

VOM UNITARISMUS ZUM FÖDERALISMUS

Dezentral und heterogen

Verwaltungsstrukturen im Königreich Spanien. Von Falk Schäfer

Das Königreich Spanien hat sich in den 1970er und 80er Jahren gemauert von der letzten Bastion des europäischen Faschismus hin zu einem demokratischen Musterland mit einer prosperierenden Wirtschaft. Die Boomjahre kulminierten in den Olympischen Spielen von Barcelona, der Weltausstellung von Sevilla und etlichen infrastrukturellen Großprojekten überall im Land. Nach der Jahrtausendwende zeigte sich jedoch, dass der Aufschwung nicht ausreichend von industrieller Substanz gedeckt war, sondern zu großen Teilen in finanzwirtschaftlichen Luftbuchungen fußte. Die folgende Krise dauert bis heute an. Die Regierung reagierte mit einem umfassenden Reformprogramm der öffentlichen Verwaltung. Lesen Sie aus unserer Rubrik „Blick über den Gartenzaun“ einen Überblick zu den administrativen Strukturen in Spanien.

Wie viele europäische Staaten entstand auch das Königreich Spanien aus den Überresten des Römischen Reiches und in den Wirren der Völkerwanderung. Im frühen fünften Jahrhundert verpflichteten sich die Westgoten dazu, die Iberische Halbinsel vor den Feinden Roms zu verteidigen. 475 n. Christus wurde die Unabhängigkeit des Westgotenreiches durch den römischen Kaiser anerkannt. Die gotische Herrschaft wurde ab 711 durch muslimische Heere beendet. Diese als Mauren bezeichneten Berbergruppen eroberten den Großteil der iberischen Halbinsel. Ihr Vormarsch endete erst in der Schlacht von Covadonga. Das asturische Dorf an der spanischen Nordküste markiert den Beginn der Reconquista – der Rückeroberung Iberiens durch die Christen.

Zunächst trennte sich das maurische Spanien vom arabischen Weltreich. Im Jahre 929 rief Abd ar-Rahman III. Spanien zu einem eigenen Kalifat aus. Streitigkeiten zwischen den herrschenden Familien führten jedoch zu einer starken Zersplitterung. Hingegen gelang es dem Fürstentum Kastilien die Herrschaftsbereiche der Christen in Nordspanien unter der eigenen Führung zu einen. Kastilien verband sich 1469 durch ein Ehebündnis mit Aragon, das den Osten der Iberischen Halbinsel dominierte.

1492 wurde mit der Festung Granada die letzte maurische Besitzung in Spanien an christliche Herrscher übergeben. Kurz danach sind alle Juden und später auch alle Muslime des Landes verwiesen

worden. Im gleichen Jahr bricht Christoph Kolumbus im Auftrag der kastilischen Krone nach Westen auf und erreicht Amerika. Zwei Jahre später einigen sich Spanien und Portugal auf die Aufteilung ihrer Interessenssphären im Atlantik. Unter Claudio Pizarro werden weite Gebiete in Mittel- und Südamerika für Spanien erobert. Die Ausbeutung der amerikanischen Kolonien ist der Ausgangspunkt für den Aufstieg Spaniens zur europäischen Großmacht. 1561 wurde das bis dahin unbedeutende Madrid zur spanischen Hauptstadt erhoben.

Blüte und Niedergang

Das 16. Jahrhundert ist geprägt vom europaweiten Religionskrieg zwischen Protestanten und Katholiken. So lösen sich die protestantischen nördlichen Niederlande von der spanischen Krone. 1588 scheitert ein Versuch, England zu einer Rückkehr zum katholischen Glauben und zu einer Unterwerfung unter die römische Kurie zu zwingen. 1635 erklärt Frankreich Spanien den Krieg. Dabei geht es um nichts weniger als um die machtpolitische Hegemonie in Europa. Nach zehn Jahren Krieg verliert Spanien im Pyrenäenfrieden Teile Flanderns und Kataloniens an Frankreich. In Übersee gehen immer mehr spanische Besitzungen an die Engländer verloren.

Im spanischen Erbfolgekrieg zu Beginn des 18. Jahrhunderts setzt sich der Bourbonne Philipp V. durch. Die Friedensschlüsse von Utrecht und

Rastatt bedeuten aber den Verlust der südlichen Niederlande, Sardinien und Gibraltars sowie den vorübergehenden Verzicht auf Neapel, Sizilien und Menorca. Im Siebenjährigen Krieg kämpft Spanien an der Seite der Habsburger und der Franzosen gegen England und Preußen. Im Frieden von Paris geht Florida an die Engländer verloren. Gegen Ende des 18. Jahrhunderts kämpft Spanien in einem Bündnis der Monarchien gegen das revolutionäre Frankreich. Als sich daraufhin Großbritannien gegen Spanien wendet, verbündet sich Madrid notgedrungen mit Paris. Auch diese Kriegsbeteiligung endet mit einer Niederlage.

Im Dritten Koalitionskrieg steht Spanien erneut auf der Seite Frankreichs gegen Großbritannien. In der entscheidenden Seeschlacht von Trafalgar unterliegt die spanische Armada den Briten unter Admiral Nelson. 1807 wird Spanien von napoleonischen Truppen erobert. Napoleon zwingt den König zur Abdankung und setzt seinen Bruder Joseph Bonaparte ein. Das spanische Volk erhebt sich gegen diesen Machtwechsel, während die Einwohner Hispanoamerikas die Schwäche des Mutterlandes für Aufstände nutzen.

