

**Autonomie und Einheit im Spannungsverhältnis:  
das katalanische Autonomiestatut  
im Lichte des spanischen Verfassungsrechts**

**Dissertation  
zur Erlangung des Doktorgrades**

der Fakultät für Rechtswissenschaft  
der Universität Regensburg

vorgelegt von  
**Lena Hoiß**



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Fakultät für Rechtswissenschaften der Universität Regensburg als Dissertation angenommen.

Ich bedanke mich ausdrücklich bei meinem Doktorvater Prof. Dr. Rainer Arnold sowie dem Zweitgutachter Prof. Dr. Alexander Graser. Ein besonderer Dank geht auch an Frau Prof. Dr. Teresa Freixes für den fachlichen Austausch sowie die Möglichkeit, an der Universitat Autònoma de Barcelona zu forschen. Zudem möchte ich den Menschen herzlich danken, die mich während der Erstellung der Arbeit – in welcher Form auch immer - ohne Einschränkung unterstützt haben: Clemens, meine Eltern und Großeltern.

München, im Dezember 2013

*Lena Hoiß*



# Inhaltsübersicht

A. Einleitung . . . . .	1
B. Der spanische Autonomieprozess im politischen und historischen Kontext . . . . .	5
C. Analyse des Statuts . . . . .	25
D. Verfassungsmäßigkeit des Statuts von 2006 . . . . .	179
E. Schlussbemerkung . . . . .	301
Literaturverzeichnis . . . . .	305



# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XIII
<b>A. Einleitung . . . . .</b>	<b>1</b>
<b>B. Der spanische Autonomieprozess im politischen und historischen Kontext . . . . .</b>	<b>5</b>
I. Die Entstehung der Autonomen Gemeinschaften . . . . .	5
II. Die Konstituierung der Autonomen Gemeinschaft Katalonien . . . . .	10
III. Gründe für die Reform des Autonomiestatuts von 1979 . . . . .	11
1. Fehlender Handlungsspielraum bei Legislative, Exekutive und Judikative . . . . .	11
2. Mangelnde Mitwirkungsmöglichkeiten der Regierung der Generalidad auf staatlicher und europäischer Ebene . . . . .	13
3. Finanzielle Abhängigkeit vom Zentralstaat und hohe Belastungen durch den interterritorialen Solidaritätsmechanismus . . . . .	17
4. Fazit . . . . .	18
IV. Die Bedeutung der nationalen und regionalen politischen Gegebenheiten für den Autonomieprozess in Spanien . . . . .	19
V. Der Weg zum katalanischen Autonomiestatut von 2006 . . . . .	20
<b>C. Analyse des Statuts . . . . .</b>	<b>25</b>
I. Die Rechtsnatur des Statuts . . . . .	25
II. Die Stellung des Statuts im <i>bloque de la constitucionalidad</i> . . . . .	27
III. Inhaltliche Analyse unter Berücksichtigung der Änderungen gegenüber dem EAC79 . . . . .	29
1. Präambel . . . . .	29
2. Einleitender Titel . . . . .	31
3. Katalanisch als eigene und offizielle Sprache Kataloniens . . . . .	33
a) Die Sprache als Ausdruck der katalanischen Identität . . . . .	33

b)	Die Neuregelungen des Statuts . . . . .	35
aa)	Die Pflicht zur Kenntnis des Katalanischen . . . . .	36
bb)	Katalanisch als Unterrichtssprache . . . . .	37
cc)	Bindungswirkung der Rechte im sprachlichen Bereich für die regionale und nationale öffentliche Verwaltung sowie private Einrichtungen	38
dd)	Die Pflicht zum Nachweis von Katalanischkenntnissen in der Justiz . . . . .	40
ee)	Mitwirkung des Staates bei der Verbreitung der katalanischen Sprache außerhalb Kataloniens . . . . .	43
ff)	Stärkung des Aranesischen . . . . .	47
4.	Rechte, Pflichten und leitende Grundsätze . . . . .	48
a)	Die Rechte des Einzelnen . . . . .	48
aa)	Das Recht auf Gleichbehandlung und das Diskriminierungsverbot . . . . .	50
bb)	Soziale und wirtschaftliche Rechte . . . . .	51
cc)	Rechte im Bereich Ausbildung und Beruf . . . . .	52
dd)	Rechte im Bereich der Gesundheitsfürsorge . . . . .	52
ee)	Das Recht auf Mitwirkung bei öffentlichen Angelegenheiten . . . . .	53
ff)	Rechte zur Gestaltung der allgemeinen Lebensbedingungen . . . . .	54
b)	Pflichten des Einzelnen und der öffentlichen Gewalt . . . . .	55
c)	Schutz der Rechte . . . . .	58
aa)	Die Gutachten des Garantierates des Autonomiestatuts . . . . .	58
bb)	Kontrolle des Verwaltungshandelns durch den Ombudsmann von Katalonien . . . . .	59
cc)	Durchsetzung der Rechte durch den Hohen Gerichtshof von Katalonien . . . . .	60
d)	Ideologische Neutralität der Rechte . . . . .	61
aa)	Das Recht auf ein Sterben in Würde . . . . .	62
bb)	Die eingeschränkte Gleichstellung hetero- und homosexueller Paare . . . . .	63
cc)	Die Entscheidungsbefugnis der Frau hinsichtlich ihrer reproduktiven Gesundheit . . . . .	64
dd)	Fazit . . . . .	65
5.	Die katalanischen Institutionen und ihre Aufgaben . . . . .	65
a)	Zusammensetzung und Aufgaben des katalanischen Parlaments . . . . .	66



aa) Zusammensetzung des Parlaments . . . . .	66
bb) Geschäftsgang und Aufgaben des Parlaments . . . . .	69
b) Der Präsident der Generalidad . . . . .	71
aa) Die Wahl des Präsidenten und sein Ausscheiden aus dem Amt . . . . .	71
bb) Die Hauptaufgaben des Präsidenten . . . . .	72
c) Die Regierung und Verwaltung der Generalidad . . . . .	73
d) Der Garantierat des Autonomiestatuts . . . . .	77
aa) Ursprung, Wesen und Aufgaben des <i>Consell       Consultiu</i> . . . . .	77
bb) Die Umwandlung des <i>Consell Consultiu</i> in den <i>Consejo de Garantías Estatutarias</i> . . . . .	80
aaa) Zusammensetzung und Organisation des Garantierates . . . . .	80
bbb) Die Handlungsweise des Garantierates . . . . .	82
ccc) Die Aufgaben des Garantierates . . . . .	82
(1) Der Erlass nicht-bindender Gutachten: der Garantierat als Beratungsorgan . . . . .	83
(a) Prüfung der Gesetzesentwürfe der Regierung und des Parlaments . . . . .	84
(b) Prüfung von Gesetzesentwürfen zur Reform des Autonomiestatuts . . . . .	86
(c) Begutachtung von Gesetzesdekreten, <i>Verordnungen           mit Gesetzeskraft</i> und Gesetzesentwürfen sowie Entwürfen der Regierung zu <i>Verordnungen mit Gesetzeskraft</i> . . . . .	87
(d) Zwischenergebnis . . . . .	90
(2) Die Erstellung bindender Gutachten des Garantierates: Auswirkungen auf die Gesetzgebung . . . . .	90
(3) Der Garantierat als Vorinstanz des Verfassungsgerichts . . . . .	92
ddd) Ergebnis . . . . .	94
e) Die Rolle des Ombudsmannes von Katalonien . . . . .	95
aa) Das Tätigkeitsfeld des katalanischen Ombudsmannes . . . . .	95
bb) Die Unabhängigkeit des Ombudsmannes . . . . .	96

cc)	Die Kooperation mit anderen Institutionen zur Aufgabenerfüllung . . . . .	97
dd)	Ergebnis . . . . .	98
6.	Die rechtsprechende Gewalt in Katalonien . . . . .	99
a)	Der Hohe Gerichtshof von Katalonien . . . . .	99
b)	Der Oberstaatsanwalt von Katalonien . . . . .	101
c)	Der Justizrat von Katalonien . . . . .	102
d)	Die <i>Verwaltung der Justizverwaltung</i> . . . . .	104
7.	Die Kompetenzen der Generalidad . . . . .	106
a)	Überblick über das spanische Kompetenzverteilungssystem . . . . .	106
aa)	Die Zuordnung der Kompetenzen im Allgemeinen . . . . .	106
bb)	Kompetenztypen und die Verteilung der Kompetenzen mittels Verbundsystem . . . . .	107
b)	Die Neugestaltung der Kompetenzverteilung durch das EAC06 . . . . .	110
aa)	Gründe für die Neuregelung der autonomen Kompetenzen . . . . .	110
aaa)	Die Grundlagengesetzgebungskompetenz als Einfallstor des Staates in autonome Zuständigkeiten . . . . .	110
bbb)	Missbrauch unbestimmter Rechtsbegriffe . . . . .	112
ccc)	Das Statut von 1979 als Schranke autonomer Kompetenzen . . . . .	113
bb)	Ziele der Reform . . . . .	113
cc)	Maßnahmen zur Garantie der autonomen Kompetenzen . . . . .	114
aaa)	Konkretisierung der Kompetenzbereiche in Submaterien . . . . .	114
bbb)	Neugestaltung der geteilten Zuständigkeit . . . . .	118
ccc)	Berufung auf historische Rechte . . . . .	121
dd)	Fazit . . . . .	122
8.	Institutionelle Beziehungen zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften, den Autonomen Gemeinschaften untereinander sowie den Autonomen Gemeinschaften und der Europäischen Union . . . . .	123
a)	Die Beziehung Staat – Generalidad . . . . .	124
aa)	Bilaterale und multilaterale Kollaboration . . . . .	124
aaa)	Mechanismen bilateraler Zusammenarbeit . . . . .	125
bbb)	Instrumente multilateraler Kollaboration . . . . .	128

---

bb)	Mitwirkung der Generalidad in staatlichen Institutionen . . . . .	130
cc)	Autonome Beteiligung an der Entscheidungsfindung in Sozial- und Wirtschaftsgremien . . . . .	131
b)	Die Kooperationsbeziehung der Autonomen Gemeinschaften untereinander . . . . .	132
c)	Die Mitwirkung Kataloniens auf europäischer Ebene . . . . .	134
aa)	Die Stellung der Regionen aus Sicht des Gemeinschaftsrechts und des spanischen Rechts . . . . .	134
bb)	Die Beteiligungsmöglichkeiten der Generalidad auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene . . . . .	138
aaa)	Mitwirkung der Generalidad bei der Festlegung der Verhandlungsposition Spaniens . . . . .	138
bbb)	Beteiligung an Gemeinschaftsinstitutionen . . . . .	139
ccc)	Anwendung des Gemeinschaftsrechts . . . . .	140
d)	Zusammenfassung . . . . .	141
9.	Die auswärtige Tätigkeit der Generalidad . . . . .	142
a)	Die ausschließliche Zuständigkeit des Staates für internationale Beziehungen und die Entwicklung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung . . . . .	142
b)	Voraussetzung für das auswärtige Handeln der Generalidad: die Parallelität der Kompetenzen . . . . .	144
c)	Das auswärtige Handeln der Generalidad: Förderung der katalanischen Interessen im Ausland . . . . .	145
aa)	Auslandsvertretungen Kataloniens ohne repräsentativen Zweck . . . . .	145
bb)	Abschluss grenzüberschreitender Verträge in Europa . . . . .	146
cc)	Die Beteiligung der Generalidad an internationalen Organisationen . . . . .	147
dd)	Kompetenzen der Generalidad zum Abschluss internationaler Verträge . . . . .	148
d)	Zusammenfassung . . . . .	150
10.	Das Finanzwesen . . . . .	151
a)	Die Entwicklung des autonomen Finanzsystems von 1979 bis 2009 . . . . .	151
b)	Das Verhältnis zwischen LOFCA und Statut . . . . .	154
c)	Die Organe Kataloniens im Finanzbereich . . . . .	157
d)	Das Finanzwesen der Generalidad . . . . .	159

aa)	Die Finanzautonomie der Generalidad und ihre Grenzen . . . . .	159
bb)	Die finanziellen Mittel der Generalidad . . . . .	160
aaa)	Eigene Steuern, Gebühren und Sonderumlagen sowie andere eigene Abgaben . . . . .	162
bbb)	Erträge aus abgetretenen staatlichen Steuern . . . . .	162
(1)	Die Höhe der Erträge . . . . .	162
(2)	Die legislativen Kompetenzen der Generalidad bei abgetretenen Steuern . . . . .	166
ccc)	Zuschläge auf staatliche Abgaben und sonstige Einnahmequellen der Generalidad . . . . .	168
e)	Die Neuordnung des Ausgleichs- und Solidaritätsmechanismus . . . . .	169
f)	Der Haushalt der Generalidad . . . . .	170
g)	Finanzwesen der lokalen Regierungen . . . . .	172
h)	Zusammenfassung . . . . .	174
11.	Die Reform des Autonomiestatuts . . . . .	174
<b>D.</b>	<b>Verfassungsmäßigkeit des Statuts von 2006 . . . . .</b>	<b>179</b>
I.	Katalonien – eine Nation? . . . . .	181
II.	Die katalanische Sprache . . . . .	185
1.	Die Kompetenz der Generalidad, Regelungen im sprachlichen Bereich zu treffen . . . . .	187
2.	Die Pflicht zur Kenntnis der katalanischen Sprache . . . . .	188
a)	Die Pflicht der Bürger: Gleichstellung der Amtssprachen im Alltag . . . . .	188
b)	Die Verpflichtung der in Katalonien ansässigen Institutionen, Organisationen und der öffentlichen Verwaltung als Mittel zur Garantie des Rechts auf freie Sprachwahl . . . . .	193
c)	Katalanisch in Justiz und Justizverwaltung . . . . .	196
aa)	Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts . . . . .	197
bb)	Die Pflicht zum Nachweis von Katalanischkenntnissen: Balance zwischen Gleichstellung und Diskriminierung . . . . .	198
d)	Katalanisch in der peripheren Verwaltung des Staates . . . . .	200
e)	Fazit . . . . .	202
III.	Einführung eines Rechte- und Pflichtenkatalogs . . . . .	203
1.	Rechtsnatur der Rechte: Statut- oder Grundrechte . . . . .	203
a)	Bindungswirkung der Rechte . . . . .	204
b)	Statutrechte als subjektiv-öffentliche Rechte . . . . .	205

---

c) Die Intention des Statutgebers . . . . .	207
d) Zwischenergebnis . . . . .	207
2. Eignung des Statuts zur Verankerung eines Rechtekatalogs . . . . .	208
a) Voraussetzungen für die Aufnahme von Rechten . . . . .	208
aa) Rechte als möglicher Statutinhalt gem. Art. 147 II CE . . . . .	208
bb) Kein Regelungsvorbehalt zu Gunsten des staatlichen Gesetzgebers . . . . .	210
cc) Kein Regelungsvorbehalt zu Gunsten der spanischen Verfassung . . . . .	211
b) Rechtsgrundlage des Rechtekatalogs und dessen Rechtfertigung durch Rechtsvergleich . . . . .	212
aa) Das Recht auf Autonomie als rechtliche Grundlage eigener Rechte . . . . .	212
bb) Rechtfertigung durch Rechtsvergleich . . . . .	214
c) Zwischenergebnis . . . . .	215
3. Verfassungsmäßigkeit der Rechte . . . . .	215
a) Die spanische Verfassung und die internationalen Verträge als normativer Rahmen . . . . .	215
b) Inhaltliche Verfassungsmäßigkeit der einzelnen Rechte . . . . .	217
aa) Die Ähnlichkeit der Statutrechte mit den Grundrechten der spanischen Verfassung . . . . .	218
aaa) Überblick über die spanischen Grundrechte . . . . .	218
bbb) Wiederholung und Konkretisierung der spanischen Verfassung durch Statut . . . . .	219
ccc) Zwischenergebnis . . . . .	220
bb) Der deklaratorische Charakter der Rechte . . . . .	220
aaa) Die Rechtsquellen des Reformgesetzgebers . . . . .	221
(1) Die spanische Verfassung . . . . .	221
(2) Einfachgesetzliche Normen . . . . .	222
(3) Gemeinschaftsrecht . . . . .	224
(4) Zwischenergebnis . . . . .	225
bbb) Art. 21 II EAC06 als Beispiel eines Rechts mit anfänglich konstitutivem Charakter . . . . .	225
4. Fazit . . . . .	227
IV. Verfassungsrechtliche Bedenken im institutionellen Bereich . . . . .	228
1. Der Garantierat und sein Verhältnis zum katalanischen Parlament und dem Verfassungsgericht . . . . .	228

a)	Der Garantierat als Gesetzgebungsorgan ohne demokratische Legitimation . . . . .	229
b)	Angriff auf das Verwerfungsmonopol des Verfassungsgerichts . . . . .	231
c)	Die Reichweite der Bindungswirkung der Gutachten des Garantierates . . . . .	233
d)	Ergebnis . . . . .	235
2.	Der Ombudsmann von Katalonien und sein Verhältnis zum nationalen Ombudsmann . . . . .	235
3.	Fazit . . . . .	239
V.	Verfassungsrechtliche Akzeptanz der neuen richterlichen Gewalt	240
1.	Normative Grundlagen der Neuordnung des Justizwesens im Autonomiestatut . . . . .	240
2.	Inhaltliche Vereinbarkeit von Titel III EAC06 mit der spanischen Verfassung . . . . .	242
a)	Der Hohe Gerichtshof als oberstes Gericht in Katalonien . . . . .	242
aa)	Das verfassungsrechtlich Mögliche zur Gestaltung der Zuständigkeit des Hohen Gerichtshofs . . . . .	242
bb)	Die Umsetzung durch das EAC06 . . . . .	244
b)	Die Staatsanwaltschaft des Hohen Gerichtshofs als Vertretungsorgan der nationalen Anklagebehörde . . . . .	246
c)	Der Justizrat von Katalonien . . . . .	247
aa)	Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts . . . . .	247
bb)	Die Abhängigkeit des Justizrats vom CGPJ . . . . .	249
d)	Die Justizverwaltung . . . . .	252
aa)	Das juristisch tätige Personal . . . . .	252
bb)	Das Verwaltungspersonal . . . . .	253
3.	Fazit . . . . .	255
VI.	Die Neugestaltung der Kompetenzen aus verfassungsrechtlicher Sicht . . . . .	256
1.	Verfassungskonforme Auslegung der ausschließlichen und der ausführenden Zuständigkeit der Generalidad . . . . .	256
2.	Das Grundlagenverständnis des Verfassungsgerichts . . . . .	257
3.	Das Grundlagenverständnis im EAC06 . . . . .	259
4.	Fazit . . . . .	262
VII.	Verfassungsmäßigkeit des Finanzsystems . . . . .	263
1.	Verfassungsrechtliches Modell des autonomen Finanzsystems und dessen Grenzen . . . . .	264

a)	Die möglichen Finanzmodelle der spanischen Verfassung	264
b)	Der verfassungsrechtliche Rahmen der Finanzautonomie	266
aa)	Die ausschließliche Zuständigkeit des Staates gem. Art. 149 I Nr. 14 CE als Schranke . . . . .	266
bb)	Wahrung der Gleichheit der grundlegenden rechtlichen Stellung aller Spanier . . . . .	267
cc)	Das Territorialitätsprinzip als Grenze der Vermögensbesteuerung . . . . .	268
dd)	Das LOFCA als Ausdruck des allgemeinen Finanzsystems . . . . .	269
c)	Die Befugnisse des Staates im Bereich der autonomen Finanzen . . . . .	270
2.	Verfassungsmäßigkeit des Statuttextes unter Berücksichtigung des Reformvorschlags des katalanischen Parlaments . . . . .	271
a)	Die Prinzipien der spanischen Verfassung als Grundsätze des Finanzwesens der Generalidad . . .	272
b)	Die Organe des autonomen Finanzwesens . . . . .	278
c)	Die Finanzmittel der Generalidad und der Versuch, diese durch Umwandlung der staatlichen abgetretenen Steuern in autonome Steuern zu erhöhen .	281
d)	Die normativen Kompetenzen der Generalidad im Finanzbereich . . . . .	285
e)	Bemessungsgrundlagen für die Beteiligung der Generalidad an den Erträgen staatlicher Steuern und dem Ausgleichs- und Solidaritätsmechanismus . . .	288
aa)	Beteiligung der Generalidad an den Erträgen aus staatlichen Steuern . . . . .	289
bb)	Abkehr von der Benachteiligung der Generalidad durch den Ausgleichs- und Solidaritätsmechanismus . . . . .	290
3.	Fazit . . . . .	294
VIII.	Zusammenfassung der Verfassungsmäßigkeitsprüfung . . . . .	297
<b>E.</b>	<b>Schlussbemerkung</b> . . . . .	301
	Literaturverzeichnis . . . . .	305





# Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
AGVwGO	Ausführungsgesetz der Verwaltungsgerichtsordnung
Alt.	Alternative
Art.	Artikel
Bd.	Band
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOPC	Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CARCE	Conferencia para Asuntos Relacionados con las CEE
CC	Consell Consultiu
CE	Constitución Española
CEE	Comunidad Económica Europea
CGPJ	Consejo General de Poder Judicial
CiU	Convergència i Unió
d.h.	das heißt
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
DOGC	Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya
EAC06	Estatuto de Autonomía de Cataluña von 2006
EAC79	Estatuto de Autonomía de Cataluña von 1979
EG	Europäische Gemeinschaft

EOMF	Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal
ERC	Esquerra Republicana de Catalunya
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	fortfolgende
FJ	Fundamento Jurídico
Fn.	Fußnote
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
GR	Grundrecht
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
ICV	Iniciativa per Catalunya-Verts
i. V. m.	in Verbindung mit
kast.	kastilisch
kat.	katalanisch
LCGE	LLei del Consell de Garanties Estatutàries
lit.	littera
LNL	Llei de normalització lingüística a Catalunya
LOFCA	Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
LOTC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
LPL	Llei de política lingüística
LPPCE	Llei del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat
LRJAP	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
Nr.	Nummer
NZZ	Neue Zürcher Zeitung

---

PCE	Partido Comunista de España
PP	Partido Popular
PSC	Partit dels Socialistes de Catalunya
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PSUC	Partit Socialista Unificat de Catalunya
REAF	Revista d'Estudis Autònoms i Federals
REDC	Revista Española de Derecho Constitucional
RGDC	Revista General de Derecho Constitucional
RJ	Revista Jurídica
RPC	Reglamento del Parlamento de Cataluña
S.	Seite
sog.	sogenannt
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional (Urteil des Verfassungsgerichts)
STS	Sentencia del Tribunal Supremo (Urteil des Obersten Gerichtshofs)
SZ	Süddeutsche Zeitung
TAZ	Die Tageszeitung
u.a.	und andere
UCD	Unión de Centro Democrático
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNO	United Nations Organization
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
zit.	zitiert



# A. Einleitung

*„Aquí nos tienes. Tal como somos, tal como queremos ser. Tal como te respetamos y queremos ser respetados. Cuenta con nosotros, España, pero caminemos juntos hacia un modelo que resuelva las aspiraciones seculares y que permita dedicar todas las energías a sumar respeto, bienestar, progreso y equidad.“<sup>1</sup>*

Mit diesen Worten könnte sich Katalonien, historische Nationalität und eine der 17 Autonomen Gemeinschaften Spaniens, an Spanien gewandt haben, als im Oktober 2005 der Reformentwurf des Autonomiestatuts von Katalonien, *Estatuto de autonomía de Cataluña* (EAC06), vor dem spanischen Parlament, den *Cortes Generales*, verteidigt wurde. Die zwischen 2003 und 2006 entstandene Neufassung des Statuts von 1979 bringt das gefestigte Selbstbewusstsein eines Kataloniens zum Ausdruck, das in regelmäßigen Abständen die Unabhängigkeit von Madrid anstrebt, und stellt seine Beziehung zu Spanien wie auch zu Europa auf eine neue Grundlage.

