universität Innsbruck).

Diese Reform der Autonomiestatuten scheint eine neue Epoche des spanischen Autonomiestaates zu eröffnen, der durch die Verfassung von 1978 errichtet wurde. Die spanische Verfassung von 1978 beschreibt ein politisches Modell, das die überkommene Nationalstaatsideologie mit einer eingeschränkten rechtlichen Anerkennung von Differenz zu kombinieren versucht. Die Grundlage der spanischen Dezentralisierung ist dabei das territoriale Element, und sie vermeidet multiethnische oder multinationale Töne. Sie erkennt jedoch immerhin zwei Rechte zur Bewahrung der Gruppenidentität an: das Recht auf Autonomie der Nationalitäten und Regionen (Art. 2) und das Recht auf den Gebrauch der verschiedenen Landessprachen (Art. 3). Territoriale Autonomie ist allerdings nicht exklusiv den Nationalitäten, sondern den Nationalitäten *und* Regionen zugesprochen worden. Kraft der Verfassung und auf der Grundlage jeweiliger Autonomiestatuten sind somit siebzehn Autonome Gemeinschaften entstanden.

Das neue Autonomiestatut für Katalonien hat eine Vorreiterrolle übernommen und damit das Grundmuster für die Reform mehrerer Autonomiestatuten geliefert. Davon kann das gesamtspanische politische Modell letztlich nicht unberührt bleiben. Die nachfolgenden Ausführungen sollen dazu dienen, die Auswirkungen des neuen Autonomiestatuts für Katalonien zu verdeutlichen. Damit wird versucht, die möglichen Entwicklungstendenzen darzulegen, auf die sich das spanische Modell auszurichten scheint. Die Entwicklung ist dabei momentan noch unklar, und man kann auf mittlere Sicht potenzielle Konflikte im Verhältnis Zentrum-Peripherie nicht ausschließen. Um die Ursprünge und den Inhalt der katalanischen Statutsreform und deren Auswirkungen auf den spanischen Staat bewerten zu können, sollen zunächst die Entstehungsgeschichte und Charakteristika des spanischen Staates der Autonomen Gemeinschaften kurz erläutert werden.

I. Entstehung und Charakteristika des spanischen Staates der Autonomen Gemeinschaften

A. Entstehung des Staates der Autonomen Gemeinschaften

Die Entstehung des Staates der Autonomen Gemeinschaften ist vor dem Rahmen des Demokratisierungsprozesses oder der *transición política* zu verstehen. Im europäischen Kontext nimmt der spanische Demokratisierungsprozess der Siebzigerjahre des 20. Jahrhunderts offensichtlich eine Sonderstellung ein, weil er den Übergang von der Diktatur zur Demokratie mit der Institutionalisierung ethnoterritorialer Konflikte verknüpfte.¹ Die Bedeutung des ethnischen Nationalismus für

¹ Die gelungenste politikwissenschaftliche Darstellung des spanischen Demokratisierungsprozesses, die Transitions- und Nationalitäten- bzw. Autonomieproblematik ausnahmsweise analytisch nicht trennt, liefert Peter A. Kraus, Nationalismus und Demokratie. Politik im spanischen Staat der Autonomen Gemeinschaften. Wiesbaden 1996, insbes. 84-155. Grundlegend zu den ideologischen Hintergründen und der Entstehung des spanischen Autonomiegedankens Xacobe Bastida, La nación española y el nacionalismo constitucional, Barcelona 1998, und Miseria de la autonomía, Oviedo 1999.

den postfrankistischen Demokratisierungsprozess kann nicht übersehen werden: Die wesentlichen Impulse zum Umbau der Territorialstrukturen gingen von Katalanen und Basken aus; die aktiven Befürworter eines klaren Bruchs mit der autoritären Herrschaftsordnung verfügten nur in Katalonien und im Baskenland über massiven Rückhalt in der Bevölkerung.² Die postautoritäre Institutionalisierung ethnoterritorialer Konflikte entsprach der relativen politischen Kräftebalance zwischen Regimereformern und demokratischer Opposition nach Francos Tod und dem von dieser Kräftebalance geprägten Typ des Regimewandels.³ Dem Staatsnationalismus des Zentrums, der zu einem ideologischen Hauptbezugspunkt der konservativen und der autoritären spanischen Rechten geworden war, traten die ethnischen Nationalismen der Peripherien in ihren föderalistischen, autonomistischen oder separatistischen Varianten gegenüber.⁴ Die Linken gingen rasch von ihrer früheren inhaltlichen Annäherung an die Positionen der peripheren Nationalisten und ihrer Unterstützung der föderalistischen und multinationalen Konzepte zu einem erneuerten, mit politischer Dezentralisierung und kultureller Autonomie zu versöhnenden Nationalstaatsprinzip über.⁵

Das Macht-Patt zwischen Rechten und Linken, zwischen Regimereformern und Anhängern des Umbruchs, hatte auf dem Gebiet der Autonomiepolitik beträchtliche Konsequenzen.⁶ Das Ergebnis sollte der eigentümliche Versuch einer Kombination zweier gegensätzlicher Staatsauffassungen durch die sogenannte "paktierte Reform" sein: "Die Territorialpakete⁷ der Transition lassen sich gleichermaßen als Absage an das bis dahin historisch dominante Modell eines hochgradig zentralisierten Einheits- und Nationalstaats interpretieren wie als Preisgabe der Idee einer multinationalen Föderation, wie sie Teile der spanischen Linken und der regionalen Nationalisten vertreten hatten."⁸ Als sich die Blöcke der Rechten und der Linken auf die paktierte Reform einigten, konnten sie auf den mehrheitsdemokratischen Rückhalt ihres Paktes verweisen, auch wenn Basken und Katalanen auf umfassendere Strukturreformen gedrängt und diese auch erwartet hatten. Viele Basken und Katalanen werden danach einen bitteren Nachgeschmack zurückbehalten

Nach wie vor eine gute rechtswissenschaftliche Darstellung der Entstehung und Entwicklung des Autonomiestaates und der hierfür in der Verfassung verankerten Spielregeln gibt Pedro Cruz Villalón, Die Neugliederung des Spanischen Staates durch die "Autonomen Gemeinschaften", JöR 34 (1985), 195-243.

² Kraus (Anm. 1), 85, 101.

³ *Ibid.*, 103.

⁴ *Ibid.*, 90.

⁵ Siehe Andres de Blas Guerrero, El problema nacional-regional español en los programas del PSOE y del PCE, Revista de Estudios Políticos 4 (1978), 155-170; Michael Richter, Sozialistische Autonomieprogrammatische und -politik bis zum 31. Parteitag des PSOE, in: Dieter Nohlen/José Juan González Encinar (Hrsg.), Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien, Opladen 1992, 45-74, insbes. 53-55; Kraus (Anm. 1), 131 ff.

⁶ Kraus (Anm. 1), 130.

⁷ Kurzformel für die im Demokratisierungsprozess (oder *transición*) geschlossenen Pakte zur territorialen Neugliederung des spanischen Staates.

⁸ Kraus (Anm. 1), 138.

haben. Bei aller überdeutlichen Veränderung und Verbesserung des politischen Systems schienen – und scheinen noch immer – die Bedürfnisse der peripheren politischen Kräfte im Prozess und im Ergebnis nicht ausreichend gewürdigt zu sein. Die peripheren nationalistischen Kräfte werden insbesondere die verlorenen Chancen nach Francos Tod bedauern, eine bessere Grundlage zur Schlichtung der Nationalitätenproblematik zu errichten. Bei der Beurteilung des spanischen Demokratisierungsprozesses soll demgemäß zwischen Demokratisierungs- und Nationalitätenproblematik differenziert werden:

Gerade im Bereich der Nationalitätenproblematik forderte das für sich demokratisierende “Nachzügler” im Süden oder im Osten immer wieder als exemplarisch gehandelte spanische Modell des konsensuellen Regimewechsels einen verhältnismäßig hohen Preis. Trotz ihrer insgesamt zweifelsohne beeindruckenden politischen Integrationsleistungen führten die Verfassungskompromisse zunächst nur bedingt zum Abbau ethnoterritorialer Spannungen.⁹

Im Folgenden sollen drei Hauptthemen zur Staatsstruktur(re)form – Föderalisierung vs. Dezentralisierung, Differenzierung vs. Homogenisierung, sowie multinationaler Staat vs. Nationalstaat – erläutert werden.¹⁰

B. Spanien als dezentralisierter Staat

Der Verfassungsgeber entzog sich einer ausdrücklichen Stellungnahme zur Staatsstrukturform: der übliche Ausdruck “Autonomiestaat” (oder “Staat der Autonomen Gemeinschaften”) findet sich nicht im Verfassungstext. Die Bezeichnung “Autonomiestaat” ist eine pragmatische Erfindung, die die Schwierigkeiten und Nachteile einer genaueren Einstufung in die aufgrund der Rechtsvergleichung gelieferten Kategorien vermeiden soll. Der spanische Autonomiestaat liegt an der oberen Grenze des Regionalismus im Vorfeld des Bundesstaates: Er ist ein Staat, der dazu neigt, wie die bisherigen Bundesstaaten zu funktionieren, und der mit Grundelementen des Föderalismus arbeitet.¹¹ Hier wird davon ausgegangen, dass es

⁹ *Ibid.*, 146.

¹⁰ Die folgenden Überlegungen im Text basieren auf meinen folgenden Aufsätzen: Spanien – Die geschichtlichen Autonomien der Basken, Galizier und Katalanen als Beispiel eines multinationalen “Quasi-Föderalismus” im Einheitsstaat, in: Christoph Pan/Beate Sibylle Pfeil (Hrsg.), Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa, Wien 2006, 363-388, und Spanien: Zwischen Nationalstaatsprinzip und rechtlicher Anerkennung von Differenz, Europa-Ethnica 1-2 (2006), 3-11. Zu “Kataloniens Selbstverwaltung” siehe meinen gleichlautenden Beitrag in: Anna Gamper/Christoph Pan (Hrsg.), Volksgruppen und regionale Selbstverwaltung in Europa, Wien 2008, 79-92.

¹¹ Cruz Villalón (Anm. 1), 240 (auch “eine Form des Präföderalismus”); Vlad Constantinesco, La Constitution Espagnole et le Fédéralisme, in: Theodor Veiter (Hrsg.), Fédéralisme, régionalisme, et droits des groupes ethniques en Europe – Hommage à Guy Héraud, Wien 1989, 58, 68; Dieter Nohlen/Andreas Hildenbrand, Regionalismus und politische Dezentralisierung in Spanien, in: Nohlen/González Encinar (Anm. 5), 9; Peter Häberle, Der Regionalismus als werdendes Strukturprinzip des Verfassungsstaates und als europarechtspolitische Maxime, AöR 118 (1993), 1-44 (zitiert nach ders., Europäische Rechtskultur, Frankfurt a.M. 1997, 209-256, insbes. 216); Peter Häberle, Die Vorbildlichkeit der Spanischen Verfassung von 1978 aus gemeineuropäischer Sicht, JöR 51

zwischen Regionalstaat und Bundesstaat ein Kontinuum gibt und dass innerhalb beider Abstufungen existieren (etwa Großbritannien/Italien/Spanien einerseits und Österreich/Deutschland/Schweiz andererseits), dass sich ein entwickelter Regionalismus und der Föderalismus zueinander mindestens punktuell nahe sein können, und dass sich eine erstarkende Region der Position eines schwachen Bundeslandes fast annähern kann.¹² Auch wenn Bundesstaatlichkeit keine feste Staatsform ist und jeder Bundesstaat "eine konkret-geschichtliche Individualität" ist,¹³ bedeutet es allerdings nicht, dass jede Staatsform, die dem Föderalismus ähnelt und viele seiner Grundsätze und Verfahren übernimmt, ohne weiteres als ein Bundesstaat zu kategorisieren sei.

Der Unterschied zwischen dem spanischen Autonomiestaat und dem Föderalismus wird durch das Fehlen folgender Grundelemente deutlich: einer bundesstaatlichen Verfassung,¹⁴ einer verfassunggebenden Gewalt bzw. Verfassungsautonomie der Autonomen Gemeinschaften, eines substanziellen Mitwirkungsrechtes der Autonomen Gemeinschaften auf der gesamtstaatlichen Ebene¹⁵ und der kompetenzrechtlichen Ausgangsvermutung zugunsten der Autonomen Gemeinschaften.¹⁶ Territorialautonomie ist vom Föderalismus funktional dadurch zu unterscheiden, dass "neben der Autonomie- auch die Integrationsfunktion in die gesamtstaatliche Organstruktur und deren Entscheidungsprozesse erfüllt wird".¹⁷ Diese Unterschiede wirken auf die Natur der spanischen Autonomiestatuten ein, denn ein spanisches Autonomiestatut kommt der Verfassung eines Gliedstaates in einem föderalen Staatsverband nicht gleich: 1) Hauptfunktion eines Autonomiestatuts ist es, die Kompetenzen der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft zu definieren. 2) Die Autonomiestatuten werden nicht allein von den autonomen Einrichtungen verabschiedet, sondern durch ein komplexes Verfahren zwischen den autonomen Einrichtungen und den gesetzgebenden Kammern des Staates. Für ihre Novellierung gelten besondere, im jeweiligen Statut verankerte Bestimmungen.¹⁸ 3) Dem (gesamtstaatlichen) Verfassungsgericht obliegt es, über die Konformität sowohl der staatlichen wie auch der autonomen Gesetzgebung mit dem jeweiligen Autonomiestatut zu entscheiden.

(2003), 594 f ("effektiver Regionalismus"), 604. Vgl. aber Juan José González Encinar, Ein asymmetrischer Bundesstaat, in: Nohlen/ders. (Anm. 5), 227-229.

¹² Häberle, Regionalismus (Anm. 11), 217, 230 ff.

¹³ Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1999 (Neudruck der 20. Aufl.), 96; ähnlich Peter Pernthaler, Der differenzierte Bundesstaat, Wien 1992, 3.

¹⁴ Cruz Villalón (Anm. 1), 240.

¹⁵ Hansgeorg Frohn, Regionalismus und "Autonome Gemeinschaften", ÖZÖR 34 (1983), 62 f; Constantinesco (Anm. 11), 65 ff.

¹⁶ Frohn (Anm. 15), 61; Thomas Wiedmann, Die politische Erfindung des Autonomiestaates in Spanien, ZaöRV 57 (1997), 400.

¹⁷ Joseph Marko, Autonomie und Integration, Wien 1995, 530.

¹⁸ Das Autonomiestatut wird als "Vehikel des Willens zur Selbstverwaltung eines bestimmten Territoriums und [als] Ausdruck des Staatswillens" begriffen (Urteil des Verfassungsgerichts 247/2007, Erwägungsgrund Nr. 6).

C. Spanien als differenzierter Staat

Der spanische Autonomiestaat baut, anders als die meisten Regional- und Bundesstaaten, auf einer eigenartigen Kombination von Homogenität und Differenzierung auf.¹⁹ Diese spezielle Kombination entspricht der Spannung zwischen überkommenem Nationalstaatsgedanken und rechtlicher Anerkennung von Differenz.²⁰

Der Verfassungstext eröffnet der Differenzierung allerdings mehr Raum, als in der Praxis tatsächlich zutage getreten ist.²¹ Die einheitsstaatlichen Traditionen und das Bündnis der Konzertierungspraxis der zwei Hauptparteien (mittels der sog. "Autonomievereinbarungen" von 1981 und von 1992)²² mit einer zentralistischen Rechtstheorie²³ haben jedoch zu einer weiteren Homogenität sowohl der Zuständigkeiten als auch der politischen Natur aller Autonomen Gemeinschaften und zum Verschwinden oder zur weitgehenden Entschärfung der potenziell differenzierenden Elemente geführt.²⁴

¹⁹ Enric Fossas, *Asymmetry and Plurinationality in Spain*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Working Paper Nr. 167, Barcelona 1999, 16; ähnlich in dieser Hinsicht Wiedmann (Anm. 16), 401 und Eliseo Aja, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, 2. Aufl., Madrid 2003, 51 ff., 95 ff., 169 ff. Ausführlich zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen der Differenzierung: Enric Fossas, *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Madrid 2007.

²⁰ Für eine ausführlichere Darstellung siehe Arzoz, *Anerkennung* (Anm. 10).

²¹ Der Rechtsprofessor und ehemalige Präsident des spanischen Verfassungsgerichts Tomás y Valiente erkannte die Wirklichkeit dieser Entwicklung ausdrücklich an. Siehe Francisco Tomás y Valiente, *Constitución: Escritos de introducción histórica*, Madrid 1996, 205. Er wollte die vollständige Verfassungsmäßigkeit der Entwicklung allerdings unterstreichen. Ähnlich Roberto L. Blanco Valdés, *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Madrid 2005, 109 ff.

²² Siehe hierzu Cruz Villalón (Anm. 1), 221 ff.; Jordi Solé Tura, *Das politische Modell des Staates Autonomer Gebietskörperschaften*, in: Antonio López Pina (Hrsg.): *Spanisches Verfassungsrecht. Ein Handbuch*, Heidelberg 1993, 271 ff.; Aja (Anm. 19), 74 ff. und 81 ff.; Manuel Medina Guerrero, *La ampliación competencial de 1992. La inversión del proceso: la Ley Orgánica de Transferencia como antesala de la reforma estatutaria*, *Revista Española de Derecho Constitucional* 78 (2006), 77-103.

