

Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen 29

Rainer Glagow (Hrsg.)
Spanien und Europa

ISBN 3 - 88795 - 230 - 8
© 2001 Hanna-Seidel-Stiftung e.V., München
Akademie für Politik und Zeitgeschehen
Verantwortlich: Dr. Reinhard C. Meier-Walser (Chefredakteur)

Redaktion:
Wolfgang D. Eitrich M.A. (Redaktionsleiter)
Barbara Fürbeth M.A. (stv. Redaktionsleiterin)
Christa Frankenhauser (Redaktionsassistentin)

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form
(durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren)
ohne schriftliche Genehmigung der Redaktion reproduziert
oder unter Verwendung elektronischer Systeme
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Inhaltsverzeichnis

<i>Rainer Glagow</i> Einführung.....	5
<i>Antonio Jiménez Blanco</i> Zur Situation der autonomen Gemeinschaften in Spanien.....	11
<i>Ingo Friedrich</i> Europa der Regionen – auch im 21. Jahrhundert?	17
<i>Jaime Ignacio del Burgo</i> Basken und Katalanen: Wie viele Spanien gibt es?	21
<i>Martin Ibler</i> Regiones Autónomas und deutscher Föderalismus – Gemeinsamkeiten und Unterschiede.....	29
<i>Klaus Adomeit</i> Spanien und Deutschland – verschiedene Rechtsordnungen auf europäischer Ebene?.....	43
<i>José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra</i> Kohäsionsfonds und Osterweiterung	51
<i>Nuño Aguirre de Cárcer</i> Spanien als Vermittler zwischen der Europäischen Union und den arabischen Ländern.....	55
<i>Ignacio Sotelo</i> Die Zukunft der PSOE	59
Autorenverzeichnis.....	73

Martin Ibler

Regiones Autónomas und deutscher Föderalismus – Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Das Thema "Regiones Autónomas und deutscher Föderalismus – Gemeinsamkeiten und Unterschiede" zeigt schon durch seine Formulierung: Es geht nicht um einen allgemeinen Vergleich zwischen Regionalismus und Föderalismus.¹ Die konkretere Bezeichnung hilft vielmehr vermeiden, Regionalismus vorschnell als bloße Dezentralisation der Staatsgewalt eines Staates, Föderalismus demgegenüber als System der Verteilung der Staatsgewalt auf eigenständige Staaten abzutun, und ebenso vermeidet sie, Regionalismus als bloßen Schritt auf dem Weg zum Bundesstaat zu deuten.² Schon im Begrifflichen aber widerstreben die "regiones autónomas" einerseits, "deutscher Föderalismus" andererseits einer Gleichsetzung. Um meine beiden Vergleichsobjekte noch schärfer herauszustellen, will ich vorab deutlich machen: Ich werde im Folgenden mit "deutschem Föderalismus" die Stellung der Bundesländer in der Bundesrepublik Deutschland verstehen und sie den Autonomen Gemeinschaften (Comunidades Autónomas) Spaniens gegenüberstellen. Ich ziehe es vor, mit der spanischen Verfassung von 1978 (Constitución Española, CE) von Autonomen Gemeinschaften statt von Regionen zu sprechen, weil so die begriffliche Anleihe an die kurzlebige Verfassung der II. Republik nicht überbetont³ wird. Diese hatte 1931 eine Gliederung Spaniens in einen Integralstaat und regiones autónomas erlaubt,⁴ während die Verfassung von 1978 nur einmal, in Art. 2, von "(Nationalitäten und) Regionen" spricht, sonst jedoch den Begriff "Comunidades Autónomas" wählt.⁵

1. Historische Grundlagen des deutschen Föderalismus und der Regionen Autónomas

Beide Staatsgliederungen, die Deutschlands in Bund und Länder, die Spaniens in Zentralgewalt und Autonome Gemeinschaften, mäßigen jeweils die Staatsmacht⁶ und sollen dies auch.

¹ Zu den vielen Erscheinungsformen und Fortentwicklungen von Regionalismus und Föderalismus vgl. z.B. Schütz, Roland: Der Staat 22, 1983, S.187 (194).

² Davor warnt auch z.B. Häberle, Peter: AöR 118, 1993, S.1 (22).

³ Zur Vorbildfunktion der Autonomiestatute Kataloniens und des Baskenlandes von 1932 für die heutigen Autonomiestatute vgl. Maria Jesús Montoro Chiner in: Fritz Ossenbühl (Hrsg.), Föderalismus und Regionalismus in Europa, 1990, S.167 (172 Fn.3); zu den Unterschieden in der Sache trotz der Vorbildfunktion der Verfassung von 1931 Cruz Villalón, Pedro: JöR, 1985, S.195 (198ff., 204, 209); Wendland, Kirsten: Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat?, 1998, S.73ff.

⁴ Die Spanische Verfassung von 1931 erlaubte allein historischen oder geografischen Regionen, sich auf Antrag als "Autonome Regionen" zu konstituieren; davon machten Katalonien und das Baskenland Gebrauch, vgl. Cruz Villalón, Pedro: JöR, 1985, S.195 (198); Schütz, Roland: Der Staat 22, 1983, S.187 (195 Fußn.16); Frohn, Hansgeorg: ÖZÖfRVR 34, 1983, S.47 (48).

⁵ Schütz, Roland: Der Staat 22, 1983, S.187 (197); zur Rechtsprechung des Spanischen Verfassungsgerichts zu Art. 2 CE in den Jahren 1981-1986 s. Pedro Cruz Villalón, in: López Pina (Hrsg.), Spanisches Verfassungsrecht, 1993, S.195 (198ff., 220ff.).

⁶ Maria Jesús Montoro Chiner (Fn.3), S.167 (195) sieht auch das politische Gewicht der zwei historischen Regionen mit überkommenen Autonomiebestrebungen geschwächt.

Hier wie dort darf man deshalb von einer vertikalen Gewaltenteilung sprechen.⁷ In beiden Staaten ist diese vertikale Gewaltenteilung in der Verfassung verankert,⁸ wenn auch in Deutschland klarer und stärker. Während Deutschland sich im Grundgesetz ausdrücklich als Bundesstaat qualifiziert und die sog. Ewigkeitsgarantie des Art. 79 III GG dies unabänderlich festschreibt,⁹ fehlt in der spanischen Verfassung eine verbindliche Festlegung auf eine vergleichbar bestimmte Staatsform.¹⁰ Ein näherer Vergleich darf aber nicht allein an verfassungsrechtlichen Formulierungen ansetzen, sondern muss dies schon an deren unterschiedlich gewachsenen geschichtlichen Fundamenten tun. Dann zeigt sich: Historisch hat die den Staat gliedernde vertikale Gewaltenteilung in Deutschland ganz andere politische Ursachen als in Spanien.

Die vertikal gewaltenteilende Gliederung Deutschlands in Bund und Länder, wenngleich heute längst für gut befunden, entstand zunächst fremdbestimmt. Die westlichen Siegermächte des Zweiten Weltkriegs wollten nach der Zerschlagung des Dritten Reichs einem Wiedererstarken deutscher Großmachtwünsche entgegenwirken. Dazu sollten fortan Länder deutsche Staatsgewalt hemmen.¹¹ Die Länder entstanden unter vorrangiger Berücksichtigung besatzungspolitischer Interessen, also ohne besonders viel Rücksicht auf historische Vorgänger oder geschichtlich gewachsene Volksgruppen und Gebietsgrenzen.¹² Eine wichtige Folge dieses historischen Grundes scheint mir bis heute zu sein, dass ein Zerfall der Bundesrepublik durch Freiheitswünsche der Bundesländer weder je ernsthaft zu fürchten war noch künftig zu befürchten ist, mag auch wirtschaftlich ein West-Ost- und ein Süd-Nord-Gefälle in Deutschland feststellbar sein.