In jenen Jahren durchlief der spanische Autonomienstaat, getragen vom Prinzip der unauflöselichen Einheit der spanischen Nation und von politischem Pluralismus, der sich in dem Recht der Nationalitäten und Regionen auf Autonomie manifestiert, eine weitere Phase des Autonomieprozesses. Neben Katalonien

---

<sup>1</sup> „Hier hast du uns. So wie wir sind, so wie wir sein wollen. So wie wir Dich respektieren, so wollen wir respektiert werden. Rechne mit uns, Spanien, aber gehe mit uns gemeinsam in Richtung eines Modells, das den jahrhundertelangen Bestrebungen gerecht wird und das es erlaubt, alle Energie zu bündeln, um Respekt, Wohlstand, Fortschritt und Gerechtigkeit zu erreichen.“ *De Madre*, in: dies./Iceta, *El Estatuto de Cataluña: una propuesta para el acuerdo*, S. 145 (147). Ausschnitt aus der Rede Manuela de Madres vor dem nationalen Parlament zur Verteidigung des Statutentwurfs des katalanischen Parlaments vor dessen Bearbeitung in den *Cortes Generales*.

Diese und alle folgenden Übersetzungen stammen von der Verfasserin dieser Dissertation.

als Vorreiter reformierten auch die Autonomen Gemeinschaften Valencia<sup>2</sup>, die Balearen<sup>3</sup>, Andalusien<sup>4</sup>, Aragon<sup>5</sup> und Kastilien-Léon<sup>6</sup> ihre Autonomiestatuten. Durch die Reform des Statuts von 1979, das bereits ein Jahr nach der spanischen Verfassung in einem nunmehr demokratischen Spanien in Kraft getreten war, versprach sich Katalonien mehr Eigenständigkeit durch die Stärkung seiner Selbstverwaltung. Der Reformentwurf des katalanischen Parlaments schien die Bestrebungen der Separatisten umzusetzen, die Katalonien nicht als Teil Spaniens akzeptieren und die Abspaltung der Autonomen Gemeinschaft vom Zentralstaat propagieren: Katalonien als Nation mit eigener Sprache, eigenem Rechkatalog, einer dezentralisierten rechtsprechenden Gewalt sowie eigenen Finanzmitteln. Kritiker sahen darin einen Angriff auf die Einheit Spaniens, weshalb der Reformentwurf eine Welle der Empörung und zahlreiche Diskussionen auslöste. Obwohl der endgültige Entwurf, der der Abstimmung in den *Cortes Generales* und dem im Juni 2006 erfolgten Referendum zu Grunde lag, nach seiner Bearbeitung durch das nationale Gesetzgebungsorgan gewaltig an Schärfe eingebüßt hatte, reichte unter anderem die rechts-konservative Volkspartei *Partido Popular* Normenkontrollklage gegen das reformierte Statut ein. Vier Jahre lang befasste sich das spanische Verfassungsgericht mit dem katalanischen Statut, bis es im Juni 2010 ein Urteil sprach, in dem 14 der 223 Artikel für verfassungswidrig und damit nichtig erklärt wurden.

Katalonien lotete mit der Reform seines Statuts die Grenzen seiner Eigenständigkeit in einem ohnehin weitgehend dezentralisierten Staat aus. Da die Reform ohne eine vorherige Änderung der spanischen Verfassung erfolgte, stand die Vereinbarkeit des Statuts von 2006 mit der spanischen Verfassung sowie der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung in Frage. Sie ist Gegenstand der vorliegenden Arbeit. Die strittigen Punkte ergeben sich aus dem Inhalt des neuen

---

<sup>2</sup> Ley Orgánica 1/2006 (10. April 2006) de reforma de la Ley Orgánica 5/1982 de 01 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

<sup>3</sup> Ley Orgánica 1/2007 (28. Februar 2007) de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

<sup>4</sup> Ley Orgánica 2/2007 (19. März 2007) de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

<sup>5</sup> Ley Orgánica 5/2007 (20. April 2007) de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

<sup>6</sup> Ley Orgánica 14/2007 (30. November 2007) de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

---

Statuts. Es definiert Katalonien in der Präambel als Nation, enthält einen eigenen Rechtenkatalog und versucht die rechtsprechende Gewalt zu dezentralisieren, indem es den Justizrat von Katalonien schafft. Der Garantierat des Autonomiestatuts ist befugt, für den regionalen Gesetzgeber verbindliche Gutachten zu erstellen. Er und ein autonomer Ombudsmann gewährleisten den Schutz der Rechte. Anders als noch im Statut von 1979 kommt es nicht mehr auf die Übernahme der Kompetenzen an, die der Autonomen Gemeinschaft durch die spanische Verfassung zugewiesen sind, sondern die autonomen Zuständigkeiten werden nun konkretisiert. Kooperationsmechanismen sichern die Zusammenarbeit mit dem Staat und die Mitwirkung der Generalidad in Angelegenheiten der Europäischen Union (EU). Dadurch werden unter anderem folgende Fragestellungen aufgeworfen: Kann Katalonien eine Nation in der Nation sein? Kann die Pflicht, Katalanisch zu beherrschen, mittels Statut festgeschrieben werden? Ist das Statut die geeignete Norm, einen Rechtenkatalog aufzunehmen, und handelt es sich bei den Rechten um Grundrechte? Wird der Garantierat des Autonomiestatuts zu einem regionalen Verfassungsgericht, das die Normverwerfungskompetenz des nationalen Verfassungsgerichts in Frage stellt? Oder handelt es sich um einen neben dem katalanischen Parlament existierenden Gesetzgeber ohne demokratische Legitimation? Gefährdet der Justizrat von Katalonien die Einheit der spanischen Gerichtsbarkeit? Kann der Reformgesetzgeber die Voraussetzungen für die Umverteilung der Steuergelder im Rahmen des interterritorialen Solidaritäts- und Ausgleichsmechanismus festlegen? Neben diesen Fragen beschäftigt sich die Arbeit mit der Stellung des Statuts in der spanischen Normenhierarchie. Insbesondere das Verhältnis zwischen Statut und Organengesetz bedarf im Rahmen der Neuregelungen zur rechtsprechenden Gewalt und des Finanzwesens der Klärung.

Das reformierte Statut Kataloniens diene anderen Autonomen Gemeinschaften als Vorbild für die Neufassung ihrer jeweiligen Statuten. Die Prüfung seiner Verfassungsmäßigkeit erlangt insofern besondere Bedeutung, als sie Rückschlüsse auf die verfassungsrechtliche Vereinbarkeit einer Mehrzahl von Statuten zulässt. Des Weiteren stellt sich die in der Literatur bereits diskutierte Frage, ob Katalonien als historische Nationalität mit seiner Statutreform eine Entwicklungstendenz für den spanischen Autonomienstaat vorgibt, d.h. inwieweit sich

der Autonomieprozess auf das spanische Staatsmodell auswirkt. Denkbar wäre zum einen – wie bereits bei den bis dato erfolgten Autonomiebestrebungen –, dass sich Spanien durch Homogenisierung seines asymmetrischen Systems zu einem Bundesstaat entwickelt. Das Statut wäre dann mit einer Landesverfassung vergleichbar. Zum anderen könnte das Statut von 2006 dazu dienen, die Unabhängigkeit Kataloniens von Madrid vorzubereiten. Diese Thematik ist jedoch nicht Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit.

Inhaltlich unterteilt sich diese in zwei Hauptabschnitte: eine umfassende Analyse des neuen Statuts und, darauf aufbauend, die Prüfung seiner Verfassungsmäßigkeit. Die Notwendigkeit einer Analyse ergibt sich daraus, dass das neue Autonomiestatut jenes von 1979 nicht lediglich reformiert, sondern fortentwickelt und ausbaut. Da sich die beiden Statute hinsichtlich Umfang und Inhalt wesentlich unterscheiden, reichen kurze Verweise auf das bisherige Statut nicht aus, um die Tragweite der Reform zu verdeutlichen. Die Analyse arbeitet die Veränderungen gegenüber dem Statut von 1979 heraus und stellt die umstrittenen Kernpunkte der Neufassung in den Vordergrund. Darunter fallen die Regelungen zur Sprache, der Rechte- und Pflichtenkatalog, der Garantierat des Autonomiestatuts, die Neugestaltung der rechtsprechenden Gewalt, die Kompetenzen sowie das Finanzwesen. Die Ausführungen beschränken sich dabei auf die Beziehungen zwischen der Autonomen Gemeinschaft und dem spanischen Staat. Außer Betracht bleibt das Verhältnis zwischen Generalidad und lokaler Ebene. Im Anschluss an die Analyse wird die Verfassungsmäßigkeit des Statuts geprüft. Die Ausführungen konzentrieren sich dabei auf die Vorschriften, deren Vereinbarkeit mit der spanischen Verfassung als besonders zweifelhaft galt. Dabei wird das Urteil des Verfassungsgerichts berücksichtigt.

Um die Hintergründe der Reform besser verstehen zu können, beginnt die Arbeit mit einer Einführung in den spanischen Autonomieprozess. Dabei soll ein Überblick über die Entstehung des Autonomienstaates mit besonderem Fokus auf Katalonien, die Gründe für die Reform des Statuts von 1979 sowie den Reformprozess gegeben werden.



# B. Der spanische Autonomieprozess im politischen und historischen Kontext

## I. Die Entstehung der Autonomen Gemeinschaften

Nach dem Tod des Diktators und Bürgerkriegsgenerals Francisco Franco im Jahr 1975, während dessen Herrschaft Spanien ein Einheitsstaat war und autonome Bestrebungen verboten waren, folgte eine Zeit des politischen und wirtschaftlichen Wandels hin zur Demokratie.<sup>7</sup> Aufgrund der starken Autonomiebestrebungen der Regionen wurden im November 1977 und Oktober 1978, d.h. noch bevor die spanische Verfassung, *Constitución Española* (CE)<sup>8</sup>, in Kraft trat, in fast allen Teilen des Landes durch Gesetzesdekrete Präautonomien mit administrativen, aber ohne legislative Kompetenzen geschaffen.<sup>9</sup> Die am 29. Dezember 1978 als „flexibler Minimalkonsens“<sup>10</sup> in Kraft getretene spanische Verfassung

---

<sup>7</sup> Diese Zeit des Wandels wird als *transición* (Übergang) bezeichnet. *Schöning*, Föderale Intervention als Instrument zur Bewahrung eines Bundesstaates, S. 241.

<sup>8</sup> Der vollständige Text der spanischen Verfassung ist abrufbar unter <http://www.verfassungen.eu/es/verf78-index.htm>.

<sup>9</sup> *Hildenbrand Scheid*, in: Bernecker/Dirscherl, Spanien heute, 2004, S. 145 (148).

<sup>10</sup> Ein Verfassungskonsens war schwierig zu finden. Zwar waren sich die politischen Kräfte darüber einig, dass die zentralistische Staatsorganisation der Franco-Ära beendet werden musste, dennoch bereitete es Schwierigkeiten, ein neues Staatsmodell zu finden. Die

öffnete endgültig den Weg zur Autonomie und zur Konstituierung Autonomer Gemeinschaften. Es begann die Errichtung eines *Autonomienstaates* bzw. eines *Staates der Autonomen Gemeinschaften*.

In Art. 2 verankert die spanische Verfassung das Recht der Nationalitäten und Regionen auf Autonomie, nimmt jedoch selbst keine territoriale Neugliederung des Staatsgebietes vor. Sie nennt weder die Anzahl der Autonomen Gemeinschaften noch deren Territorien noch den Zeitpunkt, bis zu dem sich die Nationalitäten und Regionen als Autonome Gemeinschaft konstituiert haben müssen.<sup>11</sup> Vielmehr spricht Art. 137 CE von „sich konstituierenden Autonomen Gemeinschaften“. Die Verfassung überlässt die Entscheidung, eine Autonome Gemeinschaft zu schaffen, den Regionen und Nationalitäten. Ihnen steht das Recht auf Autonomie zu, sie entscheiden frei darüber, ob sie dieses Recht wahrnehmen wollen (dispositives Prinzip)<sup>12</sup>. Die spanische Verfassung beschränkt sich darauf, der Rechtsausübung einen Rahmen zu geben. Art. 143ff. CE eröffnet zusammen mit den Übergangsbestimmungen der spanischen Verfassung verschiedene Wege zur Autonomie, einen langsamen und einen schnellen. Die Unterschiede liegen dabei in den Anforderungen, die an die Regionen hinsichtlich des Autonomiewillens gestellt werden, in dem Verfahren zur Ausarbeitung eines Statutentwurfs selbst, in den Kompetenzen, die die autonomen Regionen übernehmen können und nicht zuletzt in der Zeit, die nötig ist, um das höch-

---

linksgerichteten Parteien PSOE (Partido Socialista Obrero Español), PCE (Partido Comunista de España) und PSUC (Partit Socialista Unificat de Catalunya) traten für eine weitgehende Föderalisierung ein, die rechtsgerichtete Alianza Popular wollte hingegen nur eine administrative Dezentralisierung zulassen. Den katalanischen Nationalisten sowie dem Baskenland und Galizien kam es vor allem darauf an, dass ihnen als historische Nationalitäten mehr Autonomie als den übrigen Regionen zugestanden wurde. Daher verwehrten sie sich gegen ein bundesstaatliches System. Sie forderten für sich politische Autonomie, den übrigen Regionen sollte eine administrative Dezentralisierung genügen. Die Zentrumspartei UCD (Unión de Centro Democrático) unter Adolfo Suárez González, die aus den ersten Parlamentswahlen am 15.06.1977 als Sieger hervorgegangen war, vertrat keine klare Linie. Daher kann die spanische Verfassung als Minimalkonsens zwischen den Parteien, dem Militär und weiteren Gruppen bezeichnet werden, bei dem eine Reihe von Fragen unbeantwortet blieb. Die Lückenfüllung wurde dem politischen Prozess überlassen. Dazu: *Wendland*, Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat?, S. 68; *Pfeifer*, Probleme des spanischen Föderalismus, S. 63; *Hildenbrand Scheid*, in: Bernecker/Dirscherl, Spanien heute, 2004, S. 145 (148).

<sup>11</sup> Vgl. *Wendland*, Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat?, S. 76f.

<sup>12</sup> *Pérez Tremps*, in: López Guerra u.a., Derecho Constitucional, S. 295 (305).

te, verfassungsrechtlich mögliche Kompetenzniveau zu erreichen. Den Wegen liegt ein zweischrittiges Verfahren zu Grunde.<sup>13</sup> Entscheidet sich eine Nationalität oder Region, sich als Autonome Gemeinschaft zu konstituieren, muss sie zunächst ihren Autonomiewillen kundtun.<sup>14</sup> In einem zweiten Schritt wird die institutionelle Grundnorm, das Autonomiestatut, der zukünftigen autonomen Region ausgearbeitet (Art. 147 I CE).<sup>15</sup>

Art. 143 CE regelt das normale Verfahren, d.h. das Verfahren, welches von allen autonomen Regionen mit Ausnahme der historischen Nationalitäten angewendet wurde. Da die so konstituierte Autonome Gemeinschaft nur über ein eingeschränktes Maß an Kompetenzen verfügt (Art. 148 I CE) und erst nach Ablauf einer fünfjährigen Frist (Art. 148 II CE) durch Reform des Statuts ihre Befugnisse erweitern und dadurch ein höheres Kompetenzniveau erreichen kann, wird dieses Verfahren als der langsame Weg zur Autonomie (*via lenta*)<sup>16</sup> bezeichnet. Die Manifestierung des Autonomiewillens dient dabei vor allem der territorialen Abgrenzung des Gebiets der entstehenden Autonomen Gemeinschaft. Aneinandergrenzende Provinzen mit gemeinsamen historischen, kulturellen und wirtschaftlichen Eigenschaften, die Inselgebiete und die Provinzen, die historisch eine Regionaleinheit bilden, können die Selbstverwaltung erlangen und sich als Autonome Gemeinschaft konstituieren (Art. 143 I CE). Die Initiative für den Autonomieprozess liegt bei allen betroffenen Provinzialräten oder den entsprechenden Organen der Inseln. Zudem können zwei Drittel der Gemeinden, deren Bevölkerung mindestens die Mehrheit der Wahlberechtigten jeder Provinz oder Insel umfasst, den Konstituierungsprozess anstoßen.<sup>17</sup> Wurde der Autonomiewille geäußert und erfüllen die jeweiligen Nationalitäten oder Regionen die genannten Voraussetzungen, folgt die Ausarbeitung des Autonomiestatuts. Der Entwurf wird von einer Versammlung erstellt, die sich aus den Mitgliedern des Provinzialrates oder des zuständigen Organs der Insel der betroffenen Provinz und aus den in den Provinzen gewählten Abgeordneten

<sup>13</sup> Pfeifer, Probleme des spanischen Föderalismus, S. 66.

<sup>14</sup> „Fase d’iniciativa autonòmica“, *Ridao*, Curs de dret públic de Catalunya, S. 71.

<sup>15</sup> „Fase de l’elaboració dels estatuts d’autonomia“, *Ridao*, Curs de dret públic de Catalunya, S. 71.

<sup>16</sup> Pfeifer, Probleme des spanischen Föderalismus, S. 66.

<sup>17</sup> Art. 143 II CE.

und Senatoren zusammensetzt (Art. 146 CE). Zu den inhaltlichen Mindestanforderungen (Art. 147 II CE) des Statuts gehören: der Name der sich konstituierenden Gemeinschaft, der ihrer historischen Identität am besten entspricht; die Abgrenzung ihres Gebiets; die Benennung, Organisation und Bestimmung des Sitzes der eigenen autonomen Institutionen; die Bezeichnung der im Rahmen der Verfassung übernommenen Zuständigkeiten und der Grundlage für die Übernahme der den Kompetenzen entsprechenden Dienstleistungen. Billigen die *Cortes Generales*<sup>18</sup> den Entwurf, wird er als Organgesetz<sup>19</sup> verabschiedet. Die so entstandenen Autonomen Gemeinschaften verfügen über die in Art. 148 I CE enthaltenen Kompetenzen. Eine Erweiterung des Zuständigkeitskatalogs war erstmals nach fünf Jahren möglich (Art. 148 II CE).

Der schnelle Weg (via rápida)<sup>20</sup> zur Autonomie war den historischen Nationalitäten Katalonien, Baskenland und Galizien vorbehalten<sup>21</sup>, da er mit hohen Anforderungen an den Nachweis des Autonomiewillens verbunden ist<sup>22</sup>. Die zweite Übergangsbestimmung CE ermöglichte es Gebieten, in denen bereits in der Vergangenheit Autonomiestatut-Entwürfe durch Referendum angenommen worden waren und die zum Zeitpunkt der Verkündung der spanischen Verfassung einen provisorischen Autonomiestatus hatten, eine autonome Region zu konstituieren, die von Anfang an über ein höheres Kompetenzniveau verfügte. Die so entstandenen Autonomen Gemeinschaften mussten nicht die fünfjährige Frist des Art. 148 II CE abwarten, um ihre Kompetenzen auf die in Art. 149 CE genannten Zuständigkeiten zu erweitern. Da sie ihren Willen zur Autonomie bereits zum Ausdruck gebracht hatten, standen ihnen neben den Zuständigkeiten des Art. 148 I CE zusätzlich die höheren Kompetenzen des Art. 149 I CE zu, mit Ausnahme der ausschließlichen Kompetenzen des Staates. Voraussetzung dafür war ein Beschluss der obersten vorautonomen Organe mit absoluter Mehr-

---

<sup>18</sup> Bei den *Cortes Generales* handelt es sich um das staatliche Parlament, das sich aus dem Abgeordnetenkongress und dem Senat als territorialem Vertretungsorgan zusammensetzt (Art. 66 I, 69 I CE).

<sup>19</sup> Mit Organgesetz werden unter anderem jene Gesetze bezeichnet, die die Autonomiestatute und das allgemeine Wahlgesetz verabschieden (Art. 81 I CE).

<sup>20</sup> Pfeifer, Probleme des spanischen Föderalismus, S. 66.

<sup>21</sup> Sonderwege zur Autonomie bestanden ferner für Navarra (erste und vierte Übergangsbestimmung CE), Madrid (Art. 144 lit. b CE) und die autonomen Städte Ceuta und Melilla (fünfte Übergangsbestimmung CE).

<sup>22</sup> Spezialverfahren des Art. 151 I CE.

heit. Der zweite Verfahrensschritt beinhaltete, ebenso wie der langsame Weg, die Erarbeitung eines Statutentwurfs. Allerdings sah Satz 3 der zweiten Übergangsbestimmung CE i.V.m. Art. 151 II CE im Gegensatz zu Art. 143ff. CE spezielle formelle Anforderungen an die Entwurfserarbeitung vor.<sup>23</sup> Damit das Statut am Ende des Verfahrens von den *Cortes Generales* angenommen werden konnte, musste der Entwurf vorher durch ein Referendum gebilligt worden sein (Art. 151 II Nr. 3 CE).<sup>24</sup> Materiellrechtlich regelt Art. 147 II CE den Mindestinhalt des Statuts. Die über den schnellen Weg gegründeten Autonomen Gemeinschaften erreichen mit Konstituierung die volle Autonomie.

---

<sup>23</sup> Verfahren für die Ausarbeitung des Autonomiestatuts gem. Art. 151 II CE: „1. Die Regierung ruft alle Abgeordneten und Senatoren, die in Wahlkreisen eines Gebietes gewählt wurden, das die Autonomie anstrebt, zusammen, damit sie sich in einer Versammlung konstituieren, die den einzigen Zweck hat, den Entwurf eines Autonomiestatuts zu erarbeiten. Diese Versammlung muß das Statut mit der absoluten Mehrheit ihrer Mitglieder annehmen.

2. Nach Annahme des Entwurfs des Autonomiestatuts durch die Parlamentarierversammlung wird er an den Verfassungsausschuss des Kongresses weitergeleitet, der ihn innerhalb von zwei Monaten unter Mitwirkung und Hilfe einer Delegation der vorschlagenden Versammlung prüft, um in gegenseitigem Einvernehmen seine endgültige Fassung zu bestimmen.

3. Wenn dieses Einvernehmen erzielt wird, so wird der entsprechende Text den Wahlberechtigten der Provinzen, die zum Gebiet des Statutentwurfs (sic) gehören, zur Volksabstimmung vorgelegt.

4. Wenn der Entwurf des Statuts in allen Provinzen von der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen angenommen worden ist, so wird er an die *Cortes Generales* weitergeleitet. Das Plenum jeder der beiden Kammern beschließt die Annahme oder die Ablehnung des Textes. Ist das Statut angenommen, so wird es vom König gebilligt und als Gesetz verkündet.

5. Wenn das in Absatz 2 erwähnte Einvernehmen nicht erzielt wird, so wird der Entwurf des Statuts als Gesetzesentwurf von den *Cortes Generales* beraten. Der vom Parlament gebilligte Text wird den Wahlberechtigten der Provinzen im Gebiet des Statutentwurfs zur Volksabstimmung vorgelegt. Im Falle der Billigung durch die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen in jeder Provinz wird das Statut gemäß den Bestimmungen des vorhergehenden Absatzes verkündet.“

<sup>24</sup> Die Pflicht zur Durchführung eines Referendums bleibt für die über die zweite Übergangsbestimmung CE i.V.m. Art. 151 II CE konstituierten Autonomen Gemeinschaften für spätere Verfahren bestehen. Die Reform des Autonomiestatuts erfolgt durch das in den Statuten festgelegte Verfahren und ist durch Volksabstimmung von allen Wahlberechtigten zu billigen, Art. 152 II CE. Somit besteht eine Parallelität bei Erlass- und Änderungsverfahren. Vgl. *Pérez Tremps*, in: López Guerra u.a., *Derecho Constitucional*, S. 295 (319).

