

Andreas Hildenbrand

Regionalismus und Autonomiestaat (1977-1997)

Seit 1983 gliedert sich der spanische Staat in 17 politisch autonome Regionen, die sogenannten Autonomen Gemeinschaften (*Comunidades Autónomas*, CCAA). In bezug auf Fläche, Bevölkerung und Pro-Kopf-Einkommen zeigen sie zwar große Unterschiede, aber alle verfügen über eigene Institutionen (Parlament, Präsident, Regierungsrat und Verwaltungsorgane), finanzielle Ressourcen sowie legislative und administrative Kompetenzen in einem umfangreichen Katalog von Materien. Insofern besitzen sie große Ähnlichkeit mit den regionalen Einheiten in anderen föderalen bzw. politisch dezentralisierten Staaten Europas, beispielsweise den deutschen Ländern oder den Regionen Italiens.

Die politische Dezentralisierung, die zur Gründung des sogenannten Autonomiestaates (*Estado de las Autonomías*) geführt hat, war in erster Linie die Antwort auf die nach dem Tod Francos (1975) vor allem im Baskenland und in Katalonien immer stärker hervortretenden Regionalismen. Die Hauptfunktion der Autonomen Gemeinschaften besteht darin, der regionalen Vielfalt Spaniens politisch-institutionell Rechnung zu tragen. Die Komponenten dieser Vielfalt waren und sind sprachlich-kulturelle, geographisch-ökonomische und politisch-historische Besonderheiten der einzelnen Regionen, also objektive regionale Differenzen, die einen wichtigen Faktor des spanischen Regionalismus bilden.¹

Seit dem Beginn der Dezentralisierung mit der Einrichtung von vorläufigen Autonomieregimen in den Jahren 1977 und 1978 sind mittlerweile 20 Jahre vergangen. Dies bietet die Möglichkeit, über einen längeren Zeitraum hinweg eine Analyse und Bewertung der Praxis des spanischen Autonomiestaates vorzunehmen. Das ist die Zielsetzung des folgenden Beitrags. Zunächst werden die Grundlagen der Dezentralisierung behandelt, insbesondere die in der Verfassung von 1978 festgelegten Weichenstellungen. Sodann werden die wichtigsten Etappen der

1 Vier Sprachen werden in Spanien gesprochen: Kastilisch, Katalanisch (in Katalonien, Valencia, auf den Balearen und im Benaberre, einem Grenzgebiet Aragoniens zu Katalonien), Baskisch (Baskenland, nördlicher Teil Navarras) und Galicisch (Galicien, einige Grenzräume in den benachbarten Autonomen Gemeinschaften Asturien und Kastilien-León). Das Baskenland, Galicien und Katalonien hatten bereits zur Zeit der II. Republik (1931-1936) eigene Autonomiestatute erreicht, und in Katalonien war sogar mehrere Jahre lang eine autonome Regierung im Amt. Zu den politisch-historischen Besonderheiten gehören auch die historischen Rechte der Foralgebiete, d.h. die steuerlichen Privilegien der drei baskischen Provinzen und des alten Königreichs Navarra. Hinsichtlich der geographisch-ökonomischen Besonderheiten können insbesondere die Insellage (Kanarische Inseln, Balearen), Festlandsferne (Kanarische Inseln) und der stark ausgeprägte Gegensatz zwischen wohlhabenden (Madrid, Balearen, Katalonien) und relativ weniger entwickelten Regionen (Extremadura, Andalusien, Galicien) hervorgehoben werden.

zwischen 1979 und 1983 schrittweise erfolgten Konstituierung der 17 Autonomen Gemeinschaften skizziert.

Grunddaten zu den 17 Autonomen Gemeinschaften							
Autonome Gemeinschaft	Territorium in% Spaniens	Bevölkerung		Netto-Familien- einkommen		BIP/Kopf	
		Zensus 1991		Spanien = 100		EU = 100	
		in% Spa- niens	Dichte pro km ²	1985	1995	1980	1995
Andalusien	17,3	17,9	80	80,2	78,3	56	58
Aragón	9,4	3,1	25	105,7	108,8	76	88
Asturien	2,1	2,8	104	96,3	96,4	77	75
Balearen	1,0	1,8	149	129,7	134,7	84	99
Baskenland	1,4	5,4	295	101,9	114,1	89	92
Extremadura	8,2	2,7	25	76,8	77,6	45	55
Galicien	5,8	7,0	92	88,3	92,3	61	60
Kanarische Inseln	1,4	3,8	219	89,4	90,1	58	76
Kantabrien	1,0	1,4	101	98,2	99,2	78	75
Kastilien- La Mancha	15,7	4,3	21	82,1	91,6	61	67
Kastilien u. León	18,7	6,5	27	92,6	101,4	70	74
Katalonien	6,3	15,6	191	119,0	118,5	83	94
Madrid	1,6	12,7	626	119,7	110,8	81	97
Murcia	2,2	2,7	94	89,0	79,6	65	69
Navarra	2,1	1,3	55	102,0	116,4	90	96
La Rioja	1,0	0,7	53	109,2	118,0	88	86
Valencia	4,6	9,9	168	106,3	100,8	71	75
Gesamtspanien	100,0	100,0	78	100,0	100,0	-	-

Quellen: INE: *Anuario Estadístico de España 1992*; BBV: *Renta nacional de España y su distribución provincial* (versch. Jahrgänge); EUROSTAT.

Im Mittelpunkt des Beitrages stehen die Kapitel 3 und 4, die in Form einer synoptischen Bilanz die Dynamik, Bestimmungsfaktoren und Hauptprobleme der seit 1983 erfolgenden Konsolidierung und Ausgestaltung des Autonomiestaates vermitteln. Hierbei werden Vergleiche zum Modell des deutschen Föderalismus angestellt. Kapitel 3 beschäftigt sich mit dem Regionalismusphänomen, konkret mit der Entwicklung des subjektiven regionalen Bewußtseins und der Herausbildung regionaler Parteiensysteme, die einen Gradmesser des politischen Regionalismus bilden. Kapitel 4 analysiert für die Periode der PSOE-Regierungen (1982-96) drei Fragenkreise, die für die Entwicklung des Autonomiestaates wie auch generell für

für alle politisch dezentralisierten bzw. föderal strukturierten Staaten von essenzieller Bedeutung sind: die Kompetenzenverteilung zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften, das Finanzierungssystem der Autonomen Gemeinschaften und die Beteiligung der Autonomen Gemeinschaften an der Willensbildung des staatlichen Gesetzgebers, die man durch die Reform des Senats zu einer Kammer der Autonomen Gemeinschaften institutionalisieren will. Abschließend erfolgt eine Beschreibung und Bewertung der autonomiepolitischen Maßnahmen, die von der seit 1996 amtierenden konservativen Zentralregierung des *Partido Popular* (PP) bislang eingeleitet wurden.

1. Die politischen und rechtlichen Grundlagen der Dezentralisierung²

Während des Franco-Regimes hatten die drei sogenannten historischen Nationalitäten (*nacionalidades históricas*), nämlich das Baskenland, Katalonien und Galicien, in denen zur Zeit der II. Republik Autonomiestatute durch Volksentscheide positiv entschieden worden waren, nicht nur ihre politische Sonderstellung verloren; auch ihre sprachlich-kulturelle Identität – Voraussetzung ihrer Autonomieforderung – versuchte man durch vielfältige Repressionsmaßnahmen auszulöschen. So war es verständlich, daß gerade in diesen Regionen, allerdings weniger in dem unterentwickelten und konservativ orientierten Galicien, die Forderung nach Redemokratisierung mit regionalistischen Zielsetzungen verbunden war. Traditionelle und neuentstandene nationalistische Parteien (PNV, EE, CDC, ERC) verlangten – unterstützt durch Massendemonstrationen – von Madrid die Wiedergewährung der politischen Autonomie.

Aber auch in anderen Regionen wurde von regionalistischen Gruppierungen (vor allem in Andalusien und Valencia) die politische Autonomie mit verschiedenen Begründungen und Stoßrichtungen gefordert. Sie ergaben sich aus unterschiedlichen Besonderheiten der Regionen, die geographischer (Insellage und Festlandsferne: Kanarische Inseln), sozio-ökonomischer (Unterentwicklung als Triebkraft des Regionalismus: vor allem Andalusien und Kanarische Inseln) oder sprachlich-kultureller (z.B. Valencia, Balearen, Asturien) Natur waren. Von der Entwicklung in Katalonien und dem Baskenland beeinflusst, entstand sogar in

2 Die Ausführungen zu den Grundlagen der Dezentralisierung stützen sich auf den Text der folgenden beiden Veröffentlichungen: Dieter Nohlen / Andreas Hildenbrand: »Politische Dezentralisierung in Spanien: Ergebnisse und Probleme der Bildung des Autonomiestaates«, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 3, 1988, S. 323-334; Andreas Hildenbrand: »Das Regionalismusproblem«, in: Walther L. Bernecker / Carlos Collado Seidel (Hgg.): *Der Übergang von der Diktatur zur Demokratie 1975-1982*. München 1993, S. 104-126. Zur Vertiefung einzelner Aspekte sei auf die dort zitierte sowie auf die im Beitrag des Autors zur ersten Auflage von *Spanien heute* angeführte Bibliographie verwiesen.

Kastilien-León, Madrid und Kastilien-La Mancha – Gebieten, die nur eine äußerst schwache Tradition des politischen Regionalismus besaßen – im Rahmen eines »induzierten Regionalismus« ein subjektives regionales Bewußtsein, das die Forderung nach regionaler Autonomie laut werden ließ. Was dem Regionalismusproblem eine zusätzliche Brisanz verlieh, war die Tatsache, daß im Baskenland (ETA) und auf den Kanarischen Inseln (MPAIAC) terroristische Kräfte sogar die vollständige Unabhängigkeit der betreffenden Region forderten. Angesichts dieses Panoramas war die nach den Wahlen vom 15. Juni 1977 gebildete erste demokratische Regierung unter Ministerpräsident Adolfo Suárez (UCD) mit dem Regionalismus und der Autonomieforderung vor ein überaus komplexes und schwer zu lösendes Problem gestellt. Hinzu kam, daß die gesamtspanischen Linksparteien, Sozialisten (PSOE, PSP) und Kommunisten (PCE), im Sinne der Gewaltenteilung und Machtkontrolle die politische Dezentralisierung (bis hin zur möglichen Gründung eines föderalen Staates) als ein zentrales Element der Demokratisierung Spaniens betrachteten.

Nach Verhandlungen mit den aus Vertretern aller Parteien zusammengesetzten Parlamentarierversammlungen in den einzelnen Regionen entschloß sich die Regierung zwischen November 1977 und Oktober 1978, in fast allen Teilen des Staatsgebietes durch Gesetzesdekrete vorläufige Autonomieregime bzw. Präautonomien (*preautonomías*) einzurichten. Insgesamt wurden 13, mit rein administrativen Kompetenzen ausgestattete Präautonomien konstituiert. Um den Redemokratisierungsprozeß zu stabilisieren, machte man mit der Wiederherstellung der Institutionen der Selbstregierung in Katalonien (*Generalitat*) und der Einrichtung des Baskischen Generalrats (*Consejo General del País Vasco*) den Anfang.³ Die Präautonomien haben als politische Ausgangskonstellation die Inhalte der Verfassung zum Thema Dezentralisierung sowie die spätere Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen maßgeblich beeinflusst.⁴ Vor allem schufen sie eine erste Grundlage für die Zahl und räumliche Abgrenzung der Autonomen Gemeinschaften, die sich nach Verabschiedung der Verfassung im Rahmen der politischen Entwicklung konstituieren sollten.

Die Verfassung von 1978 ist ein flexibler Minimalkonsens, der aus einer extrem ausgeprägten Interessenpolarität zwischen den Parteien, dem Militär und anderen Gruppen hervorgegangen ist. Dies zeigt sich beispielhaft in den Schwächen und Zweideutigkeiten des Titels VIII (Art. 137-158) der Verfassung, der die Grund-

3 Allein die Provinzen Navarra, Madrid, León, Santander und Logroño sowie die auf nordafrikanischem Territorium liegenden spanischen Städte Ceuta und Melilla wurden aus verschiedenen Gründen nicht in das System der Präautonomien einbezogen.

4 So wurde ihnen in der ersten und zweiten Übergangsbestimmung der Verfassung das Recht auf Einleitung des Autonomieprozesses in dem betreffenden Landesteil zugewiesen, ein Recht, das sie sich kraft Art. 143 und 151 der Verfassung mit den Provinzialräten und Gemeinden teilen mußten.

prinzipien der Dezentralisierung enthält. Die Verfassung von 1978 definiert in Art. 2, daß die einzige spanische Nation sich aus verschiedenen Nationalitäten und Regionen zusammensetzt, welche das Recht auf Autonomie besitzen. Ebenfalls Autonomie bei der Wahrnehmung ihrer Interessen genießen die Munizipien, Provinzen und die sich konstituierenden Autonomen Gemeinschaften, welche gemäß Art. 137 der Verfassung die Gebietseinheiten des Staates bilden. Vergeblich aber wird man im Hinblick auf die territoriale Struktur des Staates in der Verfassung nach einer Definition der Staatsform suchen, und auch die Zahl und räumliche Abgrenzung der Autonomen Gemeinschaften wurden nicht festgelegt. Vielmehr sollte die definitive territoriale Gliederung des Staates aus dem Zusammenspiel zweier Faktoren hervorgehen, nämlich einerseits den Verfassungsnormen über Wege, Möglichkeiten und Grenzen der Dezentralisierung, andererseits dem »dispositiven Prinzip« (*principio dispositivo*), d.h. der Initiative derjenigen Gebietseinheiten, die künftig ihren aktiven Willen nach Selbstregierung bekundeten.

Von zentraler Bedeutung ist die Verankerung zweier grundverschiedener Modelle von Autonomen Gemeinschaften. Das gewöhnliche oder allgemeine Modell, das über den Weg des Art. 143 erreichbar ist und bei dem die Autonomen Gemeinschaften in ihren Autonomiestatuten ein durch die Materienliste des Art. 148 bestimmtes, niedrigeres Kompetenzniveau übernehmen können (ein Pflichtminimum an Kompetenzen besteht nicht), konnte die Grundlage sowohl für eine administrative wie auch für eine politische Dezentralisierung liefern. Die Verfassung ließ nämlich offen, ob es sich bei den Kompetenzen um legislative oder rein administrative Befugnisse handelt, und ebenso sollten erst die künftig auszuhandelnden Autonomiestatute klären, ob die Autonomen Gemeinschaften dieses Modells letztlich auch Parlamente und Regierungen als Organe einer politisch autonomen Gebietseinheit besitzen werden. Das außergewöhnliche Modell bedeutet eine politische Dezentralisierung, da die Autonomen Gemeinschaften in diesem Fall kraft Art. 152 Parlamente und Regierungen haben und über ein höheres Kompetenzniveau verfügen, das administrative und legislative Kompetenzen enthält. So können von ihren Autonomiestatuten alle Kompetenzen und Materien übernommen werden, die nicht in Art. 149.1 der Verfassung dem Staat vorbehalten sind.

Die Unterschiede zwischen beiden Modellen sollten aber nur vorübergehender Natur sein, denn Art. 148.2 eröffnet den Autonomen Gemeinschaften des gewöhnlichen Modells die Möglichkeit, fünf Jahre nach Inkrafttreten ihrer Autonomiestatute via Statutreform ebenfalls das höhere Kompetenzniveau zu übernehmen. Hiermit bestanden die Voraussetzungen, letztlich im gesamten Staatsgebiet einen einzigen und endgültigen Typ von Autonomen Gemeinschaften zu institutionalisieren, der dem Charakter einer politischen Dezentralisierung entsprach. Der Weg des Art. 143 für die Bildung des gewöhnlichen Modells der Autonomen

Gemeinschaften war der langsame Weg zur politischen Autonomie. Der schnelle Weg, d.h. die Einrichtung des von vornherein ausdrücklich politischen, außergewöhnlichen Modells war für die drei historischen Nationalitäten wesentlich einfacher als für die restlichen Gebiete. Gemäß der zweiten Übergangsbestimmung der Verfassung mußten die historischen Nationalitäten ihren in der Vergangenheit bereits manifestierten Autonomiewillen nicht mehr erneut zum Ausdruck bringen. Die anderen Gebiete hingegen mußten den hindernisreichen Weg des Art. 151 beschreiten, der ihnen in der Phase der Feststellung des Autonomiewillens (*pronunciamiento autonómico*) den Nachweis eines ungewöhnlich hohen Konsenses abverlangte.