Die gewaltenteilende Gliederung Spaniens durch die Comunidades Autónomas ist im Gegensatz zur deutschen Entwicklung selbstbestimmt. Das dezentralisierte Spanien wuchs aus einem schon bestehenden zentralistischen Staat – zugelassen und ausgelöst durch die Verfassung von 1978.¹³ Nach Jahrzehnten des Einheitsstaates unter der Herrschaft Francos ist die

⁷ Frohn, Hansgeorg: ÖZÖffRVR 34 (1983), S.47: "Dezentralisierung von Macht" als ein wesentliches politisches Element der nachfranquistischen Epoche Spaniens.

⁸ In Deutschland z.B. in Art. 20, 28, 30, 70ff., 83ff., 104a ff. GG; in Spanien z.B. in Art. 2 CE ("Die Verfassung beruht auf der unteilbaren Einheit der spanischen Nation, gemeinsames und unteilbares Vaterland aller Spanier, sie garantiert und anerkennt das Recht der Nationalitäten und Regionen, die es bilden, auf Autonomie und gegenseitige Solidarität."), Art. 137 CE ("Der Staat gliedert sich territorial in Gemeinden, Provinzen und die noch zu bildenden autonomen Gemeinschaften. All diese Einheiten verfügen über die Autonomie bei der Verwaltung ihrer jeweiligen Interessen."), Art. 143 CE ("1. In Ausübung des in Art. 2 anerkannten Rechts auf Selbstverwaltung können diejenigen Nachbarprovinzen, die gemeinsame historische, kulturelle und ökonomische Merkmale aufweisen – daneben die Inselterritorien und die Provinzen mit regionaler historischer Einheit – ihre eigene Regierung [autogobierno] erlangen und autonome Gemeinschaften, entsprechend den Vorschriften dieses Verfassungsartikels und entsprechend den einzelnen Autonomiestatuten, bilden."), Art. 161 Abs. 1 lit c CE (Der Eid des Königs umfasst "die Achtung vor den Rechten der Autonomen Gemeinschaften").

⁹ Viele weitere Vorschriften des GG formen den bundesstaatlichen Staatsaufbau, z.B. Art. 24, 28, 30ff., 50ff., 70ff., 83ff., 92ff., 104a ff. GG.

¹⁰ Cruz Villalón, Pedro: JöR, 1985, S.195 (197f.); Schütz, Roland: Der Staat 22, 1983, S.187 (195). Allerdings verbietet Art. 145 Abs.1 CE eine "Föderation der Autonomen Gemeinschaften", dazu Frohn, Hansgeorg: ÖZÖffRVR 34, 1983, S.47 (56 Fußn.42).

¹¹ Maurer, Hartmut: Staatsrecht, 1999, §3 Rdnr.23. Zudem wollten die Alliierten durch eine föderalistisch geprägte Finanzverfassung eine starke Zentralgewalt des Bundes verhindern, vgl. ebd., §21 Rdnr.37.

¹² Vgl. z.B. ebd., §3 Rdnr.11.

¹³ Cruz Villalón, Pedro: JöR, 1985, S.195 (199f.); Maria Jesús Montoro Chiner (Fn.3), S.167 (174); Schütz, Roland: Der Staat 22, 1983, S.187 (194).

neue gewaltenteilende territoriale Gliederung Spaniens vor allem ein Zugeständnis an historisch gewachsene Volksgruppen und deren Gebietsgrenzen, mit dem Ziel, den spanischen Staat als Einheit zu bewahren und sein Auseinanderfallen zu verhindern.¹⁴ Anders als bei den deutschen Bundesländern ist in Spanien ein Wegdriften und Wegdriftenwollen einiger Autonomer Gemeinschaften – nicht nur des Baskenlandes¹⁵ – vom spanischen Staat zu spüren, jedenfalls bei den wirtschaftlich reicheren Regionen. Ich spüre es etwa, wenn ich sehe, mit welcher Kraft die kastilische Sprache in Katalonien durch das Catalán verdrängt wird, wenn die Orts- und Straßennamen hier nach einer Periode der Zweisprachigkeit jetzt nur noch in Katalanisch erscheinen, wenn Spanisch (Kastilisch) in den Grundschulen Kataloniens nur noch als erste Fremdsprache unterrichtet wird, wenn an mancher Universität Hochschullehrer gehalten sind, möglichst in Catalán zu lehren,¹⁶ und wenn der Spanier, der beim katalanischen Bäcker sein Brot auf Kastilisch bestellt, widerwilliger bedient wird als der ausländische Tourist, dem meist nur kastilische Worte bekannt sind.¹⁷ Andererseits haben die meisten der Autonomen Gemeinschaften außerhalb Kataloniens, Galiziens und des Baskenlandes weder diesen vergleichbar starke eigene Wurzeln noch eine Wirtschaftskraft, die der Kataloniens und des Baskenlands entspräche, sodass man gelegentlich diese anderen Autonomen Gemeinschaften als "künstlich errichtet" statt als historisch gewachsen bezeichnet.¹⁸

Es prägt die Selbstbestimmtheit der Gliederung Spaniens, dass sie, anders als die Deutschlands, nicht von Beginn an fest vorbestimmt war: Die Vorgaben der spanischen Verfassung zum Verhältnis Zentralgewalt – autonome Gemeinschaften sind vergleichsweise vage,¹⁹ ein Ergebnis der "Konsenspolitik"²⁰ beim friedlichen Übergang vom Franco-Staat zur Demokratie. Sie erlauben einen territorialen Umbau des Staates²¹ und dabei eine fortschreitende Änderung des Verhältnisses Zentralgewalt – Autonome Gemeinschaften.²² Die Verfassung hat die Gliederung in Autonomien also nicht selbst vorgenommen, sondern nur ermöglicht²³ und den

¹⁴ Eindrucksvoll Kirsten Wendland (Fn.3), S.68ff.; Maria Jesús Montoro Chiner (Fn.3), S.167 (178). Zu der Vielfalt von Zielen Cruz Villalón, Pedro: JöR, 1985, S.195 (212); zur politisch notwendig gewordenen Geste gegenüber Katalonien vgl. ders.: JöR, 1985, S.209f. Vgl. aber auch Frohn, Hansgeorg: ÖZÖffRVR 34, 1983, S.47 (54), der darauf hinweist, dass die verfassungsgebenden Instanzen immer wieder bemüht waren, das föderale Element gegen die auf die "Wahrung der Einheit der spanischen Nation" verpflichtete Armee zu vertreten.

¹⁵ Schütz, Roland: Der Staat 22, 1983, S.187 (194).

¹⁶ Demgegenüber spricht Maria Jesús Montoro Chiner (Fn.3), S.167 (178) von einer "Normalisierung des Sprachgebrauchs ... besonders in Katalonien".