## II. Die Konstituierung der Autonomen Gemeinschaft Katalonien durch das Autonomiestatut von 1979

Katalonien, das mit dem Statut von Núria<sup>25</sup> seinen Autonomiewillen bereits vor Inkrafttreten der spanischen Verfassung zum Ausdruck gebracht hatte, konnte sich auf die zweite Übergangsbestimmung CE stützen. Bereits nach den Parlamentswahlen im Juni 1977 begann eine parlamentarische Versammlung<sup>26</sup>, parallel zum gesamtstaatlichen Verfassungsgebungsprozess, mit der Ausarbeitung eines Statutentwurfs. Zwei Tage nach Unterzeichnung der spanischen Verfassung durch König Juan Carlos I. de Borbón wurde der Entwurf am 29. Dezember 1978 den *Cortes Generales* zur Beratung zugeleitet. Ein Jahr später, am 18. Dezember 1979, wurde das katalanische Autonomiestatut, *Estatuto de autonomía de Cataluña* (EAC79)<sup>27</sup>, durch Organgesetz verkündet, nachdem es zuvor am 25. Oktober 1979 von der katalanischen Bevölkerung per Referendum angenommen worden war.<sup>28</sup> Dadurch erhielt die Generalidad sofort das maximale Kompetenzniveau, ohne fünf Jahre warten zu müssen, um ihre Befugnisse zu erweitern.

1981 und 1992 wurden durch die Autonomievereinbarungen<sup>29</sup>, *Acuerdos Au-*

---

<sup>25</sup> Der Entwurfstext des Statuts wurde am 20.06.1931 mit der Mehrheit der katalanischen Linksnationalisten der ERC (Esquerra Republicana de Catalunya) in Núria fertiggestellt. Die Annahme erfolgte erst am 08.09.1932. Gleichzeitig war die Verfassung der II. Republik, verkündet am 09. Dezember 1931, ein bedeutsamer Versuch in Richtung eines föderalen Systems. Bereits in dieser Verfassung wurde das dispositive Prinzip, das es den Regionen selbst überlässt, über ihre Autonomie zu entscheiden, verankert. Allerdings sah diese Verfassung keine Repräsentation der Regionen in der Zentralregierung vor. Zudem blieb das Statut Teil der staatlichen Rechtsordnung, und die Regionen konnten ihre Autonomie wieder aufgeben. *Wendland*, Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat?, S. 62ff.; *Ridao*, Curs de dret públic de Catalunya, S. 48f.

<sup>26</sup> Der sog. „Ausschuss der 20“. *Wendland*, Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat?, S. 81.

<sup>27</sup> Das EAC79 ist über die Homepage der Generalidad de Cataluña abrufbar unter <http://www.gencat.cat/generalitat/cas/estatut1979/index.htm>.

<sup>28</sup> *Wendland*, Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat?, S. 81.

<sup>29</sup> Ziel der Autonomievereinbarung von 1981 war es, die Befugnisse der Kanarischen Inseln und der Autonomen Gemeinschaft Valencia, die sich zwar über Art. 151 I CE konstituierten, aber dennoch nicht über das hohe Kompetenzniveau verfügten, vor Ablauf der Fünfjahresfrist des Art. 148 II CE zu erweitern. Durch die zweite Autonomievereinbarung, die die Verabschiedung eines Organgesetzes zur Kompetenzübertragung (Ley

*tonómicos*, die Kompetenzen der über den langsamen Weg konstituierten Autonomen Gemeinschaften schrittweise an das Kompetenzniveau der historischen Nationalitäten angepasst. Inzwischen verfügen alle Autonomen Gemeinschaften, abgesehen von regionalen Besonderheiten<sup>30</sup>, über ein ähnliches Kompetenzniveau.

### III. Gründe für die Reform des Autonomiestatuts von 1979

Obwohl das EAC79 entscheidend zur Selbstverwaltung Kataloniens beitrug und das Verhältnis Staat-Autonome Gemeinschaft ausgeglichener wurde, blieben die Selbstverwaltungsmöglichkeiten Kataloniens im legislativen und exekutiven Bereich sowie der Judikative begrenzt, war die Mitwirkung der Regierung der Generalidad in staatlichen Institutionen und europäischen Angelegenheiten praktisch nicht vorgesehen und das Finanzsystem der autonomen Region durch staatliche Abhängigkeit geprägt. Die Gründe hierfür waren vielfältig. Zum einen setzte das EAC79 durch unpräzise Formulierungen und zahlreiche Verweise auf die staatlichen Gesetze der staatlichen Normativtätigkeit keine Grenzen. Zum anderen sind in der spanischen Verfassung keine oder nur schwache Instrumente vorgesehen, um eine Mitwirkung der regionalen sowohl auf der staatlichen als auch der supranationalen Ebene zu gewährleisten.

#### 1. Fehlender Handlungsspielraum bei Legislative, Exekutive und Judikative

Trotz einer Reihe ausschließlicher Kompetenzen der Regierung der Generalidad, reichten diese Legislativbefugnisse nicht aus, um eine eigene Politik zu betrei-

---

Orgánica 9/1992 (23. Dezember 1992) de Transferencia de Competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la Autonomía por la Vía del Artículo 143 de la Constitución.), Art. 150 II CE, und die erste grundlegende Reform der Autonomiestatute enthielt, wurden die Kompetenzen der über den langsamen Weg entstandenen Autonomen Gemeinschaften erweitert. *Wendland*, Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat?, S. 130.

<sup>30</sup> So hat Katalonien zusätzlich die Befugnis, eine eigene Polizei einzurichten (Art. 13 I EAC79).

ben.<sup>31</sup> Der staatliche Gesetzgeber, der, gestützt durch das spanische Verfassungsgericht<sup>32</sup>, seine Grundlagengesetzgebungskompetenz (Art. 149 I CE) weit auslegte, sowie unpräzise Formulierungen im Gesetzestext des EAC79 trugen zu einer Reduzierung autonomer Legislativbefugnisse bei. Da das EAC79 den Begriff der „Grundlagen“ nicht definierte, blieb die Auslegung in den Händen des staatlichen Gesetzgebers.<sup>33</sup> Dieser interpretierte als Folge die Grundlagengesetzgebung häufig als eine allgemeine Gesetzgebungskompetenz zu seinen Gunsten und erweiterte dadurch seine eigenen Befugnisse<sup>34</sup>.

Durch eine doppelte Verwaltungsstruktur, die sog. periphere Verwaltung<sup>35</sup>, gelang es dem Staat zudem immer wieder, in Exekutivaufgaben der Regierung der Generalidad einzugreifen, Aufgaben zu übernehmen und bereits auf die Regierung der Generalidad übertragene, ausführende Tätigkeiten auf die staatliche Verwaltung rückzuübertragen.<sup>36</sup> Insbesondere die Grundlagengesetzgebungskompetenz (Art. 149 I CE) und die Wahrung des Territorialitätsprinzips<sup>37</sup> dienten dem Staat dazu, die Aushebelung katalanischer Exekutivbefugnisse zu rechtfertigen. Indem das EAC79 auf die staatlichen Gesetze verwies<sup>38</sup>, trug es selbst zur Ausweitung der Befugnisse der Zentralregierung bei.

Im Rahmen der Judikative verfügten die Autonomen Gemeinschaften über die geringsten Befugnisse, da, anders als im legislativen und exekutiven Bereich, eine Anpassung an den fortschreitenden Autonomieprozess unterblieb. Um die Einheit der Gerichtsbarkeit (Art. 117 V CE) im gesamten Staat sicherzustellen, ist gem. Art. 122 I CE ausschließlich der staatliche Gesetzgeber befugt, ein

<sup>31</sup> *Iceta*, in: de Madre/Iceta, *El Estatuto de Cataluña: una propuesta para el acuerdo*, S. 21 (23).

<sup>32</sup> Nachfolgend: „Verfassungsgericht“.

<sup>33</sup> *López Guerra*, in: *Generalitat de Catalunya, Estudios sobre la reforma del Estatuto*, S. 11 (37).

<sup>34</sup> *Institut d'Estudis Autònoms*, *Informe sobre la reforma de l'Estatut*, S. 23.

<sup>35</sup> Neben einer eigenen autonomen Verwaltung agiert ein staatlicher Verwaltungsapparat im Gebiet der autonomen Region. Gem. Art. 154 CE ernennt die nationale Regierung einen Delegierten, der die Verwaltung des Staates „im Gebiet der Autonomen Gemeinschaft“ leitet und gegebenenfalls die staatliche mit der autonomen Verwaltung koordiniert.

<sup>36</sup> *Institut d'Estudis Autònoms*, *Informe sobre la reforma de l'Estatut*, S. 24ff.

<sup>37</sup> Das Territorialitätsprinzip ist in Art. 157 II CE geregelt. Es besagt, dass eine Autonome Gemeinschaft nur in ihrem eigenen Hoheitsgebiet handeln und keine Maßnahmen ergreifen darf, die über die Grenzen ihres Territoriums hinausgehen.

<sup>38</sup> Zum Beispiel Art. 10 EAC79.



Organgesetz zu erlassen, in welchem er „die Bildung, Arbeitsweise und Leitung der Gerichte sowie die Rechtsstellung der Berufsrichter“ regelt. Daher wirkten die autonomen Regionen bei der Besetzung der regionalen Richterstellen in der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft nicht mit. Den Autonomen Gemeinschaften blieben nur Kompetenzen bei der „Verwaltung der Justizverwaltung“<sup>39</sup>, d.h. sie konnten durch Statut Regelungen für die Personalauswahl in der Justizverwaltung treffen. Gem. Art. 152 CE können sie sich zudem an der Festlegung der Gerichtsbezirke beteiligen. Eine selbstständige Festsetzung der Gerichtsbezirke, die in Bayern beispielsweise für die öffentlichrechtliche Gerichtsbarkeit durch das Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) vorgenommen wird, sieht die spanische Verfassung nicht vor.

## **2. Mangelnde Mitwirkungsmöglichkeiten der Regierung der Generalidad auf staatlicher und europäischer Ebene**

Aufgrund der schwachen Position des Senats im Gesetzgebungsprozess ist die autonome Mitwirkung auf staatlicher Ebene nur eingeschränkt möglich. Zwar ist der Senat laut Art. 69 I CE das Organ der territorialen Vertretung und daher grundsätzlich mit dem deutschen Bundesrat vergleichbar (Art. 50 Grundgesetz, GG), im Gesetzgebungsverfahren ist der Senat als Organ zweiter Lesung dem Abgeordnetenkongress aber untergeordnet. Nach Annahme eines Gesetzesentwurfs im Abgeordnetenkongress wird dieser dem Senat zur Beratung vorgelegt, Art. 90 I CE. Innerhalb von zwei Monaten kann der Senat Änderungsanträge vorbringen oder ein mit absoluter Mehrheit beschlossenes Veto einlegen, Art. 90 II 1, 2 CE. Der Kongress kann die Änderungsanträge mit einfacher Mehrheit annehmen oder ablehnen. Trotz eines Vetos des Senats hat der Kongress die Möglichkeit, den ursprünglichen Gesetzestext dem König zur Billigung vorzulegen, wenn der Kongress den Entwurf mit absoluter Mehrheit

<sup>39</sup> „Administración de la Administración de justicia“ meint diejenigen Aspekte und Elemente, die dazu dienen, in materieller und personeller Hinsicht die Ausübung der Justizverwaltung zu unterstützen. Ausführlich zur Abgrenzung von Justizverwaltung im engeren und im weiteren Sinn: *Borrell Mestre*, Justicia y Comunidades Autónomas, Revista Española de la Función Consultiva, 4/2005, 137 (141).

beschließt. Sollten bereits zwei Monate nach Einlegung des Vetos verstrichen sein, genügt sogar die einfache Mehrheit. Folglich hat das Vetorecht des Senats eher einen symbolischen Charakter, da der Kongress gegen den Willen des Senats alleine entscheiden kann. Falls die Staatsregierung oder der Kongress einen Gesetzesentwurf für dringend erklärt, verkürzt sich die Frist, in der der Senat tätig werden kann, von zwei Monaten auf zwei Wochen (Art. 90 III CE). In diesem Zeitraum ist das Vorbringen von Änderungsvorschlägen jedoch kaum möglich. Selbst wenn der Senat von seinem Gesetzesinitiativrecht Gebrauch macht, muss der Vorschlag nach mehrheitlicher Annahme durch die Kammer an den Kongress weitergeleitet werden. Dieser kann Änderungen vornehmen, was dazu führt, dass der Kongress selbst dann eine höhere Stellung einnimmt, wenn die Gesetze vom Senat initiiert werden.<sup>40</sup> Die Autonomen Gemeinschaften können ihren Willen somit nicht auf der Zentralebene vertreten, weshalb eine Senatsreform dringend notwendig ist.<sup>41</sup> Eine solche würde aber den Rah-

---

<sup>40</sup> Eine Beteiligung des Senats an der Kontrolle der Gesetzesdekrete ist nicht vorgesehen. Gesetzesdekrete werden in außerordentlichen und dringenden Notfällen von der Regierung als provisorische Gesetzesvorschriften erlassen. Die Dekrete müssen innerhalb von maximal 30 Tagen vom Parlament beraten und angenommen werden. Sonst gelten sie als aufgehoben. Die Reform des Autonomiestatuts, Angelegenheiten, die Gegenstand von Gesetzen zum verfassungsrechtlichen Ausbau des Statuts sind, Basisregelungen und der direkte Ausbau der im Autonomiestatut und der Rechtecharta aufgeführten Rechte sowie der Haushalt der Generalidad können nicht durch Gesetzesdekret geregelt werden, Art. 64 EAC06. Dazu umfangreich: *Aja*, *El Estado Autonómico, Federalismo y Hechos diferenciales*, S. 248f.

<sup>41</sup> Die bisherigen Versuche, den Senat zu reformieren und ihn zu einer echten Kammer territorialer Vertretung zu machen, sind gescheitert. Der erste Versuch wurde bereits 1987 vom Senat selbst lanciert, aber zwei Jahre später wieder zurückgezogen. 1994 wurde als Vorstufe zu einer vollständigen Reform des Senats dessen Geschäftsordnung geändert und eine *Comisión General de las Comunidades Autónomas* gegründet, die eine verkleinerte Form des Senats im Senat darstellte. Allerdings stellte sich dieser *Allgemeine Ausschuss der Autonomen Gemeinschaften* als wenig sinnvoll heraus, da er zum einen denselben Begrenzungen unterlag wie der Senat, zum anderen weil die autonomen Regierungen, die an den Sitzungen teilnahmen, diese eher dazu nutzten, die Zentralregierung zu kontrollieren oder parteipolitische Debatten zu führen, anstatt den Ausschuss als Forum für Beziehungen der Autonomen Gemeinschaften untereinander und zur Regierung zu nutzen. Eine weitere Senatsreform schlug 1996 – unter sozialistischer Mehrheit – wegen Auflösung der *Cortes Generales* fehl. Auch der 1999 erfolgte Reformversuch, bei absoluter Mehrheit der PP, war nicht von Erfolg gekrönt. Zapatero unternahm 2004 erfolglos einen Versuch, die spanische Verfassung zu ändern, um den Senat in eine echte Kammer territorialer Repräsentation umzuwandeln. Derzeit wird erneut über eine Reform der Institution debattiert, wobei aufgrund der Schwäche des Senats sogar dessen vollständige Abschaffung angedacht wurde. Als Gründe für das wiederholte Scheitern einer Reform können ange-

men einer Statutreform sprengen und ist nur über eine Reform der spanischen Verfassung zu erreichen.<sup>42</sup>

Abgesehen vom Senat haben die autonomen Regionen auch bei anderen staatlichen Organen wie dem Verfassungsgericht oder dem Allgemeinen Rat der rechtsprechenden Gewalt, *Consejo General de Poder Judicial* (CGPJ), keine Möglichkeit mitzuwirken. Obwohl das Verfassungsgericht über Streitigkeiten zwischen den Autonomen Gemeinschaften und dem Staat entscheidet, können sich die Autonomen Gemeinschaften nicht effektiv an der Besetzung des Gerichts beteiligen. Anders als Art. 94 I 2 GG, der die Wahl von acht der 16 Richter des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) durch den Bundesrat vorsieht, räumt Art. 159 I CE dem Senat lediglich ein Vorschlagsrecht ein. Der Senat kann vier der zwölf Richter vorschlagen. Da es sich beim Senat zudem um kein echtes Vertretungsorgan der autonomen Regionen handelt, werden die autonomen Interessen nicht ausreichend gewahrt.

Als ebenfalls unzureichend erwiesen sich die bisher bestehenden Kooperationsbeziehungen zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften sowie zwischen den autonomen Regionen. Für eine effektive Zusammenarbeit zwischen dem Staat und den Autonomen Gemeinschaften fehlte ein rechtlicher und organisatorischer Rahmen. Einziges bisher bestehendes Kooperationsinstrument sind die Sektoralkonferenzen<sup>43</sup>. Anders als in der Bundesrepublik Deutschland (BRD), in der auch die Fachminister der Bundesländer entsprechende Ausschüsse einberufen können, unterliegt die Einberufung der Konferenzen allein dem Willen des Fachministers der Zentralregierung, weshalb es sich als wenig effizientes

---

führt werden: 1. Keine Regierung möchte ein Organ stärken, das die regionalen Kräfte stärkt und dadurch zu mehr Widerstand fähig ist. 2. Der Abgeordnetenkongress möchte seine übergeordnete Stellung nicht aufgeben. 3. Die historischen Nationalitäten fordern eine Sonderstellung im künftigen Senat, was von den übrigen Autonomen Gemeinschaften abgelehnt wird. 4. Auch unter den Senatoren befinden sich Reformkritiker. Insbesondere ältere Senatoren fürchten um den Verlust ihres Postens. *Aja*, *El Estado Autonómico, Federalismo y Hechos diferenciales*, S. 245f; *Sanz*, *El Mundo*, 11.12.2011, Senado: ¿reforma a fondo o cierre?; *Hildenbrand Scheid*, in: Bernecker, *Spanien heute*, 2008, S. 133 (142).

<sup>42</sup> *Institut d'Estudis Autonòmics*, Informe sobre la reforma de l'Estatut, S. 31; *Hildenbrand Scheid*, in: Bernecker/Dirscherl, *Spanien heute*, 2004, S. 145 (190).

<sup>43</sup> Sektoralkonferenzen sind mit den deutschen Bund-Länder-Ausschüssen vergleichbar, d.h. der betreffende Minister der Zentralregierung trifft die für dasselbe Ressort zuständigen Minister der Autonomen Gemeinschaften. *Hildenbrand Scheid*, in: Bernecker, *Spanien heute*, 2008, S. 133 (143).

Kooperationsinstrument entpuppte.<sup>44</sup> Auch im Hinblick auf eine horizontale Kooperation, d.h. dem Zusammenwirken einzelner Autonomer Gemeinschaften, mangelte es an verfassungs- und statutarechtlichen Vorgaben. Die spanische Verfassung ermächtigte die autonomen Regionen zwar, in ihren Statuten die „Voraussetzungen, Bedingungen und Modalitäten“ von Abkommen der Autonomen Gemeinschaften untereinander festzulegen (Art. 145 II 1 CE). Da Abkommen der Autonomen Gemeinschaften untereinander, die sich nicht auf die Ausführung und Gewährleistung autonomer Dienstleistungen beziehen, von den *Cortes Generales* genehmigt werden müssen (Art. 145 II 2 CE), unterlagen sie aber der staatlichen Kontrolle. Als Folge verzichteten die Autonomen Gemeinschaften weitgehend darauf, eigene Kooperationsmechanismen zu entwickeln.

Besonders gravierend ist die fehlende Mitwirkung der Autonomen Gemeinschaften auf supranationaler Ebene. Obwohl ein Beitritt Spaniens zur EU bereits während des verfassungsgebenden Prozesses wahrscheinlich war<sup>45</sup>, befasste sich der Verfassungsgeber nicht mit den Auswirkungen, die die Übertragung von Kompetenzen auf die supranationale Ebene für die Autonomen Gemeinschaften haben könnte. Auch nachträglich wurde kein dem Art. 23 GG vergleichbarer Artikel eingefügt, der die Interessen der Autonomen Gemeinschaften bei der Übertragung von Hoheitsrechten gewahrt und die dadurch auftretenden innerstaatlichen Kompetenzverluste ausgeglichen hätte. Art. 93 CE betrifft nur allgemein die Übertragung von Kompetenzen auf eine internationale Organisation oder Institution durch den Abschluss von Verträgen. Zwar muss der Vertragsschluss durch Organgesetz autorisiert werden. Die schwache Position der zweiten Kammer stand jedoch auch hier dem Schutz autonomer Interessen entgegen. Im EAC79 deutet nur Art. 27 III bis V eine Beteiligung der Regierung Kataloniens an internationalen Angelegenheiten an. Allerdings beschränkte sich Art. 27 V EAC79 auf eine staatliche Informationspflicht gegenüber der autonomen Region, sollten katalanische Interessen durch internationale Verträge betroffen sein. Da es sich bei zahlreichen, auf die EU übertragenen Kompeten-

---

<sup>44</sup> *Hildenbrand Scheid*, in: Bernecker, *Spanien heute*, 2008, S. 133 (143).

<sup>45</sup> 1975 beantragte Spanien die Aufnahme in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), die am 01.01.1986 erfolgte. *Aja*, *El Estado Autonómica, Federalismo y Hechos diferenciales*, S. 164.

zen um autonome Zuständigkeiten handelt<sup>46</sup> und die autonomen Regionen für die Umsetzung europäischer Entscheidungen, die ihre Kompetenzen berühren, zuständig sind, ist eine autonome Beteiligung auf europäischer Ebene entscheidend, um das Handeln der Zentralregierung auf europäischer Ebene demokratisch zu legitimieren und das Autonomieprinzip (Art. 2 CE) zu stärken.

### **3. Finanzielle Abhängigkeit vom Zentralstaat und hohe Belastungen durch den interterritorialen Solidaritätsmechanismus**

Um die finanzielle Abhängigkeit Kataloniens vom Zentralstaat zu reduzieren und um zugleich objektive und stabile Finanzmittel zu garantieren, sollten durch ein reformiertes Autonomiestatut die Möglichkeiten der Regierung der Generalidad, eigene Steuern zu erheben, erweitert werden. Zwar hatte die Regierung der Generalidad bereits vor dem EAC06 in begrenztem Umfang die Befugnis, eigene Steuern sowie Zuschläge auf staatliche Steuern zu erheben (Art. 157 I lit. b CE). Der Großteil ihrer Einnahmen stammte jedoch aus staatlichen Steuern, die an die Regierung der Generalidad abgetreten wurden<sup>47</sup>. Bisher reichten weder die abgetretenen staatlichen Steuern<sup>48</sup> noch die Zuschläge auf staatliche Steuern zur Deckung des autonomen Finanzbedarfs aus. Insbesondere die seit 2002 auf die Generalidad übertragenen Zuständigkeiten im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesen führten zu immer höheren Ausgaben. Ziel des EAC06 war es daher, der Generalidad mehr normative Kompetenzen bei ertragreichen Steuern einzuräumen sowie die bisher wenig effektiv arbeitende Steuerverwaltung umzugestalten<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> Da es sich bei Gemeinschaftsrecht nicht um internationales Recht handelt, ist es nicht Teil der ausschließlichen Zuständigkeit des Staates für „internationale Beziehungen“ gem. Art. 149 I Nr. 3 CE. *Aja*, *El Estado Autonómica, Federalismo y Hechos diferenciales*, S. 165.

<sup>47</sup> Darunter fallen beispielsweise abgetretene Einnahmen aus der Einkommensteuer, Vermögen- und Erbschaftsteuer sowie Schenkung- und Verkehrsteuer.

<sup>48</sup> Abgesehen von der Einkommensteuer sind die Steuern, die zu einem bestimmten Prozentsatz an die Autonome Gemeinschaft abgetreten werden, wenig ertragreich.