2. Die Konstituierung der Autonomen Gemeinschaften 1979-1983

Nach den Parlamentswahlen vom 1. März 1979 verständigte sich Ministerpräsident Adolfo Suárez mit Carlos Garaikoetxea (PNV), dem Präsidenten des Baskischen Generalrats, und den wichtigsten katalanischen Regierungsparteien (CiU, PSC, PSUC) auf die Autonomiestatute für das Baskenland und Katalonien, die am 25. Oktober 1979 in regionalen Referenden gebilligt wurden. Mit den ersten Wahlen (März 1980) zu den Parlamenten des Baskenlandes und Kataloniens fand die Institutionalisierung dieser beiden ersten Autonomen Gemeinschaften Spaniens ihren Abschluß.

Einige andere Regionen (Andalusien, Valencia, Aragonien, Kanarische Inseln) nahmen Katalonien und das Baskenland als Präzedenzfälle politischer Autonomie, um über den Weg des Art. 151 eine »ebenbürtige« Autonomie anzustreben; sie wollten sich nicht mit der »Autonomie zweiter Klasse« (dem gewöhnlichen Modell der Verfassung) begnügen. Aus Gründen des Machtkalküls im Parteienwettbewerb zwischen UCD und PSOE stand die UCD-Regierung solchen Vorhaben ablehnend gegenüber. Gerade in Andalusien und Valencia, wo der PSOE stark war, befürchtete die UCD gesamtspanische Auswirkungen durch künftig von der Linken gestellte Regionalregierungen. Unter dem Schlagwort »Rationalisierung der Autonomien« (*racionalización de las autonomías*) verfügte die UCD am 15. Januar 1980, daß die nicht zu den historischen Nationalitäten zählenden Regionen nur über den langsamen Weg (Art. 143) zur politischen Autonomie gelangen könnten.

Dieser Strategie wurde aber in Andalusien eine eindeutige Absage erteilt. Im Referendum vom 28. Februar 1980 sprach sich die andalusische Bevölkerung eindeutig für die Autonomie nach Art. 151 aus. Auch wenn das Referendum technisch gesehen scheiterte, da in einer der am wenigsten bevölkerten Provinzen (Almería) am Ende ca. 20.000 Stimmen fehlten, um auch in dieser Provinz die

von der Verfassung für jede der acht Provinzen Andalusiens verlangte absolute Mehrheit der Wahlberechtigten zu erzielen, bedeutete das Ergebnis – 55,8% der Wahlberechtigten hatten für die Autonomie gestimmt – eine schwere politische Niederlage für die UCD-Regierung. Nach langwierigen Auseinandersetzungen und einer Verständigung zwischen UCD und PSOE konnte sich Andalusien als (in Spanien einzige) Autonome Gemeinschaft nach Art. 151 konstituieren.

Der andalusische Autonomieprozeß hatte nicht nur für die Region, sondern auch für die gesamtspanische Politik eine herausragende Bedeutung. Erstens schaufelte sich die zusehends intern zerstrittene UCD in dieser bevölkerungsreichen und somit wahlstrategisch wichtigen Region durch ihr autonomiepolitisches Taktieren selbst ihr »politisches Grab«. Zweitens, eng damit zusammenhängend, begann der Aufstieg des PSOE, der nach den Siegen bei den andalusischen und nationalen Parlamentswahlen 1982 zum ersten Machtwechsel in der Demokratie Spaniens führte. Drittens wurde in Andalusien für die späteren Autonomie-Vereinbarungen zwischen UCD und PSOE insofern die politische Vorentscheidung getroffen, als man eine gleichförmige Interpretation des Titels VIII der Verfassung in dem Sinne vornahm, daß letztlich alle Autonomen Gemeinschaften eine politische Autonomie, d.h. ein Parlament und legislative Kompetenzen haben sollten. Mit dem Referendum vom 28. Februar 1980 verwandelte Andalusien in eine »Regel«, was man zuvor nur als »Ausnahme« anwenden wollte.⁵ Was den Fall der historischen Nationalität Galiciens betraf, versuchte die UCD den Charakter der politischen Autonomie dadurch auszuhöhlen, daß sie in den Entwurf des Autonomiestatuts eine Klausel einbaute, die eine Unterordnung der autonomen legislativen Gewalt unter die gesetzgebende Gewalt des Zentralstaates bedeutet hätte. Auch in Galicien hatte die UCD letztlich keinen Erfolg. Galicien billigte in einem Referendum am 21. Dezember 1980 sein um die »UCD-Klausel« bereinigtes Autonomiestatut.

Im Falle der übrigen Regionen blieb der Autonomieprozeß vorerst blockiert, da weder die UCD noch der PSOE an einer Zusammenarbeit interessiert waren. Erst unter dem Schock des gescheiterten Staatsstreiches der Militärs am 23. Februar 1981 gingen beide Parteien aufeinander zu. Ohne die anderen Parteien schlossen die jetzt von Leopoldo Calvo Sotelo geführte UCD-Regierung und der PSOE den ersten Autonomiepakt in der Geschichte des Autonomiestaates, die sogenannten Autonomie-Vereinbarungen (*Acuerdos Autonómicos*), die am 31. Juli 1981 unterzeichnet wurden. Als Konsequenz des Putschversuchs sowie in beiderseitigem Interesse von UCD und PSOE brachten diese Autonomie-Vereinbarungen die Entscheidung, allen übrigen Regionen zwar die politische Autonomie zu

5 So die Auffassung des spanischen Verfassungsrechtlers Javier Pérez Royo: »La centralidad de Andalucía«, in: *Diario 16* vom 28.2.1992, S. 53.

ermöglichen, dies aber nur noch auf dem langsamen Weg über den Art. 143. Für Valencia, Navarra und die Kanarischen Inseln wurden dabei Sonderregelungen getroffen, welche diesen Regionen von Anfang an die Ausübung des höheren, bisher nur für Andalusien und die historischen Nationalitäten gültigen Kompetenzenniveaus erlaubte. Auf der Grundlage der Autonomie-Vereinbarungen konstituierten sich bis zum 25. Februar 1983 sämtliche restlichen Autonomen Gemeinschaften.⁶ Mit den Wahlen zu den autonomen Parlamenten am 8. Mai 1983, durch die der PSOE in elf Fällen zur regionalen Regierungsmacht gelangte, fand die Institutionalisierung der Autonomen Gemeinschaften ihren Abschluß. Das gesamte Territorium des spanischen Staates war nun in insgesamt 17 Autonome Gemeinschaften untergliedert.

3. Entwicklung des regionalen Bewußtseins, Herausbildung regionaler Parteiensysteme und Bewertung des Autonomiestaates durch die Bürger

Für das Verständnis der Ursachen und Entwicklung des komplexen Phänomens Regionalismus in Spanien sind zumindest drei Elemente zu berücksichtigen:⁷ die objektiven Tatbestände der regionalen Differenzierung, die sich in sozioökonomischen Variablen und Daten der politischen Geschichte widerspiegeln; das subjektive regionale Bewußtsein der Bevölkerung, das durch Umfragen erkundet werden kann;⁸ und der politische Regionalismus, der durch die Existenz regionalistischer bzw. nationalistischer Parteien und ihr Abschneiden bei den nationalen und autonomen Parlamentswahlen erfassbar wird. Die objektiven Tatbestände der

6 Am 25. Februar 1983 wurden die letzten vier Autonomiestatute (Madrid, Extremadura, Balearen, Kastilien-León) verkündet. Eines der wesentlichen Elemente der Autonomie-Vereinbarungen, nämlich das »Organgesetz zur Harmonisierung des Autonomieprozesses« (*Ley Orgánica para la Armonización del Proceso Autonómico / LOAPA*), das eine Schwächung der gesetzgebenden Gewalt der Autonomen Gemeinschaften bedeutet hätte, stieß auf heftigen politischen Widerstand und wurde schließlich durch das Urteil des Verfassungsgerichts vom 5. August 1983 aufgehoben.

7 Vgl. hierzu den empirisch zwar aktualisierungsbedürftigen, aber hinsichtlich seines Analyseansatzes nach wie vor gültigen Beitrag von Dieter Nohlen: »Regionalismen in Spanien«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte/Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 12, v. 22.3.1980, S. 39-60.

8 Eine Zusammenschau der bislang vorliegenden Umfragen und Studien zum regionalen Bewußtsein liefert Rafael López Pintor: »El sistema político«, in: Fundación FOESSA: *V Informe sociológico sobre la situación social en España*. Madrid 1994, S. 557-694. Für Daten zur Entwicklung des subjektiven regionalen Bewußtseins vgl. *El País* v. 23.1.1997. Die neueste Umfrage zur Entwicklung des subjektiven regionalen Bewußtseins ist die im November/Dezember 1996 durchgeführte Untersuchung »Conciencia nacional y regional« des Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Ihre wichtigsten Resultate wurden in *El País* v. 9.3.1997 vorgestellt.

regionalen Differenzierung in Spanien wurden bereits kurz angesprochen und sollen hier nicht eingehender behandelt werden.⁹

3.1 Das subjektive regionale Bewußtsein

Was das subjektive regionale Bewußtsein betrifft, so zeigt ein historischer Längsschnitt zunächst, daß es zwischen 1976 und 1979/80, also in den Jahren des Übergangs von der Diktatur zur Demokratie, zu einem explosionsartigen Anstieg des regionalen Bewußtseins kam, vor allem in den drei historischen Nationalitäten (weniger stark in Galicien), aber auch in Valencia, Andalusien und Kastilien-León. Im Zeitraum 1980-1987 verblieb das regionale Bewußtsein generell auf einem hohen Niveau, aber regional zeigten sich Unterschiede: deutlicher Anstieg in Katalonien und Kastilien-León, Abnahme im Baskenland, Galicien und Andalusien.¹⁰ Während in den 80er Jahren die doppelte, regionale und nationale Identifikation (»Ich fühle mich genauso Andalusier, Katalane, Baske etc. wie Spanier«) deutlich zunahm, kam es seit Anfang der 90er Jahre unter dem Einfluß der Konflikte in Osteuropa und der Spannungen zwischen Katalonien und der Madrider Zentralregierung zu einer Verringerung dieser Doppelidentifikation und einer entsprechenden Zunahme der nationalen Identifikation. Immer mehr Bürger fühlen sich allein Spanier (1990: 18%, 1993: 30%) und immer weniger Bürger fühlten sich genauso Andalusier, Katalane, Baske, etc. wie Spanier (1990: 51%, 1993: 43%).¹¹

Untersucht man die Entwicklung der regionalen und nationalen Doppelidentifikation im Zeitraum 1982-1993 in den drei historischen Nationalitäten und Andalusien, so zeigen sich klare Differenzierungen.¹² In Galicien sinkt die Doppel-

9 Zu den sprachlich-kulturellen, historisch-politischen und geographisch-historischen Besonderheiten der Regionen Spaniens und ihrer Bedeutung für das Regionalismusphänomen siehe ausführlicher Dieter Nohlen / Andreas Hildenbrand: *Spanien. Wirtschaft, Gesellschaft, Politik*. Opladen 1992, insbes. S. 294-306; Dieter Nohlen / Andreas Hildenbrand: »Regionalismus und politische Dezentralisierung in Spanien«, in: Dieter Nohlen / José Juan González Encinar: *Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien*. Opladen 1992, S. 9-43, insbes. S. 10-21.

10 Vgl. hierzu die Umfrage der Fundación FIES, abgedruckt in: Francisco Alvira Martín / José García López: »Los españoles y las autonomías« in: *Papeles de Economía Española*, 35, 1988, S. 402-421.

11 Vgl. hierzu die folgenden im *V Informe sociológico sobre la situación social en España* der Fundación FOESSA (Madrid 1994, S. 588f.) veröffentlichten Umfrageergebnisse (1990: Umfrage OYCOS, 1993: Umfrage FOESSA): 1) Ich fühle mich genauso Andalusier, Katalane, Baske etc. wie Spanier: 1990 (51%), 1993 (43%); 2) Ich fühle mich nur Spanier: 1990 (18%), 1993 (30%); 3) Ich fühle mich eher Spanier als Andalusier, Katalane, Baske, etc.: 1990 (8%), 1993 (6%), 4) Ich fühle mich eher Andalusier, Katalane, Baske, etc. als Spanier: 1990 (12%), 1993 (12%); 5) Ich fühle mich nur Andalusier, Baske, Katalane, etc.: 1990 (4%), 1993 (6%), 6) Keine Meinung/Keine Antwort: 1990 (7%), 1993 (3%).

12 Vgl. Fundación FOESSA: *V. Informe sociológico sobre la situación social en España*. Madrid 1994, S. 589. Die Umfragedaten für 1982 stammen von DATA und sind in dem Beitrag von José Ramón Montero / Manuel Torcal: »Autonomías y Comunidades Autónomas en España:

identifikation (1982: 55%, 1993: 45%), und die rein nationale Identifikation nimmt zu (1982: 16%, 1993: 22%). In Andalusien dagegen steigt die Doppelidentifikation (1982: 47%, 1993: 58%), und die Zahl derjenigen, die sich allein als Spanier fühlen, bleibt unverändert (18%). Im Baskenland nimmt die Doppelidentifikation ebenfalls zu (1982: 25%, 1993: 35%), aber zugleich wächst die Zahl derjenigen, die sich nur als Spanier bezeichnen (1982: 9%, 1993: 14%). Bemerkenswert ist am baskischen Fall ferner, daß die Zahl derer, die sich ausschließlich als Basken fühlen, erheblich sinkt (1982: 44%, 1993: 27%); ganz im Gegensatz zu Katalonien, wo die ausschließlich katalanische Identifikation – bei allerdings wesentlich geringerem Niveau – einen leichten Zuwachs verzeichnet (1982: 9%, 1993: 12%). Diese Angabe deutet in Verbindung mit dem leichten Zuwachs bei der Doppelidentifikation (1982: 41%, 1993: 44%) und der klaren Abnahme der rein nationalen Identifikation (1982: 23%, 1993: 17%) darauf hin, daß in der noch jungen Geschichte des spanischen Autonomiestaats das regionale Bewußtsein am stärksten in Katalonien zugenommen hat und nicht etwa im Baskenland, das aufgrund der Existenz der mit Terrormethoden für die Unabhängigkeit der Region kämpfenden Organisation ETA in der in- und ausländischen Presse regelmäßig eine höhere Aufmerksamkeit erhält.

Umfragen geben nicht nur Auskunft über den Grad des regionalen Bewußtseins, sondern machen auch die ihm zugrundeliegenden Motive bzw. Dimensionen sichtbar, von denen einige eng mit den objektiven Tatbeständen der regionalen Differenzierung zusammenhängen. In der zu diesem Thema neuesten Untersuchung wird die Pluridimensionalität des Regionalismusphänomens in Spanien betont, wobei sich insgesamt neun verschiedene Dimensionen identifizieren lassen.¹³

In der ersten Dimension, Leistungsfähigkeit der Verwaltung der betreffenden Autonomen Gemeinschaft bei der Behandlung von sozialen Problemen globaler Natur (Drogen, Kriminalität, Arbeitslosigkeit, etc.), erzielen das Baskenland, Katalonien, Valencia und die Kanarischen Inseln die höchsten und Kastilien-León, La Rioja sowie Madrid die niedrigsten Werte. In der zweiten Dimension, Fähigkeit (Kontrolle, Kompetenz) der autonomen Verwaltung für das Treffen end-

Preferencias, dimensiones y orientaciones políticas«, in: *Revista de Estudios Políticos* 70, 1990, S. 3-91, insbes. S. 42 veröffentlicht. Die Angaben für 1993 beruhen auf der 1993 für die Erstellung des V. Informe FOESSA durchgeführten Umfrage.

13 Diese Studie, auf die sich die nachfolgenden Ausführungen stützen, wurde vorgelegt von Manuel García Ferrando / Eduardo López-Aranguren / Miguel Beltrán: *La conciencia nacional y regional en la España de las autonomías*. Madrid 1994; die Publikation eines Teils der Umfrageergebnisse erfolgte später in Eduardo López-Aranguren: »Las dimensiones de la conciencia nacional y regional«, in: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* / REIS 1995, S. 71f. Bei einigen der untersuchten Regionalismusedimensionen zieht die Studie Vergleiche mit den Ergebnissen einer früheren, ähnlich konzipierten Untersuchung; vgl. hierzu Manuel García Ferrando: *Regionalismo y autonomía en España 1976-1979*. Madrid 1982 sowie Eduardo López-Aranguren: *La conciencia regional en el proceso autonómico español*. Madrid 1983.

gültiger Entscheidungen bei zwischen dem Staat und der betreffenden Autonomen Gemeinschaft konfliktiven Themen (u.a. Standortwahl von Großgefängnissen und Kernkraftwerken, Trassenführung von Fernstraßen durch ökologisch wertvolle Gebiete), werden die höchsten Werte von Kantabrien, Katalonien und dem Baskenland und die niedrigsten von Murcia, Madrid und Kastilien-La Mancha erreicht. Hinsichtlich der dritten Dimension, Sensibilität der autonomen Verwaltung gegenüber den Bedürfnissen und Problemen der Bevölkerung, sind das Baskenland, La Rioja, Navarra, Asturien und Katalonien führend, während Kantabrien und Aragonien die »Schlußlichter« bilden. In bezug auf die vierte Dimension, Kenntnis und Benutzung der eigenen Sprache, ist das nationale bzw. regionale Bewußtsein am stärksten in Katalonien ausgeprägt, gefolgt von Galicien, Balearen, dem Baskenland und Valencia.

