

**Schriften zum Europäischen Recht**

---

**Band 51**

**Probleme des  
spanischen Föderalismus**

**Von**

**Dr. Bernd Pfeifer**



**Duncker & Humblot · Berlin**

BERND PFEIFER

Probleme des spanischen Föderalismus

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

**Siegfried Magiera und Detlef Merten**

Band 51

# Probleme des spanischen Föderalismus

Von

Dr. Bernd Pfeifer



Duncker & Humblot · Berlin

Die vorliegende Dissertation ist unter der wissenschaftlichen Betreuung von Herrn Univ.-Prof. Dr. Dr. *Detlef Merten* am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer im Rahmen des Hochschul-Sonderprogramms II entstanden.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Pfeifer, Bernd:**

Probleme des spanischen Föderalismus / von Bernd Pfeifer. – Berlin : Duncker und Humblot, 1998

(Schriften zum europäischen Recht ; Bd. 51)

Zugl.: Speyer, Hochsch. für Verwaltungswiss., Diss., 1997

ISBN 3-428-09357-7

Alle Rechte vorbehalten

© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: W. März, Tübingen

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0937-6305

ISBN 3-428-09357-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Die Idee, das föderative System Spaniens zu untersuchen, stammt aus der Zeit meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Herrn Prof. Dr. Dr. *Detlef Merten*, dem ich für die Betreuung der Arbeit und seine kritische Begleitung herzlich danke. Die Veröffentlichung berücksichtigt Literatur und Rechtsprechung bis zum Frühjahr 1994, teilweise darüber hinaus.

Besonderen Dank schulde ich dem Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung für vielfältige Unterstützung.

Bedanken möchte ich mich auch bei Herrn Prof. Dr. *Ricardo García Macho* für seine Hilfe bei meinem Studienaufenthalt in Salamanca sowie bei Herrn Privatdozent Dr. *Karl-Peter Sommermann* für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Den Herren Professoren Dr. *Siegfried Magiera* und Dr. Dr. *Detlef Merten* danke ich für die Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe.

Mein besonderer Dank gilt Frau *Maria Listing* für die Erstellung der druckfertigen Fassung der Arbeit.

Schließlich danke ich ganz herzlich meinen Eltern, die mich stets in jeder Hinsicht unterstützt haben.

Schwerin, im Mai 1998

*Bernd Pfeifer*



# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Grundfragen des Föderalismus</b>	<b>13</b>
I. Der Begriff des Föderalismus	14
II. Einheit und Vielfalt: Die Grundlagen des Föderalismus	18
1. Die Einheit	19
2. Die Vielfalt	20
a) Vielfalt und Identität	21
b) Die Entwicklung des föderativen Systems der Bundesrepublik Deutschland	21
aa) Die erste Phase	22
(1) Übergewicht der zentripetalen Kräfte	22
(2) Unitarisierung	23
bb) Die zweite Phase	29
(1) Erstarren der zentrifugalen Kräfte	29
(2) Ansätze einer Reföderalisierung	30
III. Charakteristika föderativer Systeme	39
1. Die Kompetenzverteilung zwischen Gliedern und übergeordneter Einheit	39
2. Die funktionsgerechte Finanzausstattung	40
3. Die Mitwirkung der Glieder an der Willensbildung der übergeordneten Einheit	40
4. Schutz der genannten Elemente durch erschwerte Abänderbarkeit der Verfassung	41
5. Mechanismen zur Lösung föderativer Konflikte	41
IV. Grundmodelle föderativer Staatsorganisation	42
1. Das Verbundmodell	42
a) Charakteristika	42