<sup>49</sup> Teilweise wurde die Regierung der Generalidad erst zwei Jahre nach Erhebung und Eintreibung einer staatlichen Steuer, die an die Autonome Gemeinschaft abgetreten werden sollte, beteiligt. *Bosch i Roca*, *El model de finançament autonòmic del projecte de refor-*

Zusätzlicher Reformbedarf bestand im Rahmen des interterritorialen Solidaritätssystems. Mit dem deutschen Länderfinanzausgleich vergleichbar<sup>50</sup> ist gem. Art. 158 II CE ein Fonds zu gründen, um die unterschiedliche Finanzkraft der Autonomen Gemeinschaften auszugleichen. Die bisherige Ausgestaltung des Ausgleichsmechanismus führte zu einer unverhältnismäßigen Belastung wirtschaftlich stärkerer Autonomen Gemeinschaften<sup>51</sup> zu Gunsten von Regionen mit nur schwacher eigener Wirtschaftskraft.<sup>52</sup> Insbesondere die Kriterien, die der Berechnung der Ausgleichslast zu Grunde gelegt wurden, wurden als intransparent kritisiert.<sup>53</sup>

#### 4. Fazit

Die Reform des EAC79 war notwendig, um die starke wirtschaftliche Stellung Kataloniens zu sichern, die Kompetenzen der Generalidad zu stärken und die bestehenden Regelungen an den fortgeschrittenen Autonomieprozess anzupassen. Durch einen einzelfallbezogenen Kompetenzkatalog wollte der Reformgesetzgeber die gesetzgeberische Tätigkeit des Staates einschränken sowie die Beteiligungsmöglichkeiten der Regierung der Generalidad auf nationaler und supranationaler Ebene festigen. Gleichzeitig wurde die Reform dazu genutzt, die Sonderstellung Kataloniens als historische Nationalität hervorzuheben, die Mitwirkung der Generalidad im kulturellen Bereich zu fördern und die Befugnisse, die Katalanisch als eigene Amtssprache Kataloniens mit sich bringt, zu erweitern.

---

ma de l' Estatut de Catalunya, Revista catalana de dret públic, 32/2006, 15 (22f.).

<sup>50</sup> Art. 107 II 1 GG legt fest, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen auszugleichen ist.

<sup>51</sup> Diese entsprechen den Geberländern in der BRD.

<sup>52</sup> Ausführlich dazu unter Punkt C.III.10.e. *Bosch i Roca*, El modelo de financiación autonómica del proyecto de reforma del Estatuto de Cataluña, Revista catalana de dret públic, 1 (10).

<sup>53</sup> *Institut d'Estudis Autonòmics*, Informe sobre la reforma de l'Estatut, S. 37.

## IV. Die Bedeutung der nationalen und regionalen politischen Gegebenheiten für den Autonomieprozess in Spanien

Seit jeher beeinflusste die politische Situation in Spanien den Autonomieprozess. Sowohl die absolute Mehrheit der sozialdemokratischen PSOE nach den nationalen Parlamentswahlen im Oktober 1982<sup>54</sup> als auch die Alleinregierung der rechts-konservativen Volkspartei Partido Popular (PP) zwischen 2000 und 2004 wirkten sich negativ auf die Entwicklung des Autonomienstaates aus, da die machthabenden Parteien für die Mehrheitsbildung nicht auf die Unterstützung der regionalen Parteien angewiesen waren und somit ihre jeweiligen Vorstellungen zum Autonomieprozess durchsetzen konnten. Sobald PSOE oder PP die absolute Mehrheit verfehlten, entstand ein Abhängigkeitsverhältnis zu den regionalen Parteien, was in der Regel zu einer Beschleunigung des Autonomieprozesses führte.

Das Zusammenspiel von Staats- und Regionalregierung war auch während des Reformprozesses des EAC79 zu beobachten. Um einen erfolversprechenden Reformprozess einleiten zu können, war erstens die Zusammensetzung der nationalen Regierung von Bedeutung, d.h. regierte sie mit absoluter Mehrheit oder war sie von regionalen Parteien abhängig. Zweitens kam es auf die regionale Regierung und deren Einstellung zu mehr Autonomie an. Nachdem die PP seit 2000 auf nationaler Ebene mit absoluter Mehrheit regiert und sich dadurch der Einfluss katalanischer Parteien im staatlichen Parlament drastisch reduziert hatte, stagnierten die Reformbemühungen.<sup>55</sup> Erst mit dem Wahlsieg der PSOE unter José Luis Rodríguez Zapatero im März 2004, der bereits im Wahlkampf ausdrücklich seine Unterstützung zur Reform des katalanischen Autonomiestatus zugesichert hatte, kam das Reformverfahren wieder ins Rollen. Gleichzeitig

---

<sup>54</sup> Zwischen 1982 und 1993 setzte die PSOE ihre autonomiepolitischen Forderungen durch, ohne auf die Wünsche der regionalen Parteien Rücksicht zu nehmen. *Hildenbrand Scheid*, in: Bernecker/Dirscherl, *Spanien heute*, 2004, S. 145 (155).

<sup>55</sup> Dazu: *Argelaguet i Argemí*, *La qüestió lingüística en els primers passos del procés de reforma de l'estatut d'autonomia de Catalunya (1999-2003)*, *Revista de Llengua i Dret*, 47/2007, 145 (151).

war auch auf regionaler Ebene die Regierung nicht mehr auf die Stimmen der PP angewiesen. Nach den Parlamentswahlen vom 16.11.2003 löste eine Dreierkoalition nach 23 Jahren die stimmenstärkere bürgerlich-nationalistische *Convergència i Unió* (CiU) ab. Die Koalition bildete sich aus der sozialistischen *Partit dels Socialistes de Catalunya* (PSC) – dem regionalen Ableger der PSOE –, der linksnationalistischen ERC, die sich grundsätzlich für eine Unabhängigkeit Spaniens einsetzt, dieses Ziel aber zu Gunsten der Koalition hintangestellt hatte, und der teils grünen, teils kommunistischen *Initiativa per Catalunya-Verds* (ICV).<sup>56</sup> Dadurch waren die Reformbefürworter in der Mehrheit. Anfang 2004 begann somit endgültig die Erarbeitung eines Reformentwurfs im Parlament,<sup>57</sup> der mit dem Referendum in Katalonien im Juni 2006 sein Ende fand.

## V. Der Weg zum katalanischen Autonomiestatut von 2006

Die Reform des katalanischen Autonomiestatuts beherrschte zwischen 2004 und 2006 die öffentliche Debatte in Katalonien. Auch die nationale Politik wurde von den Reformbestrebungen einiger Autonomer Gemeinschaften beeinflusst.<sup>58</sup> Als José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE) durch die Wahlen am 14. März 2004<sup>59</sup> den bis dahin regierenden konservativen Ministerpräsidenten José María Aznar (PP) ablöste, verschärften die Katalanen ihre Reformbemühungen, da sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene eine politische Konstellation ge-

<sup>56</sup> Dazu: NZZ, 11.12.2003, Nach Pujol eine Linkswende in Katalonien, S. 1 ; FAZ, 11.12.2003, Machtwechsel in Katalonien, S. 6; *Dahms*, Frankfurter Rundschau, 03.11.2005, Zapateros Dilemma, S. 6.

<sup>57</sup> *Pons Parera/Pla Boix*, La llengua en el procés de reforma de l'estatut d'autonomia de Catalunya (2004-2006), *Revista de Llengua i Dret*, 47/2007, 183 (189ff.).

<sup>58</sup> Noch vor Katalonien unternahm das Baskenland einen Versuch, sein Autonomiestatut zu reformieren. Mit dem von der baskischen Regierung ausgearbeiteten Reformentwurf, dem sog. *Plan Ibarretxe*, benannt nach dem Präsidenten des Baskenlandes Juan José Ibarretxe, wollten sie ihr Autonomiestatut reformieren. Der Entwurf, der im Oktober 2003 vorgestellt wurde, wurde im spanischen Parlament am 01. Februar 2005 mit großer Mehrheit (313 zu 29 Stimmen) abgelehnt. Neben dem Baskenland und Katalonien beharrten auch die Autonomen Gemeinschaften Andalusien und Valencia auf einer Statutreform. *Däumer/Gafron*, *Spanien vor der Spaltung?*, S. 1f.

<sup>59</sup> *Burghardt*, *SZ*, 14.10.2005, Katalanen proben den Aufstand, S. 8.



geben war, die das Gelingen einer Reform zumindest wahrscheinlich machte. Zapatero hatte bereits während des Wahlkampfes mit mehr Autonomie für Katalonien geworben.<sup>60</sup> Am 30. September 2005 verabschiedete das katalanische Parlament mit 120 gegen 15 Stimmen<sup>61</sup> einen Statutentwurf, den es den *Cortes Generales* als Gesetzesvorschlag zur Prüfung zuleitete (Art. 87 II Alt. 2 CE).<sup>62</sup> Die PP kritisierte den Text als „verfassungswidrig“ und als „versteckte Verfassungsreform“.<sup>63</sup> Dennoch entschied sich das nationale Parlament mit Ausnahme der PP dazu, den Reformentwurf als Gesetzesvorschlag anzunehmen und ihn in den Ausschüssen auf seine Vereinbarkeit mit der spanischen Verfassung zu prüfen sowie ihn gegebenenfalls an diese anzupassen.<sup>64</sup> Als sich im Dezember 2005 abzeichnete, dass die parlamentarischen Ausschüsse die Verfassungsmäßigkeit des Statutentwurfs für höchst zweifelhaft hielten, schaltete sich im Januar 2006 Zapatero in die Verhandlungen ein. Insbesondere die Forderung der Katalanen nach mehr Eigenständigkeit, die im EAC06 durch die Bezeichnung Kataloniens als Nation, einem eigenen Rechte- und Pflichtenkatalog einschließlich umfassender Rechte und Pflichten im sprachlichen Bereich, mehr Finanzhoheit und einem eigenen Obersten Gericht sowie bilateralen Beziehungen zur Staatsregierung zum Ausdruck kommen sollte, war sehr umstritten. Zapatero gelang es, mit dem katalanischen Oppositionsführer Mas (CiU) einen Kompromiss über den Statuttext zu finden, welcher die Statutreform besiegelte.<sup>65</sup> Nachdem das Statut am 30. März 2006 vom Abgeordnetenhaus der *Cortes Generales* angenommen worden war<sup>66</sup>, scheiterte es beinahe an der Abstimmung im Senat in der Sit-

<sup>60</sup> NZZ, 03.11.2005, Madrider Hürde für Kataloniens Statutreform, S. 2.

<sup>61</sup> Alle Parteien des katalanischen Parlaments – PSC, ERC, ICV, CiU – votierten für den Text, nur die PP lehnte ihn ab. NZZ, 03.11.2005, Madrider Hürde für Kataloniens Statutreform, S. 2.

<sup>62</sup> *García Novoa*, El sistema de financiación en la reforma del Estatuto catalán, ¿ es compatible con el orden constitucional?, Revista catalana de dret public, 32/2006, 75 (76). *Burghardt*, SZ, 05.10.2005, Versteckte Reform der Verfassung, S. 7.

<sup>63</sup> FAZ, 04.11.2005, Mehr Autonomie für Katalonien, S. 6.

<sup>64</sup> *Wandler*, TAZ, 04.11.2005, Mehr Autonomie rückt näher, S. 9.

<sup>65</sup> Dazu unter anderem NZZ, 24.01.2006, Pakt Zapateros mit Kataloniens Nationalisten, S. 3; *Dahms*, Frankfurter Rundschau, 26.01.2006, Ungeliebte Katalanen, S. 3; FAZ, 23.01.2006, Kompromiß über Autonomiestatut, S. 6.

<sup>66</sup> Neben der PP, die selbst nach Überarbeitung des Statuttextes eine Gefahr für die Einheit Spaniens sah, lehnte auch die ERC, ursprüngliche Antreiberin und Befürworterin der Reform, diesen ab, da ihr der Kompromisstext nicht weit genug ging. NZZ, 12.05.2006, Reduzierte Regierungskoalition in Katalonien, S. 5; NZZ, 31.03.2006, Spaniens Parlament

zung vom 10. Mai 2006. Wie zu erwarten, lehnte die PP den Text ab. Zudem stimmte die ERC, die die Ziele der Reform in dem Kompromisstext als nicht mehr gewahrt sah, nicht zu Gunsten des Reformentwurfs, sondern enthielt sich der Stimme. Nur aufgrund der Stimmenthaltung war es möglich, dennoch eine Mehrheit für die Reform zu erzielen.<sup>67</sup> Da die ERC zudem in der Bevölkerung dafür warb, bei dem am 18. Juni 2006 angesetzten Referendum mit Nein zu stimmen, zerbrach einen Tag nach der Annahme des Reformtextes im Senat die Dreierkoalition in Katalonien. Regionalpräsident Pasqual Maragall entließ die sechs Minister der ERC und kündigte noch für 2006 Neuwahlen<sup>68</sup> an.<sup>69</sup> Trotz des Zusammenbruchs der katalanischen Regierungskoalition sprachen sich im Zuge des Referendums 73,9 Prozent der Wahlberechtigten in Katalonien für das reformierte Statut aus, 20,8 Prozent lehnten es ab. Die Sozialisten und die CiU, die mit einer Unterstützung von mindestens 70 Prozent rechneten, zeigten sich mit dem Ergebnis zufrieden. Da die Wahlbeteiligung jedoch nur bei 49,4 Prozent lag<sup>70</sup>, erklärte der Vorsitzende der nationalen PP, Mariano Rajoy, die Abstimmung für gescheitert. Das Ergebnis entbehre jeder politischen Legitimität, da die Statutreform nur von einem Drittel der Katalanen angenommen worden sei.<sup>71</sup> Dennoch trat das Statut nach der Unterzeichnung durch König Juan Carlos I. am 09. August 2006 in Kraft. Auf Veranlassung der parlamentarischen Fraktion der PP, die am 31. Juli 2006 gegen das Statut Normenkontrollklage einreich-

---

billigt das katalanische Statut, S. 2; *Burghardt*, SZ, 31.03.2006, Mehr Autonomie für Katalanen, S. 6.

<sup>67</sup> Hätte die ERC im Senat gegen das Statut gestimmt, wäre seine Annahme und somit das Statut gescheitert. *Wandler*, TAZ, 12.05.2006, Krach in Kataloniens Kabinett über Autonomie, S. 9.

<sup>68</sup> Die vorgezogenen Neuwahlen in Katalonien fanden am 01. November 2006 statt. Die Hoffnung Zapateros, in Zukunft mit der gemäßigten CiU zusammenarbeiten zu können, wurde nicht erfüllt. Zwar ging die CiU als stärkste Partei (31,5 Prozent) aus den Wahlen hervor, die katalanischen Sozialisten (PSC als Wahlverlierer mit nur 26,8 Prozent), ERC (14 Prozent) und ICV (9,5 Prozent) beschlossen aber eine Neuauflage der Dreierkoalition unter dem sozialistischen Regionalpräsidenten José Montilla. Dazu: *Wandler*, TAZ, 03.11.2006, Wahlschlappe für Sozialisten in Katalonien, S. 10; *Schoepp*, SZ, 03.11.2006, Dämpfer für die Sozialisten, S. 8; *Financial Times*, 08.11.2006, Katalonien bildet Regierung nach deutschem Vorbild, S. 12; <http://electionresources.org>.

<sup>69</sup> *Dahms*, Frankfurter Rundschau, 12.05.2006, Aus für katalanische Regierung, S. 6. *Wandler*, TAZ, 12.05.2006, Krach in Kataloniens Kabinett über Autonomie, S. 9.

<sup>70</sup> *Wandler*, TAZ, 20.06.2006, Ohrfeige für Zapatero, S. 11.

<sup>71</sup> SZ, 20.06.2006, Katalonien wird autonomer, S. 7.

te<sup>72</sup>, wurde das EAC06 auf seine Vereinbarkeit mit der spanischen Verfassung überprüft.<sup>73</sup> Am 28. Juni 2010 veröffentlichte das Verfassungsgericht das lang erwartete Urteil.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Normenkontrollklage der PP unter [http://www.almendron.com/politica/pdf/documentos/spain/estatuto/recurso\\_PP.pdf](http://www.almendron.com/politica/pdf/documentos/spain/estatuto/recurso_PP.pdf) (Zugriff am 17.09.2011).

<sup>73</sup> Insgesamt gab es sieben Normenkontrollklagen gegen das EAC06. Neben der Klage der PP-Fraktion reichten auch mehrere von der PP regierte Autonome Gemeinschaften sowie der spanische Ombudsmann Klagen ein.

<sup>74</sup> Dem Urteil des Verfassungsgerichts liegt die Normenkontrollklage der PP als erste Klage gegen das EAC06 zu Grunde. Daher beziehen sich die weiteren Ausführungen hauptsächlich auf diese Klage.



## C. Analyse des Statuts

Ob die vorgenommenen Änderungen des EAC79 tatsächlich so groß waren, dass um die Einheit Spaniens gefürchtet werden musste, soll in den weiteren Abschnitten untersucht werden. Trifft eher die Haltung der Befürworter, die das Statut als Minimalkonsens sehen, oder die Stimme der Gegner, die es als Vaterlandsverrat bezeichnen<sup>75</sup>, die Wirklichkeit. Die inhaltliche Analyse des EAC06 (III.), in der die Veränderungen gegenüber dem EAC79 herausgearbeitet werden, bildet die Grundlage für die anschließende Beurteilung der Vereinbarkeit des Statuts mit der spanischen Verfassung. Zunächst soll die Rechtsnatur des Statuts (I.) erläutert werden, um es anschließend in die Normenhierarchie einordnen zu können (II.).

### I. Die Rechtsnatur des Statuts

Anknüpfungspunkt für die rechtliche Einordnung des Statuts ist Art. 81 I CE. Demnach sind Organgesetze Gesetze, die die Autonomiestatuten billigen. Das EAC06 wurde durch das Organgesetz 6/2006 angenommen.<sup>76</sup> Da Organgesetze vom nationalen spanischen Parlament verabschiedet werden, könnte es sich bei den Autonomiestatuten um staatliche Gesetze handeln, die sich in die staatliche Rechtsordnung einfügen.<sup>77</sup> Gleichzeitig ist das Statut Ausdruck des Autonomieprinzips (Art. 2 CE), institutionelle Grundnorm einer Autonomen Gemeinschaft

---

<sup>75</sup> *Burghardt*, SZ, 24.01.2006, Drahtseilakt Autonomie, S. 4.

<sup>76</sup> Ley Orgánica 6/2006 (19. Juli 2006) zur Reform des Autonomiestatuts von Katalonien. Der Text des EAC06 kann über die Homepage der Generalidad de Cataluña abgerufen werden unter [http://www.gencat.cat/generalitat/cas/estatut/index\\_2006.htm](http://www.gencat.cat/generalitat/cas/estatut/index_2006.htm).

<sup>77</sup> *Muñoz Machado*, Derecho público de las Comunidades Autónomas, S. 281ff.

(Art. 147 I CE)<sup>78</sup> und oberste Norm im autonomen Rechtssystem.<sup>79</sup> Bei Statuten, die über Art. 144 lit. b CE zustandekommen, d.h. solchen, die aus Gründen des allgemeinen Interesses von den *Cortes Generales* für Territorien, die nicht Teil einer Provinzorganisation sind, autorisiert und beschlossen werden, ist grundsätzlich nichts dagegen einzuwenden, dass sie als staatliche Gesetze eingeordnet werden, da die Autonomen Gemeinschaften am Verfahren nicht beteiligt sind.<sup>80</sup>

In der Regel unterscheidet sich aber das Zustandekommen eines Statuts von dem eines normalen Organgesetzes. Gewöhnliche Organgesetze sind solche, die sich materiell auf bedeutende Inhalte wie die Entwicklung der Grundrechte und der öffentlichen Freiheiten beziehen, Autonomiestatute und das allgemeine Wahlgesetz verabschieden und formell gem. Art. 81 II CE nur mit absoluter Mehrheit im Kongress verabschiedet, geändert oder aufgehoben werden können. Aus diesen speziellen inhaltlichen und formellen Anforderungen resultiert auch die Besonderheit des Organgesetzes gegenüber einfachen Gesetzen.<sup>81</sup> Die Mehrheit der Statute fällt zwar in den materiellen Bereich des Art. 81 I CE, eine absolute Mehrheit des Kongresses für deren Verabschiedung oder Änderung ist jedoch nicht ausreichend. So kommt es bei der Erarbeitung und Reform eines Statuts nicht allein auf den Willen des nationalen spanischen Parlaments an, sondern auch die autonomen Parlamente spielen eine entscheidende Rolle bei deren Entwicklung. Zunächst erarbeitet das jeweilige regionale Parlament einen Entwurf<sup>82</sup>, der, nachdem er auf regionaler Ebene angenommen wurde, dem nationalen Parlament zugeleitet wird. Dieses überprüft die Vereinbarkeit des Entwurfes mit den staatlichen Gesetzen und der spanischen Verfassung. Abschließend wird das Statut als Organgesetz vom nationalen Parlament verab-

---

<sup>78</sup> Die spanische Verfassung erteilt dem Statut den Charakter einer institutionellen Grundnorm, da das Statut die öffentliche Gewalt einer Autonomen Gemeinschaft, deren Struktur und Tätigkeit gestaltet. Dazu: *López Guerra*, in: Generalitat de Catalunya, Estudios sobre la reforma del Estatuto, S. 11 (13).

<sup>79</sup> *Leguina Villa*, in: Generalitat de Catalunya, Estudios sobre la reforma del Estatuto, S. 199 (201).

<sup>80</sup> Aber auch bei diesen Statuten ist nicht zu vergessen, dass es sich um Normen handelt, die die rechtliche Grundordnung einer Autonomen Gemeinschaft festlegen und somit Teil der jeweiligen autonomen Rechtsordnung sind.

<sup>81</sup> *Muños Machado*, Derecho público de los Comunidades Autónomas, S. 352-354.

<sup>82</sup> Art. 146 CE.

schiedet. Auch bei der Reform der Statute wirken die nationale und die regionale Ebene zusammen, da sie nach dem Verfahren zu erfolgen hat, welches das jeweilige Statut vorsieht (Art. 147 III CE). Zudem kann das nationale Parlament im Unterschied zu normalen Organgesetzen diejenigen, die Statute verabschieden oder reformieren, nicht einseitig ändern. Die Statute liegen somit zwischen staatlichen und autonomen Gesetzen und sind nur formal gesehen Organgesetze. Pérez Tremps versteht die Autonomiestatute als eine juristische Norm *sui generis*.<sup>83</sup>

## II. Die Stellung des Statuts im *bloque de la constitucionalidad*

Der „Block der Verfassungsmäßigkeit“, kast. *bloque de la constitucionalidad*, bezeichnet die Normen, die für das spanische Staatssystem prägend sind. Neben der spanischen Verfassung, die an höchster Stelle der Normenhierarchie steht, sind auch die Autonomiestatute wegen ihrer erschwerten Abänderbarkeit und den von der spanischen Verfassung dem Statut zugewiesenen Aufgaben Teil des *bloque de la constitucionalidad*. Die spanische Verfassung kennt zwar das Recht auf Autonomie der Regionen und Nationalitäten an, sie legt aber weder die einzelnen Autonomen Gemeinschaften fest noch beinhaltet sie ein geschlossenes Kompetenzsystem. Daher obliegt es den Statuten, die Territorialgrenzen zu bestimmen und die Gebiete zu benennen (Art. 147 II lit. a, b CE).<sup>84</sup> Zudem ergeben sich die staatlichen Kompetenzen nicht ausschließlich aus der spanischen Verfassung, sondern werden erst durch das Zusammenwirken von spanischer Verfassung und den Statuten erkennbar.<sup>85</sup> Aufgrund dessen sind die Statute ein wesentlicher Zusatz zur spanischen Verfassung. Sie haben grundsätzlich einen höheren Rang als alle übrigen staatlichen und autonomen Gesetze. Der spanischen Verfassung bleiben sie jedoch untergeordnet mit der Folge, dass das

---

<sup>83</sup> Pérez Tremps, in: López Guerra u.a., *Derecho Constitucional*, S. 295 (315); ebenso: Pfeifer, *Probleme des spanischen Föderalismus*, S. 77.

<sup>84</sup> Zudem hat es die eigenen autonomen Institutionen zu benennen, zu organisieren und deren Sitz zu bestimmen, Art. 147 II lit. c CE.

<sup>85</sup> Dazu ausführlich unter Punkt C.III.7.a.aa.

