

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 408

**Deutsch-Spanisches
Verfassungsrechts-Kolloquium
vom 18. – 20. Juni 1980
in Berlin**

Herausgegeben von

Albrecht Randelzhofer



Duncker & Humblot · Berlin

**Deutsch-Spanisches Verfassungsrechts-Kolloquium
vom 18. – 20. Juni 1980 in Berlin**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 408

Deutsch-Spanisches Verfassungsrechts-Kolloquium

vom 18.-20. Juni 1980 in Berlin

zu den Themen

Parteien und Parlamentarismus

Föderalismus und regionale Autonomie

Herausgegeben von

Albrecht Randelzhofer



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1982 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 05095 9

Vorwort

Die hier veröffentlichten Referate und Diskussionsbeiträge wurden am 19. und 20. Juni 1980 im Rahmen eines Deutsch-Spanischen Verfassungsrechts-Kolloquiums vorgetragen, zu dem ich, zusammen mit den Herren v. Münch (Hamburg) und Schneider (Hannover) nach Berlin eingeladen hatte. Das Kolloquium setzte die Reihe ähnlicher Veranstaltungen fort, die zuvor in spanischen Städten stattgefunden haben.

Der Weg Spaniens zu einer pluralistischen Demokratie, nicht nur für das Land, sondern für Europa von großer Bedeutung, trifft in der deutschen Staatsrechtswissenschaft auf ein zusätzliches, berufsspezifisches Interesse, da die neue Spanische Verfassung von 1978 in manchen Punkten vom Bonner Grundgesetz inspiriert ist.

Sinn und Zweck des Kolloquiums konnte es aber dennoch nicht sein, daß Informationen und Belehrung nur der spanischen Seite zuteil werden sollte. Für die deutsche Seite war es von großem Interesse, Einsichten zu gewinnen, wie manche Institute unserer Verfassung sich unter den zum Teil grundsätzlich anderen historischen, politischen und soziologischen Rahmenbedingungen bewähren oder nicht bewähren. In dieser Hinsicht erwiesen sich insbesondere im Rahmen des ersten Themas die spanischen Erfahrungen mit dem vom Grundgesetz übernommenen konstruktiven Mißtrauensvotum als fruchtbar für die entsprechende deutsche Diskussion.

Ein Ungleichgewicht bezüglich der Referate ergibt sich daraus, daß die beiden deutschen Beiträge überarbeitet und mit einem wissenschaftlichen Apparat versehen sind. Dies war auch für die spanischen Beiträge vereinbart. Leider sahen sich die Referenten dazu nicht in der Lage. In der Hoffnung, daß es doch noch geschehe, habe ich die Veröffentlichung immer wieder hinausgeschoben. Dennoch meine ich, daß die Veröffentlichung in der jetzigen Form keine Notlösung ist, vielmehr in einer Beziehung sogar einen Vorzug hat. Indem die spanischen Referate unverändert in ihrer Vortragsform veröffentlicht werden, vermitteln sie dem Leser den Eindruck, der den deutschen Teilnehmern des Kolloquiums sehr deutlich wurde: Diskussion über verfassungsrechtliche Fragen ist heute in Spanien auch im Kreise von Rechtswissenschaftlern unverkennbar durchzogen von starkem, oft leidenschaftlichem politischen Engagement. Insbesondere die spanischen Diskussionsbeiträge,

aber auch die spanischen Referate, sind bisweilen weniger nur aus kühler wissenschaftlicher Distanz vorgetragene Diagnosen und Reflexionen als vielmehr unmittelbares Engagement in den Auseinandersetzungen um die Konkretisierung der Verfassung. Der politische Charakter des Verfassungsrechts kommt so deutlich zum Ausdruck. In der gegenwärtigen politischen und verfassungsrechtlichen Situation Spaniens kann dies kaum anders sein. Der deutschen Staatsrechtswissenschaft auf der anderen Seite, der man gelegentlich vorgeworfen hat, sie sei nach 1949 auf eine Grundrechtswissenschaft zusammengeschrumpft, kann eine solche Demonstration nicht schaden.