²³ Welche theoretisch – ähnlich wie in Österreich [vgl. Pernthaler (Anm. 13), 46] – den Autonomiestaat im Sinne der Dezentralisationstheorie auslegte und praktisch die baskische und katalanische Autonomie als Quelle der Instabilität und als Bedrohung für die Einheit Spaniens betrachtete. Wie Javier Barnes, *Un Estatuto de Autonomía del siglo XXI*, *Revista General de Derecho Administrativo* 12 (2006), 15 es grafisch formuliert: "Organe, Verfahren, Mechanismen, Beziehungen, Rechtsquellen und Grundsätze kreisen noch auf einer Bahn um den zentralistischen Staat herum. Es wurden zwar Kompetenzen auf die Autonomen Gemeinschaften übertragen, aber die Instrumente einer zusammengesetzten Staatlichkeit sind inzwischen nicht entsprechend gewachsen." (meine Übersetzung) Was den theoretischen Auslegungsrahmen betrifft, ist hier auf den allgemein anerkannten Einfluss des Staatsrechtlers Eduardo García de Enterría (siehe *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid 1985 und erneut *El sistema descentralizador de las Comunidades Autónomas tras la Constitución de 1978*, *Revista de Administración Pública* 175 (2008), 217-250) hinzuweisen; vgl. Roland Schütz, *Spanien auf dem Weg zum Autonomiestaat*, *Der Staat* 22 (1983), 187-212, insbes. 208 ff.; Cruz Villalón (Anm. 1), 222 ff.; kritisch hierzu Miguel Herrero de Miñón, *Derechos históricos y Constitución*, Madrid 1998, 54 ff.

²⁴ Kritisch hierzu Enric Argullol, *Desarrollar el autogobierno*, Barcelona 2002, 36 ff. Befürwortend Francesc de Carreras, *El término nación española en su contexto constitucional*, *Anales de la*

Die Weichenstellung in der Verfassungsauslegung von einem einen starken Nationalitätenbezug aufweisenden Verständnis der Autonomie zu einem gleichmachenden, auf den Gesamtstaat ausgedehnten Regionalisierungsrahmen wurde durch das Volksreferendum über die Annahme der Autonomieinitiative, welches am 28. Februar 1980 in Andalusien stattfand, geliefert.²⁵ Die Ausdehnung des Autonomiemodells auf das gesamte Staatsgebiet sollte die institutionelle Sonderrolle der Basken und Katalanen in einem übergeordneten Regionalisierungsrahmen relativieren, die gesamtstaatliche Vormachtstellung der Zentralregierung gegenüber den "gefährlichen" Regionen absichern und die Ängste der Militärs vor einer Preisgabe der "nationalen" Einheit beschwichtigen.²⁶ Danach wechselte der Schwerpunkt vom Recht auf Autonomie der Nationalitäten und Regionen stillschweigend auf das egalitäre Recht auf Autonomie aller Spanier über, als hätte sich das kollektive Recht auf Autonomie in ein individuelles Recht verwandelt.²⁷ Mit anderen Worten: Eine objektive gleichmachende Auslegung ist durch den von den hegemonialen Parteien geleiteten politischen Prozess im Nachhinein durchgeführt worden.²⁸ Der Inhalt der im Art. 138 Abs. 2 enthaltenen Verfassungsnorm²⁹ als äußere Schranke des Heterogenitätsprinzips scheint eher in ein Verbot der Heterogenität überhaupt gewandelt worden zu sein. Als Erklärung dafür habe ich in einem anderen Aufsatz auf den Bestand zweier verschiedener rechtsdogmatischer Ansätze innerhalb der spanischen Staatsrechtslehre hingewiesen: Die Mehrheit der Autoren tritt für einen "Konstitutionalismus der Homogenität" ein, während die Minderheit einem "differenzierenden Konstitutionalismus" nicht entgegensteht.³⁰

Die Verfassung sah nicht nur ein, sondern zwei mögliche Autonomiemodelle vor, die einen qualitativen Unterschied aufweisen: Die Regel sollte eine unbestimmte Dezentralisierung und die Ausnahme eine ausdrückliche politische De-

Cátedra Francisco Suárez 40 (2006), 40; César Colino, Den spanischen Föderalismus vertiefen oder transformieren? Die neue Reformrunde und die Herausforderungen für den Autonomiestaat, Jahrbuch des Föderalismus 2007, 385.

²⁵ So Javier Pérez Royo, El motor de la estructura del Estado, El País, 5.3.2005, 25. Die direkte Folge des Ergebnisses des Volksreferendums war, dass Andalusien den gleichen privilegierten Weg in die Autonomie – mit seinen kompetenzrechtlichen Konsequenzen – gehen durfte wie die drei historischen Nationalitäten, wobei die Implikationen viel umfangreicher waren.

²⁶ Nohlen/Hildenbrand (Anm. 11), 26; Kraus (Anm. 1), 133, 154.

²⁷ So argumentiert Pérez Royo (Anm. 25), 25.

²⁸ Dies sei indirekt von de Carreras (Anm. 24), 40 anerkannt worden: "Obwohl eine unmittelbare Auslegung der Verfassungsnorm darauf hinzuweisen schien (dass Nationalitäten mehr Kompetenzen bekommen würden als die Regionen), wird die gegenläufige Meinung gerade von einer systematischen Textauslegung, der nachträglichen autonomen Entwicklung, der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts und der herrschenden Lehre abgeleitet." (meine Übersetzung) Zu einem entgegengesetzten Gesichtspunkt siehe Argullol (Anm. 24), 36 f.

²⁹ "Die Unterschiede zwischen den Statuten der einzelnen Autonomen Gemeinschaften dürfen in keinem Fall zu wirtschaftlichen oder sozialen Privilegien führen."

³⁰ Xabier Arzoz, Das neue Autonomiestatut für Katalonien, Europa-Ethnica 3-4 (2006), 106 ff. Vgl. auch Anm. 38.

zentralisierung sein.³¹ Der Dualismus dieser Modelle spiegelt sich auch in den verschiedenen Verfahren wider, in denen sich jede einzelne Autonome Gemeinschaft konstituiert. Zwei Hauptverfahren bzw. zwei "Geschwindigkeiten" waren im Verfassungstext vorgesehen: Einige Autonome Gemeinschaften sollten unmittelbar volle Autonomie erlangen, während die meisten entweder bei einer schwächeren Autonomie bleiben würden oder erst nach fünf Jahren den Ausbau ihrer Autonomie anstreben dürften. Statt der zwei verfassungsrechtlichen Autonomiemodelle wurde jedoch ein gleichförmiges Modell auf das gesamte Staatsgebiet ausgedehnt. Sieben Autonome Gemeinschaften³² erreichten unmittelbar die Obergrenze der möglichen Zuständigkeiten (d. h. alle nicht gemäß Art. 149 SpVerf ausdrücklich dem Staat vorbehaltenen Kompetenzen), während sich die anderen anfänglich mit der Mindestgrenze (d. h. den in Art. 148 SpVerf aufgelisteten Kompetenzen) abfinden mussten. Nach der weitgehenden Novellierung der Autonomiestatuten in den 1990er Jahren³³ sind die Zuständigkeiten und die Organstruktur der 17 Autonomen Gemeinschaften untereinander grundsätzlich identisch.

D. Spanien als Nationalitätenstaat

Die ethnisch heterogene Sozialstruktur des spanischen Staatsgebildes ist unbestritten. Die spanische Gesellschaft lässt sich ohne Vorbehalte als multinationale Gesellschaft charakterisieren.³⁴ Die Bevölkerung des Baskenlandes, von Katalonien und Galizien macht 30 % der Gesamtbevölkerung Spaniens aus. Die Frage lautet nunmehr, wie die spanische Verfassung von 1978 zu jener heterogenen Sozialstruktur bzw. multinationalen Gesellschaft Stellung nimmt.

Nach Art. 2 SpVerf³⁵ setzt sich die spanische Nation aus "Nationalitäten und Regionen" zusammen:

Die Verfassung gründet sich auf die unauflösliche Einheit der spanischen Nation, gemeinsames und unteilbares Vaterland aller Spanier; sie anerkennt und gewährleistet das Recht auf Autonomie der Nationalitäten und Regionen, aus denen sie sich zusammensetzt, und die Solidarität zwischen ihnen.

Die idealtypische verfassungsrechtliche Differenzierung von Nationalität und Region ist durchaus gehaltvoll. Der Begriff "Nationalität" könnte infolgedessen

³¹ Cruz Villalón (Anm. 1), 202 f.

³² Baskenland, Katalonien, Galizien, Andalusien, Navarra, Valencia und Kanaren.

³³ Siehe die Angaben bei Aja (Anm. 19), 102.

³⁴ Kraus (Anm. 1), 147.

³⁵ Die gelungenste Darstellung der Verfassungs- und Ideengeschichte des Art. 2 SpVerf bieten die Werke von Bastida, *La nación* (Anm. 1), 123 ff., Miseria (Anm. 1) und *Nacionalismos y transiciones. Los polvos y los lodos*, Gerónimo de Uztariz 20 (2004), 161-187; vgl. auch Herrero de Miñón (Anm. 23), 54 ff.; Luis López Guerra, *Politische Dezentralisierung in Spanien: Föderalismus oder asymmetrischer Regionalismus?*, in: Johannes Ch. Traut (Hrsg.), *Verfassung und Föderalismus Russlands im internationalen Vergleich*, Baden-Baden 1995, 78; Carlos Coello, *Isegoría vinícola: vidueños prefiloxéricos e injertos constitucionales*, Gerónimo de Uztariz 20 (2004), 99-152.

beim multinationalen Staatsaufbau von Nutzen gewesen sein.³⁶ Die Präambel der Verfassung spricht auch vom Wunsch "alle Spanier und Völker Spaniens bei der Pflege ihrer Kultur und Traditionen, Sprachen und Institutionen zu schützen". Aber die Idee des multinationalen Staates war einer der Punkte, um die während der Verfassungsgebung am erbittertsten gerungen wurde.³⁷ Verfassungsgebender Konsens bedeutete in diesem Fall konkret Folgendes: Der Terminus "Nationalität" wurde zwar im Verfassungsentwurf beibehalten, mit dem Zweck, die Nationalisten in den Peripherien auf einer symbolischen Ebene zufrieden zu stellen, dies jedoch nur in der komplizierten Fassung des Art. 2. Da er dort mit entgegengesetzten Begriffen wie "Vaterland" und "Nation" umgeben wurde, würde er schließlich keine Rechtswirkung haben. So wurde der Ausdruck zwar beibehalten, aber seines politisch umfassenden Charakters beraubt, denn die Natur des Begriffes "Nationalität" wurde entsprechend der Vorstellung einer einheitlich gedachten nationalen Schicksalsgemeinschaft verändert: Die Nationalitäten wurden ganz gezielt vom anfänglich "hohen" Status als *N a t i o n e n*, d. h. von politischen Subjekten des neu zu gründenden Staates, auf die "niedrigere" Position von *V o l k s g r u p p e n*, d. h. auf vor allem kulturell definierte Gemeinschaften, herabgestuft.³⁸ Daraus wird abgeleitet, dass Nationalitäten und Regionen bloß ein Recht auf Autonomie zusteht, während die Souveränität allein der (spanischen) Nation reserviert bleibt. Der widersprüchliche Text des Art. 2 lässt jeden unparteiischen Beobachter ratlos.³⁹ Die Abgrenzung zwischen spanischem Volk, spanischer Nation und Nationalität bleibt unklar. Die Leistung der Verfassungsgebung war in dieser Hinsicht unbefriedigend. Aber der Kontext war gewiss höchst ungünstig: Art. 2 SpVerf war das "Produkt [vieler] Spannungen und des Drucks innerhalb und außerhalb der Cortes".⁴⁰

³⁶ Ferran Requejo, *Federalisme, per a qué?*, Valencia 1998, 158.

³⁷ Vgl. in deutscher Sprache Solé Tura (Anm. 22), 254 ff.

³⁸ Bastida, *La nació* (Anm. 1), 49. Die bloß kulturelle Interpretation des Begriffes "Nationalität" im Rahmen des Art. 2 SpVerf wird u.a. von de Carreras (Anm. 24), 37 vertreten. Nach Ansicht dieses Autors könne der Terminus "Nationalität" nicht im von Mancini im 19. Jahrhundert benutzten Sinne oder im von der sowjetischen oder jugoslawischen Verfassung benutzten Sinne ausgelegt werden. Vgl. aber Jaume Vernet, *Elements diferencials i identitat nacional*, in: Institut d'Estudis Autònoms (Hrsg.), *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*, Barcelona 2005, 364: der Terminus "Nationalität" im Art. 2 SpVerf stehe dem Begriff "Nation" gleich. Dieser Autor meint, die Verfassung akzeptiere die Existenz mehrerer nationaler Gemeinschaften, solange diese die spanische Nation, einen klassischen Souveränitätsbegriff und die Integrität des Staatsgebiets nicht in Frage stelle.

³⁹ Frohn (Anm. 15), 55; Constantinesco (Anm. 11), 58; Kraus (Anm. 1), 118 ("Paradigma der Konfusion und Ambivalenz") und 135.

⁴⁰ Solé Tura (Anm. 22), 254 ff., wobei aus direkter Erfahrung auf die den demokratischen Kräften "von außen" auferlegte Natur der Fassung des Art. 2 SpVerf hingewiesen wird; zum "martialischen" Charakter des Art. 2 vgl. auch Bastida, *La nació* (Anm. 1), 45 und (Anm. 35), 166. Kraus (Anm. 1), 143 nennt als einen der drei Faktoren, die bei der Beurteilung der Territorialpakte in Rechnung gestellt werden müssen, ebenfalls "die große Bedeutung, die dem Militär als indirekter Aufsichtsinstanz gerade bei der Definition autonomiepolitischer Spielräume durch die 'offiziellen' Entscheidungsträger zukam".

Der mögliche Dualismus Nationalitäten – Regionen ist also folgenlos geblieben. Die Verfassung knüpft ausdrücklich keine Rechtsfolge, etwa besondere Zuständigkeiten oder Rechte, an die Bezeichnung als solche. Aber die herrschende Lehre hat sich auch nicht bemüht, die möglichen Rechtsfolgen der verfassungsmäßigen Anwendung des Begriffs “Nationalität” zu erforschen. In diesem bedeutenden Punkt wurden die Verfassung – und diejenigen Autonomiestatuten, die sich auf die Bezeichnung “Nationalität” berufen – ihrer normativen Wirkung beraubt. Außerdem benennt die Verfassung die in Art. 2 angesprochenen Nationalitäten überhaupt nicht. Nationalitäten und Regionen stand das Recht auf Autonomie zu, aber mangels eigener Organe waren sie nicht handlungsfähig. Die Initiative zum Autonomieprozess musste von bestehenden Gebietskörperschaften (Provinzen) bzw. vorläufigen Organen (“präautonomen Regierungen”) ausgehen. Nach dem Verfassungstext steht jeder “Region” nichts im Wege, selbst zu entscheiden, ob sie sich als “Nationalität” im Autonomiestatut verstehen wollte. Auch die semantische Befriedigung ist zum Teil verloren gegangen. Denn das “Nationalitätswerden” hängt nach der entstandenen Praxis nur vom kollektiv-subjektiven “Willen zur Nationalität” ab. Neben Katalanen, Basken und Galiziern haben bisher auch Andalusier und Valencianer, und seit 1996 auch Aragonesen und Kanarier, ihre Nationalität durch ihr eigenes Autonomiestatut proklamiert. Wenn eine immer größere Zahl von Völkern von Autonomen Gemeinschaften “Nationalitäten” werden, geht der juristische und symbolische Wert der Bezeichnung für Basken, Galizier und Katalanen aber verloren.

Dieses ist keineswegs das, was bei der Verfassungsgebung angestrebt oder gedacht wurde: Um kaum eine andere Vorschrift des Verfassungsentwurfs wurde so gerungen wie um Art. 2. Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund und angesichts der nachträglichen Staatspraxis erscheint die herrschende Staatsrechtslehre, welche den Verfassungsausdruck “Nationalität” und somit die vorhandene multinationale Natur des spanischen Staates entnationalisiert und sie im Sinne einer verfassungsrechtlichen Anerkennung eines kulturellen Pluralismus oder eines “Kulturregionalismus”⁴¹ abwertet, durchaus gerechtfertigt. Aber der plurale bzw. multinationale Charakter eines Staates soll sich nicht nur auf die Ebene der Kultur auswirken und sich ebenso wenig auf die Gewährung bestimmter Kulturrechte beschränken. Nicht jeder anerkannte Gebrauch einer Sprache fällt übrigens bloß in die Kategorie der Kulturrechte.⁴² Der Gebrauch der nicht-kastilischen Landessprachen in den Beziehungen mit den Behörden stellt ein für die nicht-kastilischsprachigen Staatsbürger anerkanntes grundlegendes politisches Recht dar.⁴³ Die Proklamierung der Gleichstellung der anderen Landessprachen mit dem Kastili-

⁴¹ Um den Terminus von Häberle, Vorbildlichkeit (Anm. 11), 597 aufzunehmen.

⁴² Es sei denn, man folgt einem weitgehenden Verständnis von Kulturrechten als Rechten des Einzelnen und der Gruppen, sich gegen alle Formen von Fremdherrschaft, einschließlich der kulturellen Fremdherrschaft, zu behaupten.

⁴³ Vgl. Mala Tabory, Language Rights as Human Rights, *Israel Yearbook on Human Rights* 10 (1980), 213.

schen als Amtssprachen der jeweiligen Autonomen Gemeinschaften ist nicht zufällig nach der Anerkennung des Rechts auf Autonomie in Art. 3 Abs. 2 SpVerf, d. h. in einer der ersten Verfassungsbestimmungen, enthalten.