Statut im Einklang mit der spanischen Verfassung ausgelegt werden muss.<sup>86</sup>

Immer wieder für Diskussionen sorgt hingegen das Verhältnis zwischen den Organgesetzen, die auch zum *bloque de la constitucionalidad* gehören, und den Autonomiestatuten. Grundsätzlich sind Organgesetze und Statute somit hierarchisch gleichgestellt. Bei beiden Normen handelt es sich gem. Art. 81 I CE um Organgesetze. Da durch Organgesetze Bereiche geregelt werden, die von besonderer Wichtigkeit für den Gesamtstaat sind<sup>87</sup> und sie daher den Zweck haben, eine einheitliche Regelung für das gesamte Staatsgebiet zu bilden, könnte von einer Höherrangigkeit der Organgesetze ausgegangen werden. Dies würde aber die besondere Natur der Autonomiestatute verkennen. Zwar handelt es sich bei den Statuten formal um Organgesetze, aufgrund ihres Erarbeitungs- und Reformverfahrens, an dem immer sowohl das autonome als auch das staatliche Gesetzgebungsorgan beteiligt werden muss, unterscheidet es sich grundlegend von einem gewöhnlichen Organgesetz. Ein normales Organgesetz ist der einseitige Wille des Staates, wohingegen ein Statut aufgrund der Mitwirkung von mindestens zwei Parteien eher Vertragscharakter hat.

Das Verhältnis zwischen Organgesetzen und Statuten spielte auch während des Reformverfahrens, insbesondere im Rahmen der Neugestaltung der rechtsprechenden Gewalt und des autonomen Finanzwesens, eine wichtige Rolle. Da die Rechtsprechung die jeweiligen Organgesetze als höherrangig betrachtete, wird im konkreten Fall das Verhältnis der beiden Normen nochmals untersucht.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> *Leguina Villa*, in: Generalitat de Catalunya, Estudios sobre la reforma del Estatuto, S. 199 (200f.); *Wendland*, Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat?, S. 153; STC 18/1982 (04. Mai 1982), FJ 1; STC 69/1982 (23. November 1982), FJ 1.

<sup>87</sup> Beispielsweise Grundrechte und öffentliche Freiheiten.

<sup>88</sup> Im Rahmen der rechtsprechenden Gewalt siehe Punkt D.V.1; im Rahmen des Finanzwesens siehe Punkt C.III.10.b.



### III. Inhaltliche Analyse unter Berücksichtigung der Änderungen gegenüber dem EAC79

Das EAC06 untergliedert sich in sieben Titel, die in Kapitel und diese wiederum in Abschnitte unterteilt sind. Es umfasst 223 Artikel – 166 Artikel mehr als das bisherige.<sup>89</sup> Aufgrund des massiven Zuwachses an normativen Inhalten bedarf die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des EAC06 zunächst eines Blickes auf die Veränderungen, die sich durch die Reform ergeben haben. Die nachstehende Analyse des EAC06, mit Verweisen auf das EAC79, behandelt verfassungsrechtlich unproblematische Aspekte abschließend, wohingegen Themengebiete, die kritisiert oder auf ihre Vereinbarkeit mit der spanischen Verfassung durch das Verfassungsgericht geprüft wurden, in einem gesonderten Kapitel behandelt werden. Hinsichtlich der letztgenannten Bereiche beschränkt sich die Analyse zunächst auf den Inhalt des EAC06, ohne auf die Verfassungsmäßigkeit und das Urteil des Verfassungsgerichts einzugehen. Die gewählte Gliederung entspricht dem Aufbau des EAC06.

#### 1. Präambel

Die Präambel des EAC06, wesentlich umfangreicher als die bisherige, lässt sich thematisch in drei Bereiche untergliedern. Sie beginnt mit einem historischen Überblick über die Autonomiebestrebungen Kataloniens und den damit verbundenen Rückschlägen.<sup>90</sup> Zudem verleiht Katalonien in diesem Abschnitt erneut

---

<sup>89</sup> Während das EAC79 dazu diente, die grundlegenden Strukturen und Institutionen für eine katalanische Autonome Gemeinschaft zu schaffen, zielt das EAC06 darauf ab, die Grundstrukturen auszubauen und die Eigenständigkeit Kataloniens zu fördern.

<sup>90</sup> Nach 1714 unternahm Katalonien diverse Versuche, die Selbstverwaltung zurückzuerlangen. „Meilensteine in diesem geschichtlichen Ablauf bilden die Schaffung der *Mancomunitat* (Zweckverband der Gemeinden Kataloniens) 1914, die Wiedererlangung der *Generalitat* mit dem Autonomiestatut von 1932, die Wiedererrichtung der *Generalitat* 1977 und die Erlangung des Autonomiestatuts von 1979, die mit der Demokratie, der Verfassung von 1978 und dem darin festgelegten Autonomiestaat entstanden“, Präambel Abs. 2 EAC06.

Die deutschen Zitierungen des EAC06 entstammen der offiziellen Übersetzung des Statuts, zugänglich über die Homepage der Generalidad de Cataluña.

seinem Autonomiewillen Ausdruck. Die Manifestation des Autonomiewillens ist gem. Art. 137, 143 II CE Grundvoraussetzung für die Schaffung einer katalanischen Autonomen Gemeinschaft.<sup>91</sup> Inhaltlich mit der Präambel des EAC79 vergleichbar ist der zweite Abschnitt der reformierten Präambel. Darin bekennt sich Katalonien zu Werten wie Freiheit, Gerechtigkeit und Gleichheit und drückt seinen Respekt für die Grundrechte der Bürger und die öffentlich verbürgten Freiheiten der Personen und Völker aus. Neu ist, dass die Präambel auf Europa Bezug nimmt. Katalonien will auf Europa hin ausgerichtet sein und über den Staat an europäischen Angelegenheiten mitwirken. Der vorletzte und umstrittenste sowie im Rahmen der Normenkontrollklage der PP als verfassungswidrig eingestufte Teil der Präambel widmet sich der katalanischen Eigenständigkeit. Nachdem zunächst das katalanische Selbstverständnis umfangreich dargelegt wird<sup>92</sup>, definiert das katalanische Parlament in Anlehnung an das Fühlen und Wollen der katalanischen Bevölkerung Katalonien als Nation.<sup>93</sup> Kritiker der Statutreform sahen darin einen Bruch mit der verfassungsrechtlich garantierten Einheit der spanischen Nation.<sup>94</sup> Abschließend verweist die Präambel auf das Verfahren zur Ratifizierung des Statuts. Die Abgeordneten des katalanischen Parlaments schlugen einen überarbeiteten Statuttext vor, der dann an die Verfassungskommission des Abgeordnetenhauses bzw. die *Cortes Generales* zur Prüfung und Billigung weitergeleitet und schließlich per Referendum vom katalanischen Volk angenommen wird.

---

<sup>91</sup> Die Regionen, die autonom werden wollen, müssen gem. Art. 137 CE ihren Autonomiewillen zum Ausdruck bringen. In Abs. 2 der Präambel EAC79 erklärte Katalonien seinen Willen, als Autonome Gemeinschaft konstituiert zu werden („Cataluña [...] manifiesta su voluntad de constituirse en comunidad autónoma.“).

<sup>92</sup> Zum Beispiel ist Katalonien „ein an unterschiedlichen Landstrichen und Menschen reiches Land; dies zeichnet es seit Jahrhunderten aus, bereichert es und ist gleichzeitig seine Stärke für kommende Zeiten. Katalonien ist eine Gemeinschaft freier Menschen, in der ein jeder unterschiedliche Identitäten leben und ausdrücken kann; das Zusammenleben aller basiert auf dem ausdrücklichen Respekt vor der Würde des Einzelnen“ usw.

<sup>93</sup> Weitere Ausführungen finden sich unter Punkt D.I.

<sup>94</sup> *Burghardt*, SZ, 26.11.05, Katalanische Fliehkräfte, S. 10; Handelsblatt, 03.11.05, Katalonien geht in Spanien eigene Wege, S. 7.

## 2. Einleitender Titel

In einem Einleitenden Titel verankert das EAC06 allgemeine Grundsätze, die im weiteren Text konkretisiert werden. Die Vorschriften entsprechen dem aufs Wesentliche reduzierten Inhalt des gesamten Statuts und vermitteln einen ersten Überblick über die Regelungsinhalte. Art. 1 EAC06 regelt, vergleichbar mit Art. 1 I EAC79, dass sich die Nationalität Katalonien als Autonome Gemeinschaft in Übereinstimmung mit der spanischen Verfassung und dem Statut selbst verwaltet. Das Statut dient dabei als rechtliche Grundordnung (vgl. Art. 147 I CE). Wie in der Präambel spielt auch im Einleitenden Titel die Selbstverwaltung Kataloniens eine wichtige Rolle. Die Grundlagen des katalanischen Selbstverwaltungsrechts liegen in den historischen Rechten (Art. 5 EAC06). Aus den Jahrhunderte alten Einrichtungen der Autonomen Gemeinschaft und der Tradition der katalanischen Rechtsprechung lässt sich die Sonderstellung Kataloniens in Zivilrecht, Sprache und Kultur ableiten, die das Bildungswesen und das institutionelle System, auf dem die Generalidad aufbaut, beeinflusst. Die Anwendbarkeit der Vorschriften und Bestimmungen der Generalidad sowie des katalanischen Zivilrechts sind auf das Hoheitsgebiet Kataloniens beschränkt (Art. 14 I EAC06).

Die Nationalität Katalonien ist mit eigenen Hoheitssymbolen<sup>95</sup> ausgestattet und verwaltet sich durch die Generalidad selbst. Die Generalidad als institutionelles System umfasst unter anderem das Parlament, den Präsidenten der Generalidad und die Regierung<sup>96</sup>. Die politischen Beziehungen zum Staat basieren auf dem Prinzip der gegenseitigen institutionellen Treue (Art. 3 I EAC06). Die zur Selbstverwaltung erforderlichen Befugnisse gehen vom katalanischen Volk aus und werden in Einklang mit dem Statut und der spanischen Verfassung ausgeübt, Art. 2 IV EAC06. Darin liegt ein großer Unterschied zu Art. 1 III EAC79, der vorrangig die spanische Verfassung als Ursprung der Befugnisse der katalanischen Regierung nannte. Dem liegt zu Grunde, dass der Staat grundsätzlich Träger aller Kompetenzen ist und diese erst durch Aufnahme in das jeweilige

---

<sup>95</sup> Es handelt sich dabei um die katalanische Fahne – vier rote Streifen auf gelbem Hintergrund –, den Nationalfeiertag *Diada* am 11. September und die katalanische Hymne „Els segadors“, Art. 8 EAC06.

<sup>96</sup> Art. 2 I, II EAC06.

Autonomiestatut auf eine Autonome Gemeinschaft übertragen werden.<sup>97</sup> Die in Art. 2 IV EAC06 verwendete Formulierung, die nicht mehr von aus der spanischen Verfassung abgeleiteten Befugnissen spricht, könnte einerseits darauf hindeuten, dass die Generalidad den zur Übertragung fähigen Kompetenzrahmen als ausgeschöpft ansieht und somit keine weiteren Zuständigkeiten zu übertragen sind. Andererseits könnte es, um die katalanische Eigenständigkeit weiter zu betonen, ein Hinweis darauf sein, dass die Generalidad ihre Zuständigkeiten nicht mehr als vom Zentralstaat abgeleitet, sondern als eigene Kompetenzen sehen will.

Die Art. 4 bis 6 EAC06 beschäftigen sich mit den Rechten der Individuen und Pflichten der öffentlichen Gewalten Kataloniens. Art. 4 EAC06 verpflichtet die öffentliche Gewalt Kataloniens, die durch Statut, spanische Verfassung, EU, Erklärung der Menschenrechte, Europäischen Konvention zur Erklärung der Menschenrechte und die durch die in den von Spanien unterzeichneten internationalen Verträgen und Konventionen anerkannten Rechte zu fördern. Die katalanischen Behörden sind verpflichtet, die dazu notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, Art. 4 II EAC06. Besondere Bedeutung erlangten durch das EAC06 die im Statut enthaltenen Rechte. Bisher verwies Art. 8 I EAC79 auf die in der spanischen Verfassung aufgeführten Grundrechte, da das Statut keinen eigenen Rechtekatalog enthielt. Mit Titel I EAC06 führte der Reformgesetzgeber einen eigenen Rechte- und Pflichtenkatalog ein.

Die in diesem Zusammenhang bedeutsamste Veränderung des Einleitenden Titels findet sich in Art. 6 EAC06, der sich, wie bisher Art. 3 EAC79, auf die katalanische Sprache bezieht. Demnach ist Katalanisch die übliche und bevorzugte Sprache in öffentlichen Verwaltungsbehörden und den Medien. Gleichzeitig wird Katalanisch ausdrücklich zur Verkehrs- und Bildungssprache ernannt, die im Unterrichtswesen normalerweise anzuwenden ist. Zudem verankert Art. 6 II EAC06 die Pflicht des katalanischen Bürgers, die katalanische Sprache zu beherrschen.<sup>98</sup> Eine solche Pflicht war dem EAC79, das Katalanisch neben

---

<sup>97</sup> Dies ergibt sich aus Art. 148 I CE i.V.m. Art. 149 III CE. Die Autonomen Gemeinschaften können durch ihre Statuten Zuständigkeiten übernehmen, die durch die spanische Verfassung nicht ausdrücklich dem Staat zugeordnet sind. Übernimmt eine Autonome Gemeinschaft eine bestimmte Kompetenz nicht, verbleibt sie beim Staat.

<sup>98</sup> Umfang und Auswirkungen sowie Verfassungsmäßigkeit dieser Verpflichtung werden zu-

Kastilisch zur zweiten Amtssprache Kataloniens erklärte (Art. 3 I, II EAC79), unbekannt. Durch das EAC06 wird die Stellung der katalanischen Sprache erheblich gestärkt. Am Ende des Einleitenden Titels nimmt das Statut Bezug auf die Rechte des aranesischen Volkes (Art. 11 EAC06) sowie auf die Kooperation und den kulturellen Austausch mit Gebieten, die eine historische, sprachliche und kulturelle Bindung zu Katalonien (Art. 12 EAC06) haben.

### 3. Katalanisch als eigene und offizielle Sprache Kataloniens

#### a) Die Sprache als Ausdruck der katalanischen Identität

Die Mehrheit der katalanischen Bevölkerung betrachtet Katalanisch als untrennbaren Bestandteil ihrer Identität und Kultur. Wird der Gebrauch des Katalanischen eingeschränkt oder gar verboten, wie während der Diktatur Francos geschehen, wird dies als Angriff auf die Eigenständigkeit Kataloniens verstanden. Obwohl Katalanisch im täglichen Leben inzwischen sehr präsent ist, verbreitete sich die Sprache im Bereich der öffentlichen Verwaltung und der Justiz nur lückenhaft. Als Art. 3 I EAC79 Katalanisch zur eigenen Sprache Kataloniens erklärte und sie in Art. 3 II EAC79 den Titel „Amtssprache“ erhielt<sup>99</sup>, waren endgültig 40 Jahre Verbot und Abwesenheit des Katalanischen im öffentlichen Raum überwunden.<sup>100</sup> Die Möglichkeit dazu eröffnete die spanische Verfassung. Sie erkannte Katalanisch zwar nicht ausdrücklich als Amtssprache an. Art. 3 II CE spricht jedoch von den „anderen Sprachen Spaniens“, die in den jeweiligen Autonomen Gemeinschaften Amtssprachen sind, wenn dies in den jeweiligen Statuten geregelt ist. Neben dem katalanischen Statut verankern auch das Baskenland und Galizien eigene Sprachen in ihren Statuten.<sup>101</sup> Be-

---

nächst unter Punkt C.III.3.b.aa, anschließend unter Punkt D.II.2. umfassend behandelt.

<sup>99</sup> Das katalanische Statut von 1932 erkannte bereits den offiziellen Status beider Sprachen, des Kastilischen und des Katalanischen, an. Art. 2 Satz 1 EAC32 lautete: „El idioma catalán es, como el castellano, lengua oficial en Cataluña.“

<sup>100</sup> *Milian i Massana*, El règim jurídic de la llengua catalana amb l'estatut d'autonomia de Catalunya del 1979: balanç y perspectives, *Revista de Llengua i Dret*, 47/2007, 307 (313).

<sup>101</sup> *Caminal Badia*, La reforma dels estatuts i la llengua catalana, *Revista de Llengua i Dret*, 47/2007, 227 (230).

reits vor Inkrafttreten des EAC79 veranlasste die durch Dekret<sup>102</sup> neu gegründete Generalidad, alle Verfügungen in der katalanischen Sprache zu erlassen. Gleichzeitig wurde Katalanisch, gemeinsam mit Kastilisch, zur Verkehrs- und Arbeitssprache der Institutionen<sup>103</sup>. Dadurch wurde dem Katalanischen implizit bereits während der Transitionsphase ein offizieller Status eingeräumt. Da aber der Gebrauch der katalanischen Sprache weder für die Territorialorgane der in Katalonien ansässigen Staatsverwaltung noch für die Institutionen der katalanischen Lokalverwaltung verbindlich war, hatte Katalanisch in der Realität die Stellung einer Amtssprache noch nicht erreicht.<sup>104</sup> Ursache dafür war, dass das EAC79 Katalanisch zwar als „Amtssprache“ neben Kastilisch verankert hatte (Art. 3 II EAC79), die Konkretisierung und Entwicklung der Statutvorschriften aber dem autonomen Gesetzgeber überlassen wurden. Obwohl der autonome Gesetzgeber diese Verpflichtung in zweifacher Hinsicht, 1983 durch das Gesetz zur sprachlichen Normalisierung in Katalonien<sup>105</sup> und dem Gesetz zur Sprachpolitik 1998<sup>106</sup>, erfüllte<sup>107</sup>, konnte bisher kein gleichberechtigter Gebrauch der beiden Amtssprachen in Katalonien erreicht werden.

In den seit Jahren laufenden Bemühungen und den intensiven Diskussionen zur Förderung der katalanischen Sprache im Rahmen des Reformprozesses gelangte man zu dem Ergebnis, dass hierfür drei Grundbedingungen erfüllt sein müssen: Erstens müsste die Pflicht, Katalanisch zu können, festgeschrieben werden. Zweitens müsste Katalanisch zur normalen und bevorzugten Sprache der öffentlichen Verwaltungen und der öffentlichen Kommunikation sowie zur Verkehrssprache im Unterrichtswesen werden. Drittens müsste Katalanisch von der öffentlichen Gewalt als gemeinsame und bevorzugte Sprache im sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Bereich etabliert werden.<sup>108</sup>

---

<sup>102</sup> Reial decret llei 41/1977 (29. September 1977).

<sup>103</sup> Art. 4 Reglament de Règim Interior de la Generalitat de Catalunya, angenommen durch Dekret vom 18. März 1978.

<sup>104</sup> *Milian i Massana*, El règim jurídic de la llengua catalana amb l'estatut d'autonomia de Catalunya del 1979: balanç y perspectives, *Revista de Llengua i Dret*, 47/2007, 307 (313).

<sup>105</sup> Llei 7/1983 (18. April 1983) de normalització lingüística a Catalunya (LNL), *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC)* Nr. 322 (22.04.1983).

<sup>106</sup> Llei 1/1998 (07. Januar 1998) de política lingüística (LPL), *DOGC* Nr. 2553 (09.01.1998).

<sup>107</sup> *Pons Parera/Pla Boix*, La llengua en el procés de reforma de l'estatut d'autonomia de Catalunya (2004-2006), *Revista de Llengua i Dret*, 47/2007, 183 (186).

<sup>108</sup> *Caminal Badia*, La reforma dels estatuts i la llengua catalana, *Revista de Llengua i Dret*,

## b) Die Neuregelungen des Statuts

Im Unterschied zu den Vorschriften des EAC79 regelt das EAC06 die Sprache detailliert. Die im EAC79 verankerten Grundstrukturen wurden erweitert. Rechte im sprachlichen Bereich, die bisher lediglich durch autonome Parlamentsgesetze geregelt waren, wurden ins Statut übernommen.<sup>109</sup> Lücken beim Gebrauch der katalanischen Sprache, die insbesondere im Justizwesen auftrafen, sollten geschlossen werden. Durch die Übernahme von Rechten, die bisher einfachgesetzlich geregelt waren, in das Statut werden sie Teil des *bloque de la constitucionalidad*. Die so erfolgte Rangerhöhung fördert die Stabilität und den Schutz der Rechte.<sup>110</sup> Die besondere Bedeutung, die dem Katalanischen als Identifikationsinstrument und Teil der katalanischen Identität zugemessen wird, wird durch die Vielzahl der diesbezüglichen Regelungen des EAC06 deutlich. Bereits in der Präambel wird die katalanische Sprache erwähnt. Der Einleitende Titel befasst sich in den Art. 5, 6, 11, 12 und 13 EAC06 mit dem Katalanischen. Titel I Kapitel III konkretisiert durch einen Katalog sprachlicher Rechte und Pflichten (Art. 32 bis 36 EAC06) den Einleitenden Titel. Titel I Kapitel V regelt die Bindung der öffentlichen Gewalt an die zuvor verankerten Rechte, indem es die Leitprinzipien der öffentlichen Gewalten (Art. 44 II, 50 EAC06) verankert. Art. 65 EAC06 bestimmt die zu verwendende Sprache bei der Verkündung und Veröffentlichung von Gesetzen. Titel III Kapitel III befasst sich in Art. 101, 102 EAC06 mit den erforderlichen Sprachkenntnissen der im Diens-

---

47/2007, 227 (237f.).

<sup>109</sup> Beispielsweise die in Art. 32, 33 und 35 EAC06 geregelten Rechte. Art. 32 EAC06 regelt das Recht, nicht aus sprachlichen Gründen diskriminiert zu werden, sowie die volle Rechtswirksamkeit und -gültigkeit von Rechtsakten, die in einer der beiden Amtssprachen verfasst wurden. Art. 33 EAC06 sieht das Recht des Bürgers vor, die Sprache frei zu wählen, mit der er den Institutionen, Organisationen und öffentlichen Verwaltungen in Katalonien, der Justizverwaltung, der Staatsanwaltschaft, den Notaren und öffentlichen Registerbeamten begegnen will, ohne dass eine Übersetzung verlangt werden kann. Art. 35 EAC06 legt Katalanisch als normale Verkehrs- und Bildungssprache im außeruniversitären wie universitären Unterrichtswesen fest; eine Aufteilung der Schüler in Gruppen entsprechend der jeweiligen Umgangssprache ist zu unterlassen; ein angemessenes Angebot an beiden Amtssprachen im Lehrplan ist zu gewährleisten; Schüler, die erst später in das Schulsystem Kataloniens eingegliedert wurden, sind besonders zu fördern. *Pla i Boix*, La llengua al nou estatut d'autonomia de Catalunya, Revista d'Estudis Autònoms i Federals (REAF) 3/2006, 259 (267f.).

<sup>110</sup> *Pons Parera/Pla Boix*, La llengua en el procés de reforma de l'estatut d'autonomia de Catalunya (2004-2006), Revista de Llengua i Dret, 47/2007, 183 (187).

te der Justiz und der Justizverwaltung tätigen Personen, Art. 147 EAC06 mit denjenigen der Notare. Art. 143 EAC06 legt die ausschließliche Zuständigkeit der Generalidad in sprachlichen Belangen fest.

Nachfolgend werden die wichtigsten Punkte des EAC06 im Bereich Sprache analysiert. Die Neuerungen lassen sich in sechs Bereiche untergliedern. Zu den einschneidendsten Veränderungen gehört die Einführung der Pflicht, Katalanisch zu beherrschen. Diese wird als Teil des Rechte- und Pflichtenkatalogs geregelt, der Katalanisch auch als Unterrichtssprache vorsieht. Zudem ist die Generalidad für sprachliche Belange ausschließlich zuständig und der Staat wird zur Verbreitung des Katalanischen außerhalb des katalanischen Hoheitsgebiets verpflichtet. Als letzten Punkt regelt das EAC06 Maßnahmen zur Stärkung der aranesischen Sprache.