Die fünfte Dimension, die »politische«, ist für die Mehrheit der Bürger die Schlüsseldimension des Nationalismus und Regionalismus. Sie besteht aus drei Elementen: 1) Die Bevorzugung des Begriffs Nation gegenüber dem Begriff Region, 2) die Haltung bei der Frage der territorialen Organisation des spanischen Staates (zentralistischer Staat ohne Autonomien versus Anerkennung des Rechts auf Selbstbestimmung) und 3) die für die eigene Region bevorzugte Option (Autonome Gemeinschaft, Gliedstaat eines Bundesstaats oder Recht auf Selbstbestimmung mit dem Ziel der Unabhängigkeit). Bei dieser politischen Dimension besitzt Katalonien höhere Werte als das Baskenland. Für die Ausübung des Rechts auf Selbstbestimmung mit dem Ziel, einen eigenen unabhängigen Staat zu errichten, spricht sich in beiden Regionen aber nur eine Minderheit aus, 28% der befragten Erwachsenen in Katalonien und nicht mehr als 20% im Baskenland. In diesem Zusammenhang ist ebenfalls von Interesse die Korrelation zwischen den Höchstwerten des nationalen bzw. regionalen subjektiven Bewußtseins und der Bevorzugung der Ausübung des Rechts auf Selbstbestimmung (*autodeterminación*) gegenüber den beiden anderen Möglichkeiten, d.h. Gliedstaat eines föderalen Modells oder Kontinuität als Autonome Gemeinschaft.¹⁴ Unter den Personen, die sich in Katalonien und im Baskenland als »sehr nationalistisch« einstufen, optieren 52% bzw. 46% für die Ausübung des Rechts auf Selbstbestimmung, um auf diese Weise die Unabhängigkeit der Region zu erreichen. Demgegenüber bevorzugt die Gruppe der sich als »sehr nationalistisch« einschätzenden Galicier die Kontinuität Galiciens als Autonome Gemeinschaft (51%) oder die Einrichtung eines föderalen Staates (35%). In Andalusien schließlich dominieren in der entsprechenden Gruppe eindeutig die Anhänger des gegenwärtigen Status Andalusiens als Autonome Gemeinschaft (73%).

14 Vgl. Eduardo López-Aranguren: »La opinión pública sobre las Administraciones Autonómica y Central« in: *Revista Internacional de Sociología* 13, 1996, S. 99-132, insbes. S. 124, Anm. 2.

Was die sechste Dimension betrifft, Erklärung der regionalen Entwicklungsunterschiede, so wurde danach gefragt, inwieweit diese nicht dependenztheoretisch oder mit dem Modell des internen Kolonialismus, sondern durch Faktoren wie Mentalität der Bevölkerung, Reichtum an natürlichen Ressourcen, früherer Industrialisierungsprozeß und Lokalisierung von Investitionen erklärbar sind. Zugunsten dieser Erklärungsfaktoren äußerten sich vor allem die Befragten in Asturien, im Baskenland, Kastilien-León und Aragonien. Bei der siebten Dimension, Leistungsfähigkeit der autonomen Verwaltung bei der Lösung sozialer Probleme lokaler Natur (z.B. soziale Dienste, Wohnungsbau, Verkehrsüberlastung), erzielen die Balearen, Navarra und La Rioja die höchsten und Extremadura, Kastilien-La Mancha sowie Aragonien die niedrigsten Werte. Bei der achten Dimension, Effizienz der autonomen Verwaltung, die auf die rationale Verwendung von Steuergeldern und anderen Ressourcen bei der Bereitstellung öffentlicher Dienste abhebt, sind das Baskenland, Murcia und Navarra die Spitzenreiter, während die autonomen Verwaltungen in Extremadura, Kastilien-La Mancha und Aragonien als nur wenig effizient eingestuft werden. Bei der neunten Dimension, Existenz interregionaler »Ausbeutungsbeziehungen«, wurde die Frage gestellt, ob und inwieweit das Wachstum einiger Regionen auf Kosten des Wachstums anderer Regionen erfolge. Bei dieser Dimension werden (1990), das Ergebnis einer früheren Umfrage (1979) bestätigend, die Höchstwerte in Andalusien, Galicien und Extremadura erreicht, also in den drei Autonomen Gemeinschaften mit dem niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen. Am wenigsten gelten lassen und ließen (Umfrage von 1979) diese Erklärung regionaler Entwicklungsunterschiede die Bürger in La Rioja, Katalonien und Valencia.

3.2 Die Herausbildung regionaler Parteiensysteme

Der politische Regionalismus, der sich in der Existenz regionalistischer bzw. nationalistischer Parteien und ihrem Abschneiden bei den nationalen und autonomen Parlamentswahlen manifestiert, ist in den historischen Nationalitäten am stärksten ausgeprägt, vor allem in Katalonien und im Baskenland, weniger hingegen in Galicien. In Katalonien regiert seit 1984 die CiU (*Convergència i Unió*), ein Zusammenschluß von Mitte-Rechts-Parteien, dreimal mit absoluter Mehrheit gewählt. Auch nach den katalanischen Wahlen von 1995 bildete sie erneut die Regierung, allerdings hatte sie – infolge des starken Stimmenanstiegs des PP – nicht mehr die absolute Mehrheit. Im Baskenland war der christdemokratisch orientierte PNV (*Partido Nacionalista Vasco*) stets Regierungspartei und auch immer die stimmstärkste Partei. Im traditionell konservativ wählenden Galicien, dessen Präsident seit den autonomen Wahlen von 1989 der politische »Altmeister« Manuel Fraga

Iribarne ist,¹⁵ waren die regionalistischen Parteien bislang für die Regierungsbildung bedeutungslos.

Auf der Grundlage der bisherigen Ergebnisse der nationalen Wahlen, der Wahlen im Baskenland, Katalonien, Galicien und Andalusien und den stets gleichzeitig stattfindenden Wahlen in den restlichen 13 Autonomen Gemeinschaften lassen sich im spanischen Autonomiestaat auf regionaler Ebene heute drei Gruppen von Parteiensystemen identifizieren.¹⁶ Eine erste Gruppe von Parteiensystemen wird von den Autonomen Gemeinschaften gebildet, in denen nationalistische oder regionalistische Parteien bestehen, die nicht nur für den Bereich der betreffenden Autonomen Gemeinschaft, sondern auch auf gesamtstaatlicher Ebene relevant sind. Das sind das Baskenland (PNV, EA, EE, HB) und Katalonien (CiU, ER), wo die nationalistischen Parteien ohne Unterbrechung sowohl in den autonomen Parlamenten als auch im Abgeordnetenhaus vertreten sind. Eine zweite Gruppe umfaßt diejenigen Autonomen Gemeinschaften, in denen regionalistisch orientierte Parteien zwar vorhanden sind, ihr Einfluß auf das gesamtstaatliche Parteiensystem aber äußerst gering ist und auf den Bereich der Autonomen Gemeinschaft beschränkt bleibt. Hierbei handelt es sich um insgesamt zehn Autonome Gemeinschaften, in denen diese Parteien bislang keine kontinuierliche Vertretung in den autonomen Parlamenten und/oder im Abgeordnetenhaus besaßen: Galicien (BNPG, PSG/EG, CG), Andalusien (PA), Aragonien (PAR), Navarra (PNV, HB, UPN), die Kanarischen Inseln (AC-INC, AIC, AM, AHI, CNC, CC), die Balearen (UM, PSM, CIM), Kantabrien (PRC, UPCA), Extremadura (EXU, EU.CREX-PRE), La Rioja (PRP, PR) und Valencia (UV). Die dritte Gruppe besteht aus fünf Autonomen Gemeinschaften (Asturien, Kastilien-León, Kastilien-La Mancha, Madrid, Murcia), in denen regionalistische Parteien zwar vorhanden sind, diese aber den Einzug in das gesamtspanische oder betreffende autonome Parlament bislang nie geschafft haben.

Die Frage nach den Ergebnissen der regionalistischen bzw. nationalistischen Parteien bei den Wahlen zum nationalen Parlament hat in Spanien große Bedeutung für die Regierungsbildung. Denn im Vergleich zu anderen Ländern fehlt eine gesamtstaatliche Scharnierpartei, die als »dritte Kraft« sowohl mit dem

15 Er war Minister unter Franco, einer der Väter der Verfassung von 1978 und lange Jahre Parteiführer der AP bzw. des PP.

16 Die im folgenden vorgenommene Dreier-Klassifikation findet sich bei Josep María Vallès: »Wieviele Wahl-Spanien gibt es? Territoriale Dimensionen der Wahlen im heutigen Spanien«, in: Dieter Nohlen / José Juan González Encinar (Hgg.): *Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien* (Anm. 9), S. 75-102, insbes. S. 78f. Die bisherigen Wahlen waren folgende: Nationale Wahlen (1977, 1979, 1982, 1986, 1989, 1993, 1996), Wahlen zum Parlament des Baskenlandes (1980, 1984, 1986, 1990, 1994), Wahlen zum Parlament Kataloniens (1980, 1984, 1988, 1992, 1995), Wahlen zum Parlament Galiciens (1981, 1985, 1989, 1993), Wahlen zum Parlament Andalusiens (1982, 1986, 1990, 1994, 1996) und die Wahlen zu den Parlamenten der übrigen 13 Autonomen Gemeinschaften (1983, 1987, 1991, 1995).

PSOE, aber auch mit dem PP eine Regierungskoalition bilden könnte.¹⁷ Das bedeutet, daß die beiden großen nationalistischen Parteien PNV und CiU – zum Teil mit Unterstützung auch anderer regionalistischer Parteien (z.B. seit den Wahlen von 1996 *Coalición Canaria / CC*) – bei Verfehlen der absoluten Mehrheit durch die beiden gesamtspanischen Großparteien entweder die Rolle des Koalitionspartners übernehmen oder außerhalb einer Koalition als parlamentarische Kräfte die Regierung unterstützen müssen. Diese Entwicklungstendenz, die erstmals bei den nationalen Wahlen vom Juni 1993 (Verlust der absoluten Mehrheit durch den PSOE) sichtbar wurde und sich in den nationalen Wahlen vom März 1996 bestätigte (Verfehlen der absoluten Mehrheit durch den PP), dürfte sich angesichts der derzeitigen Pattsituation zwischen PP und PSOE bei den Wählerpräferenzen auch in den kommenden Jahren fortsetzen. Somit wird die Integration der katalanischen und baskischen nationalistischen Kräfte in den gesamtstaatlichen Entscheidungsprozeß in noch stärkerem Maße als bisher zu einer Schlüsselfrage des politischen Lebens Spaniens. Die Verantwortung der beiden großen gesamtspanischen Parteien besteht darin, zwischen der Anerkennung und Berücksichtigung der Besonderheiten der historischen Nationalitäten und den verfassungsrechtlich verankerten Grundsätzen der interterritorialen Solidarität und demokratischen Gleichheit eine »gesunde Mitte« zu finden.

3.3 Die Bewertung des Autonomiestaates durch die Bürger

Die Einrichtung des Autonomiestaates wird von der Mehrheit der Bürger positiv bewertet. Während 1977 noch die Hälfte der spanischen Bürger den zentralistischen Staat bevorzugte und auch nach den Wahlen von 1982 die Präferenz zugunsten eines Autonomiestaates noch keinen deutlichen Vorsprung gegenüber der zentralistischen Alternative hatte, wandelte sich dieses Bild ab Mitte der 80er Jahre. Nach Umfragen des *Centro de Investigaciones Sociológicas* (CIS) geben immer mehr Spanier (1984: 31%; 1990: 41%; März 1996: 47%, Dezember 1996: 44,5%) dem Autonomiestaat den Vorzug gegenüber einem zentralistischen Staat. Letzterer findet immer weniger Anhänger; 1984 noch 29%, 1989 noch 19% und

17 Die von den Kommunisten (PCE) dominierte Linkskoalition *Izquierda Unida* (IU) könnte ideologisch gesehen ein Koalitionspartner oder eine parlamentarische Stütze des PSOE sein. Aber die Konfrontationsstrategie der IU gegenüber dem PSOE – Paradebeispiel Andalusien –, die gänzlich anderen Vorstellungen des PSOE im Bereich der Wirtschafts- und Europapolitik und andere Gründe machen dies derzeit eher unwahrscheinlich. Andererseits kann nichts darüber hinwegtäuschen, daß die zwischen 1994 und 1996 in Andalusien gegenüber der dortigen PSOE-Regierung praktizierte, gemeinsame parlamentarische Oppositionsstrategie der IU und des PP, die in den vorgezogenen andalusischen Wahlen von 1996 mit einer empfindlichen Wahlniederlage der IU endete, eine politische »Eintagsfliege« war. Grundsätzlich bestehen die großen ideologischen Entfernungbeziehungen zwischen IU und PP fort, die – von einigen Einzelfällen abgesehen – eine politische Zusammenarbeit zwischen PP und IU äußerst unwahrscheinlich machen.

schließlich 1996 nur noch 13% (März) bzw. 16,3% (Dezember), wobei die Werte im Baskenland und Katalonien wesentlich niedriger liegen.¹⁸ Auch sind immer mehr Bürger (1993: 38%, 1996: 48%) der Meinung, daß der Autonomiestaat zur Verbesserung des Zusammenlebens zwischen den historischen Nationalitäten und den übrigen Regionen beigetragen hat. Die Zahl derjenigen, welche die Unabhängigkeit der eigenen Region als Alternative zum derzeitigen System des Autonomiestaats befürworten, hat sich im Verlauf der 80er Jahre weder in der Gesamtbevölkerung noch in Katalonien oder im Baskenland merklich verändert.¹⁹ 1984 sprachen sich nur 10% der Bürger zugunsten der Option der Unabhängigkeit aus, und 1996 waren es sogar nur noch 7% (März) bzw. 8,1% (Dezember), wengleich im Baskenland und Katalonien die entsprechenden Werte höher liegen.²⁰

Mit der noch nicht allzulange zurückliegenden Erfahrung des zentralistischen Staates unter Franco haben die spanischen Bürger einen Vergleichsmaßstab für die wachsame Registrierung der zuweilen sichtbar werdenden Bürokratiedefizite,²¹ die sich als »Erbkrankheiten« der zentralistischen Verwaltungstradition und -kultur Spaniens auf die neuen regionalen Verwaltungen übertragen haben. Trotzdem zeigen Umfragen, daß die Spanier mit dem Funktionieren der Verwaltungen ihrer jeweiligen Autonomen Gemeinschaft im großen und ganzen zufrieden sind. Nach Umfragedaten des CIS vom Dezember 1996 sind 36% der Bürger der Meinung, daß der Autonomiestaat gut funktioniert, 39,7% bescheinigen ihm ein mittelmäßiges Funktionieren und nur 9,4% glauben, daß er schlecht funktioniert. Die Zahl der Bürger, die glauben, daß die Autonomen Gemeinschaften zu einer größeren Bürgernähe bei der Erledigung öffentlicher Angelegenheiten beigetragen haben, ist von 48% (1993) auf 61% (März 1996) bzw. 55,9% (Dezember 1996) gestiegen.²² Man schätzt die größere Bürgernähe und Partizipation, die sachge-

18 Diese Umfrage-Ergebnisse des CIS wurden abgedruckt in *El País* vom 10.7.1996 und in *El País* v. 9.3.1997. Das auf 1989 bezogene Ergebnis findet sich in Fundación FOESSA: *V Informe sociológico sobre la situación social en España*. Madrid 1994, S. 588.

19 Vgl. Fundación FOESSA: *V Informe sociológico sobre la situación social en España*. Madrid 1994, S. 588f.

20 Daten des CIS, vgl. *El País* v. 10.7.1996 und *El País* vom 9.3.1997. Im Baskenland und in Katalonien plädierten im Dezember 1996 durchschnittlich 23% der Befragten für die Ausübung des Rechts auf Selbstbestimmung.