¹⁷ In Valencia sehe ich ebenfalls Ansätze dieser Entwicklung, mit der Besonderheit, dass dort oft noch betont wird, wie eigenständig das Valencianische auch gegenüber dem Katalanischen sei. Vgl. dazu auch Cruz Villalón, Pedro: JöR, 1985, S.195 (235).

¹⁸ Z.B. Maria Jesús Montoro Chiner (Fn.3), S.167 (178).

¹⁹ Vgl. z.B. Cruz Villalón, Pedro: JöR, 1985, S.195 (239).

²⁰ Schütz, Roland: Der Staat 22, 1983, S.187 (198); zu den Gründen dieser Unschärfe vgl. auch Cruz Villalón, Pedro: JöR, 1985, S.195 (212). Zur Fortsetzung dieser Konsenspolitik bei der Schaffung der autonomen Gemeinschaften s. ders.: JöR, 1985, S.213.

²¹ Maria Jesús Montoro Chiner (Fn.3), S.167 (171).

²² Art.148.2 CE: "Nach 5 Jahren können die autonomen Gemeinschaften durch die Reform ihrer Statuten nach und nach entsprechend Art. 149 ihre Kompetenzen erweitern."; Art.151 CE: "Es ist nicht nötig, im Sinne des Art.148.2 fünf Jahre verstreichen zu lassen, wenn ..." Dazu Schütz, Roland: Der Staat 22, 1983, S.187 (195f.); Maria Jesús Montoro Chiner (Fn.3), S.167 (170).

²³ Cruz Villalón, Pedro: JöR, 1985, S.195 (239).

Prozess dazu²⁴ verfassungsrechtlich gebilligt. Verstärkt wird dieser prozesshafte Wesenszug dadurch, dass die Änderungen des Verhältnisses Zentralgewalt – Autonome Gemeinschaften von autonomer Gemeinschaft zu autonomer Gemeinschaft verschieden ausfallen dürfen.²⁵ Die Spanische Verfassung bevorzugt die historischen Regionen des Baskenlandes, Kataloniens und Galiziens²⁶ und sieht für die übrigen Autonomiekandidaten etwas abweichende Lösungen vor – abweichend im Verfahren,²⁷ im zeitlichen Ablauf und, falls gewünscht, auch im Inhalt,²⁸ nämlich mit geringerer Kompetenzfülle.²⁹ Immerhin sind heute die 17 Autonomen Gemeinschaften³⁰ alle mit politischer (d.h. nicht nur administrativer) Autonomie ausgestattet; ihre Kompetenzen unterscheiden sich allein quantitativ und vielleicht nur noch vorübergehend.³¹ Eine weitere Besonderheit der spanischen Lösung gegenüber dem deutschen Föderalismus ist, dass neben der Gliederung in Autonome Gemeinschaften die alte Unterteilung des spanischen Zentralstaats in 50 Provinzen fortbesteht.³²

2. Die Rechtscharaktere der Bundesländer und der Comunidades Autónomas

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein aus Staaten zusammengewachsener Staat. Die deutschen Länder sind souverän, sie hatten und haben selbst eine eigene Staatlichkeit.³³ Das Grundgesetz selbst schreibt dies ausdrücklich fest: Es bestimmt in Art. 28 Abs. 1, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen muss. Die Länder haben eine eigene Verfassung,³⁴ ein eigenes Parlament, eigene Verwaltungen und eine eigene Gerichtsbarkeit, fast alle³⁵ sogar ein eigenes Landesverfassungsgericht. Das Grundgesetz bewahrt den Ländern überdies die Kompetenz (mit Zustimmung der Bundesregierung), völkerrechtliche Verträge zu schließen in Sachgebieten, in denen die Länder gesetzgebungsbefugt sind (Art. 32 Abs. 3 GG).

²⁴ Frohn, Hansgeorg: ÖZÖffRVR 34, 1983, S.47 (52f. m.w.Nw.); Maria Jesús Montoro Chiner (Fn.3), S.167 (171).

²⁵ Cruz Villalón, Pedro: JöR, 1985, S.195 (200f.).

²⁶ Dazu Cruz Villalón, Pedro: JöR, 1985, S.195 (206ff.); zur Bevorzugung des Baskenlandes und Kataloniens auch vor Galizien s. ders.: JöR, 1985, S.213.

²⁷ Maria Jesús Montoro Chiner (Fn.3), S.167 (175).

²⁸ Näher Schütz, Roland: Der Staat 22, 1983, S.187 (198ff.). Dazu, ob der Autonomieprozess auch wieder rückgängig gemacht werden könnte: Cruz Villalón, Pedro: JöR, 1985, S.195 (200 – ablehnend).

²⁹ Maria Jesús Montoro Chiner (Fn.3), S.167 (179f.).

³⁰ Drei "historisch gewachsene" bzw. "geborene" und 14 "künstlich errichtete" bzw. "gekorene" Autonome Gemeinschaften, s. z.B. Maria Jesús Montoro Chiner (Fn.3), S.167 (178).

³¹ Sog. "kompetenzielle Ungleichheit", "kompetenzielle Asymmetrie" oder "asymmetrischer Föderalismus" der Autonomen Gemeinschaften, vgl. Kirsten Wendland (Fn.3), S.178, 246 Fußn.1165; Cruz Villalón, Pedro: JöR, 1985, S.195 (234); Maria Jesús Montoro Chiner (Fn.3), S.167 (180f.).

³² Vgl. dazu z.B. Frohn, Hansgeorg: ÖZÖffRVR 34, 1983, S.47 (58f.); Maria Jesús Montoro Chiner (Fn.3), S.167 (180); Kirsten Wendland (Fn.3), S.164ff., 181.

³³ Vgl. Tettinger, Peter J., in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.2, 4. Aufl. 2000, Art.28 Rdnr.3.

³⁴ Zum Recht zur Verfassungsgebung als Merkmal eines Gliedstaats im Bundesstaat s. z.B. Schütz, Roland: Der Staat 22, 1983, S.187 (195).

³⁵ Ausnahme: Schleswig-Holstein.

Auch die Comunidades Autónomas verfügen über eigene gesetzgebende Parlamente,³⁶ die jeweils neben dem spanischen Parlament stehen. Anders als in Deutschland ist dies in Spanien aber nicht ausdrücklich in der Verfassung niedergelegt. Nach der spanischen Verfassung hätte der spanische Gesetzgeber theoretisch eine Autonome Gemeinschaft zulassen können, die lediglich Verwaltungsorgane besitzt.³⁷ Allein von dem Autonomiestatut jeder Autonomen Gemeinschaft hängt es ab, ob die jeweilige Gemeinschaft ein Parlament erhält. Autonomiestatuten sind jedoch keine Staatsverfassungen, sondern nur besondere Gesetze (*Leyes orgánicas*) des spanischen Parlaments (*Cortes Generales*).³⁸ Die Autonomen Gemeinschaften sind also nicht "statutautonom".³⁹ Sie verfügen nur über eine abgeleitete Souveränität. Ihre Rechtsstellung ergibt sich aus der Spanischen Staatsverfassung und aus dem vom spanischen Staat gebilligten Autonomiestatut, die zusammen "Block der Verfassungsmäßigkeit" heißen.⁴⁰ Die Autonomen Gemeinschaften haben zudem keine Verfassungsgerichte, ja nicht einmal eigene Gerichte, weil die Gerichtsbarkeit in Spanien allein Angelegenheit der Zentralgewalt ist.