Die Niederlage Napoleons führt 1813 zur Rekonstituierung des spanischen Königshauses. Eine erste liberale Verfassung wurde von Ferdinand VII. außer Kraft gesetzt. Die Aufstände in Venezuela und den benachbarten Gebieten werden zwar niedergeschlagen, dennoch verliert Spanien zunehmend den Zugriff auf die Kolonien. Bis 1822 erstreiten sich fast alle spanischen Besitzungen in Amerika ihre Unabhängigkeit. Innenpolitisch ist das 19. Jahrhundert gekennzeichnet von zahlreichen Staatskrisen zwischen dem Königshaus und dem Militär. An dessen Ende wird Spanien nach der Explosion des amerikanischen Kriegsschiffes „Maine“ im Hafen von Havanna in den Spanisch-Amerikanischen Krieg gezogen. Nach einer erneuten Niederlage gehen auch die letzten überseeischen Besitzungen verloren.

So vollzog sich in den 400 Jahren seit der Entdeckung Amerikas der vollständige Niedergang von der Weltmacht Nummer Eins in die weltpolitische Bedeutungslosigkeit. Im Ersten Weltkrieg blieb Spanien neutral. Das Königreich musste sich jedoch mit gravierenden Spannungen im Rif,



Der Congreso de los diputados ist das wichtigere Unterhaus des spanischen Parlaments.



Der Palacio Real in Madrid ist die offizielle Residenz des spanischen Königs. Seit Sommer 2014 ist die König Felipe VI.

dem seinerzeit noch spanischen Norden Marokkos, auseinandersetzen. Ein Befriedungsfeldzug blieb ohne Erfolg. Spanien verlor fast alle Besitzungen mit Ausnahme der Enklaven Ceuta und Melilla.

Der spanische Faschismus

Die militärischen Niederlagen führten zu innenpolitischen Spannungen. 1923 ergriff General Miguel Primo de Rivera die Macht. Trotz einer zeitweise breiten Unterstützung auch unter Arbeitern und Intellektuellen konnte er sich nur bis 1930 halten. Sein Nachfolger, General Berenguer, setzte für April 1931 Gemeindewahlen an, bei denen republikanische Kandidaten zwar nur ein Fünftel der Sitze gewannen, aber 40 Prozent der Stimmen erhielten. Die darauffolgenden Auseinandersetzungen gipfelten in der Ausrufung der Zweiten Republik. Der König verließ das Land und eine Koalition aus linksrepublikanischen Parteien sowie der Sozialistischen Arbeiterpartei übernahm die Regierung. Die Verfassung sah das Frauenwahlrecht und die Zivilehe vor. Katalonien, Galicien und dem Baskenland wurden Autonomierechte gewährt.

Nach den Wahlen von 1933 übernahm eine Mitte-Rechts-Koalition die Regierung. Gegen sie kam es zu mehreren Aufständen linker Gruppen. Die politische Instabilität verschärfte sich nach dem Sieg der Volksfront aus linksliberalen, sozialistischen und kommunistischen Parteien bei den Parlamentswahlen 1936. Schließlich vollzog das Militär einen lange vorbereiteten Putsch.

Im Spanischen Bürgerkrieg zwischen Juli 1936 und April 1939 standen sich Republikaner und Sozialisten auf der einen Seite gegenüber. Frankreich, Großbritannien und die USA verhielten sich neutral. Die faschistischen Mächte Italien und Deutschland

unterstützten die Putschisten, die Sowjetunion belieferte die Republik mit Waffen und Beratern. Nachdem die Front zunächst stetig hin- und herwogte, setzten sich am Ende die Putschisten durch. Zurückzuführen war dieser Sieg auf die nahezu uneingeschränkte Luft- und auf die deutlich überlegene Artillerie und auf die zunehmende Zersplitterung der Volksfront zwischen Stalinisten, Anarchisten und gemäßigten Republikanern. Zwischen 1936 und 1944 fielen etwa eine halbe Million Menschen den politischen Morden und Justizverbrechen der Franquisten zum Opfer. Die letzten Konzentrationslager wurden erst 1962 geschlossen. Allein in den westlichen Pyrenäen wurden 15.000 politische Häftlinge als Sklavenarbeiter zum Straßenbau gezwungen.

Spanien verhielt sich im Zweiten Weltkrieg neutral. Dennoch war das Regime nach 1945 fast vollständig isoliert. Nur Weizenlieferungen Argentiniens retteten Spanien vor dem wirtschaftlichen Zusammenbruch. Ende 1948 begann eine Tauwetterperiode. 1953 schloss Franco mit den USA ein Abkommen zur Truppenstationierung. 1955 erfolgte die Aufnahme in die Vereinten Nationen. Bereits 1947 hatte Franco die Monarchie gesetzlich wieder verankert. Sie selbst sah er als Reichsverweser, der die Wiedereinsetzung der Monarchie vorbereiten wollte. Franco übernahm die Erziehung Juan Carlos I., den er schließlich 1969 zu seinem Nachfolger ernannte.

