

IST SPANIEN EIN FÖDERALSTAAT?

Im Allgemeinen basieren heutige Analysen von Staaten mit einer klaren territorialen Aufteilung in föderale oder regionale Regierungseinheiten auf fünf Achsen. Je nach Untersuchungsschwerpunkt werden verschiedene Achsen in diese Analysen einbezogen:

- Achse 1) Uninational - plurinational
- Achse 2) Unitarismus - Föderalismus
- Achse 3) Zentralisierung - Dezentralisierung
- Achse 4) Symmetrie - Asymmetrie
- Achse 5) Wettbewerbsfähigkeit - Zusammenarbeit

Bei Vergleichsstudien müssen diese Achsen mit einer Reihe unterschiedlicher Variablen und Indikatoren besetzt werden. Die Antwort auf den Titel dieses kurzen Artikels stützt sich auf die Untersuchung der Achsen 2 und 3 (Föderalismusgrad und Dezentralisierungsgrad), mit speziellem Augenmerk auf den Vergleich mit dem spanischen „Staat der Autonomen“.

Einerseits zeigt Achse 1 (siehe Graphik unten) wie föderal ein Bundesstaat oder regionaler Staat ist. Dafür wird jeder politischen Körperschaft ein Föderalisierungsgrad zugemessen.

Als Indikatoren werden die Existenz oder Inexistenz folgender Merkmale festgelegt: politische föderale Körperschaften als verfassungsgebende Einheiten (1); verfassungsrechtliche Garantie ihrer Selbstverwaltung (1); Vereinbarung von Verfassungsreformen (1); institutioneller Dualismus bezüglich der klassischen Gewalten: Exekutive, Legislative (2) und Judikative (1); Steuerföderalismus-Modell (2); Oberhaus mit Abgeordneten, die von den föderativen Institutionen gestellt werden (1) und mit territorial, nicht im Verhältnis zur Bevölkerungszahl, verteilten Sitzen (1); Vollmacht des Oberhauses innerhalb des institutionellen Systems (2); Übertragung der bisher nicht übertragenen Verwaltungsbefugnisse an die föderativen Einheiten (2); ein Gericht, das im Streitfall schlichten kann (2) und das eine Mitspracherecht der unterstaatlichen Einheiten bei der Ernennung von Mitgliedern vorsieht (2); und, schließlich, die Regulierung oder nicht eines Rechts auf Sezession (einiger) föderativer Einheiten (2).

Die Ziffern in Klammern stehen für die maximale Punktzahl des jeweiligen Indikatoren. Im Allgemeinen liegt die Spanne zwischen 0 (keinerlei Föderalismus) und 20 Punkten (höchster Grad an Verfassungsföderalismus). Auf dieser Achse werden „parainstitutionelle“ Indikatoren nicht einbezogen, also jene, die sich auf die Entwicklung des Föderalismus auswirken (z. B. parteipolitische Systeme, intergouvernementale

Beziehungen). Siehe Requejo 2015, 2010. Eine Analyse von 11 föderalen oder regionalen Staaten anhand leicht unterschiedlicher Indikatoren, in Baldi 2003 (2. Auflage 2005).

Andererseits zeigt Achse 2 (siehe Graphik unten) den Selbstregierungsgrad von Einheiten, die mit politischer Selbstverwaltung ausgestattet sind.

Der Dezentralisierungsgrad (oder Zentralisierungsgrad) wird hier ebenfalls anhand eines globalen Maßstabs von 0 (maximale Zentralisierung) bis 20 Punkten (maximale Dezentralisierung) ermittelt. Es werden zudem folgende unterschiedliche Indikatoren eingesetzt:

a) die Art der legislativen Macht, die die jeweiligen Einheiten ausüben dürfen (8) –wie folgt in spezifische Gebiete der Selbstverwaltung unterteilt: Wirtschaft / Infrastrukturen / Kommunikation (2), Kultur und Bildung (2), Sozialleistungen (2), interne Angelegenheiten, Privat- und Strafgesetzbücher usw. (2);

b) die Befugnisse der Exekutive (2);

c) das Recht der föderativen Einheiten auf Ausübung einer eigenen Außenpolitik, wobei sowohl die Themenbreite als auch die von der Föderation unterstützten Vereinbarungen beachtet werden (2); und