21 Hierzu gehören Zuständigkeitswirrwarr, Improvisation statt effizienter Koordinierung, nicht nach rationalen Kriterien erfolgende Verteilung und Nutzung der finanziellen und humanen Ressourcen, etc. Zu den Bürokratiedefiziten der gesamten öffentlichen Verwaltung Spaniens siehe Alejandro Nieto: *La »nueva« organización del desgobierno*. Barcelona 1996. Über die bisherigen Vorschläge zur Reform der Verwaltungen der Autonomen Gemeinschaften bietet einen Überblick Koldo Echebarría Ariznabarreta: »La paradoja de la reforma administrativa de las Comunidades Autónomas«, in: Instituto de Derecho Público: *Informe Comunidades Autónomas 1994*. Barcelona 1995, S. 638-658.

22 Vgl. *El País* vom 10.7.1996 und *El País* vom 9.3.1997.

rechtere Behandlung zahlreicher Angelegenheiten durch Informationsgewinnung und Entscheidung »vor Ort« und die relativ raschere Aufgabenerledigung. Praktisch niemand hat Sehnsucht nach den »alten Zeiten«, in denen viele Verwaltungsangelegenheiten auf dem zeitraubenden Weg über Madrid abgewickelt werden mußten. Angesichts der zuweilen vorgebrachten Kritik, daß die Einrichtung der autonomen Verwaltungen, die 1995 rund 600.000 öffentliche Bedienstete beschäftigte, lediglich zu einer Erhöhung der öffentlichen Ausgaben, nicht aber zu einer Verbesserung der Dienstleistungen geführt habe, ist ebenfalls von Interesse, daß die Zahl der Bürger, die dieser Meinung sind, rückläufig ist (1993: 50%, März 1996: 43%), wengleich im Dezember 1996 (47,7%) hierbei eine leicht gegenläufige Tendenz erkennbar wurde.²³ Das allgemeine Image der Verwaltungen der Autonomen Gemeinschaften ist höher als das der Zentralverwaltung, allerdings niedriger als das Image der Lokalverwaltungen. Nach einer jüngeren Umfrage von CIRES bewerten 28% der Befragten die autonome Verwaltung als »positiv oder sehr positiv« und lediglich 12% als »negativ oder sehr negativ«.²⁴ Demgegenüber liegen die entsprechenden Werte für die Zentralverwaltung bei 21% (»positiv oder sehr positiv«) bzw. 19% (»negativ oder sehr negativ«) und für die Lokalverwaltungen bei 38% bzw. 17%.

4. Die Konsolidierung und Ausgestaltung des Autonomiestaates unter den PSOE-Regierungen (1982-1986)

4.1 Die Kompetenzenverteilung zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften

Bei den administrativen oder legislativen Kompetenzen brauchen die CCAA den Vergleich mit den deutschen Ländern nicht zu scheuen. Abgesehen von den Materien Verteidigung und Streitkräfte, Staatsangehörigkeit, Ein- und Auswanderung, internationale Beziehungen, Justizverwaltung, Zollwesen, Außenhandel und

23 Daten des CIS, vgl. *El País* v. 10.7.1996 und *El País* v. 9.3.1997. Unter den 600.000 im öffentlichen Dienst der Autonomen Gemeinschaften beschäftigten Personen arbeiten 200.000 auf von den Autonomen Gemeinschaften neu geschaffenen Arbeitsplätzen, und die restlichen 400.000 auf Stellen, die im Rahmen des Kompetenzzentransfers vom Staat an die Autonomen Gemeinschaften übertragen wurden. Zu diesen Angaben siehe das von Joan Subirats geleitete Forschungsprojekt *Rendimiento institucional del Estado Autonómico*, dessen vorläufige Ergebnisse am 18.5.1995 in *El País* vorgestellt wurden.

24 Zu den Daten dieser Umfrage siehe *El País* v. 18. Mai 1995. Die im Vergleich zu den Provinzen und Gemeinden relative Neuheit der Autonomen Gemeinschaften in der spanischen Verwaltungswelt hat zur Folge, daß in dieser Umfrage die Zahl derjenigen, die keine eindeutig positive bzw. negative Meinung haben oder keine Antwort geben, im Fall der Autonomen Gemeinschaften deutlich höher ist als bei den anderen beiden Verwaltungen.

Währungssystem, die im komplizierten und wenig klaren System der Kompetenzverteilung zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften als echte ausschließliche Kompetenzen des Staates bezeichnet werden können, erstreckt sich die administrative und/oder legislative Tätigkeit der CCAA in unterschiedlicher Intensität auf sämtliche übrigen Sachbereiche.²⁵

Geht man von dem höheren Kompetenzniveau aus, das bis vor kurzem und seit dem Zeitpunkt der Verkündung ihrer Autonomiestatute nur sieben Autonome Gemeinschaften (Katalonien, das Baskenland, Galicien, Andalusien, Navarra, die Kanarischen Inseln und Valencia) besaßen, zeigt sich ein Niveau, das sich dem der deutschen Länder sehr stark annähert. Das höhere Kompetenzniveau unterscheidet sich von dem niedrigeren dadurch, daß es nicht nur die Kompetenzen im Bereich der 22 Materien des Art. 148.1 der Verfassung umfaßt, sondern auch alle diejenigen administrativen und/oder legislativen Kompetenzen, die im Bereich der 32 Materien des Art. 149.1 der Verfassung nicht als Kompetenz des Staates festgelegt wurden, sondern sozusagen »frei« geblieben sind.²⁶ Besitzt beispielsweise der Zentralstaat in einer bestimmten Materie des Art. 149.1 die Kompetenz der Rahmengesetzgebung oder die gesamte Gesetzgebungsbefugnis, so können die Autonomen Gemeinschaften im ersteren Fall die entsprechende Ausführungsgesetzgebung und die administrativen Befugnisse übernehmen, im zweiten Fall lediglich die Verwaltungsbefugnisse. Zu den wichtigsten Kompetenzen innerhalb des höheren Kompetenzniveaus gehören die Gesetzgebung und Verwaltung im Erziehungswesen (unter Beachtung der staatlichen Organgesetze in diesem Sektor) und die Ausführungsgesetzgebung und Verwaltung im Gesundheitswesen. In beiden Materien ist mit der Wahrnehmung der entsprechenden Kompetenzen die Zuweisung beachtlicher finanzieller und personeller Ressourcen verbunden.

25 Die komplizierte Kompetenzenverteilung – insbesondere die Problematik der »ausschließlichen« Kompetenzen – kann mit einer reinen Lektüre der Verfassung und der Texte der Autonomiestatute nicht verstanden werden, sondern erfordert auch die Berücksichtigung der diesbezüglichen Verfassungsrechtsprechung. Siehe hierzu die ausführlichen Bemerkungen des Autors in: Dieter Nohlen / Andreas Hildenbrand: *Spanien. Wirtschaft, Gesellschaft, Politik*. Opladen 1992, S. 318-323. Ebenso nach wie vor gültig ist der vor allem auf die Verfassungsrechtsprechung zur Kompetenzenfrage abhebende Beitrag von Javier Pérez Royo: »Die Verteilung der Kompetenzen zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften«, in: Dieter Nohlen / José Juan González Encinar (Hgg.): *Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien*. Opladen 1992, S. 103-124. Die Detailfragen des Prozesses der Kompetenzenübertragung und die Verfassungsrechtsprechung im Bereich der Kompetenzenverteilung können verfolgt werden in den Berichten *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas* der Stiftung Fundació Carles Pi i Sunyer (Hgg. Manuel Ballbé Mallol / Joaquim Ferret i Jacas) sowie *Informe Comunidades Autónomas* des Instituto de Derecho Público (Hgg: Eliseo Aja in Zusammenarbeit mit Enoch Albertí Rovira, Tomàs Font i Llovet und Joaquín Tornos Mas). Beide Berichte erscheinen jährlich in Barcelona.

26 Zu den 22 Materien des Art. 148.1 gehören unter anderem Städtebau, Raumordnung, Wohnungswesen, regionale Wirtschaftsförderung, vollständig innerhalb des eigenen Territoriums verlaufende Infrastrukturen, Landwirtschaft, Umweltschutz, Kultur und Tourismus.

Die Entwicklung, die der Autonomiestaat zwischen 1983 und 1997 bei der Schlüsselfrage der Kompetenzenverteilung zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften durchlaufen hat, läßt sich durch drei herausragende Tendenzen charakterisieren: 1) massives Anschwellen (achtziger Jahre) und spürbarer Rückgang (neunziger Jahre) der vor dem Verfassungsgericht ausgetragenen Kompetenzstreitigkeiten, 2) Erweiterung der Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaften im Rahmen eines zweiten Autonomiepaktes und 3) rege Ausübung der legislativen Kompetenzen durch die autonomen Parlamente.

Die überaus hohe Zahl an Konflikten zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften im Bereich der Kompetenzenverteilung war die achtziger Jahre hindurch eine große Belastung für den Autonomiestaat. Der für die Lösung dieser Konflikte zuständige »Schiedsrichter«, das Verfassungsgericht (*Tribunal Constitucional*), wurde hierdurch übermäßig stark beansprucht. Ohne Zweifel hatten die diesbezüglichen Unklarheiten in der Verfassung und den Autonomiestatuten, v.a. was den Begriff der sogenannten »ausschließlichen« Kompetenzen anbelangt, für diese Konflikte einen Nährboden geschaffen. Ihre eigentliche Ursache war aber politischer Natur, denn es ist kein Zufall, daß die meisten Konflikte zwischen der Zentralregierung und den beiden historischen Nationalitäten Katalonien und Baskenland entstanden sind. Die politischen Gegensätze wurden infolge des wechselseitigen Mißtrauens und der mangelnden Kooperationsbereitschaft oft nicht durch politische Verhandlung bereinigt, sondern auf dem Weg des verfassungsrechtlichen Streits ausgetragen. Seit den nationalen Wahlen von 1989 zeigt sich allerdings eine klare Tendenzwende, denn die Zahl der vor das Verfassungsgericht gebrachten Konflikte ist seitdem erheblich zurückgegangen. Während in den achtziger Jahren eine jährliche Durchschnittszahl von 83 zu verzeichnen war, kamen 1993 nur 16 und 1995 nur 8 Konflikte vor das Verfassungsgericht. Neben anderen Ursachen, wie die durch die Verfassungsrechtsprechung im Lauf der Jahre entstandene größere Klarheit bei der Frage der Kompetenzenverteilung, die auf beiden Seiten zu einer erhöhten juristischen Expertise geführt hat, dürfte der Hauptgrund darin bestehen, daß in Spanien die Zentralregierungen seit den nationalen Wahlen von 1989 (prekäre absolute Mehrheit des PSOE), 1993 und 1996 immer stärker dazu gezwungen sind, aus Gründen der Regierungsfähigkeit die Verständigung mit dem baskischen PNV und der katalanischen CiU zu suchen.

Im März 1988 waren in allen über Art. 143 der Verfassung konstituierten Autonomen Gemeinschaften fünf Jahre seit der Verabschiedung des betreffenden Autonomiestatutes verstrichen. Wie in Art 148.2 der Verfassung vorgesehen, gab der Ablauf dieser Fünfjahresfrist jenen Autonomen Gemeinschaften nunmehr das Recht, über eine Reform der Autonomiestatute ihr Kompetenzenniveau innerhalb des durch Art. 149.1 der Verfassung abgesteckten Rahmens zu erweitern. Diesen Weg, der vor allem durch das Erfordernis von Zweidrittel- bzw. Dreifünftel-

Mehrheiten der jeweiligen autonomen Parlamente und die Abhaltung von Referenden langwierig und technisch schwierig war, wollten die vom PP regierten Autonomen Gemeinschaften Aragonien (PP-PAR), Kantabrien, Balearen, Kastilien-León und La Rioja beschreiten. Laut Verfassung (Art. 150.2) bestand aber auch noch ein anderer Weg für die Erweiterung der Kompetenzen, nämlich die Verabschiedung eines Organgesetzes durch das nationale Parlament zur Transferrierung oder Delegation von Kompetenzen an die Autonomen Gemeinschaften. Von dieser Möglichkeit wollten die PSOE-Zentralregierung und die vom PSOE regierten Autonomen Gemeinschaften (Extremadura, Madrid, Asturien, Murcia, Kastilien-La Mancha) Gebrauch machen. Im Auge hatte man dabei die Präzedenzfälle Kanarische Inseln und Valencia, wo seinerzeit zwei zugleich mit dem betreffenden Autonomiestatut verabschiedete Organgesetze (LOTRACA, LOTRAVA) beiden Autonomen Gemeinschaften von Anfang an die Ausübung des höheren Kompetenzniveaus erlaubt hatten. Der Weg der Verabschiedung eines Organgesetzes, bei dem der staatliche Gesetzgeber die Initiative besitzt, hatte zum einen den Vorteil, im Sinne einer weitgehenden Homogenisierung des Kompetenzniveaus der Autonomen Gemeinschaften die Zahl und Art der übertragenen Kompetenzen zu koordinieren. Zum anderen bot er auch die Möglichkeit, den zeitlichen Rhythmus des Übertragungsprozesses zu kontrollieren, eine Frage, die vor allem aufgrund der Implikationen der Kompetenzenübertragung für die Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften von Relevanz war.

Nach längerem Hin und Her wurde schließlich die Entscheidung zugunsten des Wegs des Organgesetzes getroffen. Am 28. Februar 1992 schloß die PSOE-Regierung – ganz nach dem Vorbild der seinerzeit zwischen UCD-Regierung und dem PSOE geschlossenen Autonomievereinbarungen – mit der stärksten Oppositionspartei, dem PP, einen Autonomiepakt zur Erweiterung der Kompetenzen von zehn der über Art. 143 gebildeten Autonomen Gemeinschaften. Die auf der Grundlage dieses Paktes in den nachfolgenden Jahren erfolgte und zum Teil noch erfolgende schrittweise Übertragung von 32 neuen Kompetenzen wird zu einer weitgehenden Homogenisierung des Kompetenzniveaus führen, d.h. das sogenannte höhere Kompetenzniveau wird künftig allen 17 Autonomen Gemeinschaften zustehen. Diese weitgehende Angleichung der Kompetenzen aller CCAA entspricht der in der Bundesrepublik und vielen anderen föderalen Staaten üblichen Kompetenzhomogenität. Lediglich beim Gesundheitswesen (INSALUD), der Sozialen Sicherheit und der Existenz einer autonomen Polizei (Baskenland, Katalonien) sowie regionsspezifischen Besonderheiten (Sprache, Foralrechte, auf

Küsten und Inseln bezogene Angelegenheiten etc.) werden auch künftig noch Unterschiede bestehen bleiben.²⁷

Praktisch umgesetzt wurde der Autonomiepakt durch die Verabschiedung des Organgesetzes (*Ley Orgánica 9/1992*) vom 23. Dezember 1992 über die Übertragung von Kompetenzen an die Autonomen Gemeinschaften und der Organgesetze vom 24. März 1994 für die in diesem Zusammenhang notwendige Reform der Statute von zwölf Autonomen Gemeinschaften. Lediglich im Fall der Kanarischen Inseln wurde das Organgesetz zur Statutreform vorerst nicht verabschiedet. Die Kompetenzerweiterung der Autonomen Gemeinschaften des Artikels 143 ging zügig voran. Allein im Jahr 1995 wurden 119 Dekrete der Kompetenzenübertragung vom Staat verabschiedet, wobei die finanziell wichtigen Kompetenzentransfers in den Bereichen Universitäten, Beschäftigungswesen und Soziale Dienste (INSERSO) hervorgehoben werden können.²⁸ Aber auch für die Autonomen Gemeinschaften des Artikels 151 wurden 1995 39 Kompetenzenübertragungen vorgenommen.²⁹ Was das Baskenland betrifft, so wurden nach einer langjährigen Periode des Stillstands (1988-1993) in der letzten PSOE-Legislatur erneut zwölf Kompetenzenübertragungen vorgenommen.³⁰

Nach dem Sieg des PP bei den Autonomiewahlen vom 28. Mai 1995 kam es bei der Frage der Kompetenzerweiterung zu einem erneuten Impuls. In vier der von ihm regierten bzw. mitregierten Autonomen Gemeinschaften (Balearen/PP, Aragonien/PP-PAR, Kanarische Inseln/CC mit Unterstützung des PP, Asturien/PP, Kantabrien/PP) sowie in Kastilien-La Mancha (PSOE) ergriffen die Parlamente die Initiative zur Reform des betreffenden Autonomiestatus, um Forderungen durchzusetzen, die über den im Autonomie-Pakt von 1992 festgelegten Rahmen hinausgehen. Die Parlamente der Balearen, Aragoniens und der Kanarischen Inseln verabschiedeten ihre Vorschläge zur Statutenreform in der zweiten Hälfte des Jahres 1995. Von aragonesischer Seite verlangte man für den Text des künftigen reformierten Statuts nicht nur die Definition Aragoniens als Nationalität (*nacionalidad*), sondern auch die Verankerung des Foralregimes, d.h. des speziellen Finanzierungssystems, das angesichts ihrer politisch-historischen und verfassungsmäßig anerkannten Besonderheiten lediglich das Baskenland und Navarra

27 Die Übernahme von Zuständigkeiten im Gesundheitswesen und im Bereich der Sozialen Sicherheit war nicht im Autonomiepakt von 1992 vorgesehen, was sicherlich auch daran liegt, daß die Mehrheit der Präsidenten der Autonomen Gemeinschaften des Art. 143 angesichts der finanziellen Krise der Gesundheitsverwaltung an einer Kompetenzenübertragung kein sonderliches Interesse hatte.