Der Bevölkerung wurden kaum Rechte und keine Koalitionsfreiheit außerhalb der vom System kontrollierten Syndikate zugestanden. Staatspartei war die Spanische Traditionalistische Phalanx der Vereinigungen der National-syndikalistischen Offensive, kurz F.E.T. y de las JONS. Sie wurde ab 1970 einfach „Falange“ genannt. Neben dem Militär bildete vor allem die

katholische Kirche eine wesentliche Machtstütze des Regimes. Sie erhielt im Gegenzug erhebliche Privilegien. Weitere zentrale Unterstützerguppen rekrutierten sich aus der Finanzwirtschaft und aus den Großgrundbesitzern.

Transition, Prosperität und Krise

Francos Tod im Jahre 1975 läutete die Phase der Transition ein. Noch im selben Jahr wurde König Juan Carlos inthronisiert. Unter dem Eindruck von Demonstrationen und auf Betreiben des neuen Königs trat die Regierung unter Carlos Arias Navarro zurück. Nachfolger wurde Adolfo Suarez, der recht bald politische Parteien und Gewerkschaften wieder zuließ. 1978 wurde die neue demokratische Verfassung von 88 Prozent der Wähler angenommen. 1981 versuchte General del Bosch mit einem weiteren Militärputsch die demokratische Entwicklung zurückzudrehen, scheiterte jedoch am geringen Rückhalt in der Armee.

Spanien trat 1982 der NATO und 1986 der Europäischen Gemeinschaft bei. 2002 wurde der Euro eingeführt. Unter dem konservativen Regierungschef Aznar wurde die staatliche Finanzpolitik in einem neoliberalen Sinne reformiert. Außenpolitisch suchte Spanien die Nähe zu den USA und nahm auch am zweiten Irakkrieg teil.

2004 kam es zu einer Serie islamistischer motivierter Terroranschläge auf Nahverkehrszüge in Madrid. 191 Menschen starben. Im gleichen Jahr gewann überraschend die Sozialistische Partei unter José Luis Zapatero die Parlamentswahlen. Im Inneren wurden die gesellschaftliche Liberalisierung und die Trennung von Staat und Kirche vorangetrieben sowie die Dezentralisierung des Landes fortgesetzt. Außenpolitisch näherte sich Spanien an Deutschland und Frankreich an.

Die von 1996 bis 2006 anhaltende Expansionsphase des Immobilienmarkts ließ den Anteil des Bau- und Immobiliensektors bis auf rund 18 Prozent des Bruttoinlandsprodukts anschwellen. Als diese Blase 2007 platzte, geriet die Wirtschaft in eine Rezession. Die Arbeitslosenquote stieg von 8,6 Prozent Ende 2007 auf 27,2 Prozent Anfang 2013. Von den Unter25jährigen waren 57,2 Prozent ohne Beschäftigung. Seit 2011 wird die Regierung wieder von der konservativen Partido Popular unter Mariano Rajoy geführt. Seitdem verfolgt Spanien einen strikten Austeritätsskurs.

Demografie Spaniens

Die Einwohnerzahl Spaniens hat sich im Verlauf des 20. Jahrhunderts verdoppelt. Allerdings ist die Fertilitätsrate in dessen letztem Viertel extrem gesunken. Ausgeglichen wurde dieser Umstand durch eine massive Zuwanderung. In diesem Zuge stieg die Einwohnerzahl Spaniens in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts von 40 auf 46 Millionen. Seitdem zeigt sich eine Stagnation und in den letzten beiden Jahren gar ein Rückgang. Die europäische Statistikbehörde Eurostat geht dennoch von einer stabilen Bevölkerungs-

Spanien als temporären Wohnsitz oder als Auswanderungsziel zu schätzen.

Seit 2010 sinken die Migrationssalden jedoch kontinuierlich ab. 2015 verließen gar mehr Menschen das Land als einwanderten. Seit 1988 liegen die Geburtenzahlen mit Ausnahme des Jahres 2008 durchgängig bei unter 1,4 Kindern pro Frau, ein Drittel unter dem Reproduktionsniveau, welches bei gleichbleibender Lebenserwartung und ausgeglichener Wanderung für eine stabile Bevölkerung notwendig wäre. Angesichts dieser Vorzeichen scheint es schwer vorstellbar, dass sich die bereits eingetretene Schrumpfung in einen derart massiven Aufschwung wandelt, der in nur 25 Jahren zu einem Plus von acht Millionen Einwohnern führen wird.

Die Fertilitätsrate wird sich mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht wesentlich erhöhen. Die Entwicklung der Einwanderung hängt ganz wesentlich von der Konjunktur ab. Ebenso in Betracht gezogen werden sollte die Tatsache, dass in den wichtigen südosteuropäischen Quellregionen der Immigration das Reservoir an jungen Menschen zunehmend schrumpft. Insofern erscheinen die Berechnungen von Eurostat allzu optimistisch.

Minderheiten stellen die Roma (spanisch: Gitanos) mit 800.000 Menschen die größte Gruppe. Inwiefern Katalanen oder Basken als eigene Ethnien betrachtet werden, hängt von einer individuellen Betrachtung historischer Zusammenhänge ab. In Spanien leben knapp fünf Millionen Katalanen und zweieinhalb Millionen Basken.

Konfessionell ist Spanien äußerst homogen. Zwar gehören 92 Prozent der Spanier der römisch-katholischen Kirche an, doch sinkt der Anteil derjenigen rapide, die ihren Glauben aktiv praktizieren. Etwa zehn Prozent der in Spanien lebenden Menschen bezeichnen sich bewusst als Atheisten. Trotz des vergleichsweise hohen Immigrantenteils leben in Spanien weniger als ein Prozent Muslime.