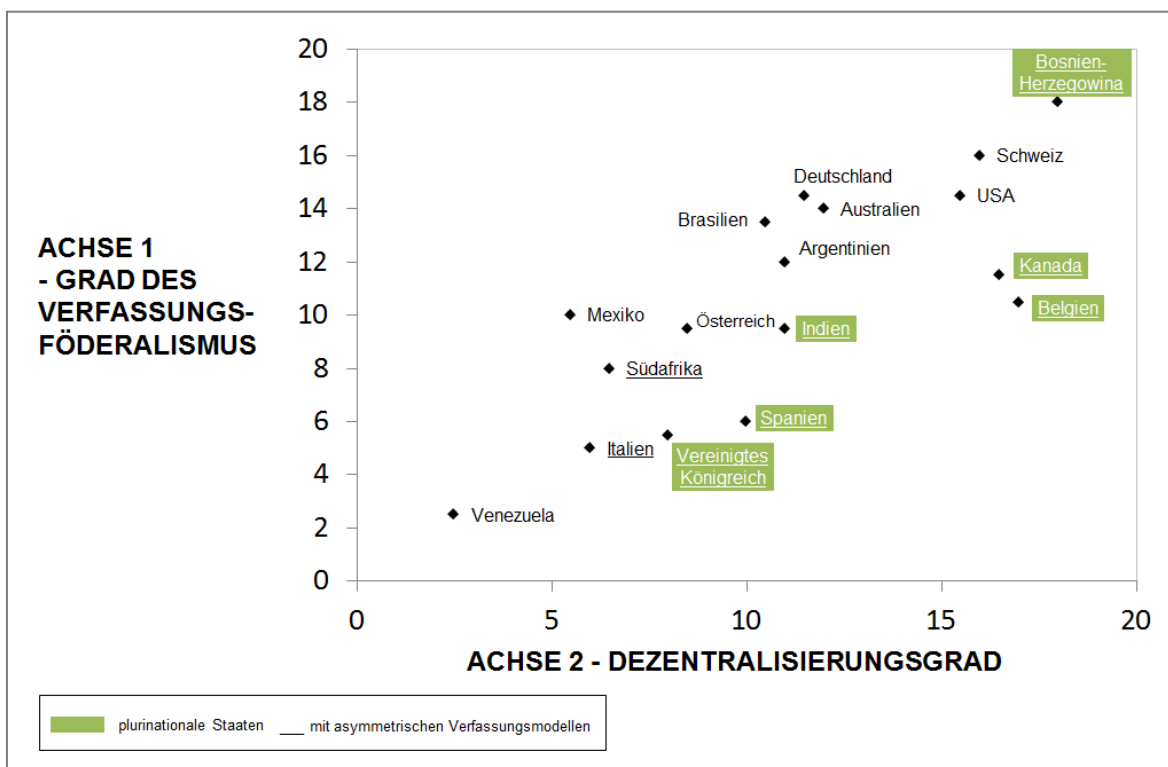
d) die wirtschaftliche Dezentralisierung (8), berechnet anhand eines einzigen Durchschnittsindex, unter Berücksichtigung der Verteilung von öffentlichen Einnahmen und Ausgaben (Indizes GFS / IMF) in jedem Land. Der Dezentralisierungsgrad von Äthiopien und Malaysia wurde aus Mangel an verlässlichen Wirtschaftsdaten nicht aufgenommen. Siehe Rodden 2004.

Quelle: www.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm

Die folgende Analyse umfasst demokratische Föderationen. Ausgeschlossen werden Fälle wie Insel-Föderationen, z. B. Mikronesien, die Komoren, St. Kitts und Nevis, sowie Bünde, die weit von der liberalen-demokratischen Logik entfernt sind (die Vereinigten Arabischen Emirate, Russland, Nigeria, Pakistan, etc.) und Staatenbünde oder suprastaatliche Körperschaften wie die Europäische Union. Zudem werden drei demokratische Staaten Westeuropas einbezogen, die über eine sehr klare, territoriale Aufteilung von Befugnissen verfügen: das Vereinigte Königreich, Spanien und Italien. Insgesamt werden 19 Föderationen oder Regionalstaaten in die Analyse einbezogen.

Die folgende Grafik verbindet den Grad des Verfassungsföderalismus mit dem Dezentralisierungsgrad der analysierten Fälle (die plurinationalen Fälle sind rot markiert, während die asymmetrischen Fälle unterstrichen sind).