b) Eignung des Verbundmodells für homogene oder für heterogene Staaten? .....	45
2. Das Trennmodell .....	46
a) Charakteristika .....	46
b) Eignung des Trennmodells für homogene oder für heterogene Staaten? .....	48
V. Zusammenfassung .....	49
<b>B. Einheit und Vielfalt in Spanien</b>	
I. Geschichtliche Entwicklung .....	51
1. Die Reconquista .....	51
2. Der Aufstieg des Zentralismus .....	53
3. Die Entwicklung im 19. und 20. Jahrhundert .....	53
II. Die verschiedenen historischen Regionen .....	59
1. Katalonien .....	59
2. Das Baskenland .....	60
3. Die übrigen Regionen .....	60
III. Elemente der Homogenität .....	61
IV. Fazit .....	62
<b>C. Der Staat der Autonomen Gemeinschaften – verfassungsrechtlicher Rahmen und seine Ausfüllung</b>	
I. Art. 2 CE – das Prinzip der Einheit und das Recht auf Autonomie . . . .	64
II. Das dispositives Prinzip .....	65
III. Die Verfahren zur Errichtung Autonomen Gemeinschaften .....	66
1. Der langsame Weg .....	67
a) Der erste Verfahrensabschnitt .....	67
b) Der zweite Verfahrensabschnitt .....	69
2. Der schnelle Weg .....	70
a) Der erste Verfahrensabschnitt .....	70
b) Der zweite Verfahrensabschnitt .....	71

Inhaltsverzeichnis	9
IV. Die Ausfüllung des verfassungsrechtlichen Rahmens . . . . .	72
V. Natur, Rang und Funktion der Autonomiestatute . . . . .	77
 <b>D. Die Kompetenzverteilung zwischen Zentralstaat und Autonomen Gemeinschaften</b>	
I. Die Verschiedenheit der Kompetenzniveaus der Autonomen Gemein- schaften . . . . .	79
II. Die Angleichung der Kompetenzniveaus . . . . .	81
III. Das System der Zuordnung der Kompetenzen . . . . .	83
1. Das Enumerationsprinzip . . . . .	84
2. Verbund- oder Trennsystem? . . . . .	85
IV. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen . . . . .	87
1. Überblick . . . . .	87
2. Grundlagen- und Entwicklungsgesetzgebung . . . . .	89
a) Die Wesensmerkmale . . . . .	89
b) Das Problem der Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche . . . . .	90
c) Die Praxis der Grundlagengesetzgebung . . . . .	91
d) Bisherige Lösungsversuche . . . . .	93
e) Rechtspolitische Bewertung und eigener Reformvorschlag . . . . .	94
V. Die Verteilung der Exekutivkompetenzen . . . . .	96
 <b>E. Die Finanzverfassung</b>	
I. Bedeutung und Gestaltungsmöglichkeiten . . . . .	98
II. Der normative Rahmen des spanischen Finanzwesens . . . . .	100
III. Grundzüge des allgemeinen Finanzsystems . . . . .	102
1. Die Beteiligung an den Einnahmen des Zentralstaates . . . . .	103
2. Die abgetretenen Steuern . . . . .	104
3. Die Überweisungen aus dem Interterritorialen Ausgleichsfonds . . . . .	105
4. Weitere Einnahmequellen der Autonomen Gemeinschaften . . . . .	107

IV. Überblick über die beiden besonderen Finanzsysteme . . . . .	109
V. Rechtspolitische Bewertung und eigener Reformvorschlag . . . . .	109
<b>F. Die Mitwirkung der Glieder an der Willensbildung des Zentralstaates</b>	
I. Bedeutung und Gestaltungsmöglichkeiten . . . . .	113
II. Der spanische Senat . . . . .	114
1. Einordnung in das Gesamtsystem . . . . .	114
2. Zusammensetzung . . . . .	114
3. Möglichkeiten der Mitwirkung an der zentralstaatlichen Willensbildung . . . . .	115
III. Sonstige Einwirkungsmöglichkeiten . . . . .	117
1. Die Sektorenkonferenzen . . . . .	117
2. Die Abkommen . . . . .	118
IV. Bewertung und Reformüberlegungen . . . . .	120
<b>G. Schutz der föderativen Elemente durch erschwerte Abänderbarkeit der Verfassung sowie der Autonomiestatute</b>	
<b>H. Mechanismen zur Lösung föderativer Konflikte</b>	
<b>I. Schlußbemerkung</b>	
<b>Literaturverzeichnis</b>	
<b>Stichwortverzeichnis</b>	
	130
	134
	146

## Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AP	Alianza Popular
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BJC	Boletín de Jurisprudencia Constitucional
B.O.E.	Boletín Oficial del Estado
BR-Drucks.	Bundesratsdrucksache
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CE	Constitución Española
ders.	derselbe
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drucks.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEAG	Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ETA	Euzkadi Ta Azkatasu (Baskenland und Freiheit)
EU	Europäische Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
f.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	fortfolgende (Seiten)
Fn.	Fußnote
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
hg.	herausgegeben

Hg.	Herausgeber
h.M.	herrschende Meinung
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JöR N.F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Neue Folge)
JuS	Juristische Schulung
lit.	litera
LOFCA	Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas
LOTC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
n.F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
núm.	número
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
ÖJZ	Österreichische Juristen-Zeitung
ÖZöR	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht
PCE	Partido Comunista de España
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PSUC	Partit Socialista Unificat de Catalunya
PVS	Politische Vierteljahresschrift
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo
REDC	Revista Española de Derecho Constitucional
Rn.	Randnummer
S.	Seite
s.a.	siehe auch
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
u.a.	und andere
UCD	Unión de Centro Democrático
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
USA	United States of America
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VR	Verwaltungsrundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
ZfRV	Zeitschrift für Rechtsvergleichung
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

## A. Grundfragen des Föderalismus

Der Titel dieser Arbeit enthält die These, daß es sich bei dem heutigen spanischen Staat um ein föderatives System handelt. Diese Qualifizierung der Staatsform ist durchaus nicht unumstritten, wie ein Blick auf einige der in dieser Frage vertretenen Ansichten beweist.

Nach Püttner<sup>1</sup> hat Spanien nicht den Weg zum Föderalismus beschritten, und Schütz<sup>2</sup> bezeichnet „das spanische System nicht ohne weiteres als Föderalismus“. Als eine „Form des Präföderalismus“ sieht Cruz Villalón<sup>3</sup> den spanischen Staat, den Trujillo Fernández<sup>4</sup> als „föderativ-regional“ qualifiziert. Sánchez Agesta<sup>5</sup> spricht vom „Autonomiestaat“ („Estado autonómico“), Muñoz Machado<sup>6</sup> vom „halbföderalen, halbregionalen oder halbzentralisierten Staat“ („Estado semifederal, semiregional o semicentralizado“) und Clavero Arévalo<sup>7</sup> vom „Staat der Autonomen“ („Estado de las Autonomías“). Für González Encinar<sup>8</sup> ist Spanien bereits ein „föderal organisierter Staat“.

Diese Vielfalt der Auffassungen erklärt sich zum einen aus dem Umstand, daß die spanische Verfassung von 1978 (im folgenden abgekürzt: CE<sup>9</sup>) in Anlehnung an das Bonner Grundgesetz<sup>10</sup> zwar die Staatsstrukturprinzipien Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sowie das Staatsziel Sozialstaatlichkeit<sup>11</sup>

---

<sup>1</sup> Bericht: Neues zu Regionen und Kommunen in Spanien, DVBl. 1986, S. 668 f. (669).

<sup>2</sup> Spanien auf dem Weg zum Autonomiestaat, Der Staat 22 (1983), S. 187 ff. (197).

<sup>3</sup> Die Neugliederung des Spanischen Staates durch die „Autonomen Gemeinschaften“, JöR N.F. 34 (1985), S. 195 ff. (240).

<sup>4</sup> Der neue spanische Föderalismus, in: Randelzhofer (Hg.), Deutsch-Spanisches Verfassungsrechts-Kolloquium, S. 115 ff. (120).

<sup>5</sup> Sistema político de la Constitución Española de 1978, S. 397.

<sup>6</sup> Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas, S. 23.

<sup>7</sup> España, desde el centralismo a las autonomías, S. 13.

<sup>8</sup> Ein asymmetrischer Bundesstaat, in: Nohlen/González Encinar (Hg.), Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien, S. 217 ff. (228).

<sup>9</sup> Constitución Española.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu Cruz Villalón, Bericht Spanien, in: Battis u.a. (Hg.), Das Grundgesetz im internationalen Wirkungszusammenhang der Verfassungen, S. 93 ff. (94).