Die Lebenserwartung der Spanier ist die zweithöchste in Europa und die vierthöchste der Welt. Die spanischen Männer werden im Schnitt 79 Jahre und die Frauen gar 85,2 Jahre alt. Die Kindersterblichkeit liegt etwa im Mittel der EU-Staaten.

Die etwa 46 Millionen Spanier verteilen sich recht gleichmäßig auf die Landesfläche. Abgesehen von Madrid lässt sich für die Küstengebiete und für die Inseln eine etwas höhere Siedlungsdichte konstatieren als für das Landesinnere. Die mit Abstand größten Metropolregionen sind Madrid und Barcelona. In und um die spanische Hauptstadt leben sechseinhalb Millionen Menschen. Die katalanische Metropole und ihr Umland kommen auf fünfseinhalb Millionen Einwohner. Die Metropolregionen Valencia (1,7 Mio.) und Sevilla (1,5 Mio.) liegen ebenfalls über der Eine-Millionen-Grenze, das baskische Zentrum Bilbao mit 950.000, das andalusische Malaga mit 900.000 sowie das asturische Gijon mit 850.000 Einwohnern etwas darunter.

Das politische System

Das politische System Spaniens fußt in der Verfassung des Jahres 1978. Das Gesetzeswerk stammt aus der Transitionsphase zwischen Franco-Faschismus und Demokratie. Spanien wird dort als demokratisches und soziales Staatswesen beschrieben. Seit der Wiedereinsetzung von Juan Carlos I. ist Spanien eine konstitutionelle Monarchie. Der König fungiert als höchster Repräsentant des Staates, während die Exekutive vom Premierminister geführt wird.

Die Legislative wird auf der nationalen Ebene durch die Cortes Generales repräsentiert. Diese sind ein typisches Zweikammerparlament. Die untere Kammer, der Abgeordnetenkongress, vereint mehr Kompetenzen in sich als der als Oberhaus fungierende Senat.

Der Abgeordnetenkongress besteht aus mindestens 300 und höchstens 400 Mandatsträgern, die in zentralen, geheimen, landesweiten Wahlen gewählt werden. Das Wahlsystem ist



Barcelona ist mit fünfseinhalb Millionen Einwohnern die zweitgrößte Metropolregion Spaniens und gleichzeitig die Hauptstadt des um seine Unabhängigkeit ringenden Kataloniens.

entwicklung bis zum Jahr 2080 aus. So werde die Einwohnerzahl bis 2040 auf fast 54 Millionen steigen, bis 2050 auf dann 52 Millionen und bis 2080 wieder annähernd auf den heutigen Wert von 47 Millionen zurückgehen.

Die erhebliche natürliche Schrumpfung werde durch eine verstärkte Einwanderung ausgeglichen. Es bleibt abzuwarten, inwieweit diese Vorhersagen eintreffen. Tatsächlich verzeichnete das Königreich kurz nach der Jahrtausendwende die EU-weit höchsten Migrationsalden. Die vergleichsweise gute Konjunktur lockte vor allem Rumänen, Marokkaner und Lateinamerikaner auf die Iberische Halbinsel. Dazu wissen viele Besserverdienende aus dem Vereinigten Königreich oder aus Deutschland

Angesichts der starken Einwanderung in den ersten Jahren nach der Jahrtausendwende hat sich der Anteil der in Spanien lebenden Ausländer deutlich erhöht und liegt derzeit bei zwölf Prozent der Gesamtbevölkerung. Unter den 5,7 Millionen Ausländern in Spanien stellen die Rumänen mit knapp 800.000 Menschen die größte Gruppe. Danach folgen mit 700.000 die Marokkaner, auf Rang drei rangieren die Ekuadorianer (320.000) und auf Rang vier die Kolumbianer (300.000). Auch eine signifikante Anzahl von Briten (300.000) und Deutschen (200.000) hält sich permanent in Spanien auf. Unter den EU-Mitgliedsstaaten mit mehr als drei Millionen Einwohnern weist Spanien den höchsten Ausländeranteil auf. Unter den indigenen

repräsentativ mit geschlossenen Parteilisten nach dem D'Hondt-Verfahren. Als Wahlkreise fungieren die 50 spanischen Provinzen sowie die beiden autonomen Städte Ceuta und Melilla. Der Abgeordnetenkongress kann sowohl eigene Gesetzesentwürfe einbringen, er kann aber auch vom Kabinett getroffene Entscheidungen zurücknehmen oder bestätigen. Auch der Premierminister wird vom Abgeordnetenkongress gewählt und später formal vom König bestätigt. Der Abgeordnetenkongress kann dem Premierminister mit absoluter Mehrheit das Misstrauen aussprechen und ihn so des Amtes entheben. Umgekehrt kann der Premierminister eine Vertrauensabstimmung erzwingen. Verliert er diese, werden der Abgeordnetenkongress aufgelöst und Neuwahlen einberufen.