Die Veranstalter danken dem damaligen Vizepräsidenten des Deutschen Bundestages, Herrn Dr. Richard v. Weizsäcker, der es ermöglichte, daß das Kolloquium im Reichstagsgebäude in einem würdigen Rahmen stattfinden konnte, und der die Teilnehmer mit einer Rede begrüßte, nach der man bedauern mußte, daß er nicht an der gesamten Veranstaltung teilnehmen konnte.

Dank zu sagen ist auch der Volkswagenstiftung, die durch großzügige Unterstützung das Kolloquium und das Erscheinen dieses Bandes ermöglichte.

Schließlich gilt unser Dank Herrn Ministerialrat a. D. Prof. Dr. Broermann für die Aufnahme des Bandes in die Schriften zum Öffentlichen Recht.

Berlin, November 1981

Albrecht Randelzhofer

Inhaltsverzeichnis

I. Parteien und Parlamentarismus

Francisco Rubio Llorente:

Das spanische parlamentarische System	11
---	----

Ernst Friesenhahn:

Parteien und Parlamentarismus nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland	23
---	----

Julian Santamaria Ossorio:

Das Parteiensystem und das parlamentarische System in Spanien	59
--	----

Diskussion	75
------------------	----

II. Föderalismus und regionale Autonomie

Gumersindo Trujillo Fernandez:

Der neue spanische Föderalismus	115
---------------------------------------	-----

Michael Bothe:

Föderalismus und regionale Autonomie	133
--	-----

José Antonio González Casanova:

Die Entwicklung der Autonomie in Spanien nach der Verfassung von 1978	151
---	-----

Diskussion	164
------------------	-----

Anhang

Text der Spanischen Verfassung vom 29. Dezember 1978	181
--	-----

Teilnehmerverzeichnis	225
-----------------------------	-----

Namen und Abkürzungen der spanischen Parteien

AP	=	Alianza Popular	Volksallianz
CD	=	Centro Democratico	Demokratisches Zentrum
CDC	=	Centro Democratico Cataluña	Demokratisches Zentrum Kataloniens (Regional, Katalonien)
CiU	=	Convergencia i Unio	Konvergenz und Union (Regional, Katalonien)
EE	=	Euskadiko Esquerra	Linke des Baskenlandes (Regional, Baskenland)
ER	=	Esquerra Republicana	Republikanische Linke (Regional, Baskenland)
HB	=	Herri Batasuna	Freies Volk (Regional, Baskenland)
PCE	=	Partido Comunista de España	Kommunistische Partei Spaniens
PNV	=	Partido Nacionalista Vasco	Baskische Nationalistische Partei (Regional, Baskenland)
PSA	=	Partido Socialista Andaluz	Andalusische Sozialistische Partei (Regional, Andalusien)
PSC	=	Partido Socialista de Cataluña	Sozialistische Partei Kataloniens
PSOE	=	Partido Socialista Obrero Español	Spanische Sozialistische Arbeiterpartei
PSP	=	Partido Socialista Popular	Sozialistische Volkspartei
UCD	=	Union del Centro Democratico	Union des Demokratischen Zentrums
UN (FN, AN 18. Julio, FE de Jons)	=	Union Nacional (Fuerza Nueva, Accion Nacional 18. Julio, Falange Española de las Jons)	Nationale Union (Neue Kraft, Nationale Aktion 18. Juli, Spanische Falange . . .)