Grafik: Föderalismusgrad und Dezentralisierungsgrad



Obwohl der spanische „Staat der Autonomen“ einen mittleren Dezentralisierungsgrad aufweist, verfügt er gleichzeitig über einen geringen Grad an Verfassungsföderalismus. Tatsächlich handelt es sich um einen recht dezentralisierten Staat, im Vergleich zu anderen Staaten mit regionaler Dezentralisierung, und hat mit den Föderationen einen wichtigen Punkt gemein: die Dezentralisierung wurde für alle Territorialeinheiten entworfen und nicht nur für einige von ihnen. Die 17 autonomen Gemeinschaften (span. Comunidades Autónomas, CA) und die zwei Städte Ceuta und Melilla, die verfassungsgemäß eine politische Selbstverwaltung genießen, stellen praktisch das gesamte Territorium des spanischen Staates dar.

Unter den Merkmalen, die das gegenwärtige spanische Modell von den Standardföderationen¹ unterscheiden, befinden sich folgende:

- 1. Bildende Einheiten.** Die „autonomen Gemeinschaften“ (Comunidades Autónomas, CA) sind keine bildenden Körperschaften. Die gegenwärtige spanische Verfassung (1978) legt „die unauflösbare Einheit der spanischen Nation“ fest (Artikel 2) und definiert das „spanische Volk“ als Subjekt der „nationalen Souveränität“ (Artikel 1). Einige der CA existierten vor 1978 nicht einmal als Verwaltungsregionen.

¹ Gagnon-Keil-Mueller 2015, Requejo 2005, Filippov–Ordeshook-Shvetsova 2004, Griffiths-Neremberg 2002, 2005, Watts 1999, Stepan 1999, Elazar 1991.

2. **Gewaltenteilung.** Die Dezentralisierung der Legislative ist unklar artikuliert. Die Zentralmacht hält ihre Hegemonie dank sogenannter „Basisgesetze“ (span. leyes de base; Grundgesetze) und „organischer Gesetze“ (span. leyes orgánicas; Verfassungsgesetze), die im ganzen Staat die gleiche Gültigkeit haben und in vielen Bereichen auf zentralisierende Weise ausgebaut werden können (z. B. Bildungswesen, Sozialpolitik, örtliche Verwaltung, Beamtenwesen, Hochschulbereich, Forschung). Es gibt im spanischen Verfassungsrahmen keine klaren Verfahrensregeln zur Aufteilung der Regierung zwischen den territorialen Ebenen.
3. **Judikative.** Im Unterschied zu den gesetzgebenden und ausführenden Gewalten hat das Modell des „Staats der Autonomien“ in der Praxis keine Auswirkung auf die Struktur des Justizsystems, die weiterhin eine klar zentralisierte ist.
4. **Senat.** Das Oberhaus ist nicht mit den föderativen Einheiten verbunden. Denn die Mehrheit der Senatoren werden nicht in den CA, sondern in den Provinzen gewählt, einer aus dem 19. Jh. stammenden Verwaltungseinheit. Die Provinzen haben praktisch keine Bedeutung in der gesetzgebenden Struktur der „Föderation“.
5. **Steuern.** Der spanische „Staat der Autonomien“ ist weit entfernt von jeglichem Modell des Steuerföderalismus. Die Zentralmacht treibt die wichtigsten Steuern ein und gibt später jene äquivalente Summe zurück, die eine CA „braucht“, um so die auf die CA übertragenen Befugnisse zu finanzieren – diese Summe ist Anlass ständiger Kontroverse. Das Baskenland und Navarra sind von dieser Norm ausgenommen, da sie mit der Zentralmacht eine asymmetrische Steuervereinbarung haben, basierend auf „historischen Rechten“ aus der Zeit vor der Verfassung (1978), die sogar eher staatenbündischer als föderativer Natur ist. Gleichzeitig ist dies das asymmetrischste Beispiel des politischen Systems Spaniens.

Es handelt sich um die erste der zusätzlichen Verfassungsklauseln der spanischen Verfassung. Im Rahmen der sogenannten „Wirtschaftsvereinbarung“ (span. concierto económico) nehmen diese beiden CA Steuern ein und leiten im Gegenzug eine bestimmte Summe an den Zentralstaat weiter zwecks Bezahlung der Dienstleistungen, die der Zentralstaat den CA zur Verfügung stellt.