Das Oberhaus des Parlamentes wird durch den Senat gebildet. Diese Kammer repräsentiert die Ebene der Provinzen. Grundsätzlich werden pro Provinz vier Senatoren ernannt. Eine Ausnahme bilden die Inselprovinzen sowie die autonomen Städte Ceuta und Melilla. Hier variiert die Zahl der entsandten Senatoren zwischen Eins und Drei. Zusätzlich bestimmt die legislative Versammlung jeder autonomen Gemeinschaft einen Senator, zusätzlich weitere Senatoren für jede Million Einwohner in der betreffenden autonomen Gemeinschaft. Im Jahre 2011 bestand der Senat aus 266 Mitgliedern. Die Amtszeit der Senatoren beträgt vier Jahre. Die Kammer soll zwar die territoriale Ebene abbilden, tatsächlich werden aber nur die Senatoren der autonomen Gemeinschaften durch Wahlen bestimmt, sodass nur ein Fünftel der Senatoren direkt demokratisch legitimiert ist. Dies hat vor allem damit zu tun, dass die föderale Ebene der Autonomen Gemeinschaften erst nach der Verabschiedung der spanischen Verfassung von 1978 geschaffen wurde.

Laut Verfassung muss sich der König zu Beginn einer Legislaturperiode mit allen Fraktionen im Abgeordnetenkongress



La Rioja – hier die Hauptstadt Logroño – ist die nach Einwohnerzahl kleinste und nach Fläche zweitkleinste Autonome Gemeinschaft Spaniens. Sie ist vor allem bekannt für den gleichnamigen Rotwein.

konsultieren. Auf dieser Basis schlägt er einen Kandidaten für das Amt des Premierministers vor, der vom Abgeordnetenkongress mit absoluter Mehrheit der Stimmen bestätigt werden muss. Wenn der betreffende Kandidat keine absolute Mehrheit erreicht, wird nach zwei Tagen erneut gewählt. Bei diesem zweiten Wahlgang reicht eine relative Mehrheit, der Kandidat muss lediglich mehr Ja- als Nein-Stimmen erhalten.

Wenn auch dies nicht gelingt, präsentiert der König einen weiteren Kandidaten. Wenn sich die Abgeordneten auch nach zwei Monaten auf keinen Kandidaten einigen konnten, werden das Parlament erneut aufgelöst und Neuwahlen einberufen. Genau dieser Prozess hat sich in den vergangenen Monaten vollzogen. Erst nach einer einjährigen Regierungskrise, und Neuwahlen konnte Mariano Rajoy von der

konservativen Volkspartei im Oktober 2016 im zweiten Wahlgang und aufgrund der Enthaltung einiger Oppositionsabgeordneter zum Premierminister einer Minderheitsregierung wiedergewählt werden. Seit der Transition Ende der 1970er Jahre gab es keine einzige Koalitionsregierung. Üblich sind Minderheitsregierungen, die themenspezifisch die Unterstützung der kleineren Fraktionen im Parlament suchen.

Der Premierminister ernennt seine Minister weitgehend in Eigenregie. Er ist es auch, der die Kompetenzen der einzelnen Ressorts absteckt. In der aktuellen Regierung gibt es neben dem Amt des Premierministers zwölf weitere Ressorts.

Die Verfassung sieht ein festes Beratungsgremium der Regierung vor. Der Präsident dieses Gremiums und weitere feste Mitglieder werden durch das Kabinett ernannt, der Generalsekretär und nicht mehr als zehn Mitglieder durch den Abgeordnetenkongress gewählt. Generell besitzen die Empfehlungen dieses Gremiums keine Bindungskraft.

Das Tribunal Supremo ist der oberste Gerichtshof Spaniens. Dessen Präsident wird nominiert durch den König und vorgeschlagen durch den Allgemeinen Justizrat. Letzterer ist die führende Institution der spanischen Justiz. Zwölf Mitglieder werden durch den König ernannt, jeweils vier weitere durch den Abgeordnetenkongress und den Senat. Voraussetzung ist eine juristische Expertise von mindestens 15 Jahren.

Das Verfassungsgericht setzt sich aus zwölf Mitgliedern zusammen. Jeweils vier werden in beiden Fällen mit Drei-Fünftel-Mehrheit durch den Abgeordnetenkongress und durch den Senat gewählt. Zwei weitere werden vom Kabinett und nochmals zwei Richter durch den Allgemeinen Justizrat ernannt.



Andalusien ist die nach Einwohnerzahl größte und nach Fläche zweitgrößte der Autonomen Gemeinschaften Spaniens.

Die Autonomen Gemeinschaften

Das spanische Staatswesen wurde stark durch die napoleonische Tradition des Unitarismus geprägt. Der Faschismus griff dies auf und verstärkte die Zentralisierung. Ziel war es, die kastilische Dominanz gegenüber den potentiell abtrünnigen Provinzen zu festigen.

Unter der Franco-Diktatur wurden die Autonomen abgeschafft und die Autonomiebestrebungen rigide unterdrückt. Dies reichte bis hin zum Verbot des öffentlichen Gebrauchs der katalanischen, baskischen und galicischen Sprache. Bei den ersten freien Wahlen 1977 erzielten die Regionalparteien in Katalonien und dem Baskenland hohe Stimmanteile. Unter dem Eindruck dieser Ergebnisse wurden zunächst für Katalonien und dann für das Baskenland („Präautonomien“) getroffen. Um diesen beiden Regionen keine Sonderstellung zu gewähren, wurden in der Folge auch in elf weiteren Regionen Autonomiestatute

geschaffen. Dies waren Galicien, Aragonien, Kanaren, Valencia, Andalusien, Balearen, Extremadura, Kastilien-León, Asturien, Murcia und Kastilien-La Mancha. Die Bildung der Präautonomien erfolgte parallel zur Ausarbeitung einer neuen demokratischen Verfassung.