28 Vgl. *El País* v. 3.1.1996.

29 Vgl. Luis R. Aizpeolea: »Un año autonómico pobre« in: *Anuario El País* 1996, S. 122f., insbes. S. 123.

30 Zu diesen Materien gehören u.a. das Personal der Justizverwaltung und der *Servicio Nacional de Productos Agrarios* (SENPA); vgl. *El País* v. 21.3.1996.

genießen. Von den UCD- und PSOE-Zentralregierungen sowie dem PP war eine Ausweitung dieses besonderen Finanzierungssystems auf andere Autonome Gemeinschaften stets entschieden abgelehnt worden mit dem Argument, daß hierdurch die finanzielle Einheit des Staates zerbrochen würde.³¹ Im Fall der Reform des kanarischen Statuts war das Hauptziel die Erreichung von Zuständigkeiten der Autonomen Gemeinschaft im Bereich der die Inseln umgebenden spanischen Hoheitsgewässer.³² Mit taktischem Blick auf die für 1996 bevorstehenden nationalen Wahlen standen PSOE und PP in der Debatte des Abgeordnetenhauses vom November 1995 über die Reform dieser Autonomiestatute den aragonesischen und kanarischen Forderungen durchaus wohlwollend gegenüber. Aber zu einer endgültigen Entscheidung sollte es erst nach dem Machtwechsel in Madrid kommen. Ebenso blieb die Behandlung der von den Parlamenten der Balearen, Asturiens, Kantabriens und Kastilien-La Manchas angestrebten Statutreformen, bei denen es nicht so sehr um die Ausweitung der Kompetenzen ging, sondern um das Funktionieren der autonomen Institutionen, der nächsten Legislatur vorbehalten.

Die Autonomen Gemeinschaften haben ihren durch die Kompetenzenverteilung abgesteckten Handlungsspielraum bislang aktiv ausgeschöpft. Deutlich läßt sich dies an der regen Gesetzesproduktion der Parlamente der Autonomen Gemeinschaften ablesen, denn zwischen 1980 und November 1994 wurden 2.036 Gesetze verabschiedet.³³

Auf die sieben Autonomen Gemeinschaften, die von Anfang an über das höhere Kompetenzniveau verfügten, entfielen in der genannten Periode allein 55% aller verabschiedeten Gesetze. Als Spitzenreiter unter allen Autonomen Gemeinschaften ragt mit 265 Gesetzen (18 pro Jahr) Katalonien hervor, während am anderen Extrempunkt La Rioja mit nur 42 Gesetzen (drei bis vier Gesetze pro Jahr) plazierte ist. Dennoch kann nicht die Schlußfolgerung gelten, daß ein höheres Kompetenzniveau stets auch einen höheren legislativen *output* bedeutet. Denn Andalusien als Autonome Gemeinschaft mit höherem Kompetenzniveau hat zwischen 1982 und 1994 jährlich nur sieben Gesetze (insgesamt 95) verabschiedet, während die beiden Autonomen Gemeinschaften des niedrigeren Niveaus Madrid (117 Gesetze) und Aragonien (114 Gesetze) zwischen 1983 und 1994 fast zehn Gesetze pro Jahr verabschiedet haben. Hervorzuheben ist ferner, daß nur

31 Die Schaffung einer eigenen Polizei der Autonomen Gemeinschaft und die Durchführungskompetenz im Bereich Gefängnisse bildeten weitere Forderungen.

32 Bei dieser Forderung hatte das kanarische Parlament die Verfassung Portugals von 1976 (Art. 229) und das Autonomiestatut der benachbarten Inselregion Madeira von 1991 (Art. 49) im Auge, in denen der Regierung der Autonomen Gemeinschaft Madeira die »Beteiligung an der Definition der Politiken im Bereich der Hoheitsgewässer, der Wirtschaftszone und der angrenzenden Meeresgründe« als Kompetenz zugewiesen ist.

33 Diese Zahl und die folgenden Angaben basieren auf dem von Joan Subirats geleiteten Forschungsprojekt *Rendimiento institucional del Estado Autnómico*, dessen vorläufige Ergebnisse am 18.5.1995 in *El País* vorgestellt wurden.

ein Drittel sich auf die Formulierung regionaler öffentlicher Politiken bezieht, vor allem in den Bereichen öffentliche Arbeiten, Städtebau/Raumordnung, Umweltschutz, Kultur und Erziehungswesen sowie Sozial- und Gesundheitspolitik. Rund die Hälfte aller Gesetze behandeln Institutionen und Verwaltungsfragen oder finanzielle Aspekte. In ganz besonderem Maße gilt dies für Navarra, wo 37% aller Gesetze Fragen des Finanzwesens zum Gegenstand haben.

4.2 Das Finanzierungssystem der Autonomen Gemeinschaften

In ganz entscheidender Weise hängt die Fähigkeit der Autonomen Gemeinschaften, ihre Kompetenzen für von ihnen getragene öffentliche Politiken auszuschöpfen, von den ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln ab. Damit ist die in allen politisch dezentralisierten bzw. föderalen Staaten relevante Schlüsselfrage nach der finanziellen Autonomie der regionalen Gebietskörperschaften gestellt, d.h. nach dem Grad ihrer Entscheidungskapazität, sowohl über die Höhe ihrer Einnahmen als auch über den Verwendungszweck ihrer Ausgaben.

Grundsätzlich sind im spanischen Autonomiestaat zwei Finanzierungssysteme zu unterscheiden: das Foralsystem (*régimen foral*), das speziell für das Baskenland und Navarra gilt, und das gewöhnliche Finanzierungssystem (*régimen común*) für die übrigen 15 Autonomen Gemeinschaften, dem die folgenden Ausführungen gewidmet sind.³⁴

Im gewöhnlichen Finanzierungssystem bilden die Zuweisungen des Staates die Haupteinnahmequelle. Weitere Einnahmequellen sind die Subventionen der Europäischen Union, vor allem die für Spanien besonders umfangreichen Mittel der europäischen Strukturpolitik (Regionalfonds, Sozialfonds, etc.), sowie die in der Praxis bislang relativ bedeutungslosen eigenen Mittel (eigene Steuern, Gebühren und Sonderabgaben, Zuschläge auf staatliche Steuern, etc.), über deren Einrichtung oder Abschaffung die Autonomen Gemeinschaften selbst bestimmen können.³⁵

34 Vereinfacht gesprochen funktioniert das für das Baskenland (*concierto económico*) und Navarra (*convenio económico*) geltende, in den historischen Sonderrechten beider Regionen wurzelnde Foralregime umgekehrt wie das gewöhnliche Finanzierungssystem. Denn Navarra und das Baskenland werden nicht wie die anderen Autonomen Gemeinschaften durch Zuweisungen an den staatlichen Einnahmen beteiligt, sondern tragen ihrerseits durch Zuweisungen, dem sogenannten *cupo*, zur Finanzierung der Staatsausgaben bei. Die privilegierte Stellung beider Regionen in Steuer- und Finanzangelegenheiten zeigt sich darin, daß sie fast alle in ihrem Gebiet anfallenden staatlichen Steuern erheben. Zu den Detailfragen des Foralregimes siehe Manuel Medina Guerrero: *Los regímenes financieros en la Constitución de 1978*. (Instituto Vasco de Administración Pública) Oñati 1991.

35 Zur Systematik der Einnahmequellen sowie den ökonomischen, rechtlichen und politischen Fragen der Entwicklung des gewöhnlichen Finanzierungssystems siehe Andreas Hildenbrand: »Die Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften«, in: Juan José González Encinar / Dieter Nohlen: *Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien* (Anm. 9), S. 125-176 sowie Juan

Die Zuweisungen des Staates gliedern sich in solche, bei denen die Autonomen Gemeinschaften über den Verwendungszweck selbst entscheiden (*financiación incondicionada*), und in zweckgebundene Zuweisungen (*financiación condicionada*). Erstere bestehen einerseits aus der Beteiligung der Autonomen Gemeinschaften an den Einnahmen des Staates (*Participación en los Ingresos del Estado/ PPI*),³⁶ d.h. – ähnlich wie im deutschen System des Großen Steuerverbands bei den Gemeinschaftssteuern – aus Anteilen an den drei großen staatlichen Steuern (Einkommens-, Körperschafts- und Mehrwertsteuer), andererseits aus den abgetretenen Steuern (*impuestos cedidos*), beispielsweise die Vermögensübertragungssteuer, bei denen den Autonomen Gemeinschaften die Verwaltung und die jeweiligen Erträge zustehen, die Kompetenz für die gesetzliche Regelung hingegen beim Zentralstaat verbleibt. Zu den zweckgebundenen Zuweisungen gehören insbesondere die an die weniger entwickelten Autonomen Gemeinschaften erfolgenden Zahlungen aus dem Interterritorialen Ausgleichsfonds (*Fondo de Compensación Interterritorial/FCI*) sowie Subventionen für die Bereitstellung von Dienstleistungen im Gesundheitswesen (INSALUD). Letztere erhalten diejenigen Autonomen Gemeinschaften, die in dieser Materie bereits die entsprechenden Kompetenzen übernommen haben (u.a. Andalusien, Katalonien, Baskenland und Valencia).

Der Interterritoriale Ausgleichsfonds, der hauptsächlich Infrastrukturprojekte des Staates und der Autonomen Gemeinschaften finanziert, dient der Verwirklichung des in der Verfassung verankerten Prinzips der interterritorialen Solidarität und hat den Ausgleich der ökonomischen Entwicklungsdisparitäten zwischen den Regionen zum Ziel. Seit der Einrichtung des Fonds 1982 erhält Andalusien stets die meisten Mittel. Mit der Reform von 1990 wurde der Empfängerkreis reduziert, so daß fortan nicht mehr alle, sondern nur noch die neun relativ weniger entwickelten Autonomen Gemeinschaften Zuweisungen erhielten.³⁷ Bei der Ein-

Ramallo Massanet / Juan Zornoza Pérez: »Sistema y modelos de financiación autonómica«, in: *Papeles de Economía Española. Perspectivas del Sistema Financiero*, 51, 1995, S. 9-46.

- 36 Die jeweilige Beteiligung einer Autonomen Gemeinschaft errechnet sich auf der Grundlage ihrer betreffenden Werte bei einer Reihe von sozio-ökonomischen Variablen (Bevölkerung, Fläche, Dispersionsgrad der Siedlungseinheiten, Insellage, Anzahl der administrativen Einheiten, relative Armut, Steuerkraft), wobei die Bevölkerung mit großem Abstand das größte Gewicht besitzt.
- 37 Vor der Reform wurde der FCI nicht, wie in der Verfassung von 1978 vorgesehen, allein als regionalpolitisches Instrument zum Ausgleich der interregionalen ökonomischen Entwicklungsdisparitäten und somit zur Verwirklichung des Solidaritätsprinzips eingesetzt. Vielmehr wurde er auf der Grundlage entsprechender Bestimmungen der Autonomievereinbarungen von 1981, die später vom Rat für Steuer- und Finanzpolitik (Beschluß Nummer 2 vom 16.9.1981) und dem ersten Gesetz über den FCI (*Ley 7* vom 31.3.1984) übernommen und konkretisiert wurden, zum einzigen Instrument für die Finanzierung von Neuinvestitionen der Autonomen Gemeinschaften. Dies hatte zur Folge, daß alle Autonomen Gemeinschaften an diesem Fonds beteiligt werden mußten. Diese Doppelrolle des Fonds führte in der Praxis zu Zielkonflikten. Der Fonds erfüllte weder seine regionalpolitische Aufgabe noch die Finanzierung der Neuinvestitionen in zufriedenstellender Weise. Mit der Reform von 1990 wurde der FCI in zwei Teile aufgesplittet: 1) den neuen FCI im eigentlichen Sinn, als rein auf die weniger entwickelten Regionen bezogenes

richtung des FCI ließen sich die Verfassungsväter durch das Bonner Grundgesetz inspirieren, konkret durch Art. 104 a Abs. 4, der Finanzhilfen des Bundes an die Länder u.a. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet vorsieht. Da aber die aus dem FCI fließenden Mittel allein aus dem Staatshaushalt und nicht etwa auch durch Einzahlung der reicheren Autonomen Gemeinschaften finanziert werden, besteht im Autonomiestaat lediglich eine Art vertikaler Finanzausgleich, nicht aber ein System des Finanzausgleichs horizontaler (aus Mitteln der Länder) und vertikaler (Bundesergänzungszuweisungen) Natur, wie es der deutsche Föderalismus kennt (Art. 107 GG).

Was die öffentlichen Ausgaben betrifft, so zeigt sich in der Praxis des Autonomiestaates eine stetig zunehmende Dezentralisierung zugunsten der Autonomen Gemeinschaften. Während 1982 die CCAA erst 3,8% aller öffentlichen Ausgaben tätigten, waren es 1986 schon 10,1% und 1992 bereits 22,4%.³⁸ 1995 wurde der Wert von 26% erreicht, also praktisch der gleiche Dezentralisierungsgrad der öffentlichen Ausgaben wie in den föderalen Staaten. Die entsprechenden Werte für den Staat beliefen sich auf 60% und für die lokalen Gebietskörperschaften auf 14%.³⁹ Die Dezentralisierung der öffentlichen Ausgaben im Sinne einer Aufteilung 50% Staat, 25% Autonome Gemeinschaften und 25% lokale Gebietskörperschaften, die bereits 1988 vom PSOE im »Programa 2000« vorgeschlagen wurde und derzeit im Rahmen des Gemeindepakts (*Pacto Municipal*) von den lokalen Gebietskörperschaften und den Anhängern der meisten Parteien (ausgenommen CiU) verlangt wird, hat man also noch keineswegs erreicht. Hinsichtlich des Verwendungszwecks der Ausgaben zeigen die Haushalte der Autonomen Gemeinschaften, daß über die Hälfte der Ausgaben öffentliche Bauvorhaben, das Gesundheitswesen, die Sozialen Dienste und das Erziehungswesen betreffen. Das entspricht der üblichen Ausgabenstruktur in den Gliedstaaten der föderalen Staaten.⁴⁰ Das erste und trotz seines Namens (*sistema definitivo*) keineswegs »endgültige« Finanzierungssystem für die Periode 1987-1991 und das darauffolgende Finanzierungssystem für die Periode 1992-1996, die beide auf der Grundlage der Beschlüsse des Rats für Steuer- und Finanzpolitik der Autonomen Gemein-

Finanzierungsinstrument und 2) die vorübergehenden Ausgleichszahlungen (*compensación transitoria*) zur Finanzierung von Neuinvestitionen, an denen alle Autonomen Gemeinschaften teilhaben.

38 Zu den Angaben für 1982 und 1986 vgl. Antoni Castells: *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*. Barcelona 1988, S. 40.

39 Die Angaben für 1995 nach Joan Subirats, vorgetragen während der *Jornadas sobre Rendimiento Institucional del Estado Autonómico*, die unter der Schirmherrschaft des andalusischen Parlaments und des Andalusischen Instituts für öffentliche Verwaltung (IAAP) am 25. und 26. Januar 1996 in Sevilla veranstaltet wurden.