<sup>11</sup> Zum Unterschied zwischen Staatsstruktur- und Staatszielbestimmungen vgl. Merten, Grundgesetz und Verfassungen der neuen deutschen Länder, in: Blümel u.a., Verfassungsprobleme im vereinten Deutschland, S. 47 ff. (53 f.), sowie dens., Über Staatsziele, DÖV 1993, S. 368 ff. (369 f.).

enthält (Art. 1 Abs. 1 CE), jedoch keine Aussage über die territoriale Gliederung liefert<sup>12</sup>. Zum anderen wird der Begriff „Föderalismus“ in verschiedenen Bedeutungen verwendet<sup>13</sup>, so daß man – je nach Standpunkt – zwangsläufig zu unterschiedlichen Bewertungen gelangt. Welche Folgen dies haben kann, illustriert das Beispiel der Verhandlungen über den Vertrag von Maastricht, in denen die britische Regierung – angetrieben von ihrem spezifischen Föderalismusverständnis<sup>14</sup> – die Entfernung des Wortes „födera!“ aus dem Vertragsentwurf durchsetzte<sup>15</sup>. Es ist daher erforderlich, zunächst den Föderalismusbegriff zu bestimmen, der im folgenden verwendet werden soll.

## I. Der Begriff des Föderalismus

Der Begriff „Föderalismus“ ist eine neulateinische Weiterbildung des Wortes „foederatio“, das sich von dem Wort „foedus“ (= Bündnis, Bund, Vertrag)<sup>16</sup> ableitet<sup>17</sup>, welches bereits auf die Verbindung von Vielfalt und Einheit hindeutet. C.J. Friedrich hat denn auch treffend formuliert, daß der Föderalismus darauf ziele, „eine gewisse Einheit mit einer gewissen Vielfältigkeit zu verbinden“<sup>18</sup>.

Es ist zu unterscheiden zwischen einem engen und einem weiten Föderalismusbegriff<sup>19</sup>. Föderalismus *im weiten Sinne* meint ein „Gestaltungsprinzip

<sup>12</sup> Vgl. López Rodó, *El Estado español, es un Estado federal?*, in: Schambeck (Hg.), *Pro fide et iustitia*. Festschrift für Agostino Kardinal Casaroli, S. 863.

<sup>13</sup> Vgl. K. Weber, *Elemente eines umfassenden Föderalismusbegriffes*, in: Adamovich / Pernthaler (Hg.), *Auf dem Weg zur Menschenwürde und Gerechtigkeit*. Festschrift für Hans R. Klecatsky, Teilbd. 2, S. 1013 ff.; Ermacora (Allgemeine Staatslehre, Teilbd. 2, S. 622 Rn. 5) weist in diesem Zusammenhang auf die unterschiedliche sprachliche Bedeutung im Englischen und Französischen einerseits (Gleichsetzung von Föderalismus und Bundesstaat) sowie im Deutschen andererseits (Unterscheidung zwischen den beiden Begriffen) hin.

<sup>14</sup> Dazu Frankenberger, *Was für Briten „federal“ heißt*, in: FAZ vom 24.6.1991, S. 14, sowie *Jachtenfuchs* (Die EG nach Maastricht, Europa-Archiv 1992, S. 279 ff. [280]), der darauf hinweist, daß „für die Briten Föderalismus synonym mit Zentralismus und der Willkürherrschaft einer demokratisch unverantwortlichen Eurokratie war“.

<sup>15</sup> Siehe FAZ vom 9.12.1991, S. 10.

<sup>16</sup> Vgl. Zedler (Hg.), *Großes vollständiges Universal-Lexikon*, 9. Bd. (1735), Sp. 1406 i.V.m. 1. Bd. (1732), Sp. 1255; Menge, *Langenscheidts Großwörterbuch Lateinisch, Teil I: Lateinisch-Deutsch*, 20. Aufl. 1978, S. 307.

<sup>17</sup> Vgl. Kluge, *Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache*, 22. Aufl., 1989, S. 225; Duden, Bd. VII: *Etymologie*, 1963, S. 178.