Man wird im Ergebnis die Comunidades Autónomas, anders als die deutschen Bundesländer, nicht als eigenständige Staaten ansehen dürfen. Diese schlagwortartige Einstufung ist aber zu pauschal, als dass sie zu einem wirklich aussagekräftigen Vergleich dieser politischen Gebietskörperschaften beitragen könnte. Ein Vergleich sollte deshalb an konkreteren Merkmalen ansetzen, die sich aus dem Verhältnis der jeweiligen Untergliederung zum Gesamtstaat herleiten lassen.

3. Fünf Vergleichskriterien als Auswahl

Die Stellung der deutschen Länder gegenüber dem Bund und die der Autonomen Gemeinschaften gegenüber der spanischen Zentralgewalt kann konkreter vor allem⁴¹ anhand einer Auswahl von fünf Merkmalen verglichen werden:

- erstens anhand der jeweiligen Verteilung der Staatsgewalt auf Legislative, Exekutive und Jurisdiktion,
- zweitens anhand der Mitwirkungsmöglichkeit der jeweiligen Untergliederungen am Staatshandeln der Zentralgewalt,
- drittens anhand der Möglichkeit des Zentralstaates, im Aufsichtsweg auf das Handeln der Glieder Einfluss zu nehmen,
- viertens anhand der Verteilung der Staatsfinanzen und
- fünftens am Gerichtsschutz der Untergliederungen gegenüber dem Zentralstaat. Ich werde auf diese Vergleichsmerkmale hier allerdings nur wenige Schlaglichter werfen können.

³⁶ Mit unterschiedlichen Namen: "Parlamento" (Galizien, Baskenland, Navarra, Katalonien, Balearn, Andalusien); "Asamblea Regional" (Madrid, Extremadura, Kantabrien, Murcia); "Cortes" (Aragonien, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Valencia); "Diputación General" (La Rioja); "Junta General" (Asturien), vgl. Kirsten Wendland (Fn.3), S.139f.

³⁷ Cruz Villalón, Pedro: JöR, 1985, S.195 (202f., 206 unter Hinweis auf Art.146 und 147 CE und in Abgrenzung zu denjenigen Autonomen Gemeinschaften, die dem Art.148 Abs.2 CE unterfallen).

³⁸ Vgl. Cruz Villalón, Pedro: JöR, 1985, S.195 (206, bezogen auf den "langsameren Weg zur Autonomie" nach Art.143 CE).

³⁹ Kirsten Wendland (Fn.3), S.154.

⁴⁰ Maria Jesús Montoro Chiner (Fn.3), S.167 (179).

⁴¹ Zu weiteren Vergleichskriterien s. z.B. Kirsten Wendland (Fn.3), S.138, 155ff., 158ff.: Gesetzgebungsorgane, Gesetzgebungsverfahren, Exekutivorgane, Organisationshoheit.

3.1 Grundsätze der Verteilung der Staatsgewalt in Deutschland und Spanien

3.1.1 Allgemeine Grundsätze

Für Deutschland stellt das Grundgesetz in Art. 30 eindeutig klar, dass der Bund nur dort Kompetenzen besitzt, wo das Grundgesetz sie ihm ausdrücklich einräumt, und dass im Übrigen die Länder zuständig sind. Diese länderfreundliche Regel wird noch einmal speziell für die Gesetzgebung in Art. 70 und für die Verwaltung in Art. 83 wiederholt und in unterschiedlichem Ausmaß verfeinert. Für Deutschland gilt danach der "Grundsatz der Länderzuständigkeit", wobei die Zuständigkeiten im Bereich der Gesetzgebung und im Bereich der Verwaltung nicht deckungsgleich sind.

Für Spanien kann man gerade umgekehrt von einer Kompetenzvermutung für die spanische Zentralgewalt sprechen.⁴² Die spanische Verfassung enthält einen Katalog von Sachgebieten, die zur ausschließlichen Zuständigkeit der Zentralgewalt zählen (Art. 149 Abs. 1 CE), und sie bestimmt daneben, dass die nicht ausdrücklich dem Staat zugeordneten Materien von der Autonomen Gemeinschaft im Autonomiestatut übernommen werden können (Art. 149 Abs. 3 S. 1 CE).⁴³ Aber all jene Materien, die weder von vornherein dem Staat zugewiesen noch in ein Autonomiestatut aufgenommen sind, stehen dem Staat zu (sog. doppelte Residualklausel).⁴⁴ Diese zentralstaatsfreundliche Regelung kompliziert die Kompetenzverteilung dadurch, dass die Autonomen Gemeinschaften unterschiedlich viele und unterschiedlich weit reichende Kompetenzen übernehmen können und übernommen haben. Darin liegt ein weiterer deutlicher Unterschied zwischen den Autonomen Gemeinschaften und den deutschen Bundesländern. Immerhin enthält die spanische Verfassung (in Art. 150 CE) noch die Möglichkeit, dass der Staat bestehende Unterschiede zwischen den Autonomen Gemeinschaften durch Übertragung weiterer Kompetenzen harmonisiert, ohne dass dazu die Verfassung oder die Autonomiestatute geändert werden müssten.⁴⁵

Die Kompetenzregeln der spanischen Verfassung trennen außerdem nicht in gleicher Weise wie das Grundgesetz systematisch nach den Staatsfunktionen Gesetzgebung und Verwaltung.⁴⁶ Doch ist auch der spanischen Verfassung diese Trennung zwischen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen bekannt, sodass sich eine solche Differenzierung zum Zweck des Vergleichs anbietet.

3.1.2 Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen

Für die Gesetzgebung in Deutschland wiederholt das Grundgesetz für die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern die Grundregel des Art. 30, derzufolge im Zweifel die Länder zuständig sind, in Art. 70 noch einmal ausdrücklich: "Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, so weit dieses Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht." Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist also vom System her als Ausnahmefall gedacht, die der Länder als Regelfall. Tatsächlich aber weist das Grundgesetz in den fol-

⁴² Vgl. Frohn, Hansgeorg: ÖZöfRVR 34, 1983, S.47 (61).

⁴³ Überdies enthält die Verfassung einen Katalog von Materien, welche eine autonome Gemeinschaft übernehmen kann, aber nicht muss (Art.147 Abs.2, Buchstabe d, Art.148 Abs.1 CE).

⁴⁴ Kirsten Wendland (Fn.3), S.103.

⁴⁵ Ebd., S.104f., 121ff.