Mit den Autonomen Gemeinschaften ist ein Mittelweg zwischen Einheits- und Bundesstaat, zwischen Zentralismus und Föderalismus, gewählt worden. Aufgrund der Parallelität der Ereignisse sind die Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaften nicht in der Verfassung selbst konstituiert. Geregelt wurde lediglich der Prozess ihrer späteren Ausbildung. Es gibt also keinen detaillierten Rahmen, sondern eine ergebnisoffene Entwicklung.

Damit unterscheiden sich die Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaft je nach dem individuell ausgehandelten Autonomiestatut. Theoretisch sind damit gänzlich autonomiefreie Landesteile genauso denkbar wie das Nebeneinander von Autonomen Gemeinschaften mit

rein exekutiven Funktionen sowohl solchen mit weitreichenden gesetzgeberischen Kompetenzen.

Die exklusiv zentralstaatlichen Kompetenzen werden in Artikel 149 Absatz 1 der spanischen Verfassung genannt. Sämtliche weitere Aufgaben obliegen der individuellen Ausgestaltung der Autonomiestatute. In Artikel 148 Absatz 1 findet sich ein Katalog von Kompetenzen, die die Autonomen Gemeinschaften schon bei ihrer erstmaligen Konstituierung übernehmen können. Diese anfängliche Beschränkung gilt nicht für die Autonomen Gemeinschaften des „schnellen Weges“. Die restlichen Autonomen Gemeinschaften können über Artikel 148 Absatz 1 hinausgehende Kompetenzen erst nach Ablauf von fünf Jahren nach ihrer Konstituierung erlangen. Erforderlich ist dafür eine Reform des jeweiligen Autonomiestatutes. Da sowohl die erstmalige Verabschiedung des Autonomiestatuts als auch dessen Reform die Zustimmung durch ein staatliches Organgesetz erfordern, sind beide Seiten dem Kompromiss verpflichtet.

Die Autonomen Gemeinschaften Spaniens

Autonome Gemeinschaft	Hauptstadt	Amtssprache	Provinzen	Fläche in qkm	Einwohner in Mio.	Einwohner pro qkm
Andalusien	Sevilla	Spanisch	Almeria, Cadiz, Cordoba, Granada, Huelva, Jaén, Malaga, Sevilla	87.268	8,04	92
Katalonien	Barcelona	Spanisch, Aranesisch, Katalanisch	Barcelona, Girona, Lleida, Tarragona	32.114	7,20	224
Madrid	Madrid	Spanisch	Madrid	8.023	6,06	755
Valencia	Valencia	Spanisch, Katalanisch	Alicante, Castellon, Valencia	23.255	4,87	210
Galicien	Santiago de Compostela	Spanisch, Galicisch	A Coruna, Lugo, Ourense, Pontevedra	29.574	2,77	94
Kastilien und Leon	Valladolid	Spanisch, Leonesisch	Avila, Burgos, Leon, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid, Zamora	94.223	2,53	27
Baskenland	Vitoria-Gasteiz	Spanisch, Baskisch	Araba, Gipuzkoa, Bizkaia	7.234	2,14	296
Kanarische Inseln	Santa Cruz de Tenerife / Las Palmas de Gran Canaria	Spanisch	Santa Cruz de Tenerife, Las Palmas	7.447	2,02	271
Kastilien-La Mancha	Toledo	Spanisch	Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Toledo	79.463	1,98	25
Murcia	Murcia	Spanisch	Murcia	11.313	1,39	123
Aragonien	Saragossa	Aragonesisch, Spanisch	Huesca, Teruel, Saragossa	47.719	1,30	27
Extremadura	Merida	Spanisch	Badajoz, Caceres	41.634	1,09	26
Asturien	Oviedo	Spanisch, Asturisch	Asturien	10.604	1,07	101
Balearische Inseln	Palma de Mallorca	Spanisch, Katalanisch	Balearische Inseln	4.992	1,03	206
Navarra	Pamplona	Spanisch, Baskisch	Navarra	10.391	0,61	58
Kantabrien	Santander	Spanisch	Kantabrien	5.321	0,57	108
La Rioja	Logrono	Spanisch	La Rioja	5.045	0,31	62
Ceuta		Spanisch		18,5	0,08	4.127
Melilla		Spanisch		20	0,07	3.440
Spanien	Madrid	Spanisch		505.970	46,44	92



Die Autonomen Gemeinschaften Spaniens

Schließlich kann der Staat nach Art. 150 der Spanischen Verfassung auch außerhalb des Systems der Autonomiestatute staatliche Befugnisse auf die Autonomen Gemeinschaften übertragen.

Folgenden territorialen Einheiten steht es frei, sich zu einer Autonomen Gemeinschaft zu formieren.

1. benachbarte Provinzen mit gemeinsamen historischen, kulturellen und wirtschaftlichen Gegebenheiten
2. die Inselgebiete der Balearen und der Kanaren
3. Einzelprovinzen mit eigener regional-historischer Identität

Der Konstituierungsprozess unterscheidet sich danach, ob von Anfang an die „Vollautonomie“ ohne Beschränkung erstrebt wird („schneller Weg“) oder nicht („langsamer Weg“). Die Bildung einer Autonomen Gemeinschaft des „schnellen Weges“ ist umständlicher als die eines „langsamen Weges“.