In der neuesten Lehre werden allerdings verschiedene Thesen zur Relativierung der verfassungsrechtlichen Differenzierung zwischen Nationalitäten und Regionen vertreten. Nach einem Autor sei der Verfassungsausdruck "Nationalitäten und Regionen" am besten als ein Kontinuum zu betrachten, wobei sich jede einzelne Autonome Gemeinschaft nach Belieben in dieses Kontinuum einfügen möge.⁴⁴ Ein anderer Autor vertritt die These, dass die Differenzierung von Nationalitäten und Regionen in dem Maße überwunden sei, als dass – einerseits – die Nationalitäten sich völlig in den Verfassungsstaat eingebunden hätten und sich – andererseits – die Regionen als echte politische Interessenszentren entwickelt hätten.⁴⁵ Diese Auslegung läuft auf eine vollständige Aufhebung der verfassungsrechtlichen Differenzierung zwischen Nationalitäten und Regionen hinaus, welche nicht vom Kompetenzniveau abhängt oder nicht nur auf das Kompetenzniveau einwirkt, sondern eine grundlegende Bestimmung über die Subjekte des Rechts auf Autonomie enthält. Im Hintergrund dieser und anderer Ideen liegt die kaum versteckte Angst, dass sich ethnischer Pluralismus überhaupt als wichtiges politisches Gestaltungsproblem erweisen kann und dass der Begriff "Nationalität" die Tür zum differenzierten Autonomiestaat öffnen kann.⁴⁶

Bei aller absichtlichen Auslassung der Art. 2 SpVerf innewohnenden Gestaltungskraft muss darauf hingewiesen werden, dass Spanien 1998 das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten ratifiziert hat.⁴⁷ Der spanischen Ratifizierung wurde keine Reserve oder Interpretationsaufklärung zugefügt, etwa in dem Sinne oder mit der Begründung, in Spanien gebe es keine nationalen Minderheiten: Offensichtlich wollte die spanische Regierung sich mit solchen Begründungen international nicht blamieren.

⁴⁴ Aja (Anm. 19), 281.

⁴⁵ Luis Ortega, Reforma constitucional y reforma estatutaria, Madrid 2005, 24 ff., 37.

⁴⁶ Vgl. aber Peter Häberle, Föderalismus/Regionalismus – eine Modellstruktur des Verfassungsstaates – Deutsche Erfahrungen und Vorhaben – Memorandum für ein spanisches Projekt, JöR 54 (2006), 571: "Ein sog. 'differenzierter Föderalismus' erscheint problematisch, weil er die zentrifugalen Kräfte zu sehr stärken könnte. Hingegen ist ein 'differenzierter Regionalismus' denkbar, wie die gelebten Beispiele in Italien und Spanien beweisen (Sonderstatute, hier in den drei als 'historische Nationen' definierten Regionen ...".

⁴⁷ Das Ratifizierungsinstrument findet sich in Boletín Oficial del Estado Nr. 20/1998. Die Umsetzung des Rahmenübereinkommens soll vom Europarat überwacht werden. Siehe Beate Sybille Pfeil, Die Entwicklung des Minderheitenschutzes im Rahmen des Europarates und der KSZE/OSZE, in: Christoph Pan/Beate Sybille Pfeil (Hrsg.), Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa, Wien 2006, 475 ff.

II. Die Verabschiedung eines neuen Autonomiestatuts für Katalonien

Die endgültige Strukturform des spanischen Staates sollte erst aus dem Zusammenwirken zweier Elemente entstehen: Der Verfassungsnorm selbst und der auf ihrer Grundlage verlaufenden Prozesse politischer und institutioneller Dezentralisierung.⁴⁸ Dies ist einer der grundlegenden Unterschiede zwischen dem spanischen Autonomiemodell und anderen politischen Modellen. Autonomie war kein Verfassungsauftrag, sondern ein Recht, das die Verfassung den "Nationalitäten und Regionen" zur Verfügung stellte. Die Verfassung beschränkte sich darauf, die Verfahren und Bedingungen festzulegen, um jenes Recht auszuüben: Die Initiative oblag grundsätzlich den Territorien (den Provinzen) selbst, die sich als Autonome Gemeinschaften konstituieren wollten. Sie hatten an der Entscheidung über den Inhalt und die Tragweite ihrer zukünftigen Autonomie mitzuwirken.

Die spanische territoriale Verfassung ist materiell also aus dem Titel VIII der Verfassung und aus den Autonomiestatuten der 17 Autonomen Gemeinschaften zusammengesetzt. Die "zusammengesetzte Natur" der materiellen territorialen Verfassung hat der Grundnorm Flexibilität und Offenheit gegeben, denn die Revidierung von Autonomiestatuten hat die Fortentwicklung des Staates der Autonomen Gemeinschaften ermöglicht: Sie hat eigentlich dazu beigetragen, dass die spanische Verfassungspolitik der normativen Kategorie der Verfassungsreform entbehren konnte.⁴⁹ Die spanische Verfassung ist in 30 Jahren nur einmal und punktuell – anlässlich der Ratifizierung des Maastrichter Vertrages – revidiert worden. Die "zusammengesetzte Verfassung" hat allerdings nicht sämtliche Fehler und Probleme beseitigen können. Titel VIII enthält nicht nur mehrere obsolet gewordene prozessuale Vorschriften. Die formelle Verfassung beinhaltet noch viel Unbestimmtheit, die auf die Ungewissheit im Hinblick auf die künftige Staatsstruktur und auf die Dynamik der Implementierung des Autonomiemodells bei der Verfassunggebung vor 30 Jahren zurückzuführen ist. Vor allem mangelt es der formellen Verfassung an einer feierlichen Proklamation der Staatsstrukturform.⁵⁰

Mit den Konservativen an der Macht war eine Verfassungsreform oder eine neue Interpretation des Verfassungstextes politisch undenkbar: Die Reform der Autonomiestatuten blieb aus der Sicht der peripheren politischen Kräfte die einzig machbare Alternative.⁵¹ Die konservativen Regierungen (vor allem die zweite, von

⁴⁸ Cruz Villalón (Anm. 1), 196.

⁴⁹ Pedro Cruz Villalón, *Constitución y reforma*, Claves de Razón Práctica 115 (2001), 7.

⁵⁰ *Ibid.*, 6.

⁵¹ Der katalanische Staatsrechtslehrer Argullol gab mit einem 2002 unter dem Titel "Ausweitung der Selbstverwaltung" veröffentlichten Buch das Zeichen zum Start. Die drei Wege zur Ausweitung der Selbstverwaltung wurden dort abgewogen: Verfassungsreform, eine neue Interpretation der Verfassungsnormen und Statutsreform. Dabei prägte der Verfasser das Postulat der pluralen Ausführungschancen, das später bei der Ausarbeitung des neuen Autonomiestatuts für Katalonien einflussreich gewesen ist: unterschiedliche Ausführungen seien hinsichtlich der Verfassung von 1978 durchaus möglich; die seit 1978 eingetretene Entwicklung sei nicht die einzig mögliche, sondern nur eine Alter-

einer absoluten Mehrheit gestützte Regierungsamtszeit, 2000-2004) zeichneten sich durch eine zähe politische und ideologische Konfrontation mit den peripheren Nationalismen aus. Durch die von den Konservativen betriebene renationalisierende Politik erhielten die peripheren politischen Kräfte neue Impulse, ihre Autonomiegrundlage zu revidieren. Basken und Katalanen kündigten 2003-2004 Reformbestrebungen ihrer Autonomiestatuten an.⁵² In der Lehre entstand eine Diskussion über die Verfassungsmäßigkeit einer grundlegenden Reform der territorialen Verfassung mittels der Revidierung der Autonomiestatuten. Man führte an, dass die Verfassungsreform den gewünschten groß angelegten Reformen der Autonomiestatuten unbedingt vorausgehen musste.⁵³

Die neue 2004 gewählte sozialistische Regierung dachte zwar daran, eine beschränkte Verfassungsrevision einzuleiten, und sie beauftragte den Staatsrat, die Bereiche einer solchen beschränkten Verfassungsrevision festzulegen. Jedoch machte die Konfrontation zwischen Regierungspartei und Opposition eine zügige beschränkte Verfassungsreform unwahrscheinlich. Allerdings war es offensichtlich, dass die von der sozialistischen Regierung geförderte Verfassungsreform nicht nur eine materiell sehr beschränkte Reform war, sondern dass es eher auch auf die Bestätigung (und Schließung) des 1978-1983 entworfenen Autonomiestaates hinauslaufen sollte.⁵⁴ Mit einer solchen beschränkten Verfassungsreform hätten die peripheren politischen Kräfte aber nichts anfangen können: Eine Reform der Kompetenzaufteilung und/oder eine geänderte Einbindung der Nationalitäten in den Staatsverband waren (und sind) nicht auf der politischen Agenda. In der Praxis kam es deshalb zu einer Reihe von Reformen von Autonomiestatuten,⁵⁵ ohne dass die Verfassung vorher revidiert wurde.⁵⁶

native unter mehreren; auch die Auslegungen des Verfassungsgerichts zum Titel VIII der Verfassung seien meistens konkret, zufällig und überprüfbar. Siehe Argullol (Anm. 24), 31 ff., 180 ff.

⁵² Die am 30. Dezember 2004 im baskischen Parlament mit absoluter Mehrheit (39 zu 35), aber mit Ablehnung der baskischen Sektionen beider gesamtstaatlich hegemonialen Hauptparteien angenommene Statutsreform wurde allerdings vom spanischen Parlament ohne Aushandlung bei einer Gesamtheitsabstimmung am 1. Februar 2005 zurückgewiesen und wird wahrscheinlich auf mittlere Frist nicht wieder aufgenommen werden. Damit wurde die parlamentarische und öffentliche Diskussion über die Statutsreform nicht erlaubt. Zu den Hintergründen und den Schwierigkeiten bei der Verfassungskonformität des zurückgewiesenen baskischen Reformstatuts ("Reformvorschlag eines Politischen Statuts für die Gemeinschaft des Baskenlandes") siehe die im vom Baskischen Institut für öffentliche Verwaltung herausgegebenen Sammelwerk (Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe, Oñati 2003) und im Heft Nr. 28 der Zeitschrift "Cuadernos de Alzate" (2003) enthaltenen facettenreichen Beiträge zum Vorentwurf der baskischen Regierung.

⁵³ Siehe Ortega (Anm. 45), 53-85.

⁵⁴ Siehe den Bericht des Staatsrates zur Verfassungsreform und die vorbereitenden wissenschaftlichen Debatten in Francisco Rubio Llorente/José Álvarez Junco (Hrsg.), El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional – Texto del informe y debates académicos, Madrid 2006; kritisch dazu, Miguel Ángel Aparicio Pérez, Qué reforma constitucional?, Revista d'Estudis Autònoms i Federals 2 (2006), 101-124. Siehe auch die Akten der von der Regierung 2004 veranstalteten Studientagung zur Verfassungsreform in Ministerio de Justicia, La reforma constitucional – XXVI Jornadas de Estudio 27, 28-29.10.2004, Madrid 2005.

⁵⁵ Reform des Autonomiestatuts für Valencia (Organgesetz 1/2006); Reform des Autonomiestatuts für die Balearen (Organgesetz 1/2007); Reform des Autonomiestatuts für Andalusien (Organgesetz

Die am eifrigsten umstrittene Reform bezog sich auf das Autonomiestatut für Katalonien.⁵⁷ Zweifellos brauchte das in 25 Jahren nie revidierte katalanische Autonomiestatut eine grundlegende Reform, um an die gegenwärtigen Anforderungen der Gesellschaft und an die Selbstverwaltung angepasst zu werden. Allerdings lag der Reforminitiative der katalanischen Autonomie vor allem eine Diagnose über die Qualität der eigenen Selbstständigkeit zugrunde: Die Beurteilung, dass die Autonomen Gemeinschaften in der Praxis nach 25 Jahren Verfassung und Autonomiestatut bloß über "eine weite Autonomie geringer Qualität" verfügten.⁵⁸ Die drei "historischen Nationalitäten" Baskenland, Katalonien und Galizien hatten gewiss entsprechend ihren Autonomiestatuten von 1979 und 1980 eine weit gehende Autonomie im Rahmen der spanischen Verfassung von 1978 erhalten. Jene Autonomiestatute haben allerdings ihre Schuldigkeit getan, und sie sind schon lange an ihre Grenzen gestoßen. In den politischen und wissenschaftlichen Kreisen Kataloniens überwog die Empfindung, dass das Autonomiestatut von 1979 schon ausgeschöpft war. Die zentralistischen Tendenzen bei der Auslegung und Ausübung der staatlichen Zuständigkeiten hatten die Gestaltungschancen der autonomen Zuständigkeiten erodiert.⁵⁹

Nach mehr als zwanzig Jahren ununterbrochener Regierung einer gemäßigten nationalistischen Partei kamen 2003 drei neue Parteien in Katalonien an die Macht. Diese neue, linksnationalistisch geprägte Regierungskoalition formulierte als Hauptziel ihrer Koalitionsvereinbarung die Novellierung des bisher unveränderten Autonomiestatuts von 1979, um die Selbstständigkeit zu erweitern. Das katalanische Parlament redigierte einen Entwurf für ein neues Autonomiestatut. Dieser Entwurf wurde im September 2005 von 90 % der Abgeordneten des katalanischen

2/2007); Reform des Autonomiestatuts für Aragón (Organgesetz 5/2007); Reform des Autonomiestatuts für Kastilien und León (Organgesetz 14/2007).

⁵⁶ Es gab (und gibt) in der Wissenschaft nicht wenige Befürworter einer Verfassungsreform im Bezug auf die territoriale Verfassung. Das Ziel ist allerdings nicht immer identisch: einige streben nach einer verfassungsmäßigen Stabilisierung bzw. Schließung des Autonomiestaats, während andere nach einer Vervollständigung bzw. Vervollkommnung des Autonomiestaates im Sinne eines föderaleren und kooperativ wirkenden Staates trachten.

⁵⁷ (Neues) Autonomiestatut für Katalonien: Organgesetz 6/2006 (abgedruckt in: Boletín Oficial del Estado Nr. 172/2006). Materialien zum neuen Statut Marc Carrillo/Héctor López Bofill/Aïda Torres, *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 – Textos jurídics*, 2 Bde, Barcelona 2006. Die deutsche Übersetzung des Textes des katalanischen Autonomiestatuts ist unter <http://www.parlament.cat/porteso/estatut/estatut_alemany_080207.pdf> abrufbar.

⁵⁸ Carles Viver Pi-Sunyer, *Finalmente, una amplia autonomia de baixa qualitat*, *El País*, 6.9.2003, 11; die gleiche Behauptung findet sich in Eliseo Aja/Carles Viver Pi-Sunyer, *Valoración de 25 años de autonomía*, *Revista Española de Derecho Constitucional* 69 (2003), 87 und Marc Carrillo, *La conflictividad competencial*, in: Institut d'Estudis Autònoms (Anm. 38), 147.

⁵⁹ Eine fünfundzwanzig Jahre nach Inkrafttreten des Autonomiestatuts vorgenommene Bewertung des Autonomiestatuts und der Verfassungsentwicklung bietet das vom Institut d'Estudis Autònoms herausgegebene Sammelwerk: *Vint-i-cinc anys* (Anm. 38). Siehe auch Argullol (Anm. 24); Manuel Ballbé/Roser Martínez, *Soberanía dual y constitución integradora*, Barcelona 2003, 17 ff.; Enoch Albertí Rovira, *Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español*, *Revista Española de Derecho Constitucional* 78 (2006), 27. Zu den politischen Ursprüngen des neuen Autonomiestatuts siehe Colino (Anm. 24), 387 ff.

Parlaments angenommen. Die einzige Partei, die der Novellierung nicht zustimmte, war die katalanische Sektion der Volkspartei. Gemäß der Verfassung war der nächste Schritt eine Verhandlung zwischen einem aus spanischen Abgeordneten bestehenden Ausschuss einerseits und einer Delegation des katalanischen Parlaments andererseits. Nach einmonatiger Diskussion wurde ein Text ausgehandelt, der die Änderung von zwei Dritteln der Bestimmungen beinhaltetete.⁶⁰ Für die Kritiker handelte es sich um eine verwässerte Fassung des anfänglichen Entwurfes. Aus diesem Grund erhob die stärker nationalistisch eingestellte katalanische Partei, die auch an der Regierungskoalition beteiligt war, Widerspruch und verkündete, dass sie gegen den Entwurf stimmen würde – in politisch unbequemer Verbindung mit der konservativen Partei. Der Congreso nahm den Entwurf am 30. März 2006 mit 189 Ja- und 154 Nein-Stimmen an.

Am 18. Juni 2006 nahm das katalanische Volk ein neues Autonomiestatut für Katalonien an. Die Beteiligung am Referendum über den Entwurf des Statuts war relativ gering (49,41 %). 73,23 % der abgegebenen Stimmen entfielen auf die Annahme des Entwurfs, wohingegen im Jahr 1979 bei einer Beteiligung von 59,3 % der Volkszählung noch 88,1 % der abgegebenen Stimmen auf die Annahme des Entwurfs entfallen waren. Damit kam ein unter großer Begleitmusik der Öffentlichkeit und der Medien abgespieltes Reformverfahren zu Ende, das drei Jahre zuvor in Gang gesetzt worden war. Das neue Statut trat am 20. Juli 2006 in Kraft.

III. Wichtige neue Elemente des neuen Autonomiestatuts

Das neue Statut ist nicht nur eine Revidierung des Textes von 1979, sondern formell und materiell ein neuer Text. Das Statut von 1979 hatte 57 Artikel, das neue 223! Das neue Statut enthält weniger an Grundsätzlichem und Wegweisendem, dafür jedoch einige, aus politischen Kompromissen entstandene Details: Die politischen Kräfte Kataloniens haben sich zum Ziel gesetzt, eine ins Detail gehende ausführliche Kodifizierung der eigenen Autonomie zur Kompetenzabschirmung herzustellen. Die wichtigsten Neuerungen beziehen sich auf folgende Themenkreise: Rechte und Pflichten der Katalanen und Leitprinzipien der öffentlichen Politiken, Kompetenzen, Finanzierung, institutionelle Beziehungen und Teilnahmerechte, Sprache und symbolische Aspekte.