⁴⁶ Ebd., S.107f.

genden Verfassungsartikeln dem Bund in so vielen Materien die Gesetzgebungskompetenz zu, dass die Gesetzgebung in der Praxis überwiegend beim Bund liegt. Allerdings sind die Sachgebiete der Bundesgesetzgebungskompetenzen zum Schutz der Eigenstaatlichkeit der deutschen Bundesländer auf drei Kompetenzarten verteilt. Es gibt Sachbereiche, für die allein der Bund Gesetze erlassen darf (sog. ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes), ferner Sachmaterien, in denen dem Bund die sog. konkurrierende Gesetzgebungskompetenz gebührt, und Materien, in denen ihm nur eine Rahmengesetzgebung zusteht. In den Materien der ausschließlichen Bundesgesetzgebungskompetenz (z.B. der Verteidigung, des Passwesens und des Luftverkehrs) ist den Ländern jede Gesetzgebung versagt. Bei Materien der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz (beispielsweise dem Zivilrecht, Strafrecht, Wirtschaftsrecht, Arbeitsrecht, neuerdings auch dem Gentechnikrecht und der Staatshaftung) sind die Länder zur Gesetzgebung nur befugt, sofern der Bund von seiner Rechtsetzungskompetenz keinen Gebrauch macht. Zur Stärkung der Länder hat eine Verfassungsänderung von 1994 die Möglichkeit des Bundes begrenzt, die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz beliebig in Anspruch zu nehmen.⁴⁷ In Materien der dritten Art von Bundesgesetzgebungskompetenz, der sog. Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes (z.B. für das Beamtenrecht, das Hochschulrecht und das Naturschutzrecht), sind die Länder neben dem Bund gesetzgebungsbefugt; hier darf der Bund grundsätzlich aber nur Rahmenvorschriften erlassen, die dann von der Landesgesetzgebung ausgefüllt, d.h. präzisiert werden. Das Regel-Ausnahme-System des Grundgesetzes, das für die Gesetzgebung so viele Ausnahmekompetenzen zu Gunsten des Bundes schafft, führt dazu, dass den Ländern vergleichsweise wenige Materien zur alleinigen Landesgesetzgebung verbleiben, immerhin aber so wichtige wie etwa das Polizeirecht, das Kommunalrecht und das Kulturverwaltungsrecht.

Auch in Spanien sind die Gesetzgebungsbefugnisse auf den Staat und die Autonomen Gemeinschaften verteilt. Das schon skizzierte, im Kern zentralstaatsfreundliche Kompetenzsystem der spanischen Verfassung zeigt: Ähnlich wie in Deutschland gibt es verschiedene Kompetenzarten, eine ausschließliche Kompetenz des spanischen Staats und eine ausschließliche Kompetenz der Autonomen Gemeinschaften.⁴⁸ Zur ausschließlichen des Staates gehören z.B. die Verteidigung, das Strafrecht und die Justiz, zur ausschließlichen der Autonomen Gemeinschaften zählen z.B. der Tourismus, die Sozialhilfe und der Sport. Neben solchen ausschließlichen Kompetenzen gibt es eine der deutschen Rahmengesetzgebungskompetenz ähnelnde⁴⁹ Grundlagengesetzgebungskompetenz des Staates (competencia de legislación básica), die durch die entsprechende Kompetenz der Autonomen Gemeinschaft zur Weiterentwicklung (competencia de desarrollo legislativo) ergänzt wird⁵⁰, z.B. für den Umweltschutz, für Presse, Radio und Fernsehen. Als "Rahmengesetz" bezeichnet die spanische Lehre allerdings einen besonderen Gesetzestyp, mit dem der Staat nach Art. 150 Abs. 1 und 2 CE den Autonomen Gemeinschaften ohne Verfassungsänderung Teile seiner Gesetzgebungsbefugnis überlässt.⁵¹ Schließlich erlaubt Art. 150 Abs. 3 CE in engen Ausnahmen dem Staat sog. "Harmonisierungsgesetze" (leyes de armonización), die um einer gewissen Einheitlichkeit im spanischen

⁴⁷ Änderung des Art.72 Abs.2 GG durch G. v. 27.10.1994 (BGBl. I, S.3146).

⁴⁸ Wann von einer ausschließlichen Kompetenz gesprochen werden kann, ist allerdings umstritten, vgl. Kirsten Wendland (Fn.3), S.118f.

⁴⁹ Blanke, Hermann-Josef: Föderalismus und Integrationsgewalt, 1991, S.92. Allerdings gibt es in der spanischen Verfassung keine Entsprechung zu der im deutschen Recht für die Rahmengesetzgebungskompetenz vorgeschriebenen einheitssichernden Bedürfnisklausel (Art.75 I, 72 II GG), mag auch in Spanien die Einheitlichkeit die ratio legis der Grundlagengesetzgebungskompetenz sein, vgl. Kirsten Wendland (Fn.3), S.110.

⁵⁰ Kirsten Wendland (Fn.3), S.109 unter Hinweis auf z.B. Art.149 Abs.1 Nr.13, 17, 23 CE.

⁵¹ Vgl. ebd., S.121ff.

Staat willen Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaften durchbrechen können.⁵² Einen der deutschen konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz entsprechenden eigenen Kompetenztyp sieht die spanische Verfassung nicht vor, doch werden in der spanischen Rechtsprechung und Lehre Fälle solcher konkurrierender Gesetzgebungskompetenz erörtert.⁵³

Im Ergebnis wird man für die Gesetzgebungskompetenzen in Deutschland und in Spanien festhalten dürfen: Sie werden von der Verfassung zwar nach zwei rechtstechnisch ganz unterschiedlichen Systemen auf den Zentralstaat und die Untergliederungen verteilt: in Deutschland regelmäßige Zuständigkeit der Länder, in Spanien regelmäßige Zuständigkeit der Zentralgewalt. Immerhin liegt ungeachtet der anders lautenden deutschen Regel in Deutschland das praktische Schwergewicht der Gesetzgebung beim Bund. In Spanien wiederum wird man wegen des prozesshaften Charakters des Verhältnisses zwischen Zentralgewalt und Autonomen Gemeinschaften wohl auch künftig damit zu rechnen haben, dass die Autonomen Gemeinschaften versuchen werden, weitere Gesetzgebungskompetenzen zu übernehmen.⁵⁴ Auch die Typenbildungen der Gesetzgebungskompetenz in Deutschland und Spanien weichen voneinander ab, in der Sache aber finden sich – mit Ausnahme der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Deutschlands – ähnliche Kompetenztypen in beiden Rechtsordnungen.⁵⁵

3.1.3 Die Verteilung der Verwaltungskompetenzen

Bei den Verwaltungskompetenzen beschränke ich mich im Folgenden auf die Ausführung der Gesetze.

In Deutschland gilt für die Ausführung der Gesetze ebenfalls das Regel-Ausnahme-System (des Art. 30 GG), demzufolge die Länder zuständig sind, es sei denn, dass ausnahmsweise die Verfassung den Bund für zuständig erklärt. Anders als bei den Gesetzgebungskompetenzen wird diese Regel bei den Verwaltungskompetenzen nicht ausgehöhlt. Sie gilt ausnahmslos für die Ausführung der von den Ländern selbst erlassenen Gesetze. Für die Ausführung von Bundesgesetzen wird der Regel-Ausnahme-Mechanismus von der Verfassung in Art. 83 GG durch eine erstaunliche Anordnung präzisiert: "Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so weit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt." Diese selbst für Bundesstaaten ungewöhnliche Vorgabe für die Verwaltung stärkt die Stellung der deutschen Bundesländer besonders: Nach ihr werden sogar die Gesetze des Bundes grundsätzlich nicht durch den Bund selbst, sondern durch die Länder ausgeführt, und zwar als landeseigene Angelegenheit. Durch diesen besonderen "Vollzugsföderalismus" wird der Bund also von der Ausführung seiner eigenen Gesetze weitgehend ausgeschlossen. Nur in Ausnahmefällen unterliegen die Länder einem verstärkten Einfluss des Bundes (etwa bei der sog. Auftragsverwaltung der Autobahnen und Bundesstraßen) oder führt der Bund die von ihm erlassenen Bundesgesetze durch eigene Behörden aus (beispielsweise bei den Bundeswasserstraßen). Dass selbst Bundesgesetze grundsätzlich von den Ländern ausgeführt werden, ist eine verstärkte Form vertikaler Gewaltenteilung. Zugleich erspart sie dem Bund die Schaffung und Unterhaltung einer flächendeckenden Bundesverwaltung.