<sup>18</sup> Zitiert nach Schultze, *Föderalismus als Alternative? Überlegungen zur territorialen Organisation politischer Herrschaft*, in: Nohlen / González Encinar (Hg.), *Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien*, S. 199 ff. (201).

<sup>19</sup> Zur Entwicklung des Begriffs des Föderalismus siehe z.B. Friedrich, *Ursprung und Entwicklung des Begriffs des Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika*, in:

jeglicher Gemeinschaftsordnung<sup>20</sup>, d.h. ein nicht nur politisches, sondern auch wirtschaftliches und gesellschaftliches Ordnungsprinzip<sup>21</sup>. Föderalismus in diesem Sinne läßt sich ganz allgemein als „Verbindung mehrerer Größen zu einer größeren, übergreifenden Organisation bei grundsätzlicher Erhaltung der Teile“<sup>22</sup> definieren. Demgegenüber ist unter Föderalismus *im engen Sinne* ein Ordnungsprinzip von politischen, nicht aber von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systemen zu verstehen<sup>23</sup>.

Die heutige Bedeutung dieses engen Föderalismusbegriffs<sup>24</sup> ist entscheidend durch die Auseinandersetzungen über die Ausgestaltung der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika von 1787 geprägt worden<sup>25</sup>. Der Verfassungskonvent von Philadelphia, der im Mai 1787 zusammentrat, sah sich in erster Linie mit dem Problem konfrontiert, daß die bestehende Konföderation durch eine unzureichende Regierungsgewalt des Bundes gekennzeichnet war. Nach zähem Ringen zwischen Nationalisten und Föderalisten verabschiedete der Konvent am 17. September 1787 einen Verfassungsentwurf, der den Übergang vom Staatenbund zum Bundesstaat vorsah. Der Entwurf bedurfte der Annahme durch mindestens 9 Einzelstaaten<sup>26</sup>, was eine heftige Diskussion in den einzelnen Staaten auslöste. In dieser Phase traten Alexander Hamilton und James Madison, die dem Konvent von Philadelphia angehört hatten, sowie John Jay in insgesamt 85 Zeitungsartikeln für die neue Verfassung ein. Diese Aufsätze, die zusammengefaßt unter dem Titel „The Federalist“<sup>27</sup> erschienen, liefern das theoretische Fundament des Föderalismus, wie er in der Verfassung zum Ausdruck kommt. „The Federalist“ ist nach wie vor „der klassische Kommentar zur amerikanischen Verfassung“<sup>28</sup>,

---

McWhinney (Hg.), Föderalismus und Bundesverfassungsrecht, S. 66 ff.; *ders.*, Nationaler und internationaler Föderalismus in Theorie und Praxis, PVS 1964, S. 154 ff.; *Deuerlein*, Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips, S. 11 ff.

<sup>20</sup> *Ermacora*, Staatslehre, S. 623.

<sup>21</sup> So bereits im 19. Jahrhundert *Proudhon*, Du principe fédéraliste et de la nécessité de reconstituer la parti de la Révolution, 1863, sowie *Frantz*, Der Föderalismus als das leitende Princip für die sociale, staatliche und internationale Organisation, 1879.

<sup>22</sup> Siehe *Herzog*, Artikel „Föderalismus“, in: Evangelisches Staatslexikon, Bd. I, Sp. 914.

<sup>23</sup> Vgl. *Oberreuter*, Artikel „Föderalismus“, in: Staatslexikon, Bd. II, Sp. 632 f.

<sup>24</sup> Im folgenden ist mit „Föderalismus“ der Föderalismus im engen Sinne gemeint.

<sup>25</sup> Vgl. *Maier*, Der Föderalismus – Ursprünge und Wandlungen, AöR 115 (1990), S. 213.

<sup>26</sup> Vgl. Art. VII der Verfassung der Vereinigten Staaten.

<sup>27</sup> Siehe die Edition der Modern Library (1937); vgl. die deutsche Ausgabe: *Ermacora* (Hg.), Der Föderalist (1958); s.a. die Übersetzung von *Zehnpfennig* (Hg.), Die „Federalist Papers“ (1993).

<sup>28</sup> So *Maier*, AöR 115 (1990), S. 213.