⁶⁰ Geändert wurden 144 von 227 Artikeln, die Präambel, acht von zehn Zusatzbestimmungen, eine von drei Übergangsbestimmungen und drei von fünf Schlussbestimmungen. Siehe den Bericht der aus dem Verfassungsausschuss des Abgeordnetenhauses und einer katalanischen Delegation zusammengesetzten gemeinsamen Gruppe in: Boletín Oficial de las Cortes Generales – Congreso de los Diputados, B Reihe, Nr. 210-11, vom 7.3.2006. Die Änderungen sind dort typografisch hervorgehoben.

A. Rechte, Pflichten und leitende Grundsätze

Das Autonomiestatut von 1979 sah wie die Autonomiestatuten anderer Autonomen Gemeinschaften keine besonderen Rechte oder Pflichten der Bürger Kataloniens vor. Artikel 8 des Statuts von 1979 beschränkte sich darauf, daran zu erinnern, dass die Bürger Kataloniens Träger der in der Verfassung anerkannten Grundrechte und -pflichten waren, und dass es den autonomen Einrichtungen oblag, die Bedingungen dafür zu schaffen, dass Freiheit und Gleichheit des Einzelnen und der Gruppen, denen der Einzelne angehört, real und wirksam sind.⁶¹ Das neue Autonomiestatut von 2006 enthält jedoch seinen eigenen Katalog an Rechten und Pflichten der Bürger Kataloniens. Ein ganzer Titel ("Titel I. Rechte, Pflichten und Leitende Grundsätze") mit fünf Kapiteln und insgesamt vierzig Vorschriften ist den Rechten und Pflichten der Katalanen und den Leitprinzipien der öffentlichen Politiken gewidmet. Offenkundig handelt es sich um eine politisch nicht belanglose Neuerung.

Titel I geht von der bekannten Differenzierung zwischen (subjektiven) Rechten und (programmatischen) leitenden Grundsätzen der öffentlichen Politiken aus: Die spanische Verfassung selbst macht davon Gebrauch.⁶² Die anerkannten Rechte zergliedern sich in drei Bereiche: persönliche und soziale Rechte und Pflichten (Kapitel I), Rechte im Bereich der Politik und der Verwaltung (Kapitel II), und sprachliche Rechte und Pflichten (Kapitel III). Die Garantien der zuerkannten Rechte (Kapitel IV) und die leitenden Grundsätze (Kapitel V) ergänzen den Titel.

Während das Statut bei den Rechten im Bereich der Politik und der Verwaltung eher kodifizierend und vorsichtig vorgeht,⁶³ erscheinen die Bestimmungen über die persönlichen und sozialen Rechte besonders üppig und inhaltsreich.⁶⁴ Entgegen einer verbreiteten Begründungsargumentation sind nicht alle Statutrechte den vorbestehenden gewöhnlichen Gesetzen Kataloniens entnommen und bloß des Ranges wegen auf das Autonomiestatut heraufgesetzt worden.⁶⁵ Zu Beginn des ersten Kapitels ("Bürgerliche und soziale Rechte und Pflichten") wird Folgendes proklamiert: "Jeder Einzelne hat Anspruch auf ein angemessenes Leben, auf Sicherheit und Selbstverwirklichung, frei von Ausbeutung, Misshandlung und

⁶¹ Das ist die Verpflichtung, die Art. 9 Abs. 2 SpVerf allen öffentlichen Gewalten des Staates auferlegt.

⁶² Siehe Art. 53 SpVerf.

⁶³ Es sind, kurz gesagt, vier Rechte enthalten: auf Beteiligung (Art. 29), auf Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen (Art. 30 Abs. 1), auf eine gute Verwaltung (Art. 30 Abs. 2) und auf Schutz der persönlichen Daten (Art. 31). Die an zweiter und dritter Stelle benannten Rechte haben ihren Ursprung in der EU-Charta der Grundrechte.

⁶⁴ Den Sprachenbestimmungen des Autonomiestatuts wird unten noch ein weiterer Punkt gewidmet.

⁶⁵ Die erste Übergangsbestimmung erkennt explizit an, dass die vorbestehenden Gesetze mit den in Titel I anerkannten Rechten "eventuell" unvereinbar sein können, denn jene Gesetze behalten ihre Gültigkeit längstens zwei Jahre, innerhalb derer sie an die in diesem Autonomiestatut festgelegte Regelung anzupassen sind.

jeder Art von Diskriminierung; alle haben ein Recht auf freie Entwicklung ihrer Persönlichkeit und ihrer persönlichen Fähigkeiten” (Art. 15 Abs. 2). Diese grundlegende allgemeine Bestimmung wird nachfolgend gesondert für den Familienbereich (Art. 16), die Minderjährigen (Art. 17), die älteren Menschen (Art. 18) und die Frauen (Art. 19) weiter konkretisiert. Darüber hinaus sind Rechte und Pflichten im Erziehungswesen (Art. 21), im kulturellen Bereich (Art. 22) und im Umweltschutz (Art. 27) sowie Rechte im Gesundheitswesen (Art. 23), im Bereich der Sozialfürsorge (Art. 24), im Arbeitswesen (Art. 25), im Bereich des Wohnungswesens (Art. 26) und im Bereich des Verbraucherschutzes (Art. 28) enthalten.

Diese Rechte sind für alle öffentlichen Gewalten Kataloniens⁶⁶ verbindlich und je nach der Natur eines jeden Rechtes auch für den Einzelnen (Art. 37 Abs. 1 UA 1). Nur bestimmte Rechte im sprachlichen Bereich sind auch für die allgemeine Staatsverwaltung in Katalonien verbindlich (Art. 37 Abs. 1 UA 2). Das katalanische Parlament hat die Charta der Rechte und Pflichten der Bürger Kataloniens per Gesetz zu beschließen (Art. 37 Abs. 2).⁶⁷ Immerhin nur durch Gesetz des katalanischen Parlaments dürfen die Regelung der wesentlichen Elemente und der direkte Ausbau der zuerkannten Rechte erfolgen (Art. 37 Abs. 3). Ähnlich wie hinsichtlich der Rechte, Freiheiten und Grundsätze der EU-Charta der Grundrechte (Art. 51 Abs. 2) ist auch festgelegt, dass die im Titel I des Autonomiestatuts enthaltenen Rechte und Grundsätze weder eine Veränderung der Zuständigkeitsverteilung noch die Schaffung neuer Zuständigkeitstitel oder die Abänderung der bereits bestehenden beinhalten (Art. 37 Abs. 4 S. 1).⁶⁸ Der Ausbau, die Anwendung oder Auslegung dieser Rechte können allerdings die Grundrechte nicht einschränken oder schmälern, die in der Verfassung oder in den von Spanien ratifizierten internationalen Verträgen anerkannt worden sind (Art. 37 Abs. 4 S. 2).

Neuartig ist die Festlegung gesonderter Rechtsaufsichtswege zur Einhaltung der statutmäßigen Rechte. Einerseits soll ein neu geschaffener “Garantierat des Autonomiestatuts” sowohl die Statutrechte als auch die zukünftig in der zu beschließenden Charta der Rechte und Pflichten anerkannten Rechte schützen (Art. 38 Abs. 1). Dieses neue Organ soll den vorbestehenden “Beratenden Rat” (*Consell Consultiu*) ersetzen und noch umfassendere beratende Aufgaben über

⁶⁶ Diese Präzisierung ist vom Verfassungsausschuss hinzugefügt worden. Der Entwurf dehnte ausdrücklich die Wirksamkeit der Rechte auf alle in Katalonien tätigen öffentlichen Gewalten aus, einschließlich der staatlichen Verwaltung in Katalonien.

⁶⁷ Víctor Ferreres Comella, *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, in: ders./Paloma Biglino Campos/Marc Carrillo, *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Madrid 2006, 34 f. kritisiert zu Recht den Sinn dieser Charta, die zwischen dem Autonomiestatut und den zur Ausführung der Rechte erlassenen gewöhnlichen Gesetzen wirken soll. Während der Ausarbeitung des Statutentwurfs wurden zwei Alternativen abgewogen, die ihre Vor- und Nachteile miteinander vertauschen: unmittelbare Inkorporierung der Rechte ins Statut einerseits und nachträgliche Verabschiedung einer getrennten Charta der Rechte und Pflichten der Bürger andererseits. Das Statut hat verwirrenderweise die beiden Alternativen behalten. Immerhin konnte die Charta noch weitere Rechte, etwa durch Konkretisierung der leitenden Grundsätze einschließen.

⁶⁸ Dieses ist vom Verfassungsausschuss hinzugefügt worden.

Gesetzesentwürfe und Verordnungen erhalten. Die Stellungnahmen des neuen Garantierats sind verbindlich für die Gesetzesentwürfe der Regierung oder die Gesetzesentwürfe aus der Mitte des katalanischen Parlaments, die die im Autonomiestatut anerkannten Rechte entfalten oder betreffen (Art. 76 Abs. 4). Es wird damit angestrebt, eine Art Landesverfassungsgerichtsbarkeit einzurichten, die aber eher an den französischen Conseil Constitutionnel erinnern lässt als an die deutschen Landesverfassungsgerichtshöfe. Nach wie vor wird das spanische Verfassungsgericht allein dafür zuständig sein, dass die Gesetze Kataloniens dem Autonomiestatut (und der Verfassung) entsprechen. Andererseits ist eine Art "Landesverfassungsbeschwerde" für die Statutrechte geschaffen: Rechtsakte, die solche Rechte verletzen, werden Gegenstand eines spezifischen Rechtsmittelverfahrens vor dem Obersten Gerichtshof von Katalonien sein (Art. 38 Abs. 2). Es ist aber der Staatsgesetzgeber, welcher die entsprechenden Verfahrensweisen erst zu regeln hat.⁶⁹

Die Liste von leitenden Grundsätzen ist nicht wenig eindrucksvoll, denn zum großen Teil wiederholen sich die Themenkreise der Rechte. 15 umfangreiche Bestimmungen (insgesamt 61 Absätze) mit einem hohen Grad an Ausführlichkeit sind den leitenden Grundsätzen gewidmet, eingeleitet durch eine allgemeine Vorschrift über die Wirksamkeit der Grundsätze (Art. 39). Die leitenden Grundsätze decken folgende Themenkreise ab: Personen- und Familienschutz (Art. 40), Gleichheit der Geschlechter (Art. 41), soziale Kohäsion und Wohlfahrt (Art. 42), Förderung der Teilhabe (Art. 43), Schulwesen, Forschung und Kultur (Art. 44), wirtschaftliches und soziales Leben (Art. 45), Umwelt, nachhaltige Entwicklung und territoriales Gleichgewicht (Art. 46), Wohnungswesen (Art. 47), Mobilität und Verkehrssicherheit (Art. 48), Verbraucher- und Benutzerschutz (Art. 49), Förderung und Verbreitung des Katalanischen (Art. 50), Zusammenarbeit zur Förderung des Friedens und Entwicklungszusammenarbeit (Art. 51), Medien (Art. 52), Zugang zu den Informations- und Kommunikationstechnologien (Art. 53) und Geschichtsbewusstsein (Art. 54).

Die im Autonomiestatut festgelegten leitenden Grundsätze fügen zu den in der Verfassung festgelegten hinzu:⁷⁰ Die öffentlichen Gewalten Kataloniens haben ihre öffentlichen Politiken an beiden Grundsatztypen auszurichten. Man muss allerdings davon ausgehen, dass im Konfliktfall die verfassungsrechtlichen Leitprinzipien den statutmäßigen Grundsätzen vorgehen. Nach Art. 39 Abs. 2 des Statuts bilden "Anerkennung, Wahrung und Schutz der leitenden Grundsätze" "die Grundlage für die positive Gesetzgebung, die Rechtspraxis und die Handlungsweise der öffentlichen Gewalten". Allerdings sind sie nur entsprechend denjenigen gesetzlichen Vorschriften und sonstigen Bestimmungen vor Gericht einklagbar, die zu ihrer Ausführung erlassen worden sind (Art. 39 Abs. 3).

⁶⁹ Der Entwurf versuchte die Einzelheiten dieses Rechtsmittelverfahrens näher zu regeln und einen bestimmten Senat des Obersten Gerichtshofes als zuständige Instanz zu bezeichnen, was aber mit der staatlichen Gesetzgebungskompetenz in Sachen Justiz unvereinbar war.

⁷⁰ Die spanische Verfassung anerkennt sog. "Leitprinzipien der Sozial- und Wirtschaftspolitik" in Artikel 39-52.

Die Einführung eigener Kataloge von Rechten und programmatischen Zielen stellt eine beträchtliche rechtliche Neuerung dar: Es wird eine neue Rechtskategorie von (Statut)Rechten geschaffen, an die der autonome Gesetzgeber gebunden ist. Anders als in föderalen Systemen wird es einem gesamtstaatlichen Organ – dem spanischen Verfassungsgericht – obliegen, auf die Übereinstimmung der katalanischen Gesetze mit den Statutrechten zu achten. Das Verfassungsgericht könnte sich dabei an ähnlichen Maßstäben orientieren wie bei den in der Verfassung anerkannten Grundrechten (z. B. Wesensgehalt und Verhältnismäßigkeitsprinzip) und etwa gleiche Strenge bei dem autonomen Gesetzgeber anwenden wie bei dem staatlichen.

Die herrschende Lehre hat die grundlegende Verfassungskonformität des Katalogs von Rechten, Pflichten und Grundsätzen bejaht.⁷¹ Immerhin bleiben die Einwände, die auf die Zweckmäßigkeit eines Katalogs überhaupt oder auf die Zweckmäßigkeit bestimmter Bestimmungen erhoben worden sind. Dem Autonomiestatut wird von mancher Seite vorgeworfen, dass es den Schein einer Verfassung erwecken will, denn Titel I schließt einer echten Verfassung zugehörige Inhalte ein.⁷² Auf der anderen Seite wird angeführt, der Katalog sei zu umfassend und sogar bis zur Banalität ausführlich,⁷³ und zum Teil auch ideologisch beladen,⁷⁴ z. B. hinsichtlich des Rechts auf ein angemessenes Lebensende,⁷⁵ auf laizistische, öffentliche Schulen,⁷⁶ auf die Gleichheit der verschiedenen Formen von Lebensgemeinschaften,⁷⁷ auf Parität zwischen Mann und Frau⁷⁸ oder auf freie Entscheidung der Frauen über ihren eigenen Körper und ihre reproduktive und sexuelle Gesundheit.⁷⁹ Zu Recht hat man in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen,

⁷¹ Ferreres Comella/Biglino Campos/Carrillo (Anm. 67); Francisco Caamaño, Si, pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía), *Revista Española de Derecho Constitucional* 79 (2007), 33-46; Marc Carrillo, Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía, *Revista Española de Derecho Constitucional* 80 (2007), 49-73; a. A. Luis María Díez-Picazo, Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?, *Revista Española de Derecho Constitucional* 78 (2006), 63-75 und De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño, *Revista Española de Derecho Constitucional* 81 (2007), 63-70.

⁷² Paloma Biglino Campos, Los espejismos de la tabla de derechos, in: Ferreres Comella/Biglino Campos/Carrillo (Anm. 67), 41 ff.

⁷³ Im Kapitel zu den leitenden Grundsätzen verpflichtet Art. 48 Abs. 2 die öffentlichen Gewalten, Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit und Verringerung der Verkehrsunfälle einzuleiten.

⁷⁴ Ferreres Comella (Anm. 67), 23 ff.

⁷⁵ "Jeder Einzelne hat Recht auf eine angemessene Schmerzbehandlung und umfassende Lindernungsmaßnahmen, sowie auf ein Lebensende in Würde" (Art. 20 Abs. 1).

⁷⁶ "Die Eltern haben in Übereinstimmung mit den in Art. 37.4 dargelegten Prinzipien das erklärte Recht auf Religions- und Moralunterricht in den öffentlichen, laizistischen Schulen, der ihrer Überzeugung entspricht" (Art. 21 Abs. 2).

⁷⁷ Art. 40 Abs. 7.

⁷⁸ Art. 41 Abs. 2.

⁷⁹ "Die öffentlichen Gewalten haben im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und unter den gesetzlich festgelegten Voraussetzungen darauf zu achten, dass die freie Entscheidung der Frauen in allen ihre

dass nach dem Demokratieprinzip die Grundnorm einer Gesellschaft nur grundlegende soziopolitische Konsenswerte enthalten soll.⁸⁰ Und man kann nicht behaupten, dass alle im Statut anerkannten Rechte oder Grundsätze innerhalb der katalanischen Gesellschaft unumstritten sind. In einer gesonderten Abstimmung im katalanischen Parlament erhielt Titel I keine große Mehrheit (74 Ja-Stimmen gegen 61 Nein-Stimmen), wie es dagegen in der GesamtAbstimmung (120 Ja-Stimmen gegen 15 Nein-Stimmen) der Fall war.