40 Vgl. José Barea: »El gasto público en las Comunidades Autónomas«, in: S. Martín-Retortillo (Hg.): *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*. Madrid 1989, S. 476-584, insbes. S. 516ff.

ten (*Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas*) festgelegt wurden, beinhalteten wichtige Reformen, die zu einer größeren finanziellen Autonomie der Autonomen Gemeinschaften über den Verwendungszweck ihrer Ausgaben geführt haben.⁴¹

Betrachtet man aber die Einnahmenseite der Autonomen Gemeinschaften, so zeigt sich – und dies bildet die Hauptschwäche des Finanzierungssystems – eine außerordentlich hohe finanzielle Abhängigkeit der Autonomen Gemeinschaften von den Transferleistungen des Staates. Nur ein verschwindend geringer Teil der Einnahmen der Autonomen Gemeinschaften (1991: 7%) stammt aus eigenen Steuern (*tributos propios*) und anderen eigenen Mitteln, für deren Einführung bzw. Abschaffung sie allein verantwortlich sind. Dieser asymmetrische Charakter hinsichtlich der Ausgaben und Einnahmen unterscheidet das spanische Finanzierungssystem deutlich von der Finanzordnung föderaler Staaten, wo die Gliedstaaten über erheblich höhere eigene Mittel verfügen: Deutschland 21% (1991), Australien 23% (1991), Schweiz 22% (1989), Kanada 41% (1989) und USA 25% (1990).⁴² Der niedrige Grad an finanzieller Autonomie der Autonomen Gemeinschaften bei ihren Einnahmen hat zum Teil rechtliche Ursachen, vor allem aber politische Gründe.⁴³ Denn die Autonomen Gemeinschaften bevorzugen es, gegenüber dem Bürger die »bequemere« und im Hinblick auf Wahlen vorteilhaftere Rolle einer geldausgebenden Verwaltung zu spielen und dem Staat die »undankbare« Aufgabe der Steuererhebung zu überlassen. Die Übernahme einer größeren

41 Das System für den Zeitraum 1987-1991 erhöhte die nicht zweckgebundenen Zuweisungen dadurch, daß ein Teil der zweckgebundenen Zuweisungen (25% der FCI-Mittel, einige Subventionen für die Finanzierung übertragener Dienstleistungen) in nicht zweckgebundene Zuweisungen umgewandelt wurden. Das System für den Zeitraum 1992-1996 bedeutete eine weitere Erhöhung der nicht zweckgebundenen Zuweisungen, indem es die bisher zweckgebundenen Zuweisungen für die Finanzierung der Unentgeltlichkeit des Erziehungswesens und die vorübergehenden Ausgleichszahlungen des FCI (siehe Anm. 38) für die Finanzierung von Neuinvestitionen in den Block der nicht zweckgebundenen Zuweisungen integrierte. Vor der Einführung des ersten Finanzierungssystems galt ein »vorübergehendes« System (*sistema transitorio*), das mit großen Schwächen behaftet war. Siehe hierzu Andreas Hildenbrand: *Die Finanzierung* (Anm. 35), insbes. S. 152-159

42 Vgl. Jesús Ruiz-Huerta: »Reforma de la financiación de las Comunidades Autónomas: La introducción de mecanismos de corresponsabilidad«, in: Instituto de Derecho Público: *Informe Comunidades Autónomas 1994*. Barcelona 1995, S. 525-546, insbes. S. 526f. Der für die Schweiz angegebene Prozentwert beruht auf Daten des Internationalen Währungsfonds (*Government Finance Statistics Yearbook, 1992*); siehe hierzu auch Nuria Bosch: »La hacienda pública autonómica en 1993. Un paso hacia la corresponsabilidad fiscal«, in: Fundació Carles Pi i Sunyer: *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1993*. Barcelona 1994, S. 544-556.

43 Für die Autonomen Gemeinschaften ist es relativ schwierig, ihr Recht zur Erfindung eigener Steuern zu nutzen, da es nur wenige Steuertatbestände gibt, die noch nicht vom Staat selbst in Anspruch genommen werden. Dennoch ist dieses Recht keineswegs »fast vollständig eingeschränkt«, wie von den Autonomen Gemeinschaften und einem Teil der spanischen Rechtslehre behauptet wird. Juristisch gesehen bestehen, wie ein Urteil des Verfassungsgerichts (STC 37/1987) betont hat, durchaus Möglichkeiten für eine stärkere Ausschöpfung des Steuererfindungsrechts durch die Autonomen Gemeinschaften.

finanziellen Eigenverantwortung durch die Schaffung von eigenen Steuern oder die Erhebung von Zuschlägen (*recargos*) auf staatliche Steuern findet bei ihnen deshalb nur wenig Begeisterung.⁴⁴

Ebenfalls gering war ihr Interesse an den Bemühungen der sozialistischen Zentralregierungen wie auch der seit 1996 vom PP geführten Regierung, eine größere steuerliche Mitverantwortung (*corresponsabilidad fiscal*) der Autonomen Gemeinschaften herbeizuführen. In diesem Zusammenhang kam es 1993 zu einem ersten konkreten Schritt. Am 7. Oktober jenes Jahres wurde vom Rat für Steuer- und Finanzpolitik ein Beschluß verabschiedet, der einen Mechanismus zur Erhöhung des Grades der steuerlichen Mitverantwortung der Autonomen Gemeinschaften einführt. Die Regierungen Kastilien-Leóns (PP), Galiciens (PP) und Extremaduras (PSOE) stimmten bei der betreffenden Sitzung des Rats – aus unterschiedlichen Gründen – gegen diese Abtretung. Bei rechtem Licht besehen war diese Neuerung aber nur eine äußerst bescheidene Maßnahme. Sie beschränkte sich darauf, an die Autonomen Gemeinschaften einen Anteil von 15% der in ihrem jeweiligen Territorium eingezogenen Erträge der Einkommenssteuer abzutreten. Dieser Wert ist dem Anteil der österreichischen Länder (1991: 17,7%) vergleichbar, liegt aber deutlich unter dem der deutschen Länder (1991: 43,6%).⁴⁵ Keineswegs aber beinhaltete diese Maßnahme eine Mitverantwortung bei der Verwaltung oder gar Gesetzgebung für diese Steuer. Freilich ergab sich mit Blick auf die spanischen Bürger ein gewisser »optischer Effekt«, denn zum ersten Mal war für sie auf den Formularen für die Jahreserklärung über die Einkommenssteuer auch der Name ihrer Autonomen Gemeinschaft zu lesen.

Die Regelung der Finanzordnung zwischen staatlicher und regionaler Ebene ist in allen politisch dezentralisierten bzw. föderalen Staaten ein Problem ersten Ranges; politische Kontroversen hierüber sind normal. In Spanien aber deutet vieles darauf hin, daß die Konfliktivität bei dieser Frage ein höheres Niveau als anderswo erreicht. Die Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften steht nicht nur außerordentlich häufig, wenn nicht gar ständig auf der politischen Tagesordnung, sondern die hierüber in den Parlamenten und den Medien ausgetragenen Auseinandersetzungen erreichen einen außerordentlichen Grad an Polemik. Beispielsweise beschuldigten sich bei der Debatte um das Pro und Contra der Abtretung von 15% der Erträge der Einkommenssteuer die Präsidenten verschiedener Autonome Gemeinschaften des »Parasitentums« oder des »unsolidarischen Verhaltens«.

44 Es gibt daher nur wenige Beispiele für eigene Steuern der Autonomen Gemeinschaften (u.a. Steuer auf das Bingospiel in Katalonien, Murcia und Valencia). Bei den ebenfalls seltenen Fällen von Zuschlägen kann der Fall der Autonomen Gemeinschaft Madrid hervorgehoben werden, wo der autonome Zuschlag auf die staatliche Einkommenssteuer aufgrund der darüber entstandenen Konflikte und nach Intervention des spanischen Regierungschefs Felipe González beim Präsidenten jener Autonomen Gemeinschaft wieder rückgängig gemacht wurde.

45 Vgl. FMI: *Government Finance Statistics Yearbook*, 1992. Washington D.C. 1992.

Die Ursachen dieser Situation wurzeln zum Teil in den rechtlichen Rahmenbedingungen des Finanzierungssystems der Autonomen Gemeinschaften. Ganz im Gegensatz zu den ausführlichen und präzisen Bestimmungen über die Finanzordnung zwischen Bund und Ländern im Bonner Grundgesetz hat die Verfassung von 1978 der Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften nur wenige und recht unbestimmte Regelungen gewidmet. Die Klärung vieler wichtiger Fragen überließ sie einem späteren und schließlich am 22.8.1980 verabschiedeten Organgesetz.⁴⁶ Dieses Organgesetz über die Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften (*Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas* / LOFCA), das als die »eigentliche Finanzverfassung« der Autonomen Gemeinschaften angesehen werden kann, behandelte aber erneut einige wichtige Fragen nach dem Prinzip des »dilatatorischen Kompromisses«, ganz abgesehen davon, daß bei der Implementierung des Finanzierungssystems in der Praxis einige seiner Vorschriften verletzt wurden. Deshalb waren und sind es bis heute politische Aushandlungsprozesse, welche über die wahre Gestalt des Finanzierungssystems entscheiden. Diese politischen Aushandlungsprozesse sind zum einen bilateraler Natur (Autonomie-Ver einbarungen zwischen der UCD-Regierung und dem PSOE, paritätische Ausschüsse Staat – Autonome Gemeinschaften, Pakt über die Regierbarkeit zwischen PP und CiU), zum anderen bedienen sie sich des Rats für Steuer- und Finanzpolitik der Autonomen Gemeinschaften, der als multilaterales Organ der Koordination und Kooperation zwischen dem Staat und den Autonomen Gemeinschaften agiert. Die Beschlüsse dieses Organs, das einen der nicht gerade zahlreichen Fälle institutionalisierter multilateraler Kooperation im Autonomiestaat darstellt, werden in der Regel in den staatlichen Haushaltsgesetzen sowie anderen Gesetzen juristisch umgesetzt.

Sowohl die bilateralen als auch die multilateralen Aushandlungen beschränken sich, dem Modell des Exekutivenföderalismus folgend, ausschließlich auf die Zentralregierung und die Regierungen der Autonomen Gemeinschaften. Dies bedeutet ein gewisses »demokratisches Defizit«. Denn anders als die Parlamente des Baskenlandes und Navarras bei Entscheidungen über das Foralregime oder die deutschen Länder, die mit der Waffe des absoluten Vetos ausgestattet über den Bundesrat auf die Steuergesetzgebung des Bundes einen entscheidenden Einfluß ausüben können, haben beim gewöhnlichen Finanzierungssystem die Parlamente der Autonomen Gemeinschaften keine Möglichkeit, über legislative Entscheidungen an der Ausgestaltung dieses Systems mitzuwirken.

Schließlich ist zu vermerken, daß bei den Entscheidungen über das Finanzierungssystem der Autonomen Gemeinschaften bislang drei grundlegende und kon-

46 Zur Finanzverfassung im Autonomiestaat siehe Andreas Hildenbrand: *Die Finanzierung* (Anm. 35), S. 125-176, insbes. S. 141-152.

stante Konfliktachsen sichtbar wurden, die sich von Fall zu Fall auch überlagern können. Die erste ist der Interessengegensatz zwischen den weniger entwickelten Regionen und den wohlhabenderen Regionen. Das Paradebeispiel hierfür liefern die Auseinandersetzungen zwischen dem Präsidenten der Autonomen Gemeinschaft Extremadura, Juan Carlos Rodríguez Ibarra, der stets auf das Verfassungsprinzip der interterritorialen Solidarität rekurriert, und dem Präsidenten der Autonomen Gemeinschaft Katalonien, Jordi Pujol, der das Verfassungsprinzip der finanziellen Autonomie und das Prinzip der ausreichenden Mittelausstattung (*suficiencia financiera*) ins Feld führt. Die zweite Konfliktachse ist der Gegensatz zwischen den Zentralregierungen (gleich welcher politischen Ausrichtung) und der nationalistischen Regierung Kataloniens, die eine höhere finanzielle Autonomie verlangt und dabei zuweilen auch mit dem Foralregime liebäugelt. Die dritte Achse ist die Einbindung der Konflikte über Finanzierungsfragen in die vertikalen Parteiauseinandersetzungen. Das hat sich klar in der Zeit der PSOE-Zentralregierungen gezeigt, beispielsweise daran, daß bei den Entscheidungen des Rats für Steuer- und Finanzpolitik die vom PP regierten Autonomen Gemeinschaften sich oft der Stimme enthielten oder dagegen stimmten. Aber auch die neue PP-Zentralregierung stößt innerhalb und außerhalb des Rats mit ihren Reformen beim Finanzierungssystem auf die heftige Kritik der PSOE-Opposition.

4.3 Der Senat auf dem Weg zu einer Kammer der Autonomen Gemeinschaften?

Die spanische Verfassung von 1978 weist dem Senat eine Doppelrolle als Kammer des Parlaments (Art. 66.1) und als »Kammer der territorialen Repräsentation« (Art. 69.1) zu. Aber dieser letztgenannten Funktion wurde der Senat trotz jüngster Reformbestrebungen bis heute nicht gerecht. Denn ganz im Gegensatz zum ersten Vorentwurf der Verfassung, gemäß dem die Mitglieder des Senats vollständig durch die Parlamente der Autonomen Gemeinschaften bestellt werden sollten, verankerte der endgültige Text Bestimmungen über die Zusammensetzung und Funktionen des Senats, die seine mögliche Rolle als Kammer der territorialen Repräsentation erheblich limitierten. Andererseits hat die Praxis gezeigt, daß der Senat auch als Kammer des Parlaments im Hinblick auf die Funktionen Gesetzgebung und Regierungskontrolle ein äußerst einflußloses und dem Abgeordnetenhaus (*Congreso de los Diputados*) völlig untergeordnetes Organ ist.⁴⁷

Weder hinsichtlich seiner Zusammensetzung noch im Hinblick auf seine Funktionen ist der Senat eine Kammer der Autonomen Gemeinschaften, d.h. eine dem

47 In diesem Zusammenhang wurde der Senat als »überflüssiges« Organ kritisiert, das lediglich die Gesetzgebung unnötig verzögere, da in ihm infolge des Wahlsystems dieselben politischen Mehrheiten wie im Abgeordnetenhaus vorherrschten.

Senats- oder Bundesratsmodell föderaler Staaten vergleichbare zweite Kammer, über die die Autonomen Gemeinschaften eine Repräsentation auf der Zentralebene besitzen und an der Willensbildung des staatlichen Gesetzgebers beteiligt werden könnten.⁴⁸ Seine Funktionen im Hinblick auf die Autonomen Gemeinschaften sind laut Verfassung folgende: 1) Kammer der ersten Lesung (Art. 74.2) für die Mittelverteilung des Interterritorialen Ausgleichsfonds im Rahmen der Haushaltsgesetze, 2) Kammer der ersten Lesung (Art. 74.2) für die Genehmigung von Abkommen über die Kooperation zwischen Autonomen Gemeinschaften, 3) Gleichberechtigung des Senats mit dem Abgeordnetenhaus bei der Verabschiedung (mit der absoluten Mehrheit jeder Kammer) von sogenannten Harmonisierungsgesetzen (*Leyes de Armonización*, Art. 150.3 Verf.), sofern das »allgemeine Interesse« eine Angleichung der von den verschiedenen Autonomen Gemeinschaften erlassenen Normen fordert, und schließlich 4) kann der Senat mit absoluter Mehrheit die Staatsregierung dazu ermächtigen, im Extremfall mit Zwangsmaßnahmen gegen eine Autonome Gemeinschaft vorzugehen, die ihre verfassungsmäßigen und gesetzlichen Verpflichtungen nicht erfüllt oder in »schwerer Weise das allgemeine Interesse Spaniens verletzt« (Art. 155). Diese letztgenannte Funktion, die das spanische Äquivalent zum Bundeszwang des Art. 37 des Grundgesetzes bildet, ist das klarste Beispiel für den Einfluß des deutschen Föderalismus auf den spanischen Verfassungstext.⁴⁹ Bei den Entscheidungen über die in 1) und 2) genannten Angelegenheiten spielt der Senat letztlich aber eine gegenüber dem Abgeordnetenhaus untergeordnete Rolle, da er lediglich die Möglichkeit eines suspensiven Vetos besitzt.⁵⁰

Früh schon wiesen Verfassungsrechtler und Politiker auf die Notwendigkeit hin, den Senat allmählich in eine zweite Kammer föderaler Art zu verwandeln, durch die die Autonomen Gemeinschaften an der Willensbildung des staatlichen

48 Nur eine kleine und variierende Anzahl von Senatoren (rund 20%; derzeit 49) wird von den Parlamenten der Autonomen Gemeinschaften ernannt, wobei jedes autonome Parlament grundsätzlich einen Senator entsendet sowie zusätzlich einen weiteren für jede Million Einwohner der betreffenden Autonomen Gemeinschaft. Die Mehrheit der Senatoren (208) hingegen wird auf der Ebene der 50 Provinzen direkt von der Bevölkerung gewählt. Auf jede Festland-Provinz entfallen vier Senatoren, während für die drei insularen Provinzen sowie die nicht in das System der Provinzen integrierten Städte Ceuta und Melilla in Nordafrika Sonderbestimmungen gelten. Somit erhalten Provinzen mit höchst unterschiedlicher Bevölkerung (z.B. Madrid: über 5 Millionen Einwohner; Soria: 94.130 Einwohner) die gleiche Repräsentation.