#### **aa) Die Pflicht zur Kenntnis des Katalanischen**

Kastilisch ist die Amtssprache Spaniens. Daher haben alle Spanier<sup>111</sup> die Pflicht, sie zu beherrschen, und das Recht, sie zu gebrauchen (Art. 3 I CE)<sup>112</sup>. Vergleichbar formuliert ist Art. 6 II 2 EAC06, der den Bürgern Kataloniens das Recht gewährt, die beiden offiziellen Sprachen der Autonomen Gemeinschaft, Kastilisch und Katalanisch, zu verwenden. Dieses Recht ist verknüpft mit der Pflicht, die katalanische Sprache zu beherrschen. Das EAC79, das sich lediglich mit den Grundlagen katalanischer Sprachpolitik auseinandersetzt, beinhaltet weder Rechte noch hielten es die Statutgeber für erforderlich, ausdrücklich eine Pflicht aufzunehmen. Während des Verfassungsgebungsprozesses von 1978 wurde mehrfach kritisiert, dass der Zusatz in der spanischen Verfassung bzgl. der Kenntnispflicht und dem Gebrauchsrecht überflüssig ist. Sobald eine Sprache Amtssprache eines Staates sei, werde sie ohnehin gebraucht und beherrscht, ohne dass ein entsprechendes Recht und eine entsprechende Pflicht in der spanischen Verfassung verankert werden müsse. Eine solche verfassungsrechtliche Pflicht erwecke vielmehr den Anschein, Kastilisch sei dem Katalanischen so-

---

<sup>111</sup> In der gesamten Arbeit sind maskuline Formen geschlechtsneutral zu verstehen.

<sup>112</sup> Bereits in der spanischen Verfassung von 1931 war in Art. 4 II festgelegt, dass „jeder Spanier die Pflicht hat“, Kastilisch als offizielle Sprache der Republik zu beherrschen. („Todo español tiene obligación de saberlo y derecho de usarlo [...]“).



wie den übrigen Amtssprachen Spaniens übergeordnet und habe eine exklusive Stellung. Dadurch würden die neben dem Kastilischen existierenden Amtssprachen diskriminiert und das Gebot der Gleichheit der Amtssprachen verletzt.<sup>113</sup> Dass diese Bedenken damals nicht unbegründet waren, bestätigte alsbald die Rechtsprechung des nationalen Obersten Gerichtshofs, *Tribunal Supremo*. Das Gericht sah durch die verfassungsrechtliche Pflicht zur Kenntnis des Kastilischen einen bevorzugten Gebrauch der gesamtstaatlichen Sprache durch die in den Autonomen Gemeinschaften agierende öffentliche Gewalt als gerechtfertigt an.<sup>114</sup> Der Oberste Gerichtshof interpretierte Art. 3 I CE als Verankerung einer Sonderstellung des Kastilischen gegenüber den anderen Amtssprachen Spaniens. Durch die Formulierung des Art. 6 II 2 EAC06 versuchte der Reformgesetzgeber eine Auslegung zu erzwingen, die von der übergeordneten Stellung des Kastilischen abrückt und die beiden Amtssprachen als gleichgestellt behandelt.<sup>115</sup> Um den Bürgern den Erwerb von Katalanischkenntnissen zu ermöglichen, verpflichtet Art. 6 II 2 EAC06 die katalanische öffentliche Gewalt, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, z.B. Sprachkurse anzubieten. Eine ähnliche Verpflichtung enthielt bereits Art. 3 III EAC79.

#### **bb) Katalanisch als Unterrichtssprache**

Kinder, die in Katalonien aufwachsen, sollen bereits in der Schule vertiefte Katalanischkenntnisse erwerben. Durch das neue Statut wurde die Stellung des Katalanischen im Bildungswesen aufgewertet. Seit dem königlichen Dekret 2092/1978<sup>116</sup> war Katalanisch Pflichtbestandteil des Bildungssystems Kataloniens.<sup>117</sup> Obwohl das EAC79 kein konkretes Sprachmodell für die Schulen Ka-

---

<sup>113</sup> *Pla i Boix*, La llengua al nou estatut d'autonomia de Catalunya, REAF, 3/2006, 259 (269f.).

<sup>114</sup> *Pla i Boix*, La llengua al nou estatut d'autonomia de Catalunya, REAF, 3/2006, 259 (269f.).

<sup>115</sup> Dazu: *Pla i Boix*, La llengua al nou estatut d'autonomia de Catalunya, REAF, 3/2006, 259 (272).

<sup>116</sup> Real decreto 2092/1978 (23. Juni 1978) por el que se regula la incorporació de la Lengua catalana al sistema de ensenyanza en Cataluña, Boletín Oficial del Estado (BOE) Nr. 223 (18. September 1978), 21810ff.

<sup>117</sup> Das Verfassungsgericht verknüpfte in STC 337/1994 (23. Dezember 1994) endgültig den Status einer offiziellen Sprache mit der damit einhergehenden Pflicht, diese Sprache in der Schule zu erlernen (FJ 14).

taloniens vorsah, wurde Art. 3 III EAC79 zur Grundlage der sprachlichen Gestaltung des nicht universitären Unterrichtswesens. Ziel war es, den Schülern korrekte Kenntnisse beider Amtssprachen bis zum Abschluss der Pflichtschulzeit zu vermitteln.<sup>118</sup> Art. 6 I EAC06 folgt der Regelung des EAC79 und erklärt Katalanisch zur Sprache, die normalerweise Verkehrs- und Bildungssprache im Unterrichtswesen ist.

**cc) Bindungswirkung der Rechte im sprachlichen  
Bereich für die regionale und nationale  
öffentliche Verwaltung sowie private Einrichtungen**

Das Recht, Katalanisch zu gebrauchen, und die Pflicht, Katalanisch zu beherrschen, sind Teil eines umfangreichen Katalogs sprachlicher Rechte und Pflichten. Ziel dieses Katalogs ist es, den Gebrauch der Sprache in verschiedenen Bereichen des öffentlichen Lebens zu normalisieren. Hintergrund dafür ist Art. 33 I EAC06, der das Recht des Einzelnen auf freie Wahl der Sprache regelt. Jeder Einzelne kann darüber entscheiden, ob er mit Institutionen, Organisationen und öffentlichen Verwaltungsbehörden sowie den von diesen abhängigen privaten Körperschaften der Autonomen Gemeinschaft auf Kastilisch oder Katalanisch verkehren möchte<sup>119</sup>. Neben der aktiven Seite dieses Rechts – Sprachwahl der Bürger – besteht auch eine passive Seite. Die adressierte Institution hat den Bürger in derselben Sprache zu betreuen, die dieser für den Kontakt gewählt hat.<sup>120</sup> Das Verfassungsgericht hat bereits 1986 festgestellt, dass sich die Bürger in beiden offiziellen Sprachen an die in der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft ansässigen öffentlichen Gewalten wenden können. Voraussetzung dafür ist, dass die Angestellten der katalanischen öffentlichen Verwaltung über entsprechende Sprachkenntnisse verfügen. Diese sind verpflichtet, sich schrittweise an die Zweisprachigkeit anzupassen. Bis zur vollständigen Anpassung verbleibt den

---

<sup>118</sup> Diese Bestrebung wurde durch STC 337/1994 (23. Dezember 1994), FJ 7 und 10, bestätigt. Gleichzeitig schloss das Gericht eine ausschließlich auf Katalanisch erfolgende Ausbildung aus. *Milian i Massana*, El règim jurídic de la llengua catalana amb l'estatut d'autonomia de Catalunya del 1979: balanç y perspectives, *Revista de Llengua i Dret*, 47/2007, 307 (340f.).

<sup>119</sup> Die Bürger des Aran haben zudem die Möglichkeit, in der okzitanischen Sprache, im Aran als Aranesisch bezeichnet, zu handeln.

<sup>120</sup> STC 82/1986 (26. Juni 1986), FJ 8.

öffentlichen Gewalten ein Gestaltungsspielraum, um das Recht der Bürger gewährleisten zu können.<sup>121</sup> Nach mehr als 30 Jahren haben es einige Bereiche der öffentlichen Institutionen in Katalonien immer noch nicht vollständig geschafft, ihre Organisation und System an zwei Amtssprachen anzupassen.<sup>122</sup> In diesen Fällen soll das EAC06 Abhilfe schaffen, indem die öffentlichen und privaten Körperschaften Kataloniens an das Recht der Bürger auf freie Sprachwahl gebunden werden. Im Zuge dessen konkretisiert Art. 33 I EAC06 Art. 103 III CE, der den Zugang zu öffentlichen Ämtern von der Eignung und Befähigung des jeweiligen Kandidaten abhängig macht. Zur Bekleidung eines öffentlichen Amtes in Katalonien gehört dementsprechend die Fähigkeit, beide Amtssprachen zu beherrschen, und die Eignung, das Recht der katalanischen Bürger auf Wahl der Sprache zu gewährleisten.<sup>123</sup>

Die Bindungswirkung der sprachlichen Rechte und Pflichten ist nicht nur auf Katalonien beschränkt, sondern erstreckt sich auf Verfassungsorgane (Krone, Abgeordnetenkongress, Senat, Regierung, Verfassungsgericht und Allgemeinen Rat der rechtsprechenden Gewalt) und gesamtstaatliche Rechtsorgane (Oberster Gerichtshof, Audiencia Nacional)<sup>124</sup>. Laut Art. 33 V 1 EAC06 sind die Bürger dazu berechtigt, Katalanisch im Schriftverkehr mit den Verfassungsorganen und den gesamtstaatlichen Rechtsorganen zu verwenden. Die Institutionen haben die auf Katalanisch vorgelegten Schriftstücke, die volle rechtliche Wirksamkeit besitzen<sup>125</sup>, anzunehmen und zu bearbeiten.<sup>126</sup> Bisher konnten die Bürger nur mit

---

<sup>121</sup> STC 82/1986 (26. Juni 1986), FJ 5, 8.

<sup>122</sup> *Pla i Boix*, La llengua al nou estatut d'autonomia de Catalunya, REAF, 3/2006, 259 (283f.).

<sup>123</sup> Vgl. *Pla i Boix*, La llengua al nou estatut d'autonomia de Catalunya, REAF, 3/2006, 259 (283). Ausführlich dazu unter Punkt D.II.2.b.

<sup>124</sup> *Pla i Boix*, La llengua al nou estatut d'autonomia de Catalunya, REAF, 3/2006, 259 (290).

<sup>125</sup> Den letzten Halbsatz des Art. 33 V 2 EAC06 fügte der Abgeordnetenkongress ein. Er ersetzte die Formulierung des katalanischen Parlaments, die vorsah, dass die Institutionen in keinem Fall die Übersetzung ins Kastilische verlangen können („[...] no pueden exigir a la persona interesada la traducció al castellano“), Art. 33 V EAC06-Parlamentvorschlag. *Parlamento de Cataluña*, in: Carrillo u.a., *L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006: textos jurídics*, S. 337-484.

<sup>126</sup> Da die Ausgestaltung dieses Verfahrens dem Gesetzgeber vorbehalten bleibt, handelt es sich bei Art. 33 V EAC06 nicht um ein unmittelbares Recht des Bürgers. *Corretja i Torrens*, La projecció supraterritorial de la llengua catalana en el nou estatut d'autonomia de Catalunya, *Revista de Llengua i Dret*, 47/2007, 247 (259).

dem Senat Schriftverkehr auf Katalanisch führen.<sup>127</sup> Die anderen Verfassungsorgane arbeiteten ausschließlich auf Kastilisch<sup>128</sup>, obwohl gem. Art. 9 II lit. b der Europäischen Charta für Regional- und Minderheitensprachen die volle rechtliche Wirksamkeit von Rechtsakten, die in einer der Regional- oder Minderheitensprachen ausgeführt werden, anerkannt ist.<sup>129</sup> Spanien ist an die Charta, die über Art. 96 I CE Teil der spanischen Rechtsordnung ist, gebunden. Durch diese Vorschrift erlangte Katalanisch bereits vor Inkrafttreten des EAC06 Wirkung außerhalb des Gebiets der Autonomen Gemeinschaft.

Um die Normalisierung des Katalanischen auch im gesellschaftlichen Bereich zu fördern, greift Art. 34 EAC06 die Rechte der Verbraucher und Benutzer auf. Die öffentlich zugänglichen Einrichtungen, Unternehmen und Anstalten haben den Verbrauchern und Benutzern von Gütern, Produkten und Dienstleistungen die Wahl der Sprache, sowohl aktiv als auch passiv, zu ermöglichen. Mit dieser Regelung übernimmt das Statut Art. 32 LPL<sup>130</sup>, wonach Unternehmen und Einrichtungen in Katalonien, die sich dem Verkauf von Produkten und Dienstleistungen widmen, so ausgestaltet sein müssen, dass sie Verbraucher in beiden Amtssprachen<sup>131</sup> betreuen können.

#### dd) Die Pflicht zum Nachweis von Katalanischkenntnissen in der Justiz

Das Recht auf freie Sprachwahl ist nicht nur auf den Bereich der öffentlichen Verwaltung beschränkt, sondern erstreckt sich auf das Justiz- und Notariats-

<sup>127</sup> Diese Neuerung erfolgte durch eine Änderung der Geschäftsordnung des Senats, in Kraft getreten am 01.09.2005, BOE Nr. 159 (05.07.2005), 23774. *Corretja i Torrens*, La projecció supraterritorial de la llengua catalana en el nou estatut d'autonomia de Catalunya, *Revista de Llengua i Dret*, 47/2007, 247 (259).

<sup>128</sup> *Pla i Boix*, La llengua al nou estatut d'autonomia de Catalunya, REAF, 3/2006, 259 (291).

<sup>129</sup> Art. 9 II lit. a Charta: „Las Partes se comprometen: a) a no rechazar la validez de los actos jurídicos establecidos en un Estado por el sólo hecho de que estén redactados en una lengua regional o minoritaria, [...]“

<sup>130</sup> Art. 32 I LPL: „Les empreses i els establiments dedicats a la venda de productes o a la prestació de serveis que desenvolupen llur activitat a Catalunya han d'estar en condicions de poder atendre els consumidors i consumidores quan s'expressin en qualsevol de les llengües oficials a Catalunya.“

<sup>131</sup> Außer Acht gelassen wurde dabei das Aranesische, das gem. Art. 6 V EAC06 ebenfalls Amtssprache in Katalonien ist.

wesen sowie die öffentlichen Register<sup>132</sup>. Im Unterschied zu den in der Justizverwaltung tätigen Personen, die, zumindest nach Ablauf einer bestimmten Zeit, gewisse Katalanischkenntnisse nachweisen mussten<sup>133</sup>, waren die Einzel- und Kollegialrichter sowie Staatsanwälte bisher nicht dazu verpflichtet, Katalanisch zu beherrschen. Zwar stufte Art. 23 des Vorentwurfs zum EAC79 Einzel- und Kollegialrichter, Justizsekretäre sowie Bewerber für die Justizverwaltung mit Katalanischkenntnissen für die Einstellung als „bevorzugt“ geeignet ein.<sup>134</sup> Diese Regelung wurde jedoch nicht ins endgültige Statut übernommen, da angenommen wurde, dass der Generalidad über Art. 3 III EAC79, der ihr die Durchführung von Maßnahmen zur Garantie der Katalanischkenntnisse erlaubte, ausreichende Möglichkeiten zur Verfügung stehen, um die katalanische Sprache zu fördern.<sup>135</sup> Dabei unterschätzte die Statutkommission den Spielraum der *Cortes Generales*, den Statutentwurf zu modifizieren. Nach der Überarbeitung des Statutentwurfs durch die Verfassungskommission des nationalen Parlaments hatte die Generalidad jeglichen Einfluss auf die Auswahl der Richter, Justizsekretäre usw. verloren. Folglich konnte sie nicht mehr sicherstellen, dass bei der Auswahl der Bewerber auf Katalanischkenntnisse geachtet wurde.<sup>136</sup> Da den

---

<sup>132</sup> Art. 33 II EAC06: „Ein jeder hat im Verkehr mit der Justizverwaltung, der Staatsanwaltschaft, den Notaren und öffentlichen Registern das Recht, die offizielle Sprache seiner Wahl bei allen gerichtlichen und notariellen Akten, sowie bei Registrierungen zu verwenden, und alle in Katalonien ausgestellten offiziellen Unterlagen in der gewünschten Sprache zu erhalten, ohne den Rechtsschutz zu verlieren oder Verzögerungen auf Grund der verwendeten Sprache zu erleiden; auch kann niemand verpflichtet werden, jedwede Art von Übersetzung beizubringen.“

<sup>133</sup> STC 253/2005 (11. Oktober 2005), FJ 10. Zwei Mechanismen waren vorgesehen, um entsprechende Sprachkenntnisse in der Justizverwaltung zu gewährleisten: Zum einen Katalanischkenntnisse als Einstellungsvoraussetzung, d.h. all jene Kandidaten, die noch keinerlei Katalanischkenntnisse vorweisen können, sind ausgeschlossen. Zum anderen könnten entsprechende Sprachkenntnisse beim Auswahlverfahren als Pluspunkt verstanden werden (Art. 530 Ley Orgánica del Poder Judicial, LOPJ). Diese Methode hat den Vorteil, dass Katalanisch zum Zeitpunkt der Einstellung noch nicht beherrscht werden muss. Im Bereich der Justiz dominierte bisher die letztgenannte Variante. Dazu: *Pla i Boix*, La llengua al nou estatut d'autonomia de Catalunya, REAF, 3/2006, 259 (285).

<sup>134</sup> Art. 24 des Vorentwurfs EAC79 sah dasselbe für Notare vor.

<sup>135</sup> *Milian i Massana*, El règim jurídic de la llengua catalana amb l'estatut d'autonomia de Catalunya del 1979: balanç y perspectives, Revista de Llengua i Dret, 47/2007, 307 (334).

<sup>136</sup> Die Verfassungskommission modifizierte Art. 24 des Entwurfs dahingehend, dass der Generalidad die Kompetenz zur Ernennung der Grundbuch- und Handelsregisterbeamten zugewiesen wurde. Hinsichtlich des Staatsanwalts hatte die Generalidad jedoch keine Einflussmöglichkeiten. *Milian i Massana*, El règim jurídic de la llengua catalana amb

Richtern und Staatsanwälten somit häufig entsprechende Sprachkenntnisse fehlten, bestand eine große Diskrepanz zwischen dem, was den Bürgern als Recht zugesprochen wurde, und der Gewährleistung dieses Rechts durch die Justiz.

Mit Art. 33 III EAC06 beabsichtigte der Reformgesetzgeber, diese Lücke zu schließen. Danach haben Einzel- und Kollegialrichter, Staatsanwälte, Notare, Grundbuch- und Handelsregisterführer, Leiter der Standesämter und Angestellte der Justizverwaltung in der gesetzlich festgelegten Form nachzuweisen, dass sie über „eine ausreichende und entsprechende Kenntnis der offiziellen Sprachen verfügen, die es ihnen ermöglicht, die ihrem Amt oder ihrer Stellung zukommenden Funktionen erfüllen zu können“. Wiederholt wird diese Pflicht in Art. 102 EAC06 für Richter und Staatsanwälte sowie in Art. 147 I lit. a EAC06 für Notare und Beamte öffentlicher Register. Bereits seit Jahren versuchte das katalanische Parlament, den rechtlichen Rahmen zu ändern und den Nachweis von Katalanischkenntnissen zur Einstellungsvoraussetzung für den Justizdienst zu machen. Bis zur Reform des Statuts scheiterten alle entsprechenden Initiativen am Abgeordnetenkongress.<sup>137</sup> Über Art. 102 I EAC06 wird die Kenntnis des Katalanischen für Einzel- und Kollegialrichter sowie für Staatsanwälte zur Pflicht. Beabsichtigen sie eine Stelle in Katalonien anzutreten, haben sie „eine ausreichende und angemessene Kenntnis des Katalanischen nachzuweisen“.<sup>138</sup> Form und Umfang des Nachweises regelt der Gesetzgeber. Die Kenntnis des Katalanischen wird durch das EAC06 vom bloßen Bewerbungsvorteil zur Einstellungsvoraussetzung aufgewertet. Dadurch werden die sprachlichen Rechte der Bürger<sup>139</sup> gestärkt und garantiert.

---

l'estatut d'autonomia de Catalunya del 1979: balanç y perspectives, *Revista de Llengua i Dret*, 47/2007, 307 (334f.).

<sup>137</sup> *Pla i Boix*, *La llengua al nou estatut d'autonomia de Catalunya*, REAF, 3/2006, 259 (285f.).

<sup>138</sup> Ebenso haben Notare sowie Grundbuch-, Handels- und Mobilienregisterbeamte „die Kenntnis der katalanischen Sprache in Übereinstimmung mit dem vom Autonomiestatut und den Gesetzen festgelegten Umfang nachzuweisen“, Art. 147 I lit. a EAC06.

<sup>139</sup> Art. 14, 17 LPL.

**ee) Mitwirkung des Staates bei der Verbreitung  
der katalanischen Sprache außerhalb Kataloniens**

Die Handlungsfähigkeit der Generalidad im sprachlichen Bereich wird durch die ausschließliche Kompetenz des Staates für internationale Beziehungen (Art. 149 I Nr. 3 CE) und das Territorialitätsprinzip beschränkt. Zwar ermöglicht die spanische Verfassung den Autonomen Gemeinschaften, die über eine eigene Sprache verfügen, diese über die jeweiligen Autonomiestatute als offizielle Sprache anzuerkennen. Der Geltungsbereich des Katalanischen, Baskischen und Galizischen bleibt jedoch auf das Gebiet der jeweiligen autonomen Region beschränkt. Außerhalb der Grenzen der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft fehlt es den Regionalregierungen an Kompetenzen, um rechtliche Vorgaben zu erlassen<sup>140</sup>, selbst wenn die jeweilige Regionalsprache betroffen ist und folglich ein autonomes Interesse gegeben wäre. Rechtsakte oder Verfügungen auf Katalanisch verlieren daher außerhalb Kataloniens ihre rechtliche Wirkung, wenn sie nicht zuvor ins Kastilische übersetzt werden.<sup>141</sup> Die Folgen waren Monolinguisismus auf staatlicher, Plurilinguisismus auf regionaler Ebene. Der Reformgesetzgeber sah insbesondere den Staat in der Pflicht, die Vielsprachigkeit Spaniens zu bewahren und zu fördern. Nur der Staat sei kompetent, den Plurilinguisismus außerhalb der autonomen Grenzen zu vermitteln.<sup>142</sup> Daher bindet das EAC06 den Staat ein, um autonome Ziele im sprachlichen Bereich zu erreichen. Durch Übereinkünfte und Verträge soll der Staat katalanischsprachige Gebiete fördern und dazu beitragen, Katalanisch auf europäischer und internationaler Ebene zu etablieren. Je nach Zuständigkeit kann entweder die Generalidad oder der Staat „Abkommen, Verträge und andere Formen der Zusammenarbeit zur Förderung und Verbreitung des Katalanischen nach außen unterzeichnen“, Art. 6 IV 2 EAC06.<sup>143</sup>

---

<sup>140</sup> *Pla i Boix*, La llengua al nou estatut d'autonomia de Catalunya, REAF, 3/2006, 259 (276).

<sup>141</sup> *Corretja i Torrens*, La projecció supraterritorial de la llengua catalana en el nou estatut d'autonomia de Catalunya, Revista de Llengua i Dret, 47/2007, 247 (247).

<sup>142</sup> *Pla i Boix*, La llengua al nou estatut d'autonomia de Catalunya, REAF, 3/2006, 259 (276f.).

<sup>143</sup> Eine dem Art. 6 IV EAC06 vergleichbare Vorschrift findet sich in Art. 12 EAC06 zur Förderung historischer, sprachlicher und kultureller Beziehungen. Demnach hat die Generalidad die „Kommunikation, den kulturellen Austausch und die Kooperation mit den zum spanischen Staat gehörenden oder außerhalb seiner Grenzen liegenden Gemeinschaften und Gebiete zu fördern, mit denen Katalonien historische, sprachliche und kulturelle

Über Art. 178 II, III EAC06 hat die Generalidad zudem die Möglichkeit, gemischte Organe zur Zusammenarbeit mit anderen autonomen Gemeinschaften zu schaffen. Das EAC06 erlaubt es Katalonien, seine Beziehungen zu Gebieten und Gemeinschaften, die ebenfalls katalanisch sprechen, weiterzuentwickeln und sowohl innerhalb als auch außerhalb Spaniens Kooperationsmechanismen aufzubauen.