⁵² Vgl. ebd., S.124f. Das bisher einzige Harmonisierungsgesetz, die LOAPA, ist durch das Verfassungsgericht verworfen worden.

⁵³ Näher ebd., S.120.

⁵⁴ Ähnliche Bewertung bei ebd., S.178.

⁵⁵ Vgl. den z.T. ähnlichen Befund bei ebd., S.126.

Die spanische Zentralgewalt verfügt mit den 50 alten Provinzen über eine flächendeckende eigene Verwaltungsgliederung, die neben der Verwaltung der 17 Autonomen Gemeinschaften fortbesteht. Allerdings führen die Provinzen die staatlichen Gesetze nicht selbst aus, sondern sorgen im Regelfall bloß für eine Koordinierung der staatlichen Verwaltung mit jener der Autonomen Gemeinschaften.⁵⁶ Die staatlichen Gesetze werden also auch in Spanien meist nicht durch die Zentralgewalt selbst ausgeführt, sondern durch die Autonomen Gemeinschaften. In der spanischen Verfassung selbst ist dies allerdings nur für Einzelfälle geregelt,⁵⁷ aber die Autonomiestatuten weisen diese Gesetzesausführung den Autonomen Gemeinschaften zu. So ist in Spanien in Anlehnung an das deutsche Modell des "Vollzugsföderalismus" eine ähnliche Form der besonderen vertikalen Gewaltenteilung entstanden.⁵⁸

Als Zwischenergebnis wird man mit Blick auf die Verwaltungskompetenzen festhalten dürfen, dass sich hier die verfassungsrechtliche Stellung der deutschen Länder und die der Comunidades Autónomas (vorbehaltlich der noch zu untersuchenden Staatsaufsicht) ähneln.

3.1.4 Die Verteilung der Rechtsprechungskompetenzen

In Deutschland sind auch die Rechtsprechungskompetenzen nach der Grundregel der Verfassung verteilt, nach der die Länder zuständig sind, es sei denn, das GG erklärt ausdrücklich den Bund für zuständig (Art. 92 i. V. m. Art. 30 GG). Für die Gesetzgebung zum Gerichtsverfahren und zur Gerichtsverfassung hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG). Bundeszuständigkeiten auf dem Gebiet der Rechtsprechung sind in Art. 95 GG so festgelegt, dass der Bund für die Zweige der Gerichtsbarkeit (der ordentlichen, der Verwaltungs-, Sozial-, Finanz- und Arbeitsgerichtsbarkeit) zur Wahrung der Rechtseinheit lediglich oberste Bundesgerichte als Revisionsinstanzen errichtet. Außerdem hat der Bund das Bundesverfassungsgericht errichtet (Art. 94 GG). Im Übrigen, und dies ist der quantitative Schwerpunkt, sind Gerichte und Rechtsprechung Sache der Länder.

Die spanische Verfassung regelt die rechtsprechende Gewalt ungewöhnlich ausführlich. Es gilt das Prinzip von der Einheit der Rechtsprechung als Grundlage für die Organisation und das Funktionieren aller Justizorgane.⁵⁹ Es gibt nur eine judikative Gewalt in Spanien; die Gerichte sind Organe der Zentralgewalt, nicht der Autonomen Gemeinschaften.⁶⁰ Die Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaften sind hier äußerst gering; sie beschränken sich im Wesentlichen auf ein Mitspracherecht bei der Einteilung der staatlichen Gerichtsbezirke auf ihrem Gebiet.⁶¹

Im Ergebnis ist deshalb im Justizwesen die Stellung der deutschen Länder deutlich stärker als die der Autonomen Gemeinschaften.

⁵⁶ Hermann Blanke (Fn.49), S.100f.

⁵⁷ Ebd., S.100.

⁵⁸ Ebd.

⁵⁹ Kirsten Wendland (Fn.3), S.175.

⁶⁰ Ebd.; zu dem in einigen Autonomiestatuten geschaffenen sog. Appellationsgericht (Tribunal Superior de Justicia) vgl. auch S.176f.

⁶¹ Ebd., S.177.

3.2 Die Mitwirkungsbefugnisse der Bundesländer am Staatshandeln der Bundesrepublik und die der Comunidades Autónomas am Staatshandeln des spanischen Staats

In Deutschland wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung⁶² des Bundes durch ein besonderes Bundesorgan, den Bundesrat, mit (Art. 50 GG)⁶³. Durch den Bundesrat werden die Länder organschaftlich in den Bund eingebaut.⁶⁴ Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Bundesländer (Art. 51 Abs. 1 S. 1 GG). Er spielt eine bedeutsame Rolle, weil er ein Initiativrecht zur Schaffung von Bundesgesetzen hat (Art. 76 Abs. 1 GG). Außerdem bedarf es zum Schutz der Länder bei Bundesgesetzen, Bundesrechtsverordnungen⁶⁵ und Bundesverwaltungsvorschriften,⁶⁶ welche die Länder besonders berühren können und die deshalb im Grundgesetz aufgeführt sind, der Zustimmung des Bundesrates. Gegen sonstige Bundesgesetze kann der Bundesrat immerhin einen – vom Parlament allerdings überstimmbaren – Einspruch einlegen.

Im Vergleich dazu erscheinen die Mitwirkungsmöglichkeiten der Autonomen Gemeinschaften am Staatshandeln der Zentralgewalt Spaniens schwach. Die Beteiligung der Autonomen Gemeinschaften am Zentralstaat erfolgt nicht durch ein eigens von der Verfassung hierfür vorgesehenes Organ, ja ihnen steht nicht einmal das Recht der Gesetzesinitiative zu.⁶⁷ Nach der spanischen Verfassung (Art. 87 Abs. 2 CE) können die Parlamente der Autonomen Gemeinschaften nur entweder die Zentralregierung um die Annahme eines Gesetzesentwurfes ersuchen oder aber eine Gesetzesvorlage beim Präsidium des Kongresses – also der ersten Kammer – einreichen. Darüber hinaus besteht noch die Möglichkeit, dass die von den Parlamenten der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft ernannten (= gewählten) Senatoren eine von der Autonomen Gemeinschaft vorbereitete Gesetzesvorlage im Senat als eigene Initiative einbringen (Art. 87 Abs. 7 i. V. m. Art. 69 Abs. 1 und 5).⁶⁸ Doch ist der spanische Senat mit dem deutschen Bundesrat nicht zu vergleichen.⁶⁹ Zwar bezeichnet die Spanische Verfassung den Senat als "Kammer der territorialen Repräsentation" (Art. 69 Abs. 1 CE). Doch wird die Zusammensetzung dieser Kammer zugleich im Ergebnis so geregelt, dass nur etwa ein Fünftel aller Senatoren von den Autonomen Gemeinschaften ernannt wird (vgl. Art. 69 Abs. 4 CE), vier Fünftel kommen aus den Provinzen (vgl. Art. 69 Abs. 2 CE).⁷⁰ Der Senat ist also keine Vertretung der Comunidades Autónomas.