49 Vgl. Pedro Cruz Villalón: »Landesbericht Spanien«, in: Christian Starck: *Grundgesetz und deutsche Verfassungsrechtsprechung im Spiegel ausländischer Verfassungsentwicklung*. Baden-Baden 1990, S. 193-223, insbes. S. 214.

50 Laut Art. 74.2 der Verfassung werden die diesbezüglichen »Beschlüsse der *Cortes Generales* mit der Mehrheit jeder Kammer gefaßt«. »Sofern zwischen Senat und Kongreß keine Einigung zustande kommt, wird in allen Fällen versucht, diese durch einen gemischten Ausschuß, der aus der gleichen Anzahl von Abgeordneten und Senatoren besteht, herbeizuführen. Der Ausschuß legt eine Fassung vor, über die in beiden Kammern abgestimmt wird. Wird sie in der vorliegenden Form nicht angenommen, so entscheidet der Kongreß mit absoluter Mehrheit«.

Gesetzgebers in den sie direkt und vital betreffenden Angelegenheiten partizipieren können. Hierfür ist, vor allem was die grundlegende Frage der Wahl und Zusammensetzung des Senats anbelangt, früher oder später eine Verfassungsreform unumgänglich. Aus politischen Gründen aber hat in Spanien lange Zeit niemand an dem einst äußerst mühevoll erreichten Verfassungskonsens rühren wollen. Zum einen waren sich die beiden großen gesamtspanischen Parteien (PSOE, PP) über eine Verfassungsreform bei der Senatsfrage uneinig, zum anderen bestand seitens der katalanischen und baskischen Nationalisten eine ablehnende Haltung gegen die Aufwertung des Senats als multilaterales Begegnungs-, Repräsentations- und Partizipationsorgan der Autonomen Gemeinschaften. Sie betonen stets ihre »Eigenart« gegenüber den anderen Autonomien und geben besonderen, bilateralen Beziehungen mit der Zentralregierung den Vorzug. So verwundert es nicht, daß unter den PSOE-Regierungen erste konkrete Schritte zur Stärkung der Funktionen des Senats erst spät unternommen wurden und zudem zunächst auf die Reform der Geschäftsordnung beschränkt blieben.

Bereits am 12. Dezember 1989 hatten alle im Senat vertretenen parlamentarischen Gruppen einstimmig einen Antrag gebilligt, der die Stärkung der Funktion der territorialen Repräsentation des Senats auf dem Weg der Reform seiner Geschäftsordnung vorsah. Aber erst fast vier Jahre später, am 19. Oktober 1993, wurde, mit Ausnahme der von den baskischen Nationalisten gestellten Senatoren, von allen parlamentarischen Gruppen ein konkreter Reformvorschlag präsentiert. Die neue Geschäftsordnung wurde am 11. Januar 1994 verabschiedet,⁵¹ ihr Kernstück bildet die Gründung eines Allgemeinen Ausschusses der Autonomen Gemeinschaften (*Comisión General de las Comunidades Autónomas*) als multilaterales, parlamentarisches Begegnungs- und Beratungsorgan.

Dieses Organ besteht aus drei Gruppen von Mitgliedern. Bei der ersten Gruppe handelt es sich um 62 Senatoren, die proportional zur jeweiligen Stärke ihrer Repräsentation von den verschiedenen parlamentarischen Gruppen entsandt werden und sowohl von den Parlamenten ernannte als auch von der Bevölkerung bei den nationalen Wahlen gewählte Senatoren sein können. Die zweite Gruppe besteht aus weiteren 15 von den Parlamenten der Autonomen Gemeinschaften ernannten Senatoren, und die dritte Gruppe wird von dem Repräsentanten der Staatsregierung und jeweils einem Repräsentanten einer jeden Autonomen Gemeinschaft (ihr Präsident oder via Delegation ein Fachminister) gebildet. Die zur zweiten und dritten Gruppe gehörenden Ausschußmitglieder haben Rede-, aber kein Stimmrecht. Die Funktionen des Ausschusses sind im außerordentlich umfangreichen Art. 56 der Geschäftsordnung des Senats definiert. Die wichtigsten sind –

51 *Reforma de 11 de enero de 1994 del Reglamento del Senado de 26 de mayo de 1982, en lo que atiende a la potenciación de su función territorial.*

vereinfacht – folgende: 1) das Recht zur Gesetzesinitiative in den die Autonomen Gemeinschaften betreffenden Angelegenheiten, 2) Stellungnahme über den »Autonomiegehalt« (*contenido autonómico*) von Regierungsentwürfen und Gesetzesvorlagen des Parlaments, 3) Stellungnahme zu Regierungsentwürfen und Gesetzesvorlagen des Parlaments, welche die Delegation oder Transferierung von Kompetenzen an die Autonomen Gemeinschaften betreffen, 4) Stellungnahme zur Dotierung, Verteilung und Regulierung des Interterritorialen Ausgleichsfonds sowie zu den auf das Finanzierungssystem der Autonomen Gemeinschaften bezogenen Kapiteln des Gesetzentwurfs über den Staatshaushalt, 5) eine Reihe von Befugnissen im Bereich der bi- und multilateralen Kooperation zwischen den Autonomen Gemeinschaften (u.a. Stellungnahme bezüglich der Genehmigung von Kooperationsabkommen, Recht auf Erhalt oder Einholung von Information über die Beschlüsse des Rats für Steuer- und Finanzpolitik), und 6) das Recht auf Information durch die Staatsregierung über die Prozesse der Normenanpassung und Rechtsakte der Europäischen Union, die für die Autonomen Gemeinschaften von Relevanz sind, sowie über die Höhe und Verteilung für die aus den Strukturfonds der Europäischen Union an die Regionen fließenden Gelder.

Der Allgemeine Ausschuß der Autonomen Gemeinschaften hat – von der Änderung einiger Details abgesehen – praktisch dieselben Funktionen wie bereits sein Vorgänger, der »Permanente Ausschuß für Autonomien und Territoriale Organisation und Verwaltung« (*Comisión Permanente de Autonomías y Organización y Administración Territorial*).⁵² Die einzige grundlegende neue Funktion ist das Recht zur Gesetzesinitiative, das allerdings verfassungsrechtlich nur wenig konkretisiert wurde.⁵³ Hervorhebung verdienen auch andere, über den Bereich der Funktionen des Ausschusses hinausgehende Neuerungen der Geschäftsordnung: 1) das Recht der Regierungen der Autonomen Gemeinschaften, bei allen Debatten des Ausschusses zu intervenieren, 2) die Verpflichtung, jährlich im Ausschuß eine Debatte über die Lage des Autonomiestaates (*Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías*) abzuhalten, und 3) die Möglichkeit, in dieser Debatte (wie auch generell im Senat) die offiziell anerkannten Regionalsprachen zu benutzen.

Sicherlich erbringt die Einrichtung eines Allgemeinen Ausschusses der Autonomen Gemeinschaften im Senat Fortschritte für die Fortentwicklung des Autonomiestaates. Sie fördert die bislang unterentwickelten multilateralen Beziehungen und stärkt die Entscheidungskapazität des Parlaments in einem bislang von der bilateralen Exekutivenkooperation beherrschten Feld. Ferner ist der Ausschuß

52 Siehe hierzu die vergleichende Untersuchung der Funktionen beider Ausschüsse bei Francisco J. Gutiérrez Rodríguez / José María Morales Arroyo: »Un intento de territorialización del Senado: La Comisión General de las Comunidades Autónomas«, in: *Administración de Andalucía/ Revista Andaluza de Administración Pública*, 20, 1994, S. 305-336, insbes. S. 320ff.

53 Vgl. ebd. S. 325 und S. 332.

als parlamentarisches Forum der Kontrolle der Öffentlichkeit unterworfen, was die Transparenz und Legitimation der Konsens- und Entscheidungsfindung über Fragen des Autonomiestaates erhöht.⁵⁴ Auch könnte der Ausschuß eine *Ex ante*-Clearingstelle bereitstellen, um die politischen Konflikte, die in der Vergangenheit allzu häufig im Gewand verfassungsrechtlicher Streitigkeiten zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften vor das Verfassungsgericht gebracht wurden, mit politischen Mitteln zu lösen.⁵⁵

Alle diese Vorteile ändern allerdings nichts an der Tatsache, daß der »große Sprung nach vorn« zur Umwandlung des Senats in eine echte Kammer der territorialen Repräsentation nur im Rahmen einer Reform der Verfassung erfolgen kann, welche die grundlegenden Fragen der Bestellung und Kompetenzen des Senats berührt. Der erste Anstoß hierfür erfolgte in der Debatte über die Lage des Autonomiestaats vom 26.-28. September 1994, an welcher der Präsident (*lehendakari*) und Regierungschef des Baskenlandes, José Antonio Ardanza, nicht teilnahm (wie übrigens auch nicht bei der erst am 11.-13. März 1997 wieder stattfindenden Debatte). Mit Ausnahme der *Coalición Canaria* (CC) einigten sich alle parlamentarischen Gruppierungen darauf, den Weg einer Verfassungsreform zu beschreiten, um den Senat zu einer Kammer der Autonomen Gemeinschaften zu entwickeln. Zu diesem Zweck verabschiedete man in derselben Debatte eine Resolution, auf deren Grundlage sich ein berichterstattender Ausschuß (*ponencia*) zum Studium der Senatsreform konstituierte. Vor dieser *ponencia* sind führende Experten des Verfassungs- und Verwaltungsrechts, die Verfassungsväter und die Präsidenten aller Autonomen Gemeinschaften erschienen.

Die *ponencia* beendete im Oktober 1995 ihre Arbeiten und hat sich für die Senatsreform auf eine Reihe von Punkten geeinigt.⁵⁶ Erstens wird die Reform den Titel VIII der Verfassung unangetastet lassen und nur ihren Titel III betreffen. Zweitens soll der Senat weiterhin eine parlamentarische Kammer sein, also nicht ein dem deutschen Bundesratsmodell entsprechendes Organ. Drittens wird das derzeit bestehende Verhältnis zwischen den beiden Kammern des Parlaments im wesentlichen erhalten bleiben, denn bei Diskrepanzen zwischen beiden Kammern wird das Abgeordnetenhaus weiterhin das letzte Wort haben. Aber anstelle der gegenwärtig in Art. 90 der Verfassung fixierten Fristen sollen dem Senat für

54 Vgl. ebd. S. 334.

55 Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Worte des Verfassungsrichters Pedro Cruz Villalón: »Die Neugliederung des Spanischen Staates durch die Autonomen Gemeinschaften«, in: *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart* 34, 1985, S. 195-243, der auf die mögliche Reduzierung der vor dem Verfassungsgericht ausgetragenen Konflikte durch einen im Sinne einer »Kammer der Autonomen Gemeinschaften« funktionierenden Senat hinweist, insbes. S. 238.

56 Vgl. hierzu die Ausführungen des Ex-Senatspräsidenten Juan José Laborda: »La reforma del Senado. La representación de los intereses generales comunes de los territorios«, in: *Temas para el debate*, 18, 1996, S. 58-61, insbes. S. 59.

seine Beratungen längere Fristen gewährt werden. Außerdem ist vorgesehen, daß die Diskrepanzen zwischen Senat und Abgeordnetenhaus künftig nicht mehr nur bei den in Art. 74.2 der Verfassung genannten Fällen, sondern bei sämtlichen die Angelegenheiten der Autonomen Gemeinschaften betreffenden Gesetzesvorhaben von einem gemischten Ausschuß bereinigt werden. Dabei kann im Falle einer Nichteinigung das aufschiebende Veto des Senats vom Abgeordnetenhaus nur mit absoluter Mehrheit zu Fall gebracht werden. Was die entscheidende Frage der Wahl der Senatoren betrifft, sollen in Zukunft alle Senatoren von den Parlamenten der Autonomen Gemeinschaften bestellt werden, was bedeutet, daß der Ministerpräsident den Senat nicht auflösen kann.

Trotz der soliden Arbeiten der *ponencia* kam im Verlauf des Jahres 1995 die Senatsreform ins Stocken. Die Gründe waren ein angesichts der bevorstehenden Parlamentswahlen nachlassendes Interesse an der Reform, Meinungsverschiedenheiten zwischen dem PP und PSOE über die Senatorenwahl, vor allem aber die Gegensätze zwischen diesen beiden Parteien und den baskischen und katalanischen Nationalisten. Den eigentlichen Zankapfel bildete ihre vom PP und PSOE abgelehnte Forderung, daß die von den drei historischen Nationalitäten bestellten Senatoren bei Angelegenheiten, welche die ausschließlichen Kompetenzen ihrer Autonomen Gemeinschaften in für sie besonders relevanten Angelegenheiten (z. B. Sprache) betreffen, ein Veto-Recht ausüben können.

5. Erste Schritte der Autonomiepolitik der PP-Regierung seit 1996

Mit den Wahlen zum nationalen Parlament vom 3. März 1996 hat sich zum zweiten Mal in der Geschichte der spanischen Demokratie ein Machtwechsel vollzogen. Der PP übernahm unter Führung von José María Aznar die Regierung, nachdem er bereits seit den Autonomiewahlen vom 28. Mai 1995 in zehn Autonomen Gemeinschaften regierte.⁵⁷

Dennoch verfehlte er die absolute Mehrheit und konnte nur mit der parlamentarischen Unterstützung von drei nationalistischen (PNV, CiU) bzw. regionalistischen (*Coalición Canaria* / CC) Parteien die Regierung bilden. Angesichts des »Pyrrhus-Sieges« des PP trugen letztere massiv ihre Forderungen vor, was dem traditionell eher zentralistisch orientierten PP bei seinen autonomiepolitischen Positionen eine »Kehrtwendung um 180 Grad« abverlangte. Ganz deutlich zeigt dies der am 28. April 1996 zwischen PP und CiU für die Dauer der Legislatur geschlossene »Pakt über die Regierbarkeit und Investitur« (*Pacto de Gobernabili-*

57 Die vom PP regierten Autonomen Gemeinschaften sind: Kastilien-León, Balearen, Kantabrien, Galicien, La Rioja, Asturien, Murcia, Madrid, Aragonien und Valencia.

dad e Investidura), in dessen Text einige der zentralen Forderungen der CiU Aufnahme fanden.

Der Pakt etablierte für die Autonomiepolitik der PP-Regierung ein aus folgenden Themen bestehendes Programm: 1) Erweiterung der Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaften, 2) Festlegung des neuen Finanzierungssystems der Autonomen Gemeinschaften für die Periode 1997-2001, 3) Vereinfachung der »peripheren Verwaltung« des Staates (u.a. Abschaffung der Zivilgouverneure) und 4) Verbesserung der Partizipation der Autonomen Gemeinschaften am Entscheidungsprozeß über Angelegenheiten der Europäischen Union. Außerhalb dieses Paktes zwischen PP und CiU verlangten der PNV und die CC die Übertragung weiterer Kompetenzen sowie Neuerungen in einigen anderen Bereichen (u.a. Autonome Gemeinschaft des Baskenlandes als Wahlkreis bei den Europa-Wahlen, Reform des speziellen Steuersystems der Kanarischen Inseln).

Von der im Pakt vereinbarten Kompetenzerweiterung sind vor allem Küstenschutz, Bodenplanung, Seehäfen des allgemeinen Interesses und die aktiven, bislang dem INEM zugeordneten Beschäftigungspolitiken betroffen. Bereits verabschiedet wurden auf dem Dringlichkeitsweg (*Decreto-Ley 5/1996*) die Liberalisierungsmaßnahmen im Bereich des Bodengesetzes (*Ley del Suelo*), die freilich für das von der Regierung verfolgte Ziel der Baulandverbilligung zur Ankurbelung des Wohnungsmarktes erfahrungsgemäß letztlich nur wenig Wirkung zeigen, vielmehr der Spekulation den Weg bahnen, die Bauleitplanung schwächen und das öffentliche Bodeneigentum der Gemeinden beschneiden. Aus diesem Grund wurden aus PP-regierten Gemeinden bereits kritische Stimmen gegenüber diesen Maßnahmen laut. Die geplanten Veränderungen beim aus umweltpolitischer Sicht vorbildlichen Küstengesetz von 1988 (*Ley de Costas*) bergen die Gefahr, daß die derzeit bestehenden einheitlichen Schutzregelungen künftig von den Autonomen Gemeinschaften »aufgeweicht werden«, sofern dies touristische Bauvorhaben und andere wirtschaftliche Interessen erfordern. Der baskische PNV unterbreitete im März 1996 ein Dokument, das zur endgültigen Erfüllung des baskischen Autonomiestatuts von 1979 vom Staat die Übertragung von 43 Kompetenzen verlangt. Darüber kam es in der Folgezeit zu Verhandlungen, die sich vor allem auf folgende Materien bezogen: aktive Beschäftigungspolitik, Verwaltung des finanziellen Systems der Sozialen Sicherheit (*Seguridad Social*), Transportinfrastrukturen, Beteiligung an öffentlichen Unternehmen und Gründung einer Baskischen Bank. Die im Autonomiepakt von 1992 vorgesehene Übertragung von Kompetenzen im Bereich des Erziehungswesens (ohne Universitäten) an die Autonomen Gemeinschaften des Art. 143 schreitet voran und soll bis zum 1. Januar 1998 zum Abschluß gebracht werden.