I. Parteien und Parlamentarismus

Das spanische parlamentarische System*

Von Francisco Rubio Llorente, Madrid

In dem vorliegenden Bericht sollen die grundlegenden Charakteristiken des in Spanien durch die Verfassung von 1978 festgelegten parlamentarischen Systems dargestellt werden, das sich jedoch in der Praxis, wie nachfolgend aufgezeigt werden wird, bereits vor der Verkündung des Verfassungstextes in Kraft befand, und zwar seit der ersten Versammlung der Cortes im Juli 1977. Schwierigkeiten, die sich aus anderweitigen Verpflichtungen des Autors ergaben, haben die Vorlage eines ausführlichen Textes unmöglich gemacht. Was in der Folge dargelegt wird, sind nur die Leitsätze des Textes, dem noch keine endgültige Form gegeben worden ist, aber dessen bereits festliegender Entwurf, dem sich die Struktur der erwähnten Leitsätze anpaßt, folgender ist:

I. Die politische Begründung des parlamentarischen Regimes

1. Nach dem Ableben General Francos waren sich alle politischen Kräfte, die die Abschaffung des damaligen rechtspolitischen Regimes verfochten, über die Notwendigkeit einig, dieses Regime durch ein parlamentarisches System zu ersetzen. Selbst diejenigen, die für die grundsätzliche Aufrechterhaltung der alten Verfassung und gleichzeitig für das Fortbestehen einiger der für den Ständestaat kennzeichnenden strukturellen Elemente waren, schlugen ihre Reform vor, um Institutionen parlamentarischen Typs einzuführen (Einsetzung der Regierung durch das Parlament und Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament usw.). Ein Beweis hierfür sind die Projekte, die im Frühjahr 1976 durch die Regierung Arias Navarro ausgearbeitet wurden. Nur einige sehr abseits stehende Gruppierungen der extremen Rechten und in geringerem Grade der extremen Linken boten verschiedene Alternativen an (präsidiale Republik, System der „Volksdemokratie“), deren theoretische Rechtfertigung und deren Unterstützung durch die öffentliche Meinung sehr gering waren.

2. Diese grundlegende Übereinstimmung führte zu dem keineswegs überraschenden Resultat, daß die gemäß ihren Satzungen gewählten

* Übersetzung des Autors, überarbeitet vom Herausgeber. Diese Überarbeitung beschränkt sich jedoch auf unerläßliche Korrekturen.

Cortes — obwohl das Gesetz über die Politische Reform (Nr. 1/1977 vom 4. Januar) die vorherigen Grundgesetze nicht formell abschaffte — bereits seit dem Beginn ihrer Sitzungen wie ein Parlament tätig waren, d. h. seit dem 14. Juli 1977. In der Sitzung vom 14. September 1977 legte der Kongreß der Abgeordneten sein Recht zur Kontrolle der Regierung fest, ein Recht, das bereits durch das Gesetz Nr. 51/1977 vom 14. November über die Beziehungen zwischen der Regierung und den Cortes hinsichtlich des Mißtrauensantrags und der Vertrauensfrage ausführlich geregelt wurde.

3. Die Einführung des parlamentarischen Systems hat die Anzahl seiner Kritiker erhöht. Abgesehen von den üblichen Kritiken, die auf konkrete Mängel hinweisen und deren Beseitigung fordern, führen die Kritiker, die von Belang sind, bestens bekannte Argumente an, ohne daß bis zum gegenwärtigen Augenblick ein origineller Beitrag und nicht einmal eine zusammenhängende theoretische Konstruktion vorgelegt worden ist. Die rechtsorientierten Kritiker vertreten die bereits während der Zweiten Republik angeführten Standpunkte, die mit den in Deutschland in der Weimarer Epoche geprägten Ansichten übereinstimmen (Vorrang des Partei-Interesses gegenüber dem allgemeinen Interesse; parlamentarische Unwirksamkeit; Distanzierung zwischen „dem wirklichen und dem offiziellen Land“; Schaffung und Vertiefung von Spaltungen im sozialen Bereich, Fehlen einer wahren Repräsentation durch das Parlament usw.). Die Kritik der Linken, die gleichfalls einige der erwähnten Argumente vertritt, betont vor allem die „gegenrevolutionäre“ Funktion des Parlaments als Instrument einer falschen Integration und als Mechanismus zur Verhüllung der Spaltungen und Spannungen, die effektiv in einer Klassengesellschaft bestehen. Diese außerparlamentarischen Kräfte scheinen jedoch mehr Vertrauen in die Kritik der Waffen (Terrorbewegungen) als in die Waffen der Kritik zu setzen.