Im Ergebnis stehen den starken Mitwirkungsbefugnissen der deutschen Länder am Staatshandeln des Bundes kaum rechtliche Einflussnahmekompetenzen der Comunidades Autónomas auf das Handeln der spanischen Zentralgewalt gegenüber.

⁶² Vgl. z.B. Art.37 Abs.1 GG, Art.84 Abs.4 GG.

⁶³ Ebenso übrigens in Angelegenheiten der Europäischen Union, Art.50 GG.

⁶⁴ Vgl. Stern, Klaus: Das Staatsrecht für die Bundesrepublik Deutschland, Bd.I, 2.Aufl. 1984, §19 III 8 (S.726).

⁶⁵ Vgl. Art.80 Abs.2 S.1, 119 S.1 und 129 Abs.1 GG.

⁶⁶ Vgl. Art.84 Abs.2, 85 Abs.2 S.1, 108 Abs.7 GG.

⁶⁷ Art.87 Abs.1 CE: "Die Gesetzgebungsinitiative steht ... der Regierung, dem Kongress und dem Senat zu."

⁶⁸ Frohn, Hansgeorg: ÖZÖffRVR 34, 1983, S.47 (62). Zu der (schwachen) Vertretung der Autonomen Gemeinschaften im Senat durch wenige Senatoren vgl. z.B. auch Kirsten Wendland (Fn.3), S.134, aber auch S.76.

⁶⁹ Maria Jesús Montoro Chiner (Fn.3), S.167 (190); Cruz Villalón, Pedro: JöR, 1985, S.195 (233). Wohlwollender aber Kirsten Wendland (Fn.3), S.76.

⁷⁰ Vgl. Maria Jesús Montoro Chiner (Fn.3), S.167 (190).

3.3 Die Staatsaufsicht über die Bundesländer und über die Comunidades Autónomas

In Deutschland sieht das Grundgesetz eine exekutive Staatsaufsicht des Bundes über die Länder vor, wenn diese Bundesgesetze ausführen. Dabei werden die Aufsichtsmaßstäbe und die Aufsichtsbefugnisse des Bundes im Grundgesetz selbst und ausführlich geregelt (Art. 84, 85 GG). Die Intensität der Aufsicht und ihre Aufsichtsmittel unterscheiden sich, je nachdem, ob die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen oder im Auftrag des Bundes. Im zweiten Fall ist die Aufsicht nicht nur Rechtsaufsicht, sondern auch Zweckmäßigkeitssaufsicht (Art. 85 Abs. 4 GG). Hinsichtlich der Ausführung der Landesgesetze durch die Länder stehen dem Bund keine exekutiven Aufsichtsbefugnisse zu. Neben der Staatsaufsicht durch Einwirkungsbefugnisse der bundesstaatlichen Exekutive auf die Länder gibt es die weitere Möglichkeit des Bundes, durch das Einschalten des BVerwG (§ 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) und des BVerfG (Art. 93 Abs. 1 Nrn. 1, 2, 3, 4 GG, Art. 84 Abs. 4 S. 2 GG) auf die Länder einzuwirken. Das stärkste Aufsichtsmittel des Bundes, der Bundeszwang (Art. 37 GG), ist bislang noch nie zum Einsatz gekommen; es hat nur "Reservefunktion".⁷¹

In Spanien sind die Aufsichtsbefugnisse der Exekutive des Spanischen Staates über die Autonomen Gemeinschaften in der Verfassung nicht annähernd so ausführlich niedergelegt, wie das im Grundgesetz für Bund und Länder geschehen ist. Auch dies wird man darauf zurückführen können, dass bei Verabschiedung der Verfassung die Schaffung Autonomen Gemeinschaften nur als Möglichkeit angelegt war, deren nähere Gestaltung der Zukunft überlassen sein sollte. Deshalb sind die Aufsichtsmittel der Exekutive der Zentralgewalt eher schwach.⁷² Dies hat zur Folge, dass die Zentralgewalt zur Durchsetzung ihrer Rechtsauffassung gegenüber einer Autonomen Gemeinschaft in besonderem Maß darauf angewiesen ist, diese vor den Gerichten zu verklagen. Dementsprechend ist auch für die Staatsaufsicht vor allem die Rechtsprechung des Spanischen Verfassungsgerichts maßgeblich geworden. Allerdings dürfte eine solche Staatsaufsicht, die auf unabhängige Gerichte angewiesen ist, naturgemäß die Autonomen Gemeinschaften stärken, mögen die Gerichte auch Einrichtungen der Zentralgewalt sein. Immerhin hat das Spanische Verfassungsgericht in seiner Rechtsprechung eine gewisse exekutive Aufsicht der Zentralgewalt bejaht, wenn die Autonomen Gemeinschaften staatliches Recht ausführen, wobei sich diese Aufsicht aber auf eine Rechtmäßigkeitskontrolle beschränken muss, eine Zweckmäßigkeitss- oder Opportunitätskontrolle ist ausgeschlossen.⁷³ Der in Art. 155 CE als äußerstes Kontrollmittel zugelassene Zwang ist ebenso theoretischer Natur wie der deutsche Bundeszwang (nach Art. 37 GG).⁷⁴

Zusammengefasst entsteht der Eindruck, dass die zentralstaatlichen Aufsichtsbefugnisse gegen die Autonomen Gemeinschaften schwächer sind als die Aufsichtsbefugnisse des Bundes gegenüber den Bundesländern.

3.4 Die Verteilung der Finanzen

Die Eigenständigkeit und die Eigenverantwortlichkeit der Länder in der Bundesrepublik setzen auch eine ausreichende Finanzausstattung voraus. Die (mehrfach geänderte)⁷⁵ Finanzver-

⁷¹ von Danwitz, Thomas, in: V. Mangoldt/Klein/Starck: GG, Bd.2, 4. Aufl.2000, Art.37 Rdnr.1.

⁷² Vgl. z.B. Kirsten Wendland (Fn.3), S.172.

⁷³ Ebd.

⁷⁴ Maria Jesús Montoro Chiner (Fn.3), S.167 (193).

⁷⁵ Dazu Hartmut Maurer (Fn.11), §21 Rdnr.37.