Darüber hinaus verpflichtet Art. 6 III EAC06 den Staat, gemeinsam mit der Generalidad die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit Katalanisch als offizielle EU-Sprache anerkannt wird.<sup>144</sup> Denn obwohl Katalanisch weltweit von mehr Menschen gesprochen wird als andere Sprachen, die als offizielle EU-Sprachen gelten<sup>145</sup>, wird es in der EU nur als Minderheitensprache angesehen.<sup>146</sup> Die Pflicht des spanischen Staates zur Förderung des Katalanischen kann dabei als rechtlich verbindliche Garantie verstanden werden.<sup>147</sup> Damit eine Sprache durch den Europäischen Rat zur offiziellen EU-Sprache erklärt werden kann<sup>148</sup>, muss der jeweilige Mitgliedstaat einen entsprechenden Vorschlag einbringen. Die Generalidad ist somit auf die Initiative der nationalen Regierung angewie-

---

Bande vereint. In dieser Hinsicht können je nach Zuständigkeit die *Generalitat* oder der Staat Abkommen, Verträge und andere Formen der Zusammenarbeit in allen Bereichen unterzeichnen, was auch die Schaffung gemeinsamer Gremien beinhalten kann.“ Art. 197 I EAC06 verpflichtet die Generalidad, die Zusammenarbeit mit europäischen Regionen, „mit denen sie wirtschaftliche, soziale, kulturelle und Umweltinteressen teilt“, zu fördern.

<sup>144</sup> Bereits wiederholte Male forderte das katalanische Parlament die Staatsregierung dazu auf, Förderungsmaßnahmen zu erlassen, um dem Katalanischen einen offiziellen Status in der EU zu geben. Zum Beispiel Resolució 196/VII, sobre el reconeixement jurídic de la llengua catalana en el conjunt de l'Estat espanyol i de la Unió Europea, Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya (BOPC) Nr. 161 (14. März 2005), 5f.; Resolució 774/VI, sobre l'Any Europeu de les Llengües i el reconeixement de l'oficialitat del català a la Unió Europea, BOPC Nr. 202 (25. Juni 2001), 11; Resolució 1244/VI sobre el foment de l'ús del català a Europa, BOPC Nr. 277 (25. März 2002), 21.

<sup>145</sup> So wird beispielsweise Dänisch (Art. 55 I EU-Vertrag) von fünf Millionen Menschen als Muttersprache gesprochen, wohingegen Katalanisch Muttersprache von ungefähr acht Millionen Bürgern ist.

<sup>146</sup> *Pla i Boix*, La llengua al nou estatut d'autonomia de Catalunya, REAF, 3/2006, 259 (279).

<sup>147</sup> *Pla i Boix*, La llengua al nou estatut d'autonomia de Catalunya, REAF, 3/2006, 259 (279).

<sup>148</sup> Art. 342 Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV): „Die Regelung der Sprachenfrage für die Organe der Union wird unbeschadet der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union vom Rat einstimmig durch Verordnungen getroffen.“



sen, der Europäische Rat nimmt nur die formale Erklärung vor.<sup>149</sup> Bereits 2004 schlug die spanische Regierung in einem Memorandum vor, die neben Kastilisch existierenden Sprachen Spaniens mit Amtssprachenstatus auch als offizielle Sprachen der EU anzuerkennen.<sup>150</sup> Durch eine Übereinkunft des *Ministerrates für allgemeine und auswärtige Angelegenheiten* vom 13. Juni 2005 erhielt Katalanisch zumindest einen semi-offiziellen Status. Voraussetzungen dafür waren, dass es sich erstens um eine Sprache handelt, die in einem Mitgliedstaat oder zumindest in einem Teil eines Mitgliedstaates von der Verfassung als Amtssprache anerkannt wird, und zweitens zwischen dem jeweiligen Organ der EU und dem Mitgliedstaat eine Verwaltungsvereinbarung besteht.<sup>151</sup> Art. 3 II CE erkennt die anderen Sprachen Spaniens, darunter Katalanisch, als Amtssprachen der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft an. Entsprechende Verwaltungsvereinbarungen hat die spanische Regierung neben dem Rat mit der Europäischen Kommission, dem Ausschuss der Regionen und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss geschlossen, wodurch der Gebrauch des Katalanischen ermöglicht wird. Bisher nur eingeschränkt möglich ist die Verwendung von Katalanisch gegenüber dem Europäischen Parlament. Zwar können sich die Bürger auf Katalanisch an die Institution wenden, die Anliegen werden jedoch nicht in derselben Sprache beantwortet.<sup>152</sup> Die Kosten dieses zusätzlichen Verfahrens trägt

---

<sup>149</sup> *Corretja i Torrens*, La projecció supraterritorial de la llengua catalana en el nou estatut d'autonomia de Catalunya, *Revista de Llengua i Dret*, 47/2007, 247 (250).

<sup>150</sup> „[...] el Gobierno español solicita el reconocimiento oficial en la Unión Europea de las lenguas españolas distintas del castellano que cuentan con estatuto oficial en España, lenguas que han encontrado ya un primer reconocimiento con las tres versiones lingüísticas del Tratado entregadas el 4 de noviembre: el euskera, el gallego y la lengua que se denomina catalán en la Comunidad Autónoma de Cataluña y en la de las Illes Balears y que se denomina valenciano en la Comunidad Valenciana. El Gobierno propone para alcanzar este objetivo que se proceda a una modificación del vigente Reglamento 1/1958, en el que se establece el régimen lingüístico de las instituciones de la Unión.“ *Gobierno español*, Memorandum del gobierno español: solicitud de reconocimiento en la Unión Europea de todas las lenguas oficiales en España.

<sup>151</sup> „1. These conclusions relate to languages other than the languages referred to in Council Regulation No 1/1958 whose status is recognised by the Constitution of a Member State on all or part of its territory or the use of which as a national language is authorised by law. [...] 4. The official use of the languages referred to in paragraph 1 will be authorised at the Council on the basis of an administrative arrangement concluded between the latter and the requesting Member State, and possibly by another Union Institution or body on the basis of a similar administrative arrangement.“ (2005/C 148/1).

<sup>152</sup> *Corretja i Torrens*, La projecció supraterritorial de la llengua catalana en el nou estatut

der jeweilige Mitgliedstaat.<sup>153</sup> Trotz des halb-offiziellen EU-Sprachenstatus des Katalanischen blieb der Gebrauch der Sprache im europäischen Raum eingeschränkt. Mit Unterstützung des spanischen Staates soll Katalanisch nun auf der EU-Ebene verankert werden. Allerdings stellt sich die Frage, warum die EU Katalanisch als Amtssprache anerkennen sollte, wenn nicht einmal der spanische Staat ihr diesen Status im gesamten Staatsgebiet gewährt.<sup>154</sup>

Aber nicht nur in der EU, sondern auch auf internationaler Ebene soll die Verbreitung des Katalanischen gefördert werden. Art. 6 III Hs. 2 EAC06 spricht diesbezüglich erneut von „notwendigen Schritte[n]“ der Generalidad und des Staates, um für die Präsenz und die Verwendung des Katalanischen in internationalen Gremien und internationalen Verträgen mit kulturellem und sprachlichem Inhalt zu sorgen, ohne dass Katalanisch offizielle Sprache sein muss.<sup>155</sup> Bisher ist es nur bei wenigen internationalen Gremien wie der UNO oder der UNESCO<sup>156</sup> vertreten. Aufgrund einer bilateralen Übereinkunft zwischen dem BOE und der Generalidad wurde bereits ein Großteil der Konventionen und internationalen Verträge ins Katalanische übersetzt. Durch das EAC06 werden diese Übersetzungen Pflicht.<sup>157</sup> In jedem Fall ist die Generalidad von der Unterzeichnung internationaler Verträge zu informieren, sollten ihre Zuständigkeiten betroffen sein.<sup>158</sup>

Auffangnorm bzw. allgemeiner Grundsatz zur Förderung des Katalanischen ist Art. 50 III EAC06. Danach ist die Politik zur Förderung des Katalanischen „auch auf den Staat, die Europäische Union und die restliche Welt auszuweiten“. Da Art. 50 III EAC06 systematisch zu den Leitprinzipien gehört, ist die gesamte öffentliche Gewalt im Rahmen ihrer Kompetenzen angewiesen, die Verbreitung

---

d'autonomia de Catalunya, *Revista de Llengua i Dret*, 47/2007, 247 (252).

<sup>153</sup> „5. [...] The direct or indirect costs associated with implementation of these administrative arrangements by the Union's Institutions and bodies will be borne by the requesting Member State.“ (2005/C 148/1).

<sup>154</sup> Vgl. *Caminal Badia*, La reforma dels estatuts i la llengua catalana, *Revista de Llengua i Dret*, 47/2007, 227 (240).

<sup>155</sup> *Corretja i Torrens*, La projecció supraterritorial de la llengua catalana en el nou estatut d'autonomia de Catalunya, *Revista de Llengua i Dret*, 47/2007, 247 (253).

<sup>156</sup> Vgl. Art. 198 EAC06, der eine Beteiligung der Generalidad an internationalen Organisationen, insbesondere der UNESCO und anderen kulturellen Organisationen, vorsieht.

<sup>157</sup> *Corretja i Torrens*, La projecció supraterritorial de la llengua catalana en el nou estatut d'autonomia de Catalunya, *Revista de Llengua i Dret*, 47/2007, 247 (255).

<sup>158</sup> Art. 196 I 1 EAC06.

des Katalanischen zu unterstützen. Dass das EAC06 dabei nicht nur die Generalidad in Anspruch nimmt, sondern zugleich den Staat verpflichtet, kann als Konkretisierung des allgemeinen Verfassungsprinzips verstanden werden. Es lautet wie folgt: „Der Reichtum der unterschiedlichen sprachlichen Gegebenheiten Spaniens ist ein Kulturgut, das besonders zu achten und zu schützen ist“ (Art. 3 III CE).<sup>159</sup>

#### ff) Stärkung des Aranesischen

Das Statut erkennt in Art. 6 V EAC06 die okzitanische Sprache, die im Aran als Aranesisch bezeichnet wird, als offizielle Sprache Kataloniens an. Damit erfüllt der Reformgesetzgeber das verfassungsrechtliche Erfordernis des Art. 3 II CE, wonach eine andere Sprache als Kastilisch nur durch Statut zur offiziellen Sprache einer Autonomen Gemeinschaft erklärt werden kann. Er gleicht dadurch ein Versäumnis des Statutgebers von 1979 aus, der Aranesisch nicht als Amtssprache deklarierte, sondern lediglich unter besonderen Schutz und Respekt stellte.<sup>160</sup> Das katalanische Gesetz 16/1990 versuchte bereits, dieses Versäumnis zu beheben, indem es in Art. 2<sup>161</sup> von einem offiziellen Status des Aranesischen sprach. Da es sich dabei aber um eine einfachgesetzliche Regelung handelte, konnte Aranesisch dadurch keinen Amtssprachenstatus erreichen.

Das EAC06 beschränkt sich nicht darauf, Aranesisch zur Amtssprache des Aran zu erklären, sondern weitet dessen Wirkungen über das Gebiet des Aran hinaus aus. Gem. Art. 36 II EAC06 haben die Bürger des Aran das Recht, mit der Generalidad auf Aranesisch zu verkehren. Damit dieses Recht wahrgenommen werden kann, sind Maßnahmen zu erlassen, um entsprechende Sprachkenntnisse bei den Verwaltungsangestellten der Generalidad zu gewährleisten.<sup>162</sup> Sowohl die Generalidad als auch der *Conselh Generau d’Aran*<sup>163</sup> sind für die

---

<sup>159</sup> *Corretja i Torrens*, La projecció supraterritorial de la llengua catalana en el nou estatut d’autonomia de Catalunya, *Revista de Llengua i Dret*, 47/2007, 247 (248, 261).

<sup>160</sup> Art. 3 IV EAC79.

<sup>161</sup> Art. 2 I: „L’aranès, varietat de la llengua occitana i pròpia d’Aran, és oficial a la Vall d’Aran.“ *Llei 16/1990* (13. Juli 1990) sobre règim especial de la Vall d’Aran.

<sup>162</sup> *Pla i Boix*, La llengua al nou estatut d’autonomia de Catalunya, *REAF*, 3/2006, 259 (275).

<sup>163</sup> Der *Conselh Generau d’Aran* ist die Regierung des Val d’Aran. [www.conselharan.org](http://www.conselharan.org).

Normalisierung der okzitanischen Sprache zuständig.<sup>164</sup> Katalonien hat folglich drei Amtssprachen: Kastilisch, Katalanisch und Aranesisch.

#### **4. Rechte, Pflichten und leitende Grundsätze**

Mit Titel I EAC06 betrat der Reformgesetzgeber rechtlich Neuland. Während Art. 8 I EAC79 lediglich auf die in der spanischen Verfassung enthaltenen Grundrechte und Grundpflichten verwies, sieht das EAC06 unter dem Titel „Rechte, Pflichten und leitende Grundsätze“ einen eigenen Rechte- und Pflichtenkatalog vor. Art. 15 EAC06, der den Rechtekatalog einleitet, folgen in Art. 37 EAC06 der allgemeine Grundsatz der Bindung der öffentlichen Gewalt an die Rechte sowie Regelungen zur „Rechtsaufsicht“ (Art. 38 EAC06). Mit den leitenden Grundprinzipien der öffentlichen Gewalt (Art. 39 bis Art. 54 EAC06), die die Gewährleistung der Rechte sichern sollen, schließt Titel I. In Art. 37 IV EAC06 befasst sich das Statut mit dem Verhältnis zwischen den Grundrechten der spanischen Verfassung und dem Rechtekatalog des EAC06.

Die Einführung eigener Rechte sollte für mehr Bürgernähe sorgen. Sprach das EAC79 hauptsächlich von Institutionen, sollte das EAC06 mehr auf die Menschen hin ausgerichtet sein.<sup>165</sup> Gleichzeitig werteten die Befürworter der Unabhängigkeit Kataloniens eigene Rechte als Schritt in Richtung Abspaltung der Autonomen Gemeinschaft von Spanien.<sup>166</sup> Im Folgenden werden zunächst die Rechte jedes Einzelnen dargestellt. Es folgen die Pflichten jedes Einzelnen und der öffentlichen Gewalt. Mangels eines Rechtekatalogs im EAC79 kann ein Vergleich mit dem bisherigen Statut unterbleiben.

##### **a) Die Rechte des Einzelnen**

Als Rechtsgrundlage für die Aufnahme eines Rechtekatalogs ins Statut kann Art. 9 II CE herangezogen werden. Art. 9 II CE verpflichtet die öffentliche Gewalt, „die Bedingungen dafür zu schaffen, dass Freiheit und Gleichheit des

---

<sup>164</sup> Art. 143 II EAC06.

<sup>165</sup> *Ferres Comella*, in: ders. u.a., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, S. 9 (10).

<sup>166</sup> *Biglino Campos*, in: *Ferres Comella u.a., Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, S. 39 (54).

einzelnen [...] real und wirksam sind, die Hindernisse zu beseitigen, die ihre volle Entfaltung verhindern oder erschweren, und die Teilnahme aller Bürger am politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben zu fördern“. Gerade die Aktualisierung der sozialen Rechte, die Betonung der Gleichheit aller Personen in zahlreichen Artikeln und die Stärkung der Mitwirkungsrechte des Einzelnen im sozialen und politischen Bereich verfolgen dieses Ziel.

Die Art. 15ff. EAC06 befassen sich mit den Rechten und Pflichten der Individuen. Auf den ersten Blick scheint die Anordnung der Rechte eine gewisse Systematik zu haben. Als Einstiegsnorm legt Art. 15 I i.V.m. Art. 4 I EAC06 fest, dass die „Bürger Kataloniens“ Träger der Rechte des Statuts sowie der Rechte der spanischen Verfassung sind. Art. 15 II EAC06 nennt die wichtigsten Rechte: Recht auf ein Leben in Würde, auf Sicherheit und Selbstverwirklichung, frei von Ausbeutung, Misshandlung und jeder Art von Diskriminierung. Das EAC06 verzichtet auf eine Trennung von Freiheits- und Gleichheitsrechten. Es erfolgt lediglich eine Aufteilung nach Regelungsinhalten, ohne vorweg die für alle geltenden Grundsätze *vor die Klammer zu ziehen*. So tauchen beispielsweise bei mindestens sieben Artikeln Ausführungen zur Gleichheit bzw. Gleichbehandlung auf, wodurch der Statuttext unnötig ausgedehnt wurde und unübersichtlich erscheint. Ferner sind die einzelnen Rechte sehr konkret formuliert. Im Folgenden werden die wichtigsten Regelungsinhalte des Rechtskatalogs dargelegt. Innerhalb der einzelnen thematischen Abschnitte ist eine Differenzierung zwischen Freiheits- und Gleichheitsrechten möglich. Dabei können Rechte, die sich mit der Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz, der Gleichbehandlung und der Gleichberechtigung beschäftigen und Diskriminierungsverbote enthalten, abgegrenzt werden von sozioökonomischen Rechten, Rechten bei Ausbildung und Beruf, Rechten im Gesundheitswesen, Rechten auf Mitwirkung der Bürger, Rechten des Einzelnen gegenüber autonomen und lokalen Behörden und, in Regionen mit eigener Sprache, den Rechten im sprachlichen Bereich<sup>167</sup>. Abschließend sind die Rechte zur Gestaltung der allgemeinen Lebensbedingungen zu nennen.<sup>168</sup>

---

<sup>167</sup> Bezüglich der Rechte im sprachlichen Bereich wird auf die bereits gemachten Ausführungen unter Punkt C.III.3. verwiesen.

<sup>168</sup> Vgl. *Expósito*, La regulación de los derechos en los nuevos estatutos de autonomía, REAF, 5/2007, 147 (173).

### **aa) Das Recht auf Gleichbehandlung und das Diskriminierungsverbot**

Besondere Bedeutung misst das EAC06 der Gleichheit bzw. Gleichbehandlung der Bürger zu. Bereits die Präambel bezeichnet die Gleichheit als „hohen Wert[...]“ der katalanischen Bevölkerung.<sup>169</sup> Art. 4 II EAC06 greift diesen Gedanken erneut auf und spricht von der „Gleichheit des Einzelnen“, die durch die öffentliche Gewalt verwirklicht werden soll. Art. 4 III EAC06 verpflichtet die öffentliche Gewalt Kataloniens, die Werte Gleichheit und Gleichberechtigung der Geschlechter zu fördern. Im Rechtekatalog, der ab Art. 15 EAC06 folgt, betonen zahlreiche Artikel den Zugang „zu gleichen Bedingungen“. So verankert Art. 19 II EAC06 das Recht auf Chancengleichheit der Frau und ihre Teilhabe im privaten und öffentlichen Raum zu gleichen Bedingungen. Gem. Art. 21 I EAC06 hat jeder das Recht auf gleichen Zugang zum Bildungswesen. Den „Zugang zu gleichen Bedingungen“ regelt Art. 22 I EAC06 für die Kultur, Art. 23 I EAC06 für das Gesundheitswesen der öffentlichen Hand und Art. 24 I EAC06 für die öffentliche Sozialfürsorge. Art. 29 I EAC06 sieht das Recht auf Mitwirkung des Einzelnen in den öffentlichen Angelegenheiten Kataloniens zu gleichen Bedingungen vor. Abschließend regelt Art. 30 I EAC06 die Möglichkeit, zu gleichen Konditionen Zugang zu den öffentlichen Dienstleistungen und Wirtschaftsdiensten zu erhalten.

Neben der Gleichbehandlung befasst sich das Statut mit der Diskriminierung bestimmter Personengruppen. In diesem Zusammenhang verankert es ausdrückliche Diskriminierungsverbote. So legt Art. 18 EAC06 fest, dass ältere Menschen nicht aufgrund ihres Alters diskriminiert werden dürfen. Art. 19 I EAC06 verbietet die Diskriminierung von Frauen. Frauen haben das Recht, ihre Persönlichkeit und ihre persönlichen Fähigkeiten zu entwickeln, und den Anspruch auf ein Leben in Würde, Sicherheit sowie auf Selbstverwirklichung, frei von Ausbeutung, Misshandlung und jeder Art von Diskriminierung. Art. 19 I EAC06 wiederholt somit den Wortlaut des Art. 15 II EAC06, der dieselben Rechte allgemein für „jedermann“ regelt. Warum es der Reformgesetzgeber für notwendig erachtet

---

<sup>169</sup> Auch in der Präambel von 1979 bekannte sich die katalanische Bevölkerung zu Freiheit, Gerechtigkeit und Gleichheit als hohen Werten ihres kollektiven Lebens.

hat, diese Rechte für Frauen, die zweifelsfrei auch unter „jedermann“ fallen, nochmals festzulegen, ist nicht nachvollziehbar, da Art. 19 I EAC06 keinen neuen Regelungsinhalt enthält. Zuletzt untersagt Art. 32 EAC06 die Diskriminierung aufgrund der verwendeten Sprache (katalanisch oder kastilisch).

#### **bb) Soziale und wirtschaftliche Rechte**

Im sozialen Bereich verfügte der Statutgeber über einen weiten Handlungsspielraum, da die spanische Verfassung diese Rechte nur vage formuliert hat. Nichtsdestotrotz hat der Reformgesetzgeber die sich daraus ergebenden Gestaltungsmöglichkeiten nicht ausgenutzt, um diese Rechte zu präzisieren oder subjektive Rechte zu verankern.<sup>170</sup> Im Rahmen der sozialen Rechte, die Titel I Kapitel III CE unter „Leitprinzipien der Sozial- und Wirtschaftspolitik“ enthält, stärkt das EAC06 die Rechte schwächerer und benachteiligter Personen. So legt Art. 17 EAC06 fest, dass Minderjährige in ihrem familiären und sozialen Umfeld das Recht auf umfassende Unterstützung zur Entwicklung ihrer Persönlichkeit und ihres Wohlergehens haben. Um einen gleichberechtigten Zugang zu höheren Bildungsstufen zu ermöglichen, sieht Art. 21 VI EAC06 vor, dass jeder Einzelne, abhängig von der individuellen finanziellen Situation, das Recht auf öffentliche Beihilfen hat. Art. 21 VII EAC06 zielt durch spezielle Unterstützung darauf ab, Personen mit besonderen Erfordernissen einen Zugang zum Schulwesen zu ermöglichen. Art. 25 II EAC06 regelt die finanzielle Unterstützung von Arbeitslosen durch beitragsunabhängige Zahlungen und Leistungen zur Erleichterung ihrer Situation. Sollten die finanziellen Mittel für eine Wohnung nicht ausreichen, muss die öffentliche Gewalt Maßnahmen ergreifen, die das Recht auf eine angemessene Wohnung gewährleisten (Art. 26 EAC06). Auffang- bzw. Grundnorm im sozialen Bereich ist Art. 24 EAC06, der Rechte im Bereich der Sozialfürsorge umfassend regelt. Neben dem gleichberechtigten Zugang zu den Sozialfürsorgenetzwerken der öffentlichen Hand hat jeder Einzelne das Recht, über diese Dienste informiert zu werden und sein Einverständnis zu Belangen abzugeben, die ihn persönlich betreffen (Art. 24 I EAC06). Individuen mit speziellen Bedürfnissen haben, um im täglichen Leben selbstständig

---

<sup>170</sup> *Expósito*, La regulación de los derechos en los nuevos estatutos de autonomía, REAF, 5/2007, 147 (183f.).

handlungsfähig zu bleiben, das Recht auf eine ihrer Situation angemessene Unterstützung, Art. 24 II EAC06. Art. 24 III EAC06 stellt dem Einzelnen und Familien mit einem Einkommen unter der Armutsgrenze ein Mindesteinkommen zur Verfügung, das ihnen ein Mindestmaß an Leben in Würde ermöglichen soll.