II. Die konstitutionelle Regelung des parlamentarischen Systems

1. Die Verfassung geht von dem Prinzip der demokratischen Legitimierung der Macht aus („Träger der nationalen Souveränität ist das spanische Volk, von dem alle Staatsgewalt ausgeht“, Art. 1 Abs. 2). Die politische Verschiedenartigkeit des Volkes („politischer Pluralismus“) wird in der Verfassung, mit einer mangelhaften Formel, als einer der obersten Werte der Rechtsordnung (*sic*), auf der gleichen Ebene wie die Freiheit, die Gerechtigkeit und die Gleichheit (Art. 1 Abs. 1) anerkannt. Dieser politische Pluralismus, der gleichzeitig Tatsache und Norm ist, äußert sich durch die politischen Parteien, die das Hauptinstrument für die politische Beteiligung sind (Art. 6).

2. Die Vertretung des spanischen Volkes steht den Cortes Generales zu, die sich aus zwei Kammern, dem Kongreß der Abgeordneten und dem Senat, zusammensetzen (Art. 66 Abs. 1), und deren Mitglieder „durch keinerlei imperatives Mandat gebunden sind“ (Art. 67 Abs. 2). Es handelt sich um ein sehr unausgeglichenes Zweikammernsystem, denn wenn auch beide Kammern Kontrollfunktionen ausüben (Fragen, Interpellationen, Untersuchungsausschüsse) und die Gesetzgebungsgewalt innehaben, so ist im Falle der Nichtübereinstimmung doch stets der Wille des Kongresses der Abgeordneten vorherrschend (Art. 90), dessen Votum auch allein entscheidend ist für die Einsetzung, die Stützung oder die Ablösung der Regierung (Art. 108, 112 und 113).

3. Der konstitutionelle Mechanismus, der die Ausübung der parlamentarischen Kontrolle über die Regierung garantiert, ist in direkter Weise dem Modell des Bonner Grundgesetzes angepaßt.

a) Die Bestimmung des Ministerpräsidenten steht dem König auf Vorschlag des Kongresses der Abgeordneten zu, welcher sein Vertrauen in erster Abstimmung mit absoluter Mehrheit oder in weiteren Abstimmungen mit einfacher Mehrheit aussprechen muß (Art. 99). Obwohl die Verfassung, deren diesbezügliche Formel, zweifellos durch Zufall, mit derjenigen der Französischen Verfassung von 1946 identisch ist, nicht bestimmt — wie es beim Grundgesetz der Fall ist —, daß die Investitur-Abstimmung ohne Debatte durchgeführt wird, so ist diese Praxis doch bei der einzigen Anwendung, die diese Norm bis zum Augenblick gefunden hat (April 1980), verfolgt worden.

b) Die Einführung des konstruktiven Mißtrauensvotums (Art. 113), das direkt vom Artikel 67 des Grundgesetzes herrührt, begegnete innerhalb der Cortes nur dem Widerspruch seitens der Kommunisten, wenn es auch außerhalb der Cortes von einem Teil des Schrifttums kritisiert wurde, das ein größeres Risiko in der Schwäche der Regierung (Minderheitsregierungen) als in ihrem Mangel an Stabilität sieht. Die kürzliche und bisher einzige Anwendung dieses Mittels der Kontrolle (s. Sitzungsberichte des Kongresses der Abgeordneten, 21., 22., 27.—29. Mai 1980) hat zu einer Wiederholung der kritischen Argumente geführt, die bereits gegen diese Institution vorgebracht worden waren, jedoch scheint die öffentliche Meinung in sehr überwiegender Weise ihr gegenüber günstig eingestellt zu sein.

c) Die Regelung der Vertrauensfrage (Art. 112) und des Rechts zur Parlamentsauflösung (Art. 115) paßt sich der allgemeinen Praxis der parlamentarischen Systeme an.

4. Das System der repräsentativen Demokratie, das durch die Verfassung von 1978 eingeführt wurde, ist mit einigen Institutionen der