Bei der aus der vorhergehenden Legislatur anhängigen Frage der Reform der Autonomiestatute Aragoniens und der Kanarischen Inseln wurde in den im De-

zember 1996 verabschiedeten Organgesetzen zur Statutreform⁵⁸ den Forderungen des aragonesischen und kanarischen Parlaments letztlich nicht Rechnung getragen. Die einzige Ausnahme bildet die in das aragonesische Statut eingefügte Bezeichnung Aragoniens als »Nationalität«, was – sehr zum Unmut von CiU – mit Rücksichtnahme auf den PAR geschah, der in Aragonien als Koalitionspartner an der vom PP geführten autonomen Regierung beteiligt ist. Die Anwendung des Begriffs »Nationalität« auf andere Autonome Gemeinschaften als die drei historischen Nationalitäten⁵⁹ soll aber in Zukunft bei der Reform weiterer Autonomiestatute nicht mehr erfolgen. Darüber sind sich die PP-Regierung und der PSOE noch einig geworden, bevor im Januar 1997 beide Seiten ihre Verhandlungen über einen neuen Autonomiepakt als endgültig gescheitert erklärten.⁶⁰ Die gegenwärtig noch zur Entscheidung anstehenden Statutreformen betreffen neun der über Artikel 143 konstituierten Autonomen Gemeinschaften; die Balearen, Kastilien-La Mancha, Asturien und Kantabrien, deren Parlamente bereits 1995 die Initiative zur Statutreform ergriffen hatten, sowie nunmehr auch Kastilien-León (PP), La Rioja (PP), Madrid (PP), Extremadura (PSOE) und Murcia (PP). Bei der Reform dieser Autonomiestatute geht es aber weniger um die Erweiterung von Kompetenzen, sondern in erster Linie um Neuerungen, die das Funktionieren der autonomen Institutionen betreffen (u.a. das Recht des Präsidenten der Autonomen Gemeinschaft auf vorzeitige Auflösung des Parlaments, um Neuwahlen ausschreiben zu können).

Die Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften bildete das zentrale Element der autonomiepolitischen Inhalte des Paktes zwischen PP und CiU. Maßgeblich hat der Pakt die endgültige Gestalt des neuen Finanzierungssystems beeinflusst, das in der Sitzung des Rats für Steuer- und Finanzpolitik vom 23. September 1996 verabschiedet wurde und für die Periode 1997-2001 Geltung besitzt. Der Ratsbeschluß fand seinerseits Niederschlag in drei Ende Dezember 1996 verabschiedeten Gesetzen.⁶¹ Das neue System enthält drei grundlegende Neuerungen, deren Zusammenspiel zu einer Erhöhung der steuerlichen Mitverantwortung der Autonomen Gemeinschaften führen soll: 1) die Erweiterung des Anteils der Autonomen Gemeinschaften an den in ihrem jeweiligen Territorium eingezogenen

58 Organgesetze 4 (Kanarische Inseln) und 5 (Aragonien) vom 30. Dezember 1996.

59 In der Vergangenheit wurde bereits im Fall der Autonomiestatute von Andalusien und Valencia der Begriff »Nationalität« verankert, was bei den baskischen und katalanischen Nationalisten auf heftige Kritik stieß.

60 Vgl. *El País* v. 24.12.1996 und 21.1.1997.

61 Diese Gesetze sind: 1) das Organgesetz (*Ley Orgánica 3/1996*) vom 27. Dezember 1996 zur teilweisen Modifizierung des Organgesetzes über die Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften (LOFCA), 2) das Gesetz über den Staatshaushalt von 1997 (*Ley 12/1996* vom 30. Dezember) und 3) das Gesetz über die Abtretung staatlicher Steuern an die Autonomen Gemeinschaften (*Ley 14/1996* vom 30. Dezember 1996).

Erträgen der Einkommenssteuer von bislang 15% auf 30%; 2) die Abschaffung bzw. Neutralisierung der Höchstgrenzen bei den Einnahmen der Autonomen Gemeinschaften aus dieser Steuer, die im vorherigen Finanzierungssystem vorhanden waren, um zu verhindern, daß Autonome Gemeinschaften mit größerer Steueranstrengung (*esfuerzo fiscal*) eine unverhältnismäßig hohe Beteiligung an den Steuererträgen erhalten; und 3) die Möglichkeit für die Autonomen Gemeinschaften, per Gesetz die Einkommenssteuer in ihrem Territorium zu erhöhen oder zu senken (in beiden Fällen innerhalb gewisser Grenzen).

Bereits nach Bekanntwerden der finanziellen Inhalte des Paktes zwischen PP und CiU wurde die Frage des Finanzierungssystems der Autonomen Gemeinschaften zum Spielball parteipolitischer Auseinandersetzungen. Wie nie zuvor in der Geschichte des Autonomiestaates steht heute dieses Thema im Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzungen zwischen den beiden großen gesamtspanischen Parteien. So haben die vom PSOE geführten Autonomen Gemeinschaften Andalusien, Extremadura und Kastilien-León in der genannten Sitzung des Rats für Steuer- und Finanzpolitik gegen das neue Finanzierungssystem gestimmt. Außerdem wurde im Januar 1997 von der Regierung Extremaduras vor dem Verfassungsgericht Verfassungsklage gegen zwei das Finanzierungssystem implementierende staatliche Gesetze (vgl. Anm. 61) angestrengt. Die Regierung Andalusiens und das andalusische Parlament sind mit weiteren Verfassungsklagen diesem Beispiel gefolgt, abgesehen davon, daß in dieser für den PSOE so emblematischen Region die Finanzierung der Autonomie bei den Kundgebungen aller Parteien zum Autonomie-Feiertag (28. Februar) das beherrschende Thema bildete.

Auch wenn die dem neuen Finanzierungssystem inhärenten Probleme dem PSOE für seine politische Oppositionsstrategie gegenüber der PP-Regierung ein »gutes Geschütz« liefern, wäre die Reduzierung des Streitiges um die Finanzen auf einen Parteienkonflikt zwischen dem PP und dem PSOE eine unzutreffende Simplifizierung der Realität. Denn auch innerhalb des PSOE gibt es Befürworter (die katalanischen Sozialisten) des neuen Finanzierungssystems, und außerdem hatten vor der Entscheidung des Rats für Steuer- und Finanzpolitik auch einige der vom PP regierten Autonomen Gemeinschaften (Galicien, Kastilien-León) gegenüber diesem System ihre Bedenken erhoben. Worum es im Grunde genommen geht, ist der Interessengegensatz zwischen den wohlhabenden (v.a. Katalonien) und den relativ weniger entwickelten Autonomen Gemeinschaften. Letztere kommen aufgrund ihrer Berechnungen über die voraussichtlichen Wirkungen des neuen Finanzierungssystems zu dem Ergebnis, daß zwar alle Autonomen Gemeinschaften insgesamt gesehen mehr finanzielle Ressourcen erhalten werden, die reicheren unter ihnen aber von einer wesentlich umfangreicheren Erhöhung profitieren werden als die ärmeren.

Nach Ansicht zahlreicher Experten des Steuerrechts und Finanzwesens birgt das neue Finanzierungssystem zumindest drei große Probleme in sich. Erstens, und darauf zielen auch die Argumente der weniger entwickelten Regionen ab, kann das Zusammenspiel der drei wesentlichen Neuerungen des Systems (vor allem der Wegfall der genannten Höchstgrenzen) zu einer Entwicklung führen, die mit dem Prinzip der interterritorialen Solidarität nicht vereinbar ist, ein Prinzip, das die Verfassung dem Autonomieprinzip als »Gegenstück« zugeordnet hat und das auch gerade im Bereich der Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften Gültigkeit besitzt. Zweitens kann die Möglichkeit der Autonomen Gemeinschaften, durch Gesetz die Höhe der Einkommensteuer in ihrem Territorium zu erhöhen bzw. zu reduzieren – die deutschen Länderparlamente können dies aus guten Gründen nicht –, zur Entstehung von »Steuerparadiesen« und einer steuerrechtlichen Ungleichbehandlung der Bürger führen, welche die steuerliche Einheit (*unidad fiscal*) des spanischen Territoriums und den Gleichheitsgrundsatz (Art. 139 der Verfassung) verletzen. Schließlich ist die globale Erhöhung der Einnahmen der Autonomen Gemeinschaften im neuen Finanzierungssystem mit einer Erhöhung der staatlichen Ausgaben verbunden, was die Erfüllung des Konvergenzkriteriums Kontrolle des Haushaltsdefizits und folglich den Eintritt Spaniens in die Endstufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion gefährden kann.

Rein »kosmetischer« Natur sind die bislang vollzogenen bzw. geplanten Reformen im Bereich der »peripheren Verwaltung« des Staates und bei der Beteiligung der Autonomen Gemeinschaften am Entscheidungsprozeß über Angelegenheiten der Europäischen Union.

Die unter dem Leitmotiv »Reduzierung des Staates« stehende Vereinfachung der »peripheren Staatsverwaltung« auf Provinzebene war im Wahlkampf 1996 ein Versprechen des PP.⁶² Andererseits bildete die Abschaffung der in den spanischen Provinzen als Vertreter der Zentralregierung existierenden und für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung zuständigen Zivilgouverneure (*Gobernadores Civiles*) stets eine klassische Forderung des Katalanismus. Das Gesetz vom 14. April 1997 (*Ley 6/1997*) über die Organisation und Funktionsweise der Allgemeinen Staatsverwaltung (*Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*) ersetzte die Zivilgouverneure durch »Unterdelegierte der Regierung« (*Subdelegados del Gobierno*). Anders als die Zivilgouver-

62 Ebenso wurde vom PP auch die Idee der *administración única* verfochten, ein von Manuel Fraga Iribarne 1994 unterbreiteter Vorschlag, der zur Vermeidung von Doppelstrukturen zwischen staatlicher und autonomer Verwaltung und in Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip empfiehlt, durch Übertragung oder Delegation weiterer staatlicher Kompetenzen die Verwaltung im Regelfall zu einer Zuständigkeit der Autonomen Gemeinschaften werden zu lassen. Ohne Zweifel hatte Fraga Iribarne, der neuerdings für die Entwicklung des Autonomiestaates nach dem Modell des kooperativen Föderalismus eintritt, dabei die deutschen Länder im Kopf, die laut GG – von wenigen Fällen abgesehen – grundsätzlich für die Verwaltung zuständig sind.

neure haben sie keine politischen Funktionen mehr, sondern sind mit reinen Verwaltungsaufgaben betraute Karrierebeamte, die dem Repräsentanten der Staatsregierung (*Delegado del Gobierno*) in der betreffenden Autonomen Gemeinschaft unterstellt sind. Aber einem internen Bericht des Ministeriums für öffentliche Verwaltungen ist zu entnehmen, daß nach Inkrafttreten des Gesetzes auf dem Weg der Kompetenzdelegation die Unterdelegierten praktisch wieder die gleichen Zuständigkeiten besitzen sollen wie die Zivilgouverneure.⁶³ Demselben Bericht zufolge scheinen auch die Realisierungsmöglichkeiten der Verwaltungsvereinfachung hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückzubleiben, denn bei einer großen Zahl von Fällen werden die peripheren Verwaltungseinheiten der Ministerien oder anderer Institutionen der Zentralregierung als nicht in die jeweilige Regierungsdelegation integrierbar angesehen.

Von den relativ umfangreichen Mitspracherechten der deutschen Länder bei der Willensbildung des Bundes in Europa-Angelegenheiten, wie sie in Artikel 23 des Grundgesetzes und der hierzu erlassenen Gesetzgebung festgelegt sind, bleibt die dementsprechende Partizipation der Autonomen Gemeinschaften auch nach den jüngsten Neuerungen unter der PP-Regierung noch weit entfernt.⁶⁴ Am 20. September 1996 wurde ein Dekret (*Real Decreto 2105/1996*) erlassen, das in der Ständigen Vertretung Spaniens vor der Europäischen Union einen Beauftragten der Autonomen Gemeinschaften vorsieht, der allerdings nur Befugnisse im Bereich der Informationsbeschaffung und -weiterleitung hat. Das Gesetz vom 13. März 1997 (*Ley 2/1997*) über die Konferenz für Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaften, die als multilaterales Kooperationsorgan zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften bereits seit Ende 1988 existiert, bringt lediglich eine formale Änderung (die Konferenz hat jetzt eine gesetzliche Grundlage), inhaltlich aber ist der Gesetzestext mit der bislang bestehenden Regelung weitgehend identisch.⁶⁵ Das einzige Novum ist eine auf Antrag der katalanischen Nationalisten eingefügte neue Zusatzbestimmung, welche erneut ihre Vorliebe für bilaterale anstelle multilateraler Beziehungen zwischen dem Staat und Katalonien verrät.⁶⁶

63 Vgl. *El País* v. 3.2.1997.

64 Zu diesem Aspekt siehe Instituto Vasco de Administración Pública (Hg.): *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, 2 Bde., Bilbao 1996.

65 *Acuerdo de 29 de octubre de 1992 de institucionalización de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (Resolución de 4 de octubre de 1993 de la Subsecretaría de la Presidencia del Gobierno)*.

66 In der Zusatzbestimmung ist festgelegt, daß Instrumente der bilateralen Kooperation zum Einsatz kommen sollen, sofern Fragen auftauchen, »die ausschließlich eine Autonome Gemeinschaft betreffen oder angesichts des *speziellen Autonomiecharakters* der Autonomen Gemeinschaft für diese eine besondere Relevanz haben«.

Bei der Senatsreform bestehen vor allem zwei Schwierigkeiten. Zum einen verlangen die katalanischen und baskischen Nationalisten, daß den drei historischen Nationalitäten im künftigen Senat ausdrücklich ein Sonderstatus eingeräumt wird, was aber auf die Ablehnung der anderen Autonomen Gemeinschaften stößt. Zum anderen herrscht Uneinigkeit bei der Frage des künftigen Wahlverfahrens der Senatoren.⁶⁷ Die CiU plädiert für eine ausschließliche Wahl der Senatoren durch die autonomen Parlamente, wobei die Zahl der auf die jeweilige Autonome Gemeinschaft entfallenden Senatoren sich nach der Fläche und Bevölkerung richten soll. Der PP will das gegenwärtige Doppelsystem (vgl. Anm. 48) beibehalten, den Anteil der von den autonomen Parlamenten bestellten Senatoren allerdings erhöhen. Der PSOE nimmt eine vermittelnde Position ein.

Die Schaffung eines für alle Autonomen Gemeinschaften akzeptierbaren Konsenses beim Finanzierungssystem, der für den »inneren Frieden« bzw. die Stabilität des Autonomiestaates eine unabdingbare Voraussetzung bildet, und die Reform des Senates zu einer echten Kammer der Autonomen Gemeinschaften, die als entscheidender »Qualitätssprung« die Verankerung des Autonomiestaates in der Familie der föderal strukturierten und funktionierenden Systeme endgültig verfestigen wird, sind die beiden »großen Aufgaben«, die sich für den Rest der Legislaturperiode der PP-Regierung im Bereich der Autonomiepolitik stellen. Die Lösung beider Aufgaben ist für das spanische Staatswesen von vitaler Bedeutung und verlangt einen umfassenden Konsens zwischen allen politisch relevanten Kräften. In ganz besonderem Maße wird hierbei aber die Verständigung zwischen den beiden großen gesamtspanischen Parteien zu einem unumgänglichen Erfordernis. Die bisherige Geschichte des Autonomiestaates hat schon zweimal gezeigt, daß sich diese Strategie im großen und ganzen bewährt hat.

67 Vgl. *El País* vom 19. Januar 1997.