Auch wenn ein Teil der Rechte und Grundsätze vorher schon gesetzlich vorgesehen oder geregelt war, so wird die Heraufsetzung des Ranges einer so langen Liste von Rechten und leitenden Grundsätzen jedoch die Konsequenz mit sich bringen, dass die Gestaltungsfreiheit des autonomen Gesetzgebers materiell erheblich eingeschränkt wird. Es ist aber nur scheinbar paradox, wenn das Autonomiestatut gleichzeitig darauf abzielt, den Selbstverwaltungsrahmen so weit wie möglich auszudehnen und die soziopolitische Gestaltungsfreiheit der eigenen Einrichtungen relativ einzuschränken. Rechte- und Grundsatzbestimmungen stellen für die öffentlichen Gewalten gleichzeitig Schranken und Ermächtigungen dar, hinsichtlich bestimmter Ziele tätig zu werden. Es ist wahr, dass der Verfassungsausschuss des Abgeordnetenhauses bestimmte konfliktive Aspekte aus dem Statutentwurf herausgenommen und vorsichtshalber mehrere Reserven ("im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben") oder relativierende Sätze eingeführt hat.⁸¹ Aber dann stellt sich die Frage, ob die formell als Rechte proklamierten, aber von der jeweiligen gesetzlichen Ausführung abhängigen Rechte nicht eher als leitende Grundsätze zu qualifizieren sind,⁸² und/oder das Beibehalten so vieler nicht klar umrissener Ansprüche einen Sinn macht.

Ein Teil der genannten Probleme mag allerdings seinen Sinn verloren haben, wenn das Verfassungsgericht zukünftig seine – in Bezug auf ein anderes in der letzten Reformwelle revidiertes Autonomiestatut – geschaffene Doktrin weiter anwendet: Die Autonomiestatuten können (neue) unmittelbar anwendbare statutmäßige Rechte nur im eigenen institutionellen Bereich anerkennen, während die im kompetenzrechtlichen Bereich eines Autonomiestatuts anerkannten Rechte, ungeachtet ihres Wortlauts, nur als Aufträge, Ziele oder Orientierungen verstanden werden sollen, die die autonomen Einrichtungen bei der Ausübung ihrer Kompe-

Würde, Integrität und körperliches und geistiges Wohlbefinden betreffenden Bereichen maßgebend ist; dies gilt insbesondere für Entscheidungen über ihren eigenen Körper und ihre reproduktive und sexuelle Gesundheit" (Art. 41 Abs. 5).

⁸⁰ Ferreres Comella (Anm. 67), 23-29.

⁸¹ Z.B. Art. 40 Abs. 7 des Entwurfes legt den leitenden Grundsatz fest, dass "die öffentlichen Gewalten unabhängig von der sexuellen Ausrichtung der Partner für die Gleichheit der verschiedenen Formen von Lebensgemeinschaften Sorge zu tragen" haben. Im Verfassungsausschuss wurde jedoch der Satz "unter Beachtung ihrer Besonderheiten" zugefügt. Was soll das heißen? Keine echte Gleichheit?

⁸² Vgl. etwa das Recht auf Sozialleistungen und öffentliche Beihilfen für die Pflege von Familienangehörigen (Art. 16), auf eine Ausgleichsleistung für Leute unter der Armutsgrenze (Art. 24 Abs. 3) oder auf eine angemessene Wohnung (Art. 26).

tenzen verbinden, aber keine subjektiven Rechte darstellen.⁸³ Damit würde die grundsätzliche Verfassungskonformität der statutmäßigen Rechtskataloge bejaht, den statutmäßigen Rechten jedoch nur die Wirksamkeit von bloßen programmatischen Grundsätzen zuerkannt.⁸⁴

B. Kompetenzverteilung

Die spanische Lösung der Nationalitätenproblematik liegt in der Anerkennung einer weiten territorialen Autonomie der Nationalitäten. Im Rahmen des von der Verfassung von 1978 entworfenen Autonomiestaates verfügt Katalonien, zunächst aufgrund des Autonomiestatuts von 1979 und gegenwärtig auf der Basis des neuen Autonomiestatuts von 2006, über Selbstverwaltung.⁸⁵ In der Tat können Nationalitäten und Regionen alle dem Zentralstaat von der Verfassung nicht ausdrücklich übertragenen Aufgabenbereiche auf Grund der entsprechenden Statute übernehmen (Art. 149 Abs. 3 SpVerf). Zu den Aufgabenbereichen, in denen Katalonien Kompetenzen besitzt, gehören: der Aufbau der Institutionen zur Selbstverwaltung; Raumordnung und Städteplanung; öffentliche Infrastrukturen, Transport- und Verkehrswesen; Landwirtschaft und Viehzucht, Fischfang, Forst- und Bewässerungswesen; Umweltschutz; regionale Wirtschaftsförderung; Handwerk, Museums- und Bibliothekswesen, Denkmalschutz; Tourismus, Sport und Freizeitgestaltung; Kultur- und Sprachpolitik; Sozial- und Gesundheitspolitik.

Die Kompetenzen von Nationalitäten und Regionen einerseits und des Zentralstaates andererseits stellen keine klar getrennten Aufgabenbereiche dar, sondern es handelt sich in mehreren Feldern um sich überschneidende Aufgabenbereiche oder um sogenannte konkurrierende Zuständigkeiten. Dies hat drei folgenreiche Konsequenzen: Erstens hängt die Reichweite vieler Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaften vom Ausmaß und Inhalt der zentralstaatlichen Inanspruchnahme der Grundgesetzgebung ab; zweitens sind Konflikte über die Reichweite der jeweiligen Aufgaben regelrecht vorprogrammiert, und drittens wird das Verfassungsgericht durch diese Konflikte übermäßig stark in Anspruch genommen.⁸⁶ Im Allgemeinen hat sich mit der Unterstützung des Verfassungsgerichts eine restriktive Auslegung in Bezug auf die Zuständigkeiten der Autonomen Gemeinschaften herausgebildet: durch Erweiterung des materiellen Inhalts der zentralstaatlichen ausschließlichen Zuständigkeiten, durch Ausdehnung des funktionellen Ausmaßes der

⁸³ Urteil des Verfassungsgerichts 247/2007, Erwägungsgrund Nr. 15.

⁸⁴ Kritisch zu dieser Rechtsprechung Germán Fernández Ferreres, *Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico?*, Madrid 2008, 114-120.

⁸⁵ In der spanischen Sprache wird bei den historischen Nationalitäten eher von "Selbstregierung" (*autogobierno*) gesprochen. "Selbstverwaltung" scheint auf Deutsch in diesem Kontext allerdings üblicher und wird deshalb auch im Text so beibehalten.

⁸⁶ Katalonien ist die Autonome Gemeinschaft, die die größte Zahl an Verfassungsstreitigkeiten mit dem Staat vor dem Verfassungsgericht aufweist. Siehe dazu Carrillo (Anm. 58).

zentralstaatlichen Grundgesetzgebung und durch Ausdehnung des Ausmaßes der zentralstaatlichen sogenannten horizontalen Zuständigkeiten.⁸⁷

Aus den genannten Erfahrungen erklärt sich der Ansatz des neuen Autonomiestatuts für Katalonien. Das neue Autonomiestatut greift auf zwei Instrumente zur Abschirmung der eigenen Kompetenzen zu. Einerseits versucht es, die Kompetenzen Kataloniens auf das Genaueste festzuschreiben, um ein präzises Raster für die Zuweisung von Kompetenzen aufzustellen. 58 Bestimmungen ordnen je ein Tätigkeitsfeld gemäß einer verfeinerten Zuständigkeitstypologie zu. Im Gegensatz zum Statut von 1979 werden allerdings nicht nur weite oder primäre Tätigkeitsfelder, sondern vielmehr sekundäre und sogar tertiäre Unterfelder angeführt, mit dem Ziel, eine bestmögliche Rechtssicherheit und Abschirmung der eigenen Zuständigkeiten zu erreichen: Das Tätigkeitsfeld Land- und Forstwirtschaft wird z. B. in elf verschiedene Unterfelder zergliedert. Neun von diesen werden der ausschließlichen Zuständigkeit Kataloniens zugeordnet und zwei der konkurrierenden Zuständigkeit. Die detaillierte Auflistung von 58 Tätigkeitsfeldern und mehreren Hunderten von Unterfeldern bezweckt, die eigenen Zuständigkeiten vor der zentralisierenden Launenhaftigkeit des staatlichen Gesetzgebers abzuschirmen. Die Auflistung selbst geht auf die Rechtsprechung des spanischen Verfassungsgerichts und auf die staatliche Gesetzgebung zurück, die während der vergangenen 25 Jahre die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung konkretisiert haben.

Andererseits beruhen die kompetenzrechtlichen Bestimmungen des Autonomiestatuts auf einer verfeinerten Typologie bzw. einer präziseren Definition von Zuständigkeiten (ausschließliche, geteilte und ausführende Zuständigkeiten, plus Förderungstätigkeit).

- “Der *Generalitat*⁸⁸ obliegt insgesamt im Rahmen der ausschließlichen Zuständigkeiten die gesetzgebende Gewalt, das Ordnungsrecht und die ausführende Gewalt. Die *Generalitat* ist als einzige zuständig für die Ausübung dieser Befugnisse und Aufgaben, die es ihr erlauben, eigene Politiken zu entwickeln.” (Art. 110 Abs. 1)

- “In den Angelegenheiten, in denen das Autonomiestatut der *Generalitat* eine mit dem Staat geteilte Zuständigkeit zuweist, stehen der *Generalitat* im Rahmen der vom Staat festgelegten Grundprinzipien oder des kleinsten gemeinsamen gesetzgebenden Nenners bei Normen mit Gesetzesrang die gesetzgebende Gewalt, das Ordnungsrecht und die ausführende Gewalt zu, außer zu den in der Verfassung und im Autonomiestatut festgelegten Bedingungen. In Ausübung dieser Zuständigkeiten kann die *Generalitat* eigene Politiken entwickeln. (...)” (Art. 111)

- “Der *Generalitat* steht im Rahmen ihrer ausführenden Zuständigkeiten das Ordnungsrecht zu, das die Verabschiedung von Verfügungen zur Durchführung der

⁸⁷ Carles Viver Pi-Sunyer, En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica juridicoconstitucional, *Revista d'Estudis Autònoms i Federals* 1 (2005), 99. Zur Auslegung der Kompetenzaufteilung im Wirtschaftsbereich siehe Manuel Carrasco Durán, *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la actividad económica*, Valencia 2005.

⁸⁸ Die “*Generalitat*” ist der hergekommene katalanische Ausdruck, der als Inbegriff der katalanischen Selbstständigkeit gilt. Nach Art. 2 Abs. 2 umfasst sie “das Parlament, die Präsidentschaft der *Generalitat* und andere in Kapitel V, Titel II begründete Einrichtungen”.

gesetzlichen Vorschriften des Staates beinhaltet, sowie auch die ausführende Gewalt, die auf jeden Fall die Befugnis zum Aufbau der eigenen Verwaltungsbehörden umfasst, und ganz allgemein alle jene Funktionen und Handlungen, die die Verwaltungsordnung der öffentlichen Verwaltung zuschreibt.” (Art. 112)

Die erläuterte Gesetzestechnik des neuen Autonomiestatuts “zur Kompetenzabschirmung” ist umstritten. Verfassungsrechtlich ist nicht klar, ob die kompetenzrechtlichen Bestimmungen eines Autonomiestatuts die Grundgesetze und sonstigen Staatsgesetze – und schließlich die dem Zentralstaat kraft der Verfassung zugekommenen Zuständigkeiten – in der genannten Weise beschränken können. Zum einen wird angeführt, dass das katalanische Autonomiestatut nicht nur die von Katalonien übernommenen Kompetenzen festlegt, sondern die Reichweite der dem Staat kraft der Verfassung übertragenen Zuständigkeiten auch auslegt. Soweit es Verfassungsnormen zur Kompetenzaufteilung auslegt, komme es praktisch auf eine quasi-verfassungsgebende Fixierung der “rechten” Auslegung von Verfassungsnormen.⁸⁹ Es gibt jedoch eine andere Auslegungsmöglichkeit. Das neue Statut geht davon aus, dass die Verfassungsbestimmungen, einschließlich der kompetenzrechtlichen, anders konkretisiert oder ausgelegt werden könnten, als sie denn ausgelegt worden sind; dass die vor dem neuen katalanischen Autonomiestatut bestehende Konkretisierung durchaus eine verfassungsrechtlich mögliche Auslegung, aber nicht die Einzige ist.⁹⁰ Auf der katalanischen Seite wird angeführt, das neue Statut bezwecke nicht eine Neudefinition der Verfassung oder deren indirekte Reform mittels einer untergeordneten Norm, sondern eine Neudefinition der vom Staatsgesetzgeber definierten und zum Teil vom Verfassungsgericht als negativem Gesetzgeber als verfassungsmäßig deklarierten Maßstäbe und Kriterien. Anders gesagt: Was die politischen Kräfte Kataloniens dabei unternommen haben, sei bloß, zum Jahre 1978, d. h. zum Ausgangspunkt der Verfassungsentwicklung zurückzukehren,⁹¹ mit dem Ziel, alle mittlerweile gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse mit der Anwendung und Auslegung der Verfassungsnormen (Implementierungspraxis der zentralstaatlichen Zuständigkeiten, Rechtsprechung des Verfassungsgerichts usw.) bei der erneuerten Festlegung der eigenen Autonomie

⁸⁹ Kritisch: Tomás de la Quadra-Salcedo Janini, Es el Estatuto de autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?, *Revista Española de Derecho Constitucional* 72 (2004), 135-161; Juan José Solozábal Echavarría, Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión, Madrid 2006, 392-401; Luis Ortega, Legislación básica y Estatutos de Autonomía, in: ders./Juan José Solozábal Echavarría/Xavier Arbós Marín, *Legislación básica y Estatutos de Autonomía*, Madrid 2006, 9-65; Juan José Solozábal Echavarría, La noción estatutaria de legislación básica como pretexto, in: Ortega/ders./ArbósMarín, *ibid.*, 67-86; Joaquín Tornos Mas, La nueva configuración de las competencias compartidas en el Estatuto de Autonomía. Algunos problemas que plantea su aplicación, *Revista General de Derecho Constitucional* 5 (2008), 1-5. Befürwortend Viver Pi-Sunyer (Anm. 87), *passim*; Xavier Arbós Marín, in: Ortega/Solozábal Echavarría/ders., *ibid.*, 87-103. Vermittelnd Jose Antonio Montilla Martos, La legislación básica tras las reformas estatutarias, *Revista Española de Derecho Constitucional* 78 (2006), 105-150.

⁹⁰ Viver Pi-Sunyer (Anm. 87), 101.

⁹¹ Diese Auslegung wird von Pedro Cruz Villalón, La reforma del Estado de las Autonomías, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, 2 (2006), 86 nahegelegt.

zu berücksichtigen. Der Streit geht darum, wer die Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung verwirklichen sollte: der Staats(Grund)gesetzgeber oder die über den Staatsgesetzen stehenden Autonomiestatuten.

Der Rahmen dieses Aufsatzes ist aber nicht geeignet, um auf die umstrittene Natur des Autonomiestatuts als Verfassungsgesetz näher einzugehen. Allerdings scheint die jüngste Rechtsprechung des Verfassungsgerichts eine mögliche Richtung für die Zukunft angekündigt zu haben: Für Gebiete, die die Verfassung offen ("entkonstitutionalisiert") gelassen habe, können die Autonomiestatuten frei die Kompetenzen zugunsten der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft übernehmen; sie dürfen dabei die staatlichen Kompetenzen in dem Maße bestimmen bzw. eingrenzen, als sie den Gehalt der im Art. 149 Abs. 1 SpVerf genannten Kompetenzbereiche nicht entstellen.⁹² Wäre das aber der Fall, dann würden die statutmäßigen Bestimmungen, die die staatlichen Kompetenzen verkennen, nicht unmittelbar nichtig, sondern bloß unwirksam sein.⁹³

C. Finanzrechtliche Bestimmungen

Die kompetenz- und grundrechtlichen Vorschriften machen die Hälfte des neuen Textes aus, aber es waren die finanzrechtlichen Bestimmungen, die mehr Sprengstoff beinhalteten und wegen derer sich die Vertreter des Staates und der Autonomen Gemeinschaft fast bis zur Erschöpfung um einen Kompromiss bemüht haben.

Das neue Statut erweitert die Finanzautonomie Kataloniens grundlegend.⁹⁴ Bisher waren die Finanzverhältnisse zwischen dem Staat auf der einen Seite und den Autonomen Gemeinschaften (außer dem Baskenland und Navarra) auf der anderen Seite gleichförmig in einem staatlichen verfassungsausführenden Gesetz geregelt und im Rahmen von gemeinsamen Gremien des Staates und der Autonomen Gemeinschaften abgestimmt. Jetzt löst sich die Finanzautonomie Kataloniens zum Teil von jenem Staatsgesetz und wird unmittelbar durch das Autonomiestatut begründet. Zweitens werden die Finanzverhältnisse in der Zukunft im Rahmen eines neu zu gründenden bilateralen Gemischten Ausschusses von Staat und Generalitat koordiniert: Diesem Gemischten Ausschuss obliegt

⁹² Urteil 247/2007 des Verfassungsgerichts, Entscheidungsgründe Nr. 7 und 10. Kritisch mit der These der "Entkonstitutionalisierung" Fernández Farreres (Anm. 84), 73-88. Vermittelnd Fossas, El principio dispositivo (Anm. 19), 142-150.

⁹³ Urteil 247/2007 des Verfassungsgerichts, Entscheidungsgründe Nr. 6. Kritisch hierzu Fernández Farreres (Anm. 84), 50-56.

⁹⁴ Zur Vertiefung sei auf die folgenden Arbeiten hingewiesen: Núria Bosch i Roca, El model de finançament autonòmic del projecte de reforma de l'Estatut de Catalunya; José Juan Ferreira Lapata, El sistema de financiación autonómica de Cataluña: Estatuto y Constitución; César García Novoa, El sistema de financiación en la reforma del Estatuto catalán, ¿es compatible con el orden constitucional?, alle drei Beiträge in: Revista catalana de dret públic 32 (2006), 15-36, 37-74 und 75-118; Emilia Girón Reguera, La incidencia de la reforma de los Estatutos de Autonomía en la financiación autonómica, Revista Española de Derecho Constitucional 80 (2007), 75-111.

gemäß Art. 210 Abs. 1 “die Festlegung, Anwendung, Aktualisierung und Weiterbetreibung des Finanzierungssystems, sowie die Kanalisierung der gesamten Steuer- und Finanzbeziehungen zwischen *Generalitat* und Staat”. Und drittens soll die Finanzierung Kataloniens keine diskriminierenden Auswirkungen für Katalonien gegenüber anderen Autonomen Gemeinschaften bedeuten (Art. 201).