Zum Stichwort „Asymetrien“ muss an dieser Stelle hervorgehoben werden, dass die spanische Verfassung grundsätzlich zwei Wege vorsieht, um gemäß der Disposición transitoria segunda Selbstverwaltung zu erreichen, abhängig davon, ob die CA bereits in der Vergangenheit (Zweite Spanische Republik, 1930er-Jahre) über Selbstverwaltung verfügt hat. Dies ist der Fall von Katalonien, dem Baskenland und Galizien. Neben diesen drei „historischen“ CA hat aber auch Andalusien den potenziell höchsten Autonomiegrad erreicht, dank der Klauseln des Artikel 151 der Verfassung – dem sogenannten schnellen Prozess– und durch ein, aus legaler Sicht, kontroverses Verfahren. Dennoch ist das letztendlich angewandte Modell für die Verteilung von Befugnissen potenziell eher symmetrischer Natur, wenn eine CA den höchsten Grad an Selbstregierung erreichen möchte. Hiervon ausgenommen ist die Regelung von einigen Unterschieden (span. hechos diferenciales) wie eigene Sprache, Insularität, Zivilrecht, historische Rechte usw. Dieses komplexe Verfassungsmodell wird gar komplexer, wenn man von der Möglichkeit spricht, dass die Zentralmacht Befugnisse an eine bestimmte CA übertragen kann (Art. 150.2 der spanischen Verfassung).

6. **Die Europäische Union.** Die CA gelten nicht als politische Akteure im Verhältnis zu den wichtigsten Einrichtungen der Europäischen Union, im Gegensatz zu den föderativen EU-Mitgliedsstaaten (vor allem Belgien oder Deutschland). Die Zentralregierung Spaniens hat den CA eine solche Relevanz in Bezug auf europäische Themen stets verwehrt.
7. **Verfassungsreform.** Die CA nehmen nicht an Verfassungsreformen teil. Diese Reformen obliegen allein dem spanischen Parlament und den Bürgern mittels eines Referendums.

Schlussfolgernd lässt sich sagen, dass der gegenwärtige spanische „Staat der Autonomien“ nicht über die entscheidenden Merkmale –weder institutionelle noch verfahrenstechnische– verfügt, die föderale Staaten² normalerweise ausmachen. Obwohl der spanische Staat in manchen Studien der vergleichenden Politikwissenschaft bisweilen –aufgrund einer nicht allzu akkuraten Methodologie– zu den föderalen Staaten gerechnet wird, gibt es zahlreiche Beweisgründe dafür, dass es vielleicht zutreffender wäre, ihn unter den „regionalen“ Staaten einzuordnen.

Ferran Requejo

Universität Pompeu Fabra (Barcelona)

² Tatsächlich enthält die spanische Verfassung mehr potenziell asymmetrische als föderative Merkmale. Allerdings wurde die Mehrzahl der asymmetrischen Merkmale in der Praxis nach 1978 nicht weiterentwickelt, weder in der Politik noch in der Gesetzgebung. Obwohl die CA einen mittleren Grad an Selbstverwaltung in einigen Bereichen haben, sind in der Praxis die Merkmale des heutigen spanischen Modells aus einer Perspektive der Regionalisierung entwickelt worden. Das heißt, es wurde eine transitorische Asymmetrie von Vollmachten entwickelt, um einen höheren Grad an Selbstverwaltung zu erreichen.

Quellenverzeichnis

- Amoretti, U. – Bermeo, N (Verleger) 2004, *Federalism and Territorial Cleavages*, Johns Hopkins University Press
- Baldi, B., 2003 (2. Auflage 2005), *Stato e territorio*, Laterza, Roma-Bari
- Burgess, M-Gagnon, A. (Verleger), 2010, *Federal Democracies*, Routledge, London
- Elazar, D., 1991, *Federal Systems of the World*, Longman, Essex
- Filippov, M. – Ordeshook, PC - Shvetsova, O., 2004, *Designing federalism: A theory of self-sustainable federal institutions*. Cambridge: Cambridge University Press
- Gagnon A. - Keil S. - Mueller S. (Verleger), 2015, *Understanding Federalism and Federation*, Ashgate
- Neremberg, K., – Griffiths, A. (Verleger) 2002, *Handbook of Federal Countries*, McGill-Queen's University press, Montreal & Kingston (New edition 2005)
- Requejo, F., 2015, "National Pluralism, Recognition, Federalism and Secession (or Hegel was a clever guy)" in Alain-G. Gagnon, Soeren Keil and Sean Mueller (eds), *Understanding Federalism and Federation*, Ashgate, 2015: 157-176
- Requejo, F., 2010, "Federalism and democracy. The case of minority nations: a federalist deficit", in M. Burgess (Verleger), *Federal Democracies*, London, Routledge
- Requejo, F., 2005, *Multinational Federalism and Value Pluralism*, Routledge, London-New York
- Rodden, J., 2004, "Comparative Federalism and Decentralization. On Meaning and Measurement", *Comparative Politics*, July: 481-500
- Stepan, A., 1999, "Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model", *Journal of Democracy*, v.10, n.4: 19-34
- Watts, R., 1999, *Comparing Federal Systems*, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press.