Für den „langsamen Weg“ müssen sich die Vertretungen aller beteiligten Provinzen sowie von zwei Dritteln der dortigen Gemeinden mit mehr als der Hälfte der Einwohner jeder Provinz zur Schaffung einer neuen Autonomen Gemeinschaft bekennen. Für den „schnellen Weg“ ist gar die Zustimmung aller Provinzen und von drei Vierteln der beteiligten Gemeinden notwendig. Die Initiative muss durch Volksabstimmung in allen beteiligten Provinzen bestätigt werden.

Der Entwurf des Autonomiestatuts wird von einer besonderen Versammlung ausgearbeitet. Diese wird im Falle des „schnellen Weges“ aus den in den betroffenen Provinzen gewählten Abgeordneten und Senatoren der Cortes Generales, im Falle des „langsamen Weges“ zusätzlich aus den Mitgliedern der Vertretungsorgane der Provinzen gebildet.

Beim „langsamen Weg“ wird der Entwurf vom spanischen Parlament behandelt. Dieses kann unverändert verabschieden, Änderungen einfügen oder endgültig ablehnen. Im Falle des „schnellen Weges“ wird der Entwurf dem Verfassungsausschuss des Abgeordnetenhauses zugeleitet. Dieser berät mögliche Streitpunkte mit einer Abordnung jener Versammlung, die den Entwurf erarbeitet hatte. Wird keine Übereinkunft erzielt, entscheidet eine Volksabstimmung in den betreffenden Provinzen über den Entwurf. Zur Annahme ist eine Mehrheit in allen beteiligten Provinzen nötig. Schließlich müssen beide Kammern des spanischen Parlamentes den Entwurf ratifizieren. Generell entsteht eine Autonome Gemeinschaft erst mit dem Inkrafttreten des Autonomiestatutes.

Die Autonomiestatute besitzen eine Doppelnatur: Zum einen sind sie als Organgesetze Teil der gesamtstaatlichen Rechtsordnung, zum anderen die rechtliche Grundlage der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft. Das Verfahren für eine spätere Änderung wird in den Autonomiestatuten selbst bestimmt. In jedem Fall ist die Zustimmung der Cortes Generales mittels Organgesetz und in Autonomen Gemeinschaften des „schnellen Weges“ zusätzlich das positive Placet einer Volksabstimmung notwendig.

Für die Autonomen Gemeinschaften des „schnellen Weges“ sieht die spanische Verfassung ein nach Verhältniswahlrecht gewähltes Parlament vor. Aus dessen Mitte werden ein Ministerpräsident und eine von diesem geleitete Regierung gewählt. Nach den Vereinbarungen des Autonomiepaktes von 1981 wurde dieses Organisationsmodell in alle Autonomiestatute übernommen. In Katalonien, dem Baskenland, Navarra und Kantabrien werden die Regierungen von Regionalparteien geführt.

Die 17 Autonomen Gemeinschaften bildeten sich zwischen 1979 und 1983 heraus. Dabei wählten vier Gemeinschaften den schnellen und zwölf den langsamen Weg. Navarra stellt einen Sonderfall dar. Die Autonomen Gemeinschaften sind recht heterogen. Die beiden kleinsten Regionen, die Balearen und La Rioja, sind nur etwa 5.000 Quadratkilometer groß. Dagegen sind Andalusien und Kastilien-León mit jeweils 90.000 Quadratkilometer größer als ganz Österreich. Auch die Bevölkerungszahl ist sehr unterschiedlich. Während in La Rioja 301.000 Menschen leben, sind es in Andalusien 8,5 Millionen.

Die Finanzierung und die Aufteilung der Steuern zwischen dem Staat und den Autonomen Gemeinschaften folgt zwei verschiedenen Modellen. Für die meisten Autonomen Gemeinschaften gilt das allgemeine System, für das Baskenland und Navarra hingegen das Foralsystem.

In Navarra werden die Steuern durch die Autonome Gemeinschaft, im Baskenland durch die Provinzen vereinnahmt. Diese führen dann einen Ausgleich für die von den Autonomen Gemeinschaften wahrgenommenen Kompetenzen ab. In den Autonomen Gemeinschaften des allgemeinen Systems hingegen liegt die Steuergesetzgebung im Wesentlichen beim Staat. Die Steuern werden durch die staatlichen Finanzämter vereinnahmt. Die Autonomen Gemeinschaften erhalten die auf ihrem Gebiet generierten Steuern zu festgesetzten Anteilen. In diesem System besteht außerdem ein Finanzausgleich, dessen Mittel gleichermaßen vom Staat und den Autonomen Gemeinschaften aufgebracht werden. Seit 2011 sind die Defizite der Autonomen Gemeinschaften deutlich gestiegen. Bis Oktober 2012 beantragten zwölf von 17 Autonomen Gemeinschaften Hilfe beim spanischen Staat.

Im Jahre 1995 erhielten auch die beiden in Nordafrika liegenden und keiner Provinz zugeordneten Enklaven Ceuta und Melilla eigene Autonomiestatute. Nach Rechtsprechung des spanischen Verfassungsgerichts handelt es sich hierbei jedoch um Sonderzonen und nicht um Autonome Gemeinschaften.