Das Autonomiestatut enthält darüber hinaus einige Grundsätze zum Finanzausgleichsrahmen. Dies ist verfassungsrechtlich sehr relevant, weil die Verfassung zwar den Finanzausgleich zur optimalen Aufgabenerfüllung sowie “zur Gewährleistung eines Mindestniveaus der auf dem gesamten spanischen Territorium grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen” vorsieht (Art. 158 Abs. 1 SpVerf), aber keine weiteren Ansätze zur Verwirklichung oder Tragweite des Solidaritätsprinzips festlegt. Gewisse Solidaritätskriterien werden im Art. 206 des Statuts festgeschrieben. Im Widerspruch zu den Klagen über den unsolidarischen Charakter des Statuts wird ausdrücklich das Prinzip bestätigt, dass die Finanzmittel Kataloniens angepasst werden dürfen, damit der Staat über genügend Mittel verfügt, um den Finanzausgleich und die Solidarität mit sonstigen Autonomen Gemeinschaften zu gewährleisten, insbesondere damit die von den unterschiedlichen Autonomen Gemeinschaften geleisteten Bildungs-, Gesundheits- und anderen grundlegenden Bereiche des Sozialstaates ähnliche Standards auf dem gesamten Territorium des Staates erreichen, vorausgesetzt, dass sie auch ähnliche fiskalische Anstrengungen unternehmen. Die Höhe dieser Standards wird vom Staat festgelegt (Art. 206 Abs. 3).

Der Grundrahmen des Finanzausgleichs wird somit ebenso festgeschrieben wie die Grenzen der Ausgleichsverbindlichkeit, was für eine traditionell ausgleichspflichtige Autonome Gemeinschaft wie Katalonien höchst bedeutend ist. Auf der einen Seite könnten durchschnittlich größere fiskalische Anstrengungen seitens Kataloniens ein höheres Steueraufkommen ermöglichen, das keine Ausgleichsverbindlichkeit zugunsten anderer Autonomen Gemeinschaften auslösen würde. Gemäß Art. 206 Abs. 1 soll “der Umfang der der *Generalitat* für die Finanzierung ihrer Dienstleistungen und die Ausübung ihrer Zuständigkeiten zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel” “unter anderem auf dem Kriterium der notwendigen Ausgaben beruhen und ihre steuerliche Leistungskraft berücksichtigen”. Als grundlegende Variable zur Feststellung der notwendigen Ausgaben wird die Bevölkerung bestimmt, “berichtigt um das Kostendifferenzial und demografische Variablen, insbesondere um einen Korrekturfaktor, der sich aus dem Anteil der zugewanderten Bevölkerung ergibt. Ebenso ist die Bevölkerungsdichte, die Größe der Stadtgebiete, sowie die sozial ausgegrenzte Bevölkerung zu berücksichtigen” (Art. 206 Abs. 6). Auf der anderen Seite darf die Korrektur der unterschiedlichen Finanzkraft der Autonomen Gemeinschaften mittels des Finanzausgleichs nicht zur Folge haben, dass Katalonien seine Stellung in der Reihenfolge der Autonomen Gemeinschaften gemäß dem Pro-Kopf-Einkommen vor dem Finanzausgleich ändert (Art. 206 Abs. 5). Das Autonomiestatut versucht, einen Mittelweg zwischen der Selbstständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität Kataloniens auf der einen und der Mitverantwortung für

die Existenz und Eigenständigkeit sonstiger Autonomer Gemeinschaften auf der anderen Seite zu finden.

Die Verteilung der Steuererträge wird für die unmittelbare Zeitperiode nach Inkrafttreten der Autonomiestatuts folgendermaßen festgelegt. Der Staat wird Katalonien 50 % der Erträge der Einkommens- und der Mehrwertsteuer und 58 % der Erträge der sogenannten besonderen Steuern (Mineralölsteuer, Steuer auf Tabak verarbeitende Erzeugnisse, Getränkesteuer) gesetzlich überlassen.⁹⁵ Die Erträge sonstiger Steuern (Erbschafts- und Schenkungssteuer, Vermögenssteuer, Lotteriesteuer, Spielbankabgabe usw.) werden vollständig an Katalonien abgetreten.⁹⁶ Darüber hinaus verfügt Katalonien (wie alle anderen Autonomen Gemeinschaften) über eine originäre Steuerhoheit, um eigene Steuern zu erheben (Art. 203 Abs. 5); in der finanzwirtschaftlichen Praxis ist diese Steuerhoheit allerdings wie in anderen Bundes- oder bundesartigen Systemen bedeutungslos.⁹⁷

Neben den Behörden der staatlichen Finanzverwaltung soll es in Katalonien ein landeseigenes Steueramt geben (Art. 204). Dieses wird für die Abwicklung, Erhebung, Abrechnung und Aufsicht über alle eigenen Abgaben sowie über die durch Delegation des Staates Katalonien vollständig abgetretenen staatlichen Abgaben zuständig sein. Die Steuerbehörde des Staates wird für die Abwicklung, Erhebung, Abrechnung und Aufsicht sonstiger staatlicher Steuern zuständig sein; der Staat kann aber entscheiden, ob er auch diese Aufgabe Katalonien überträgt. Eine Verflechtung beider in Katalonien zuständigen Finanzverwaltungen in Form einer Mischfinanzverwaltung wird als zulässige zusätzliche Möglichkeit ausdrücklich auch vorgesehen (sog. "Steuerbehörde in Katalonien").

Darüber hinaus sollen die Investitionen des Staates für Infrastrukturen in Katalonien – mit Ausnahme des Gebietsausgleichsfonds – dem durchschnittlichen Anteil des Bruttoinlandsprodukts Kataloniens am Bruttoinlandsprodukt des Staates über einen Zeitraum von sieben Jahren entsprechen. Diese Investitionen können auch für die Mautbefreiung von Mautstraßen und für den Bau von alternativen Autobahnen eingesetzt werden.⁹⁸

D. Institutionelle Beziehungen und Teilnahmerechte

Die spanische Verfassung von 1978 beschränkt sich darauf, die Errichtung der Autonomen Gemeinschaften zu planen. Sie bestimmt die Arbeitsweise des daraus entstehenden Autonomiestaates kaum, und sie regelt insbesondere die institutionellen Beziehungen der Autonomen Gemeinschaften zum Staat und zu anderen

⁹⁵ Achte, Neunte und Zehnte Zusatzbestimmung.

⁹⁶ Siebente Zusatzbestimmung.

⁹⁷ Ausführlich zu den Finanzmitteln Kataloniens María Dolores Arias Abellán, La ordenación jurídica de los recursos financieros en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, *Revista d'Estudis Autònomic i Federals* 6 (2008), 125-160.

⁹⁸ Dritte Zusatzbestimmung.

Autonomen Gemeinschaften nicht. Das neue Autonomiestatut Kataloniens hat den verfassungsmäßigen Mangel an Bestimmungen über die Beteiligung der Autonomen Gemeinschaften an denjenigen staatlichen Angelegenheiten ersatzweise behoben, die sie betreffen oder für die sie sich interessieren. Bestimmte Instrumente zur Zusammenarbeit zwischen den Autonomen Gemeinschaften und dem Staat, die der staatliche Gesetzgeber schon geregelt hatte, werden jetzt auf den Rang eines Autonomiestatuts heraufgesetzt. Darüber hinaus wird ein Bilateraler Ausschuss Katalonien-Staat als "ständiger Beziehungsrahmen" eingerichtet (Art. 183).

Bedeutend ist der Versuch, die Teilnahme an staatlichen Institutionen und Entscheidungsverfahren auszubauen. Gemäß Art. 180 soll die Generalitat am Bestellungsverfahren von Richtern des Verfassungsgerichts sowie von Mitgliedern des Richterwahlausschusses beteiligt sein. Katalonien soll sich auch an dem Bestellungsverfahren der Mitglieder der Führungsgremien der Spanischen Staatsbank, des Nationalen Ausschusses für den Wertpapiermarkt, des Ausschusses für den Fernmeldemarkt, sowie auch an dem der anderen staatlichen Organe beteiligen, die die Aufgaben einer Regelungsbehörde in Bezug auf wirtschaftlich und sozial relevante Angelegenheiten im Zusammenhang mit den Zuständigkeiten Kataloniens wahrnehmen (Art. 182). Auch wenn der Staat die dazu notwendigen gesetzlichen Bestellungsverfahren frei gestalten kann, darf er aber eine Beteiligung Kataloniens sowie der anderen Autonomen Gemeinschaften, die eine ähnliche Bestimmung in ihrem revidierten Autonomiestatut eingeführt haben, nicht weiter ignorieren.

Das Autonomiestatut schreibt auch das Prinzip der Beteiligung Kataloniens an den Angelegenheiten fest, die sich auf die Europäische Union beziehen und die Zuständigkeiten oder Interessen Kataloniens betreffen (Art. 184). In Übereinstimmung mit der bisherigen Rechtslage, Praxis und Rechtsprechung des Verfassungsgerichts bauen acht Bestimmungen jenes Prinzip aus. Darunter fällt insbesondere das vom Verfassungsgericht längst anerkannte Prinzip, nach dem das Vorhandensein einer europäischen Regelung die von der Verfassung und dem Autonomiestatut festgelegte interne Verteilung der Zuständigkeiten nicht verändert und dass Katalonien das Recht der Europäischen Union anwendet und es im Rahmen seiner Zuständigkeiten ausbaut (Art. 189 Abs. 1). Andere Bestimmungen beziehen sich auf das Recht auf Unterrichtung über Initiativen zur Revision der Verträge der Europäischen Union sowie über die nachfolgenden Unterzeichnungs- und Ratifizierungsprozesse (Art. 185); die Beteiligung an der Festlegung der Verhandlungen des Staates gegenüber der Europäischen Union, insbesondere gegenüber dem Ministerrat (Art. 186); die direkte Beteiligung an europäischen Institutionen und Organisationen (Art. 187); die Beteiligung an der Kontrolle über die Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit (Art. 188); und den Zugang zum Europäischen Gerichtshof (Art. 191).⁹⁹

⁹⁹ Siehe hierzu David Ordóñez Solís, *Las relaciones entre la Unión Europea y las comunidades autónomas en los nuevos Estatutos*, *Revista d'Estudis Autònomic i Federals* 4 (2007), 69-128.

E. Sprachenbestimmungen

Die spanische Verfassung erkennt die Förderung der eigenen Sprache grundsätzlich als eigene Kompetenz der zweisprachigen Autonomen Gemeinschaften an (Art. 148 Abs. 1 Ziff. 17 SpVerf). Darüber hinaus soll der genaue Umfang des amtlichen Charakters der "anderen" (nicht-kastilischen) Sprachen für jede Autonome Gemeinschaft durch das jeweilige Autonomiestatut bestimmt werden (Art. 3 Abs. 2 SpVerf). Es bestehen im Ergebnis so viele Sprachenregelungen wie Autonome Gemeinschaften mit eigener Sprache. Die katalanische Sprachenregelung unterscheidet sich allerdings inhaltlich erheblich von den in anderen Autonomen Gemeinschaften geltenden: Sie lässt sich als eine der international gesehen engagierteren Sprachengesetzgebungen zur Wahrung und Förderung einer Minderheitensprache betrachten.¹⁰⁰ Der staatliche Gesetzgeber soll die Verwendung der "anderen" Sprachen nur im Rahmen seiner ausschließlichen Zuständigkeiten regeln (z. B. Justiz).

Seit dem Inkrafttreten der Verfassung (1978) und des ersten Autonomiestatuts für Katalonien (1979) haben die Bewohner Kataloniens das Recht, sowohl Kastilisch wie Katalanisch zu erlernen und sich beider Sprachen zu bedienen, jegliche Diskriminierung aus sprachlichen Gründen wird verboten.¹⁰¹ Katalonien hat durch sein Autonomiestatut Katalanisch nicht nur als offizielle Sprache neben Kastilisch, sondern auch zur "eigenen" Sprache (*lengua propia*) erklärt. Das Autonomiestatut hat somit eine nicht nur symbolische Unterscheidung zwischen "eigener" Sprache einerseits und "offizieller" Sprache andererseits eingeführt.

Das katalanische Sprachengesetz (1998)¹⁰² proklamiert, dass das Katalanische als "eigene Sprache Kataloniens" "die" Sprache aller Einrichtungen Kataloniens sein

¹⁰⁰ Zum Faktor Sprache in den katalanischen Autonomiestatuten von 1932, 1979 und 2006 siehe auf Deutsch Esther Gimeno Ugaldé, Der Faktor Sprache in den katalanischen Autonomiestatuten von 1932, 1979 und 2006, Europa-Ethnica 1-2 (2007), 10-16; eine geschichtliche Einführung in die katalanische Sprachengesetzgebung gleichfalls auf Deutsch in Thomas Gergen, Sprachengesetzgebung in Katalonien in Geschichte und jüngster Gegenwart, Revista de Llengua i Dret 49 (2008), 143-178.

¹⁰¹ Art. 3 des alten Autonomiestatuts von 1979 und Art. 6 Abs. 2 des neuen Autonomiestatuts von 2006. Eine fünfundzwanzig Jahre nach Inkrafttreten des Autonomiestatuts vorgenommene Verwerfung des Art. 3 des alten Autonomiestatuts bietet der Beitrag von Antoni Milián-Massana, L'ordenació lingüística: Estudi jurídic de vint-i-cinc anys de normalització del català a partir de l'article 3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Virtuts i déficits d'aquest precepte, in: Institut d'Estudis Autonòmics (Anm. 38), 321-359.

¹⁰² Das erste Sprachengesetz 7/1983 vom 18.4.1983 wurde durch das Gesetz vom 7.1.1998 ersetzt. Zu den Hintergründen der Ausarbeitung des zweiten Sprachengesetzes siehe die Monografie von Thomas Gergen, Sprachengesetzgebung in Katalonien: die Debatte um die "Llei de Política Lingüística" vom 7. Januar 1998, Tübingen 2000. Zum Inhalt der Novellierung siehe Miguel Herrero de Miñón/Enric Argullol *et al.*, Estudios jurídicos sobre la Ley de Política Lingüística, Barcelona/Madrid 1999, und Jaume Vernet/Eva Pons/Agustí Pou/Joan Ramon Solé/Anna Maria Pla, Dret lingüístic, Valls 2003. Heft 2 der spanischen Zeitschrift "Teoría y Realidad constitucional" (1998) enthält mehrere Gutachten zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des zweiten Sprachengesetzes und andere Gesetzesmaterialien.

muss. Das Katalanische muss im Besonderen die Sprache aller Gebietskörperschaften, Anstalten des öffentlichen Rechts und öffentlichen Unternehmen in allen ihren internen und externen Handlungen sein. Das Katalanische wird immer die Verfahrenssprache sein, aber die Bürger können schriftliche und mündliche Handlungen auf Kastilisch durchführen, und sie haben das Recht auf eine kastilische Fassung der sie betreffenden Entscheidungen.¹⁰³

Das Verfassungsgericht erklärte im Jahr 1986 das erste katalanische Sprachengesetz (1983) im Allgemeinen für verfassungsmäßig.¹⁰⁴ Die sprachlichen Anforderungen beim Zugang zu öffentlichen Ämtern wurden dort für mit der Verfassung vereinbar erklärt, denn die Beherrschung beider Amtssprachen einer Autonomen Gemeinschaft passt in die verfassungsrechtlichen "Grundsätze der Eignung und Befähigung" (Art. 103 Abs. 3 SpVerf) hinein; vorausgesetzt, dass die Anforderungen hinsichtlich der an der konkreten Stelle notwendigen Sprachkompetenz "vernünftig und verhältnismäßig" sind.¹⁰⁵

Das politisch und verfassungsrechtlich am leidenschaftlichsten diskutierte Element der autonomen Sprachengesetzgebung ist das katalanische Schulmodell gewesen. In Katalonien ist man dem sogenannten Immersionsmodell gefolgt: Das Katalanische ist die Unterrichtssprache in allen Schulen, und Katalanisch und Kastilisch sind Pflichtfächer in allen Stufen der Schulerziehung. Kastilischsprachige Schüler haben allerdings das Recht, den Unterricht während der ersten Jahre der Grundschulbildung in ihrer Muttersprache zu empfangen. Das Gesetz zielt darauf, dass alle Schüler am Ende ihrer Bildung eine befriedigende Sprachkompetenz in beiden Amtssprachen besitzen.¹⁰⁶ Dieses Schulmodell führte zwar vor allem außerhalb Kataloniens zu vielen Kontroversen. Es muss darauf hingewiesen werden, dass Katalanisch und Kastilisch sehr nahe liegende romanische Sprachen sind, dass kastilischsprachige Kinder beim Immersionsmodell ihre Sprache nicht verlieren und dass Kastilisch nicht nur die Staatssprache ist, sondern auch die herrschende Sprache in den Medien, der Wirtschaft und bei Gewerbetreibenden Kataloniens und in vielen dem Zentralstaat obliegenden Bereichen wie Gesetzgebung und Justiz bleibt. Das Verfassungsgericht erklärte das katalanische Schulmodell im Jahr 1994 für verfassungsmäßig.¹⁰⁷ Das Urteil wurde und ist bis heute in dem Sinne verstanden worden, dass dabei die Hauptthese der Vertreter der katalanischen Sprachengesetzgebung angenommen wurde: dass das Grundrecht auf Bildung nicht das Recht auf Wahl der Unterrichtssprache mit einschließt, und dass es hin-

¹⁰³ Art. 2, 9 und 10 des katalanischen Sprachengesetzes von 1998.