fassung des Grundgesetzes ist deshalb einer der tragenden Pfeiler der deutschen bundesstaatlichen Ordnung.⁷⁶ Ihr ist im Grundgesetz ein eigener ausführlicher Abschnitt gewidmet.⁷⁷ Die Länder müssen über genügende eigene Finanzquellen verfügen, um vom Bund unabhängig zu sein. Ein System, in dem der Bund alle Einnahmen bekäme und den Ländern daraus Beiträge zuwiese (ein sog. "Beitragssystem"), wäre mit dem Bundesstaatsprinzip des Grundgesetzes unvereinbar.⁷⁸ Das Grundgesetz kombiniert vielmehr ein Trennsystem mit einem Verbundsystem. Demnach ist zu unterscheiden zwischen Bundessteuern, deren Ertrag ausschließlich dem Bund zufließt (Art. 106 I GG, 1999: 141 Mrd. DM), den Landessteuern, deren Ertrag ausschließlich den Ländern zukommt (Art. 106 II GG, 1999: 38 Mrd. DM) und den Gemeinschaftssteuern, die Bund und Ländern gemeinsam zustehen (Art. 106 III, IV GG) und die am ertragreichsten sind (1999: 695 Mrd. DM).⁷⁹ Zu den Landessteuern gehören etwa die Kfz-Steuer und die Grunderwerbssteuer, zu den Gemeinschaftssteuern die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer). Von der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer erhalten die Länder die Hälfte.⁸⁰ Der Umsatzsteueranteil der Länder ist variabel. Er ist durch Bundesgesetz festzulegen, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Das Finanzverfassungssystem Spaniens ist demgegenüber weniger von dem Bestreben geprägt, die Eigenständigkeit der Autonomen Gemeinschaften sicherzustellen, als vielmehr von dem Ziel, die stark unterschiedlichen Wirtschafts- und Lebensbedingungen in den verschiedenen Autonomen Gemeinschaften einander anzugleichen (vgl. Art. 156 I CE).⁸¹ Die Gesamtheit der finanziellen Mittel der autonomen Gebietskörperschaften⁸² kann man in drei große Bestände gliedern: Grundfinanzierung, eigenes Steueraufkommen (und sonstige Eigenmittel) sowie finanzielle Neuverteilung mittels eines (EU-Ausgleichs)Fonds (vgl. Art. 157 CE). Die Grundfinanzierung ihrerseits kann sich (nach Art. 157 Abs. 1 CE) aus Steuern zusammensetzen, die ganz oder teilweise vom Staat abgetreten wurden. Es existieren jedoch keine bedeutsamen steuerbaren Bereiche, auf welche die Staatshaushalte der Autonomen Gemeinschaften zurückgreifen können, da das staatliche Steuersystem alle Steuerquellen erfasst.⁸³ López Pina hat dies wie folgt zusammengefasst: "Als Ganzes schafft die Gebietsordnung gesetzgeberische und exekutive Autonomie, aber keine finanzielle; außerdem ist bei der Vielfalt der Instrumente eine unverhältnismäßige Tendenz zur Umverteilung zu verzeichnen."⁸⁴ Die Autonomen Gemeinschaften ziehen es vor, die politische Verantwortung für das Erheben der Steuern der Zentralgewalt zu überlassen.⁸⁵

⁷⁶ BVerfGE 55, S.274 (300).

⁷⁷ X. Abschnitt, Art.104a ff GG.

⁷⁸ Vgl. Hartmut Maurer (Fn.11), §21 Rdnr.34.

⁷⁹ Vgl. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 2000, S.510.

⁸⁰ Nachdem vorweg von der Einkommensteuer ein Gemeindeanteil von z.Zt. 15% abgezogen wurde.

⁸¹ Vgl. z.B. López Pina, Antonio: Die Finanzverfassung, in: López Pina, Spanisches Verfassungsrecht, 1993, S.223 (223ff.); Maria Jesús Montoro Chiner (Fn.3), S.167 (191, 197)

⁸² Antonio López Pina (Fn.81), S.226f. unter Hinweis auf das Gesetz 8/1980 vom 22.9.1980 über die Finanzierung der Autonomen Gebietskörperschaften.

⁸³ Ebd., S.227. Besonderheiten bestehen für das Baskenland und für Navarra.

⁸⁴ Ebd., S.231

⁸⁵ 1991 erhielten die Autonomen Gemeinschaften aus Staatsmitteln 88,7% bei 11,3% Eigeneinnahmen, davon 1% aus eigenen Steuern, s. Kirsten Wendland (Fn.3), S.232.

Damit ist, knapp zusammengefasst, die schwächere finanzielle Stellung der Autonomen Gemeinschaften im Vergleich zu den deutschen Bundesländern deutlich zum Ausdruck gebracht.

3.5 Der Rechtsschutz der deutschen Bundesländer und der Rechtsschutz der Comunidades Autónomas

In Deutschland können die Länder zur Sicherung ihrer Eigenständigkeit gegenüber dem Bund Gerichtsschutz erhalten vor dem Bundesverwaltungsgericht (vgl. § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) und vor dem Bundesverfassungsgericht (vgl. z.B. Art. 93 Abs. 1 Nrn. 1-4 GG). Vor allem das Bundesverfassungsgericht ist ein Garant der bundesstaatlichen Ordnung; es sichert die Länder gegen Aushöhlungen durch die Zentralgewalt.⁸⁶ Der Schutz der Länder durch das Bundesverfassungsgericht erscheint so zugleich als Kehrseite der Befugnis des Bundes, mit Hilfe der Aufsicht oder gar des Bundesverfassungsgerichts als Aufsichtersatz gegen die Länder vorzugehen; die daraus erkennbare Waffengleichheit von Bund und Ländern rundet die starke Stellung der Länder im deutschen Bundesstaat ab.

In Spanien hat das Verfassungsgericht zum Schutz der Autonomen Gemeinschaften eine besonders herausragende Rolle. Dies wird in Spanien nicht zuletzt damit erklärt, dass die Zentralgewalt dazu neigt, trotz der unterschiedlichen Autonomiestatuten alle Autonomen Gemeinschaften als gleichwertig zu behandeln.⁸⁷ Das führe zu ständigen Klagen vor dem Verfassungsgericht, weil die Autonomen Gemeinschaften, die mit größerer Kompetenzfülle als andere ausgestattet sind, Eingriffe in ihren Zuständigkeitsbereich rügen.⁸⁸ Überdies ist auch hier zu bedenken, dass die Schaffung Autonomer Gemeinschaften von der Verfassung nicht selbst abschließend vorgenommen, sondern nur ermöglicht wurde. Dem Verfassungsgericht kommt damit zugleich eine die Stellung der Autonomen Gemeinschaften absichernde Aufgabe zu.⁸⁹

4. Abschließende Bewertung

Fasst man die Einzelergebnisse dieses kurzen Überblicks bewertend zusammen, so hat sich gezeigt, dass die Kompetenzen, Mitwirkungsbefugnisse, Aufsichts-, Finanzierungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten teils ähnlich sind, teils aber auch deutlich voneinander abweichen und so partiell die deutschen Länder, partiell die autonomen Gemeinschaften in einer stärkeren Stellung erscheinen lassen. In der Zusammenschau scheinen sich die konstruktiven Unterschiede gelegentlich auszugleichen, so vielleicht, wenn man einerseits an das Weniger an Justizkompetenzen der Autonomen Gemeinschaften im Vergleich zu den Bundesländern und andererseits an die stärkere Position der Autonomen Gemeinschaften gegenüber dem aufsichtsführenden Staat denkt. Blickt man jedoch auf die Befugnisse, sich selbst eine Verfassung zu geben, darauf, die Gerichtsbarkeit zu organisieren, auf die Gesetzgebung des Gesamtstaats Einfluss zu nehmen, und auf die Sicherung der Eigenständigkeit durch die Finanzverteilung, so haben die deutschen Bundesländer im Vergleich zu den Comunidades Autónomas eine insgesamt stärkere Stellung.

⁸⁶ Hermann-Josef Blanke (Fn.49), S.52.

⁸⁷ Maria Jesús Montoro Chiner (Fn.3), S.167 (180).

⁸⁸ Ebd.

⁸⁹ Ähnlich Hermann-Josef Blanke (Fn.49), S.75.