Provinzen

Unterhalb der Ebene der Autonomen Gemeinschaften ist Spanien in 50 Provinzen unterteilt. Die Gliederung geht zurück auf das Jahr 1833. Die einzige Änderung seitdem ist die Unterteilung



Die 50 Provinzen Spaniens

der Kanarischen Inseln in nun zwei statt nur einer Provinz. Historisch besaßen die Provinzen lediglich exekutive Funktionen. Schließlich war Spanien für den Großteil seiner Geschichte ein ausgesprochen zentralistischer Staat. Mit der Einführung der Autonomen Gemeinschaften haben die Provinzen deutlich an Relevanz verloren. Die meisten Provinzen sind nach ihrem größten Ort benannt. Insgesamt sieben der Autonomen Gemeinschaften bestehen lediglich aus einer Provinz.

Kommunale Selbstverwaltung

Strukturen entsprechend der deutschen Landkreise wurden in Spanien nur in Aragon, im Baskenland und in Galicien gebildet. Grundsätzlich sind die Gemeinden (span. municipios) die untere Ebene der spanischen Verwaltung. Insgesamt bestehen etwas mehr als 8.000 Gemeinden. Die durchschnittliche Einwohnerzahl liegt bei 5.300. Die Variationsbreite ist recht hoch. Madrid mit seinen mehr als drei Millionen Menschen gilt

genauso als Gemeinde wie das Dorf Villaroja in der Provinz La Rioja mit seinen lediglich acht Bewohnern.

Im Regelfall bedecken die Gemeinden ein Areal zwischen zwei und 40 Quadratkilometern. Einige Gemeinden sind aber mehr als 300 Quadratkilometer groß. Die Organisation der Gemeinden folgt einem Gesetz aus dem Jahr 1985. Daneben enthalten auch die Autonomiestatute der 17 Gemeinschaften Spaniens Regelungen zur Gemeindeverfassung. Auch Spanien hat die Charta der kommunalen Selbstverwaltung unterzeichnet. Und tatsächlich ist die gemeindliche Autonomie landesweit recht stark ausgebildet.

Jede Gemeinde ist eine unabhängige juristische Person. Die Verwaltung nennt sich ayuntamiento. Sie besteht aus den gewählten Räten, dem Bürgermeister und seinen Stellvertretern.

Die Gemeinderäte werden in allgemeinen Kommunalwahlen alle vier Jahre neu gewählt. Sie wählen wiederum den Bürgermeister und dessen Stellvertreter. Die Räte müssen mindestens einmal in drei Monaten zusammenkommen. Viele Verwaltungen bilden für die exekutiven Befugnisse eigene Regierungskommissionen aus, die vom Bürgermeister aus den gewählten Räten heraus ernannt werden. Für alle Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern sind solche Kommissionen obligatorisch. Sie dürfen allerdings nur maximal ein Drittel der Mitglieder der Gemeindeversammlung aufnehmen.

Administrative Reform

Der lange Boom der spanischen Wirtschaft hatte sich spätestens 2009 mit dem Einsetzen der Eurokrise gelegt. In der Folge brach sich eine schwerwiegende ökonomische Krise Bahn. Daraus wiederum ergab sich ein dringender Reformbedarf für die Kostenoptimierung staatlichen Handelns. Um entsprechende Vorschläge auszuarbeiten, ist seitens der Zentralregierung eine „Kommission zur Reform der staatlichen Verwaltung“ gebildet worden. Diese entwarf recht schnell 222 Vorschläge und Maßnahmen zur Senkung von Kosten und zur Steigerung der Effizienz. Bis zum August vergangenen Jahres sind mehr als drei Viertel davon bereits umgesetzt worden.

Die akkumulierten Einsparungen belaufen sich nach Angaben der spanischen Regierung auf annähernd 22 Milliarden Euro. Das „Amt zur Ausführung der administrativen Reform“ sollte die Maßnahmen überwachen und leiten. Die Reformen auf der zentralstaatlichen Ebene haben auch die Autonomen Gemeinschaften und die Gemeinden zu ähnlichen Anstrengungen inspirieren können.

Ein Kernelement der Reform war die Digitalisierung. Weitere Effizienzpotentiale konnten durch Kooperationen bei der Aufgabenerledigung gehoben werden. ■

Angemerkt



Das moderne Spanien ist eine Mischung aus föderalen und zentralistischen Elementen. Die Verwaltungsstrukturen lassen sich am ehesten mit denen Polens vergleichen. Hier wie dort bestehen Mischstrukturen auf der regionalen Ebene, vergleichsweise schwach ausgeprägte Landkreise und starke Gemeinden. Die polnische Verwaltungsreform des Jahres 2002 war jedoch deutlich ausgereifter als die vergleichsweise chaotische Dezentralisierung der postfaschistischen Transitionsperiode. Die an sich ausgewogene Kompetenzverteilung zwischen Zentrale und Peripherie krankt an der ausgeprägten Heterogenität der regionalen Einheiten. Hier macht sich bemerkbar, dass die rechtlichen Grundlagen der Autonomen Gemeinschaften nicht von der spanischen Verfassung, sondern in individuellen Aushandlungsprozessen gelegt wurden.

Die OECD lobt ausdrücklich den spanischen Reformprozess. Die stringente Austeritätspolitik der vergangenen Jahre werde flankiert durch eine konsequente Reform der öffentlichen Verwaltung. Die Erfolge sind in der Tat beeindruckend, der spanische Staat hat seine volle Handlungsfähigkeit wiedererlangt. Nun sollte die Reformstimmung auch dahingehend genutzt werden, die verfassungsrechtlichen Grundlagen des spanischen Föderalismus zu konkretisieren und zu vereinheitlichen.

Falk Schäfer



www.interior.gob.es