¹⁰⁴ Urteil 83/1986. Siehe auch die grundlegenden und zeitgenössischen Urteile 82/1986 und 84/1986 hinsichtlich des baskischen und des galizischen Sprachengesetzes. Vgl. Stefan Oeter, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Spanien, in: Jochen Abr. Frowein/Rainer Hofmann/Stefan Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 1, Heidelberg 1993, 378 ff.

¹⁰⁵ Urteil 46/1991, Rn. 3-4; die Vereinbarkeit der sprachlichen Anforderungen war schon im Urteil 82/1986, Rn. 14 anerkannt worden.

¹⁰⁶ Art. 21 Abs. 3 des katalanischen Sprachengesetzes von 1998.

¹⁰⁷ Urteil 337/1994 hinsichtlich des Art. 14 Abs. 1 des Sprachengesetzes von 1983. Das Sprachengesetz von 1998 enthält eine inhaltsgleiche Bestimmung im Art. 20.

sichtlich des Grundrechts auf Bildung genügt, wenn die Bildung in einer verständlichen Sprache erfolgt.¹⁰⁸ Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zum Sprachenrecht Kataloniens hat erheblich zum Sprachfrieden beigetragen und eine große Leistung zur Einbindung Kataloniens in den Staatsverband geliefert.

Das Autonomiestatut von 2006 treibt die Verstärkung der Rechtsstellung des Katalanischen weiter voran.¹⁰⁹ Auf lange Sicht betrachtet kann man sagen, dass in Katalonien die gewährte Sprachautonomie benutzt wird, um ein zugunsten des Katalanischen asymmetrisches Modell zweier Amtssprachen zu errichten.¹¹⁰ Die Hauptgrundsätze der katalanischen Sprachengesetzgebung einschließlich der Sprachenrechte und -pflichten werden jetzt auf die verfassungsausführende Ebene des Autonomiestatuts heraufgesetzt. Katalanisch wird als Kataloniens eigene Sprache deklariert: Katalanisch soll die regelmäßig und vornehmlich von den öffentlichen Verwaltungen und den öffentlichen Medien Kataloniens benutzte Sprache, ebenso wie die reguläre Unterrichtssprache im Bildungssystem sein.¹¹¹

Das Katalanische ist die offizielle Sprache Kataloniens, ebenso wie das Kastilische, die die offizielle Sprache des spanischen Staates ist. Jeder Einzelne hat das Recht, die beiden offiziellen Sprachen zu benutzen. Die Bürger Kataloniens haben jedoch das Recht und, wie das neue Statut ausführt, die Pflicht, beide zu kennen. Die statutsmäßige Pflicht, Katalanisch zu kennen, bedeutet eine beachtliche Neuerung.¹¹² Auch wenn die Verfassungsmäßigkeit der statutsmäßigen Einführung einer solchen Pflicht im Prinzip bejaht werden kann,¹¹³ stellt sich die Frage nach den konkreten Rechtsfolgen. In der Tat konterkariert die neue Pflicht die verfassungsrechtlich auferlegte Pflicht aller Spanier, Kastilisch zu können.¹¹⁴ Eher als eine "verpflichtende" allgemeine Zweisprachigkeit neu einzuführen, strebt die neuere Pflicht zwei Ziele an: einerseits, die rechtliche volle Gleichstellung

¹⁰⁸ Grundlegend hierzu Antoni Milian-Massana, *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación*, Madrid 1994, und Schule und Unterrichtssprache, Bonn 1996, 63-116. Diese Interpretation ist allerdings neulich in Frage gestellt worden: siehe dazu Alberto López Basaguren, *Las lenguas oficiales entre Constitución y comunidades autónomas: Desarrollo o transformación del modelo constitucional?*, *Revista Española de Derecho Constitucional* 79 (2007), 104 f.

¹⁰⁹ Siehe hierzu Anna M. Pla Boix, *La llengua al nou Estatut d'autonomia de Catalunya*, *Revista d'Estudis Autònoms i Federals* 3 (2006), 259-293; Miguel Angel Cabellos Espiérrez, *La competència en matèria de llengua pròpia en el nou Estatut*, *Revista de Llengua i Dret* 49 (2008), 69-96.

¹¹⁰ Das Modell wird von Pla Boix (Anm. 109), 267 in dieser Weise beschrieben: "un model que tendeix al bilingüisme asimètric a favor del català, en tant que llengua pròpia del territori, en un marc de respecte a la doble oficialitat lingüística i al consegüent dret d'opció lingüística dels ciutadans". Kritisch dazu López Basaguren (Anm. 108), 92-110.

¹¹¹ Die vornehmliche Benutzung des Katalanischen wird außerhalb Kataloniens von einem Teil der Lehre angefochten, siehe López Basaguren (Anm. 108), 93 f.

¹¹² Darüber hinaus legt Art. 44 Abs. 2 als leitenden Grundsatz der öffentlichen Politiken fest, dass "zum Ende der Pflichtschulzeit die ausreichende Kenntnis einer dritten Sprache sichergestellt" werden soll.

¹¹³ So auch López Basaguren (Anm. 108), 88 und die Mehrheit der katalanischen Lehre, vgl. etwa Pla Boix (Anm. 109) 2006, 271 f.

¹¹⁴ "Kastilisch ist die offizielle Staatssprache. Alle Spanier haben die Pflicht, sie zu kennen, und das Recht, sie zu gebrauchen" (Art. 3 Abs. 1 SpVerf).

zwischen dem Kastilischen und dem Katalanischen herzustellen; andererseits, klarzustellen, dass kastilischsprachige Bürger Kataloniens das angebliche Recht, etwa einsprachig zu bleiben, nicht besitzen.¹¹⁵ Die Pflicht aller katalanischen Bürger, Katalanisch zu können, kann nicht mehr rechtliche Wirkung erzeugen als die verfassungsrechtliche Pflicht aller Spanier, Kastilisch zu können: Nach dem Verfassungsgericht bildet die Pflicht, Kastilisch zu können, eine *iuris tantum*-Vermutung der Kenntnis jener Sprache, die aber zurücktreten soll, wenn das mangelnde Verständnis des Kastilischen die volle Ausübung eines Grundrechtes verhindert.¹¹⁶ Tatsächlich soll die statutmäßige Pflicht eher weniger Wirkung erzeugen, denn immerhin besitzen ja katalanische Bürger sowie nichtkatalanische Staatsbürger das Recht auf Gebrauch des Kastilischen. Weitere rechtliche Konsequenzen sind aus der "verdoppelten" Pflicht nicht auszuziehen. Insbesondere soll unterstrichen werden, dass dadurch die Stellung des Kastilischen und die Rechte kastilischsprachiger Bürger auf den Gebrauch des Kastilischen in Katalonien nicht bedroht werden. Kraft des Statuts sollen die öffentlichen Gewalten Kataloniens alle erforderlichen Maßnahmen treffen, um die Ausübung der Sprachgebrauchsrechte und die Einhaltung dieser Pflicht zu ermöglichen. Eigentlich sorgt das katalanische Schulmodell seit Langem dafür, dass Schüler am Ende ihrer Bildung eine befriedigende Kompetenz in beiden Sprachen besitzen.

Besonderen Wert legt das neue Statut auf die Sprachenrechte der katalanischsprachigen Bevölkerung gegenüber der Justizverwaltung und anderen staatlichen Institutionen in Katalonien, da die seit mehr als zwei Jahrzehnten anerkannten Sprachenrechte hier am schwächsten ausgeprägt sind.¹¹⁷ Richter, Staatsanwälte, Notare, Grundbuchbeamte, Handelsregisterbeamte, Beamte der Standesämter und sonstiges Justizpersonal müssen eine angemessene und ausreichende Kenntnis beider Amtssprachen nachweisen, um ihre Aufgaben wahrzunehmen (Art. 33 Abs. 2-3).¹¹⁸ Der Verwaltungsunterbau der Staatsverwaltung in Katalonien soll gleichfalls gewährleisten, dass sein Personal eine angemessene und ausreichende Kenntnis beider Amtssprachen hat, um seinem Amt zukommende Aufgaben zu erfüllen (Art. 33 Abs. 4). Die katalanischen Bürger haben gemäß dem gesetzlich festgelegten Verfahren das Recht, mit Verfassungsorganen (beiden Kammern des Staatsparlaments, dem Verfassungsgericht usw.) und mit gesamtstaatlichen Rechtsorganen Schriftverkehr auf Katalanisch zu führen. Diese Institutionen haben die auf Katalanisch vorgelegten Schriftstücke anzunehmen und zu behandeln, die auf jeden Fall volle Rechtswirksamkeit haben (Art. 33 Abs. 5). Dabei sei angemerkt,

¹¹⁵ Pla Boix (Anm. 109), 271 f.

¹¹⁶ Urteil 74/1987 des Verfassungsgerichts. Grundlegend dazu Iñaki Agirreazkuenaga, Reflexiones jurídicas sobre la cooficialidad y el deber de conocimiento de las lenguas, in Estudios sobre la Constitución Española – FS für E. García de Enterría, Bd. 2, Madrid 1991, 675-696.

¹¹⁷ Siehe dazu Anna M. Pla Boix, El règim jurídic de les llengües a l'Administració de justícia, Barcelona 2005.

¹¹⁸ Kritisch dazu López Basaguren (Anm. 108), 98-101.

dass die Wirksamkeit dieses letzten Rechts von der *interpositio* des Staatsgesetzgebers abhängt.¹¹⁹

Weitere Neuerungen des Statuts beziehen sich auf die außerstaatliche Stellung des Katalanischen. Katalonien und der Staat sollen die erforderlichen Schritte zur Anerkennung des amtlichen Charakters des Katalanischen in der Europäischen Union¹²⁰ und zur Präsenz und Benutzung des Katalanischen in internationalen Organisationen und in internationalen Verträgen kulturellen oder sprachlichen Inhalts unternehmen. Darüber hinaus muss Katalonien die Verbindung und die Zusammenarbeit mit Gemeinschaften und Territorien fördern, die dieselbe Sprache haben.¹²¹ Dazu sollen Katalonien und der Staat nach ihren jeweiligen Zuständigkeiten Verträge und andere internationale Instrumente zur Förderung und auswärtigen Verbreitung des Katalanischen schließen.

F. Symbolische Aspekte

Die katalanische Autonomie ist keine nationale Autonomie im engeren Sinne.¹²² Die spanischen Autonomen Gemeinschaften sind Gebietskörperschaften, d. h. ihre Kompetenzen und Aufgaben haben eine strikte Territorialbasis. Nach der spanischen Verfassungsordnung gibt es keine rechtliche Bestimmung der Volkszugehörigkeit; das Bekenntnis zu einer Nationalität bzw. Nation steht im "rechtsfreien" Raum.¹²³ Geregelt wird nur die Zugehörigkeit zu den Autonomen Gemeinschaften, die an Einbürgerung in einer Gemeinde der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft

¹¹⁹ Deren Verfassungswidrigkeit wegen Extraterritorialität bejaht López Basaguren (Anm. 108), 109.

¹²⁰ Dazu siehe Antoni Milián-Masana, Languages That Are official in Part of the Territory of the Member States – Second-class Languages or Institutional Recognition in EU Law?, in: Xabier Arzoz (Hrsg.), *Respecting Linguistic Diversity in the European Union*, Amsterdam 2008, 191-229 und Klaus Ebner, Die rechtliche Stellung des Katalanischen in der EU, *Europa-Ethnica* 2005, 23-32.

¹²¹ Katalanisch wird heute in vier europäischen Staaten gesprochen: in Andorra; in Spanien, in den Autonomen Gemeinschaften von Katalonien, den Balearn und Valencia, und in bestimmten Gemeinden der Autonomen Gemeinschaften von Aragon und Murcia; in Frankreich, in den an Frankreich 1659 übergebenen Gebieten von Roussillon und Cerdeña; und in Italien, in der sardinischen Stadt Alghero (kat. L'Algher).

¹²² Diese Idee wurde schon von Theodor Veiter, *Nationale Autonomie*, Wien 1938, 162 f. im Hinblick auf das katalanische Autonomiestatut von 1932 hervorgehoben, der aber auch hinzufügte: "Wäre nicht die Bevölkerung des in Frage stehenden Gebietes vorwiegend katalanisch und wäre nicht historisch der Kampf um die katalanische Autonomie stark national bedingt, man könnte [...] die katalanische Gebietsautonomie nicht von vornherein als eine nationale hinstellen."

¹²³ Es stellt sich die Frage, ob die innerstaatliche Implementierung eines völkerrechtlich gebotenen Schutzes ethnischer Gruppen (vgl. Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte) es erfordert, dass die Staaten objektive Regeln zur Bestimmung der Volkszugehörigkeit überhaupt besitzen. Die Antwort scheint eher negativ zu sein. Allerdings kann ein Staat gegen Art. 27 des Internationalen Paktes verstoßen, wenn die innerstaatlichen Vorschriften die Volkszugehörigkeit nicht objektiv ermitteln und bestimmte Mitglieder einer Volksgruppe vom innerstaatlich erlassenen Minderheitenschutz ausgeschlossen bleiben. Vgl. *Lovelace-Fall* des VN-Menschenrechtsausschusses: Communication Nr. 24/1977, *Sandra Lovelace v. Canada*.

gekoppelt ist. Wie es mit geläufigen Gebietskörperschaften die Regel ist, gehören alle Staatsbürger, die im jeweiligen Gebiet ihren Wohnsitz haben, unmittelbar zum "Volk" der Autonomen Gemeinschaft. So gelten "Personen, die gemäß den allgemeinen Gesetzen des Staates in einer Gemeinde eingebürgert sind, die zum Gebiet der Autonomen Gemeinschaft gehört", "politisch" als Katalanen.¹²⁴

Der nationale Charakter der spanischen Gebietsautonomie ergibt sich allerdings indirekt einerseits aus der faktischen Volkszugehörigkeit der überwiegenden Mehrzahl der Bewohner der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft und andererseits aus dem Inhalt bzw. aus der Ausübung der Autonomie, also der spezifischen Zuständigkeiten und Aufgaben, die die Autonomen Gemeinschaften gemäß dem Autonomiestatut übernommen haben (Bildungswesen, Sprachenregelung, Medien, Polizei usw.). Die sogenannten "Unterscheidungsfaktoren" (*hechos diferenciales*) Kataloniens, auf welche sich bestimmte verfassungsrechtliche Zuständigkeiten auch begründen (Geschichte, Sprache und Kultur, Zuständigkeit zur Zivilgesetzgebung, Wille zur Selbstverwaltung usw.), werden in Katalonien mehrheitlich als Beweis dafür betrachtet, dass Katalonien nicht nur eine dezentralisierte Verwaltungseinheit innerhalb des spanischen Staatsgebildes, sondern ein differenziertes nationales Wesen innerhalb eines Vielvölkerstaates darstellt.¹²⁵ Dem steht nicht entgegen, dass andere Autonome Gemeinschaften auch gewisse symbolische Aspekte der historischen Nationalitäten des Baskenlands, Galiziens und Kataloniens nachgebildet bzw. erfunden haben, mit dem Ziel, nicht weniger Kompetenzen als die den historischen Nationalitäten zugestanden zu erreichen; denn der nachgebildete Ausbau von symbolischen Aspekten stellt keinen Willen zur nationalen Differenzierung dar, sondern eine kompetenzrechtliche Angleichungsbestrebung.

Katalonien benutzt die genannten Unterscheidungsfaktoren und sonstige "gewöhnliche" eigene Zuständigkeiten bewusst, um die Elemente seiner Eigenständigkeit bzw. Staatlichkeit auszubauen und seine Einrichtungen und Symbole nationalen Charakters (Sprache, Hymne, Flagge, Wappen, Nationalfeiertag usw.) zur Schau zu stellen. Die Nationalhymne Kataloniens "*Els segadors*" bezieht sich auf den Krieg Kataloniens gegen Kastilien (1639-1640). Und der Nationalfeiertag Kataloniens, der am 11. September gefeiert wird, erinnert an den 11. September 1714, als Philippe V. im Spanischen Erbfolgekrieg die Stadt Barcelona eroberte. Diese Eroberung signalisierte das Ende der katalanischen Selbstständigkeit.¹²⁶ Darüber

¹²⁴ Art. 7 Abs. 1 des neuen katalanischen Autonomiestatuts. Das gleiche gilt für die anderen historischen Nationalitäten: vgl. Art. 7 Abs. 1 des baskischen Autonomiestatuts und Art. 3 Abs. 1 des galizischen Autonomiestatuts.

¹²⁵ Vernet (Anm. 38), 362. Art. 5 des neuen katalanischen Autonomiestatuts legt fest, dass "die Selbstverwaltung von Katalonien basiert auch auf den historischen Rechten des Katalanischen Volks, auf seinen Jahrhunderte alten Einrichtungen und auf der Tradition der Katalanischen Rechtsprechung, die dieses Autonomiestatut (...) einbezieht und fortschreibt".

¹²⁶ Im spanischen Erbfolgekrieg (1702-1715) siegte die bourbonische Partei über die Anhänger des habsburgischen Kandidaten. Dessen Niederlage nahm Aragon, Valencia, Katalonien und Mallorca, die den Habsburger Kandidaten unterstützt hatten, endgültig ihre eigenständigen Institutionen und Gebräuche. Die vormaligen vier Bestandteile der Krone von Aragon wurden *de iure* Kastilien zugeschlagen.

hinaus wird das Adjektiv *national* vielen Anstalten und Handlungen der öffentlichen Gewalten Kataloniens beigefügt: Es gibt ein Nationalorchester Kataloniens und ein Junges Nationalorchester Kataloniens, ein Nationales Kunstmuseum Kataloniens, eine Nationalbibliothek Kataloniens, ein Nationaltheater Kataloniens usw. Das Autonomiestatut von 2006 stellt in diesem Sinne einen neuen Schritt einer Entwicklung dar, die schon 1979 begonnen hatte.

Symbolische Aspekte pflegen ein gutes Signal der Toleranz und der Bereitschaft zur Reform seitens der Staatsmehrheit zu sein. Die staatstragende Nation kann ihre Identität als einzig legitime festlegen und sie allen Bevölkerungsteilen auferlegen, oder sie kann voraussetzen, dass konkurrierende Identitäten nicht nur bestehen können, sondern dass diese auch das Staatsvolk mitgestalten dürfen.¹²⁷

Der Autonomiestatutentwurf enthielt eine Reihe von Bestimmungen, die symbolische Aspekte berührten. Art. 1 Abs. 1 des Entwurfes lautete kurz und bündig: "Katalonien ist eine Nation". Dies war der Text, den das Parlament von Katalonien im September 2005 mit Unterstützung von 90 % der Abgeordneten verabschiedete. In der Lehre und in der Öffentlichkeit folgte darauf eine erregte Debatte zur Verfassungskonformität jener Formel. Nicht wenige spanische Verfassungsrechtslehrer und Politiker waren bereit, das Selbstverständnis Kataloniens als Nation hinzunehmen. Die gesamtstaatlichen politischen Eliten waren jedoch überwiegend anderer Auffassung. Die Behauptung des nationalen Charakters Kataloniens ist bei ihnen eher als demütigend empfunden worden. Ein Teil der spanischen Lehre vertritt die These, die statutmäßige Selbstbezeichnung einer Autonomiegemeinschaft als Nation würde gegen die verfassungsrechtliche Ausschließlichkeit und Unteilbarkeit der spanischen Nation verstoßen.¹²⁸ Nach den Verhandlungen mit dem Verfassungsausschuss des Abgeordnetenhauses ging der Ausdruck der Nation vom Text zur Präambel, also zum unverbindlichen Teil des Statuts über. Die Präambel respektiert allerdings die vom katalanischen Parlament gelieferte Formulierung des Selbstverständnisses: "In Übereinstimmung mit dem Gefühl und dem Willen der Bürger von Katalonien hat das Parlament Kataloniens mit überwiegender Mehrheit Katalonien als Nation definiert. Art. 2 der Spanischen Verfassung anerkennt die nationale Wirklichkeit [*realidad nacional*] Kataloniens als Nationalität." Katalonien hält sich für eine "Nation", hat "nationale Wirklichkeit" und verfügt sogar über drei "nationale Symbole" (Flagge, Nationalfeiertag

Siehe dazu Walther L. Bernecker/Torsten Eßer/Peter A. Kraus, Eine kleine Geschichte Kataloniens, Frankfurt am Main 2007, 59-62.

¹²⁷ Die Verfassung Ungarns von 1997 legt fest, dass "die in der Republik Ungarn wohnenden nationalen und ethnischen Minderheiten an der souveränen Macht des Volkes teilnehmen: sie stellen ein grundlegendes Element des Staates dar" (Art. 68). Die Verfassung der Russländischen Föderation von 1993 proklamiert, dass "das multinationale Volk der Russländischen Föderation das Vehikel der Souveränität und der einzige Quell der Macht der Russländischen Föderation ist" (Art. 3 Abs. 1). Es ist darauf hinzuweisen, dass man im politischen und juristischen Wörterbuch Russlands wie in den Zeiten der Sowjetunion zwischen dem ethnokulturellen Begriff "Russe" (*russkij*) und dem politischen Begriff "Staatsbürger der Russländischen Föderation" (*rossijskij*) unterscheidet.

¹²⁸ De Carreras (Anm. 24), 42.

und Hymne) gemäß Art. 8, aber “Nation” darf sie im Statut nicht heißen. Die Präambel des Autonomiestatuts liefert eine authentische Interpretation des Selbstverständnisses Kataloniens als eine Gemeinschaft, die nach politischer und nationaler Anerkennung strebt. Im Grunde genommen bleibt das große verfassungsrechtliche Rätsel Nation/Nationalität nach wie vor ungelöst. Solange sich die Grundlage des Staates – ist er ein multinationaler oder nach wie vor ein Nationalstaat? – aber nicht klärt, können Anhänger der Nationalstaatsidee auf der einen Seite und Befürworter eines anderen, multinational gearteten Projekts auf der anderen sich auf die jeweils eigene Interpretation des Art. 2 der Verfassung berufen.

IV. Bilanz und Ausblick

Nach der italienischen Lehre haben die italienischen Sonderstatute (und insbesondere die Südtiroler Autonomie) tatsächlich den italienischen Regionalismus erfunden und entscheidend zur Entwicklung der “Minderheitenverfassung” beigetragen.¹²⁹ Dasselbe kann von den Autonomieanforderungen und -statuten Kataloniens und des Baskenlandes im Hinblick auf den Autonomiestaat Spaniens behauptet werden. Ohne den Demokratisierungs- und Autonomiedruck von Basken und Katalanen vor und während des politischen Überganges zur Demokratie und ohne die Autonomiestatuten, die ihre politischen Vertreter 1979 auszuhandeln wussten, hätte das heute weltweit als exemplarisch geltende spanische Autonomiemodell in seiner aktuellen Form kaum entstehen können.

Trotz des relativen Erfolges des Autonomiemodells ist die Form der Integration Kataloniens (und des Baskenlandes) in den spanischen Staatsverband eine Frage, die aus der Sicht der peripheren politischen Kräfte unbefriedigend gelöst worden ist: Sie ist nichts Anderes als der Ausdruck eines Konfliktes zwischen einem spanischen und mehreren peripheren Nationalismen, die auf gegensätzliche Legitimationsbasen verweisen.

Das neue Autonomiestatut Kataloniens will die Stellung Kataloniens innerhalb Spaniens und Europas neu denken und für die nächsten Jahrzehnte auf eine neue Grundlage stellen. Seine Aufarbeitung hat zweifellos einen weiteren Beitrag zur Verfassung als öffentlichem Prozess im Sinne des Möglichkeitsdenkens geliefert. Wie Peter Häberle geschrieben hat, sind Föderalismus und Regionalismus “durchweg als öffentlicher Prozess zu verstehen”.¹³⁰ Das neue Autonomiestatut stellt in diesem Sinne keine Wandlung des Autonomiestaates dar, sondern nur seine Aktualisierung.¹³¹

¹²⁹ Francesco Palermo, *Alto Adige: verso nuovi modelli di convivenza?*, *Le istituzioni del federalismo* 6 (1998), 1111.

¹³⁰ Häberle (Anm. 46), 571. Vgl. Auch zum Statut Kataloniens Peter Häberle, *Juristische Kultur in Katalonien*, *JöR* 56 (2008), 510-521.

¹³¹ In diesem Sinne auch, Eduard Roig Molés, *La reforma del Estado de las Autonomías: Ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978?*, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* 3 (2006), 149-185; a. A. (aber in Bezug auf den Statutentwurf) Cruz Villalón (Anm. 91), 77 ff.

Das Selbstverständnis Kataloniens ist bei der Ausarbeitung des Entwurfes und der Aushandlung des endgültigen Textes unmissverständlich öffentlich aufgetreten. Es ist nicht so wichtig, ob das Selbstverständnis Kataloniens als Nation im Art. 1 oder in der Präambel vorliegt: Hauptsache ist es, dass Katalonien sein Selbstverständnis in der Präambel umfassend niedergelegt hat und dass es sich demgemäß auch konsequent verhalten wird. Dabei kann auch das Selbstverständnis Spaniens bzw. das Verständnis der spanischen Nation nicht unberührt bleiben: "Was Spanien politisch sein soll, hängt in großem Maß davon ab, wie sich Katalonien versteht."¹³²

Das katalanische Autonomiestatut erweist sich als ein neuer Vorstoß für die Entwicklung des spanischen Autonomiestaates. Aufgrund der Eigendynamik des Autonomiestaates konnte nichts Anderes erwartet werden, als dass die anderen Autonomen Gemeinschaften auch dazu tendieren würden, auf die Erlangung ähnlicher Kompetenzen und Strukturen zu drängen. Sämtliche anfänglich heftig umstrittenen Rechtsinstitute des neuen Statuts sind tatsächlich in den später verabschiedeten Autonomiestatuten anderer Autonome Gemeinschaften nachgebildet worden: Die Anerkennung von Bürgerrechten und -pflichten, die Proklamierung von programmatischen sozialpolitischen Prinzipien, die Berufung auf die historischen Rechte, der Ausbau der Einwirkungs- und Teilnahmerechte der Autonomen Gemeinschaften an den gesamtstaatlichen Institutionen und an den Politikbereichen des Zentralstaates, die regionale Interessen betreffen, die Verbesserung der eigenen Kompetenzen, die Einbeziehung finanzrechtlicher Staatsverpflichtungen gegenüber der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft, die Dezentralisierung des Aufbaus der Gerichtsbarkeit usw. Hier wurde ein Stück unvergleichlicher Verfassungspolitik für den Autonomiestaat geleistet.

Das Autonomiestatut für Katalonien hatte jedoch eine Erbsünde. Auch wenn es im katalanischen Landtag mit 90 % der Gesamtstimmen angenommen, später im spanischen Parlament ausgehandelt und mit 54 % der Gesamtstimmen dort verabschiedet und endlich vom katalanischen Volk abgestimmt und mit 73 % der abgegebenen Stimmen angenommen wurde, hatte das Autonomiestatut nicht die Zustimmung der Konservativen. Dagegen hatten die anderen Statutenreformen, die bisher angenommen worden sind oder deren Aushandlung vorangeschritten ist, immer die Zustimmung der zwei gesamtstaatlichen hegemonialen Parteien. Unmittelbar nach der amtlichen Veröffentlichung des neuen Autonomiestatuts für Katalonien wurden Klagen dagegen vor dem Verfassungsgericht eingereicht – sowohl von der parlamentarischen Fraktion der Volkspartei, von mehreren von der Volkspartei regierten Autonomen Gemeinschaften als auch vom spanischen Ombudsmann: Insgesamt sind sieben Klagen vorgelegt worden. Die Klage der Fraktion der Volkspartei ist gegen 113 Artikel (und damit insgesamt über 200 Artikel, Absätze und Unterabsätze) sowie gegen drei Abschnitte der Präambel gerichtet. Es ist das erste Mal in der Verfassungsgeschichte Spaniens, dass eine direkte Verfassungs-

¹³² Cruz Villalón (Anm. 91), 87 ("lo que políticamente sea España depende en fuerte medida de lo que sea Cataluña").

klage so massiv und pauschal gegen ein Autonomiestatut bzw. gegen eine Statutsreform vorgelegt worden ist.¹³³ Nie wurde eine einzige Bestimmung eines Autonomiestatuts für verfassungswidrig erklärt. Die Konservativen haben Klagen gegen Bestimmungen des katalanischen Autonomiestatuts vorgelegt, denen sie bei der späteren Verabschiedung der Autonomiestatuten anderer Autonomen Gemeinschaften zugestimmt haben.

Am Anfang bestand berechtigte Hoffnung auf eine schnelle Entscheidung des Verfassungsgerichts, aber die politische Konfrontation zwischen Regierung und Opposition hat verhängnisvolle Auswirkungen auf die Tätigkeit des Verfassungsgerichts gehabt. Eine Reihe von präzedenzlosen Ablehnungen von Verfassungsrichtern wegen Befangenheit in verschiedenen Sachen und von Versuchen, den Vorsitz des Verfassungsgerichts zu kontrollieren, hat den in zwei politische Richtungen und durch Stimmgleichheit gespaltenen Verfassungsgerichtshof gelähmt und die Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit des katalanischen Autonomiestatuts nicht nur in die Zukunft verschoben, sondern auch die Möglichkeit erheblich erschwert, eine nach allen Richtungen juristisch vertretbare Verfassungsauslegung zu finden.¹³⁴

Die jüngste Rechtsprechung des Verfassungsgerichts (Urteil 247/2007 vom 12. Dezember 2007) scheint auf eine vermittelnde Lösung in Form einer "interpretativen Entscheidung" hinzuweisen: Die im Autonomiestatut proklamierten Rechte seien nicht verfassungswidrig, aber nur als Leitprinzipien für die autonomen Gewalten zu deuten; kompetenzrechtliche Bestimmungen eines Autonomiestatuts dürfen die staatlichen Kompetenzen bestimmen bzw. eingrenzen, solange sie verfassungsrechtlich dem Staat vorbehaltene Kompetenzen nicht verkennen. Wenn sie gegen staatliche Kompetenzen verstoßen, sind sie bloß unwirksam und nicht nichtig. Diese Doktrin könnte auf die finanzrechtlichen bzw. auf diejenigen Bestimmungen, die die institutionellen Beziehungen zum Staat und die Beteiligung der Autonomen Gemeinschaft an den staatlichen Einrichtungen und Organen regeln, angewandt werden; damit würde ihre formelle Verfassungswidrigkeit beibehalten, ohne die Bindung des staatlichen Gesetzgebers daran anzunehmen. Mit anderen Worten: Die katalanischen Bürger würden zwar den Text ihres Autonomiestatuts beibehalten, aber dessen Sinn würde nicht dem Wortlaut entsprechen, für den sie gestimmt hatten. Die Zukunft wird zeigen, ob das neue Autonomiestatut für Katalonien einen wichtigen Beitrag zur Fortentwicklung des Autonomiestaates oder dessen Endstation bedeuten wird.

¹³³ Eine direkte Klage wurde auch gegen die kurz zuvor angenommene valenzianische Statutsreform von einer anderen Autonomen Gemeinschaft eingereicht: Aber sie bezog sich nur auf eine isolierte Bestimmung des neuen Statuts und das Verfassungsgericht hat schon im Dezember 2007 deren Verfassungskonformität erklärt (s. Urteil 247/2007). Die ersten direkten Klagen gegen ein Autonomiestatut überhaupt wurden durch die Urteile 89/1984 und 99/1986 entschieden.

¹³⁴ Bis zum Zeitpunkt der Fahnenkorrektur dieses Beitrages (April 2009) fällt das Verfassungsgericht noch kein Urteil über das Autonomiestatut Kataloniens.

Summary¹³⁵

The Autonomy Law for Catalonia of 2006 as a Renewed Advance for the Evolution of Autonomy in Spain

In June 2006, a new statute of autonomy for Catalonia was approved in referendum by the people of Catalonia. This new statute is not merely a reform of the one approved in 1979, immediately after the proclamation of the Spanish Constitution in 1978, but a completely new and significantly expanded statute that replaces the old one and purports to establish the new foundations of Catalan autonomy within the Spanish state.

This article first recalls the constitutional moment of the birth of the Spanish Constitution of 1978 after Franco's dictatorship and reviews the legal foundations of the Spanish state, as laid down by the Constitution, case law of the Constitutional Court and political development since then. The structure of the Spanish state is reviewed from three perspectives: as a decentralised vs. unitary state, as an asymmetrical vs. uniform state, and as a nationality vs. nation-state. It is argued that Spain is a decentralised state that takes advantage of federal instruments and procedures, that Spain's constitutional possibilities to develop itself more asymmetrically have been significantly watered down by the joint action of the two Spanish hegemonic parties, and that the promising possibilities of the constitutional distinction between nationality and region (Article 2 of the Constitution) have so far not been elaborated or even considered in the constitutional development of Spain.

Second, the article explains the political background existing and gives a diagnosis of the nature of the autonomy prevailing in 2003 in political and academic circles in Catalonia, when the reform process was launched. It also recalls the three year's long convoluted process of drafting and approving the new statute, including negotiations first in Catalonia between the Catalan parties and later between Catalan and Spanish parliamentary forces: the latter led to a significant curtailment of the initial text approved by 90 % of the Parliament of Catalonia.

In the third part, the article analyses extensively the nature and scope of the principal innovations brought about by the new statute: the introduction of new rights and duties of Catalan citizens and of new principles orientating the public policies of Catalan institutions; the establishment of new competences and the controversial introduction of legal techniques to precisely define and to protect these competences from erosion and centralisation by the state legislature and executive; hotly discussed new finance regulations; new instruments of cooperation with the state and of participation in state organs and in state decision processes that deal with European matters or affect Catalan interests; the regulation of the official status of the Catalan language and of the language rights and duties of Catalan citizens; and, last but not least, the symbolical aspects dealing with the identity of Catalonia as a sub-state nation.

The article concludes that the new statute of autonomy for Catalonia does not constitute a transformation, but rather an updating of the Spanish autonomy state.

¹³⁵ Summary by the author.

It gives a new impulse to the development of the Spanish autonomy state: initially disputed institutions and provisions have been incorporated into the reformed autonomy statutes of other autonomous communities.

However, the future of the autonomy statute for Catalonia is far from being clear. Members of the Spanish conservative parliamentary group lodged an appeal, on the grounds of unconstitutionality, against more than half of the text –over one hundred provisions– of the statute of autonomy for Catalonia. It is the first time in Spain’s constitutional history that a statute of autonomy has been appealed against so massively, and there is no precedent of quashing a single autonomy statute provision. More worryingly, the Constitutional Court has been, during the last three years, the target of unprecedented overt manoeuvres by the two main political parties to try to dominate the composition of the Court and to influence an eventual ruling on the constitutionality of the Catalan statute. As a side-effect of those manoeuvres, no ruling could be given within the elapsed time of almost three years. It is obvious that an annulment of relevant parts of the statute would have disastrous consequences not only for the autonomy of Catalonia, but also for the future development of the Spanish autonomy state.