### **cc) Rechte im Bereich Ausbildung und Beruf**

Der Reformgesetzgeber orientierte sich auch hinsichtlich der Rechte im Bereich Ausbildung und Beruf an der spanischen Verfassung. Art. 27 I CE garantiert das Recht auf Erziehung sowie die Freiheit des Unterrichts. In Art. 21 I Alt. 1 EAC06 wird jedem Einzelnen das Recht auf eine hochwertige Schulausbildung zugestanden. Ergänzt wird dies durch das Recht auf Berufsausbildung und Fortbildung (Art. 21 V EAC06). Die Eltern sind berechtigt, in den laizistischen Schulen die moralische oder religiöse Ausbildung ihrer Kinder zu bestimmen (Art. 21 II EAC06). Bisher unbekannt war die ausdrückliche Verankerung des Laizitätsprinzips im Schulwesen, was erhebliche Diskussionen auslöste.<sup>171</sup>

Im Arbeitswesen haben die Arbeitnehmer das Recht auf Schulungen und berufliche Weiterbildung sowie auf kostenlosen Zugang zu öffentlichen Beschäftigungsdiensten (Art. 25 I EAC06). Art. 25 III EAC06 sichert den Beschäftigten eine Tätigkeit zu gesunden, sicheren und würdigen Bedingungen zu und ermöglicht ihnen oder ihren Vertretern die Beteiligung im Betriebsgeschehen (Art. 25 IV EAC06). Das Recht zur Bildung von Gewerkschafts- und Arbeitgeberorganisationen leitet sich indirekt aus Art. 25 V EAC06 ab.

### **dd) Rechte im Bereich der Gesundheitsfürsorge**

In mehreren Artikeln bezieht sich das Statut auf die Gesundheit. Grundlage dieser Regelungen ist Art. 43 CE zum Gesundheitsschutz. Als Grundnorm im Statut fungiert Art. 23 EAC06, der in Abs. 1 den kostenlosen Zugang zum Gesundheitswesen der öffentlichen Hand gewährleistet. Die bei der allgemeinen Krankenkasse Versicherten können ihren Arzt und das Gesundheitszentrum frei wählen (Art. 23 II EAC06). Dazu sieht Art. 20 I EAC06 das Recht auf eine

---

<sup>171</sup> Ausführlich dazu unter Punkt D.III.3.b.bb.bbb.



angemessene Schmerzbehandlung vor. Art. 20 II EAC06 eröffnet die Möglichkeit, den eigenen Willen hinsichtlich der medizinischen Behandlung für den Fall der Unansprechbarkeit festzuschreiben (Patientenverfügung). Zudem verbieten Art. 18 EAC06 bei älteren Menschen und Art. 19 I EAC06 bei Frauen jegliche Art von Misshandlung.<sup>172</sup> Art. 23 III EAC06 legt eine umfangreiche Informationspolitik im Gesundheitsbereich fest: Der Patient hat das Recht, über die medizinische Behandlung und deren Risiken vorab informiert zu werden. Er muss jeder Behandlung zustimmen. Er hat Zugang zu seiner Krankenakte. Informationen bzgl. der Gesundheit des Patienten sind vertraulich zu behandeln. Spezialvorschriften trifft das Statut für das Berufs- und Arbeitsleben (Art. 25 III EAC06) sowie für Verbraucher und Dienstleistungsempfänger (Art. 28 I EAC06). Art. 27 I EAC06 verankert das Recht in einer der Gesundheit zuträglichen Umwelt zu leben.

#### **ee) Das Recht auf Mitwirkung bei öffentlichen Angelegenheiten**

Die Mitwirkung der Bürger bei öffentlichen Angelegenheiten gehört zu den Grundfesten einer demokratischen Ordnung, da das Volk Träger der nationalen Souveränität ist (Art. 1 II CE). Durch Wahlen beeinflussen die Bürger die Zusammensetzung bestimmter politischer Organe und wirken auf deren Entscheidungsprozesse ein. Dabei ist die Mitwirkung des Einzelnen nicht nur auf die politische Ebene beschränkt, sondern erstreckt sich auf den wirtschaftlichen und sozialen Bereich. Das Statut regelt die Mitwirkung dabei nicht systematisch, sondern führt die Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen der jeweiligen Sachgebiete auf. Die Rechte lassen sich nach ihrer Zielrichtung unterteilen: zum einen Mitwirkung im sozialen, zum anderen Mitwirkung im politischen Bereich. So ergeben sich die Teilhaberechte des Einzelnen beispielsweise im Bildungsbe-  
reich aus Art. 21 VIII EAC06, der den Mitgliedern der Lehrerschaft das Recht auf Mitwirkung in Schul- und Universitätsfragen zuspricht. Im Arbeitswesen erkennt Art. 25 V EAC06 den Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen ein Mitwirkungsrecht zu. Auch den Verbrauchern und Benutzern räumt Art. 28 II EAC06 hinsichtlich der öffentlichen Verwaltungsbehörden Kataloni-

---

<sup>172</sup> Der Regelungszweck von Art. 18 EAC06 und Art. 19 I EAC06 ist fraglich, da Art. 15 II EAC06 bereits allgemein die Misshandlung einer Person untersagt.

ens eine direkte oder durch Vertreter erfolgende Beteiligung ein.<sup>173</sup>

Bedeutender ist die Beteiligung des Einzelnen bei öffentlichen Angelegenheiten. Laut Art. 23 I CE haben die Bürger das Recht, bei öffentlichen Angelegenheiten direkt oder durch ihre in periodischen, allgemeinen Wahlen frei gewählten Vertreter teilzunehmen. Ähnlich formulierte der Reformgesetzgeber in Art. 29 I EAC06. Die Bürger Kataloniens haben das Recht, sich entweder direkt oder mittels Vertreter an den öffentlichen Angelegenheiten Kataloniens zu beteiligen. Um dieses Recht wahrnehmen zu können, verfügen die Katalanen über das aktive und passive Wahlrecht (Art. 29 II EAC06), dürfen Gesetzesinitiativen betreiben (Art. 29 III EAC06) und können an der Ausarbeitung der Gesetzesentwürfe des Parlaments mitwirken (Art. 29 IV EAC06). Im Rahmen der Zuständigkeiten der Generalidad sind die Bürger berechtigt, Volksbegehren einzuleiten (Art. 29 VI EAC06). Jeder Einzelne kann zudem bei den Verwaltungen der Generalidad Gesuche und Klagen einreichen, die Angelegenheiten der jeweiligen Zuständigkeit betreffen (Art. 29 V EAC06).<sup>174</sup>

#### **ff) Rechte zur Gestaltung der allgemeinen Lebensbedingungen**

Neben den Rechten, die sich einzelnen Themengebieten wie Ausbildung, Gesundheit und Mitwirkung zuordnen lassen, finden sich solche, die sich mit den Lebensbedingungen im Allgemeinen befassen. So gewährt Art. 22 I EAC06 jedem Einzelnen das Recht, seine schöpferischen individuellen und kollektiven Fähigkeiten weiterzuentwickeln. Die Beziehungen des Individuums zur Umwelt werden durch Art. 27 EAC06 geregelt. Demnach hat jeder Einzelne das Recht, in einer sich im Gleichgewicht befindenden, nachhaltigen und die Gesundheit nicht beeinträchtigenden Umwelt zu leben und die Landschaft und Natur zu genießen (Art. 27 I EAC06). Davon umfasst ist zudem das Recht, vor jeder Art von Verschmutzung geschützt zu werden (Art. 27 II 1 EAC06) und Informatio-

---

<sup>173</sup> Weitere Beteiligungsrechte sieht Art. 41 III EAC06 für Frauen und Art. 40 VI EAC06 für jüngere Menschen vor.

<sup>174</sup> Nicht alle Statute der Autonomen Gemeinschaften regeln die Beteiligung des Bürgers bei öffentlichen Belangen durch Rechte. Art. 12 I des Statutentwurfs der Kanaren verankert die Mitwirkung der Bürger nur über die Formulierung eines Leitgrundsatzes. Siehe dazu auch: *Expósito*, La regulación de los derechos en los nuevos estatutos de autonomía, REAF, 5/2007, 147 (179f.).

nen über die Umwelt zu erhalten, die von den öffentlich-rechtlichen Behörden erhoben werden (Art. 27 III EAC06).

#### **b) Pflichten des Einzelnen und der öffentlichen Gewalt**

Um die Effektivität und die Durchsetzbarkeit der Rechte zu gewährleisten, enthält das EAC06 mit den Rechten korrespondierende Pflichten. Insbesondere die katalanische öffentliche Gewalt ist an die Rechte gebunden. Je nach Natur des Rechts können aber auch Individuen verpflichtet werden.<sup>175</sup> Während Art. 22 I EAC06 das Recht jedes Einzelnen auf gleichen Zugang zur Kultur vorsieht, verpflichtet Art. 22 II EAC06 jeden Einzelnen dazu, das kulturelle Erbe zu achten und zu bewahren. Selbst den Umweltschutz verankert Art. 27 I 2, II EAC06 als individuelle Pflicht. Demnach ist Jeder dazu gehalten, die Umwelt verantwortungsvoll zu nutzen, Schäden zu vermeiden, an der Bewahrung der Natur mitzuwirken und jede Art von Verschmutzungen zu vermeiden.

Wesentlich umfangreicher und detaillierter gestaltete der Reformgesetzgeber die in Titel I Kapitel V aufgeführten Pflichten der öffentlichen Gewalt. Die Pflichten sind als leitende Grundsätze formuliert und sollen die Wirksamkeit der Rechte sichern. Art. 39 II EAC06 konkretisiert die bereits in Art. 37 I EAC06 geregelte Bindungswirkung. Dementsprechend binden die Rechte den Gesetzgeber, die Rechtspraxis und die öffentlich-rechtlich tätigen Behörden. Der Aufbau des Pflichtenkatalogs ist mit demjenigen der Rechte vergleichbar. Da es an allgemeinen Grundsätzen, die den konkreten Pflichten vorausgehen, fehlt<sup>176</sup>, werden die Pflichten für jeden Sachbereich gesondert formuliert. Spiegelbildlich zu den in Titel I Kapitel I bis III aufgeführten Rechten können auch die Pflichten in einzelne Regelungsgruppen eingeteilt werden. Diese sind mit denjenigen des Rechtekataloges weitgehend identisch. Neben Pflichten, die sich mit Gleichheit,

---

<sup>175</sup> Art. 37 I 1 EAC06.

<sup>176</sup> Ausnahmen hiervon sind der in Art. 40 VIII EAC06 enthaltene allgemeine Gleichheitsgrundsatz und Art. 52 I EAC06, der die öffentlichen Gewalten allgemein dazu verpflichtet, Bedingungen zu schaffen, die das Recht auf Information gewährleisten und eine wahrheitsgetreue Information sicherstellen.

Gleichbehandlung<sup>177</sup> und Diskriminierungsverboten<sup>178</sup> befassen, stehen soziale und wirtschaftliche Pflichten<sup>179</sup> sowie Pflichten, die die Mitwirkung der Bürger bei bestimmten Angelegenheiten<sup>180</sup> sicherstellen sollen. Darüber hinaus werden die öffentlichen Gewalten im Bereich Ausbildung und Beruf<sup>181</sup>, Sprache<sup>182</sup> und der Gestaltung der allgemeinen Lebensbedingungen<sup>183</sup> verpflichtet. Die in

<sup>177</sup> Art. 40 VII EAC06: Förderung der Gleichheit der verschiedenen Formen von Lebenspartnerschaften unabhängig von der sexuellen Ausrichtung der Partner. Art. 40 VIII EAC06: Gleichheit aller Personen ohne Rücksicht auf Herkunft, Staatsangehörigkeit, Geschlecht, Rasse, Religion, soziale Umstände oder sexuelle Ausrichtung. Art. 41 EAC06: Konkretisierung der Gleichheit der Geschlechter; Chancengleichheit von Frauen und Männern bei Beschäftigung, Ausbildung, beruflicher Laufbahn, Arbeitsbedingungen; Parität von Frauen und Männern; freie Entscheidungsmöglichkeit der Frau über alle Angelegenheiten, die ihre Würde, Integrität und ihr körperliches und geistiges Wohlbefinden betreffen. Art. 42 VI EAC06: Gleichheit für Migranten hinsichtlich Chancen, Leistungen und Beihilfen. Art. 52 II EAC06: Gleichheit beim Zugang zu den Rundfunk- und Fernsehsendern auf katalanischem Hoheitsgebiet. Art. 53 I EAC06: Gleichheit beim Zugang zu Kommunikations- und Informationstechnologien.

<sup>178</sup> Art. 41 III EAC06: Tätigwerden der öffentlichen Gewalten gegen sexistische und diskriminierende Handlungen gegenüber Frauen. Art. 45 III EAC06: Diskriminierungsverbot aufgrund des Geschlechts im Beruf.

<sup>179</sup> Art. 40 II EAC06: rechtlicher, wirtschaftlicher und sozialer Schutz der Familien; Einleitung finanzieller und gesetzlicher Familienunterstützungsmaßnahmen. Art. 40 III EAC06: Schutz der Kinder. Art. 40 V EAC06: Rechtsschutz behinderter Personen und Förderung ihrer Eingliederung in die Wirtschafts- und Arbeitswelt. Art. 40 VI EAC06: Schutz der älteren Menschen. Art. 42 EAC06: Förderung eines Systems des sozialen Zusammenhalts; Integration der am meisten schutzbedürftigen Personen ins Wirtschafts- und Arbeitsleben; kostenloser Zugang zur öffentlichen Krankenversorgung. Art. 45 EAC06: Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts Kataloniens. Art. 47 EAC06: Förderung des öffentlichen und geschützten Wohnungsbaus.

<sup>180</sup> Art. 43 EAC06: soziale Beteiligung bei der Ausarbeitung, Durchführung und Bewertung öffentlicher Politiken; Ermöglichung ziviler und politischer Teilhabe. Art. 45 VI EAC06: Beteiligung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen bei der Festlegung der sie betreffenden Politiken. Art. 45 VII EAC06: Beteiligung von Berufsvereinigungen, Körperschaften des öffentlichen Rechts und gemeinnütziger Vereinigungen bei der Gestaltung der sie betreffenden Politiken.

<sup>181</sup> Art. 44 EAC06: Gewährleistung der Qualität des Unterrichtswesens und einer humanistischen, wissenschaftlichen und technischen Ausbildung der Schüler. Art. 45 III, IV EAC06: Förderung der Arbeitsplatzsicherheit, der Weiterbildung der Beschäftigten, der Risikoprävention, der arbeits- und gesundheitstechnischen Sicherheit am Arbeitsplatz usw. Schaffung eines katalanischen Raums für Arbeitsbeziehungen.

<sup>182</sup> Art. 50 EAC06: Schutz des Katalanischen und Förderung von dessen Kenntnis, Gebrauch und Verbreitung; Einleitung von Maßnahmen, um den Gebrauch der katalanischen Sprache im Unterrichtswesen, in der Verwaltung und in der Forschung sicherzustellen.

<sup>183</sup> Art. 44 IV, V EAC06: Förderung der Bewahrung und Verbreitung des Kulturerbes Kataloniens; Ermöglichung des Zugangs zur Kultur, den kulturellen Gütern und Dienstleistungen. Art. 46 EAC06: Umweltschutz; Reduzierung der Verschmutzung, Festschrei-

Titel I Kapitel I bis III aufgeführten Rechte werden somit als Pflichten der öffentlichen Gewalten wiedergegeben. Da der Reformgesetzgeber bei der Trennung von Rechte- und Pflichtenkatalog nicht durchweg konsequent war, wurden gewisse Pflichten bereits im Rahmen der Rechte festgelegt.<sup>184</sup>

Teilweise verzichtete der Reformgesetzgeber darauf, die leitenden Grundsätze mit derselben Präzision zu formulieren, die er im Rechtekatalog angewandt hat. So verankerte er zwar mehrmals das Recht auf gleichen Zugang oder Zugang zu gleichen Bedingungen, es findet sich jedoch nicht immer eine entsprechende Pflicht. Zwar regelt Art. 22 I EAC06 das Recht auf Zugang zu gleichen Bedingungen zur Kultur, Art. 44 V EAC06 spricht dann nur von „Zugang zur Kultur“, ohne zusätzlich auf die Floskel „zu gleichen Bedingungen“ einzugehen. Ähnlich ist es bei der Sozialfürsorge. Art. 24 I EAC06 spricht vom Zugang zum Sozialfürsorgenetzwerk zu gleichen Bedingungen, Art. 42 EAC06 geht darauf nicht mehr ein. Auch im Gesundheitswesen und der Informationspolitik finden sich kaum ausdrückliche Pflichten.<sup>185</sup> Aufgrund der Bindungswirkung der Rechte für die öffentliche Gewalt ergibt sich jedoch konkludent eine Schutzpflicht der öffentlichen Gewalten, ohne dass eine entsprechende Pflicht ausdrücklich formuliert sein muss. So legt zum einen der verfassungsrechtliche Gleichheitsgrundsatz gem. Art. 14 CE, der für alle Spanier gilt und sich zudem über Art. 15 I i.V.m. Art. 4 I EAC06 auf das Statut erstreckt, die Gleichheit aller allgemein fest. Zum anderen haben es sich die öffentlichen Gewalten Kataloniens zur Aufgabe gemacht, die Bedingungen zu fördern, um Gleichheit tatsächlich und effektiv zu gewährleisten (Art. 4 II EAC06). Darüber hinaus enthält Art. 40 VIII EAC06 einen allgemeinen Auftrag an die öffentlichen Gewalten zur

---

bung von Umweltschutzstandards und -mindestwerten; Maßnahmen zur Erhaltung der Natur und Biodiversität. Art. 48 EAC06: Förderung der Mobilität und Verkehrssicherheit. Art. 49 EAC06: Schutz der Verbraucher und Benutzer. Art. 51 EAC06: Förderung des Friedens und der Entwicklungszusammenarbeit. Art. 54 EAC06: Gewährleistung des Wissens über die Geschichte Kataloniens und Bewahrung dieses Geschichtsbewusstseins.

<sup>184</sup> So beispielsweise im sprachlichen Bereich. Art. 32 III EAC06 verpflichtet Einzel- und Kollegialrichter, Staatsanwälte, Notare, Grundbuch- und Handelsregisterführer, Leiter der Standesämter und Angestellte der Justizverwaltung zum Nachweis ihrer Katalanischkenntnisse. Art. 32 IV EAC06 verankert die entsprechende Pflicht.

<sup>185</sup> Nur für das Arbeitswesen (Art. 45 III EAC 06) und den Verbraucher- und Benutzerschutz (Art. 49 I EAC06) findet sich hinsichtlich des Gesundheitsschutzes ein ausdrücklicher Auftrag an die öffentliche Gewalt.

Sicherung der Gleichheit. Dieser deckt sich inhaltlich fast mit Art. 14 CE. Der Reformgesetzgeber ist somit bei den leitenden Prinzipien teilweise von seiner bisherigen Regelungstechnik abgewichen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das EAC06 einen umfassenden Katalog leitender Grundsätze enthält, in dem der Reformgesetzgeber die Pflichten der öffentlichen Gewalt formulierte, um die in Titel I Kapitel I bis III aufgeführten Rechte zu gewährleisten. Dabei orientieren sich die Pflichten teilweise unmittelbar an den Rechten, teilweise gehen die Leitprinzipien über die Rechte hinaus, teilweise bleiben sie dahinter zurück.

### c) **Schutz der Rechte**

Für den Schutz der Rechte vor Eingriffen durch die öffentliche Gewalt sind drei Institutionen zuständig. Der Garantierat des Autonomiestatuts, *Consejo de Garantías Estatutarias* (Art. 38 I EAC06), prüft von Amts wegen die Vereinbarkeit von Handlungen der öffentlichen Gewalt mit den im Statut verankerten Rechten.<sup>186</sup> Gleichzeitig ist der Ombudsmann von Katalonien<sup>187</sup> für den Schutz und die Verteidigung der Rechte zuständig (Art. 78f. EAC06). Fühlen sich die Bürger in ihren Rechten verletzt, können sie zudem den Hohen Gerichtshof von Katalonien, *Tribunal Superior de Justicia de Cataluña* (TSJC)<sup>188</sup>, anrufen.

#### aa) **Die Gutachten des Garantierates des Autonomiestatuts**

Der Garantierat des Autonomiestatuts<sup>189</sup>, hervorgegangen aus dem Beratenden Beirat, *Consell Consultiu*, ist ein autonomes Organ.<sup>190</sup> Er überwacht die Vereinbarkeit der Verordnungen der Generalidad mit dem Statut und der spanischen Verfassung (Art. 76 I EAC06) und prüft Gesetzesentwürfe der Regierung und aus der Mitte des Parlaments auf ihre Vereinbarkeit mit der spanischen Verfassung und dem Statut (Art. 76 II EAC06). Im Vergleich zu dem bisherigen

---

<sup>186</sup> Art. 76 EAC06.

<sup>187</sup> Kat.: Síndic de Greuges.

<sup>188</sup> Art. 38 II EAC06. Im Folgenden: „Hoher Gerichtshof“.

<sup>189</sup> Im Folgenden: „Garantierat“.

<sup>190</sup> Im Rahmen der Rechte und Pflichten sollen der Garantierat des Autonomiestatuts sowie der *Consell Consultiu* nur kurz thematisiert werden. Eine ausführliche Untersuchung der beiden Organe erfolgt unter Punkt C.III.5.d.

*Consell Consultiu* wurden die Befugnisse des Garantierates wesentlich erweitert. Die vom *Consell Consultiu* verfassten Stellungnahmen hatten nur beratenden Charakter, waren jedoch weder für das Parlament noch die Regierung verbindlich. Über das neue Statut erhalten die Gutachten des Garantierates jedoch Bindungswirkung, falls Gesetzesentwürfe der Regierung oder aus der Mitte des Parlaments die im Statut enthaltenen Rechte entfalten oder betreffen (Art. 76 IV EAC06). Somit kann von einer Doppelnatur des Garantierates gesprochen werden. Zum einen wirkt er „quasi-rechtsprechend“, wenn er die Legislativ- und Normativakte des Parlaments und der Regierung auf deren Vereinbarkeit mit dem Statut und der spanischen Verfassung beurteilt. Zum anderen handelt es sich nach wie vor um ein Beratungsorgan.<sup>191</sup>

#### **bb) Kontrolle des Verwaltungshandelns durch den Ombudsmann von Katalonien**

Anders als der Garantierat des Autonomiestatuts erstrecken sich die Befugnisse des Ombudsmannes zum Schutz der im Statut enthaltenen Rechte und Freiheiten nicht auf Legislativ- und Normativakte des Parlaments oder der Regierung, sondern konzentrieren sich auf die Handlungen der Verwaltung. Er kontrolliert die Tätigkeit der Verwaltung der Generalidad, der mit ihr verbundenen oder von ihr abhängigen öffentlichen oder privaten Organe, der Privatunternehmen, die öffentliche Aufgaben oder Aufgaben von allgemeinem Interesse erfüllen, der mit der Generalidad vertraglich verbundenen Personen und der von diesen abhängigen Körperschaften und die Handlungen der lokalen Verwaltung Kataloniens, Art. 78 I EAC06. Allerdings räumt das Statut dem Ombudsmann die Möglichkeit ein, den Garantierat zu einer Stellungnahme zu Gesetzesentwürfen der Regierung oder des Parlaments sowie zu Gesetzesdekreten<sup>192</sup> aufzufordern, wenn die im Statut anerkannten Rechte betroffen sind, Art. 78 III EAC06. Der Garantierat erstellt daraufhin ein Gutachten über die Statutmäßigkeit der Handlung der öffentlichen Verwaltung. Diese mittelbare Prüfungsmöglichkeit des katalanischen Volksanwalts ähnelt der Befugnis des staatlichen Ombudsmannes, die

---

<sup>191</sup> *Expósito*, La regulación de los derechos en los nuevos estatutos de autonomía, REAF, 5/2007, 147 (195). Ausführlich unter C.II.5.d.

<sup>192</sup> Siehe Fn. 40.

Verfassungsmäßigkeit prüfen zu lassen. Er kann gem. Art. 162 I CE sowohl Normenkontrollklage als auch Verfassungsbeschwerde erheben. Im Unterschied zum staatlichen kann der katalanische Ombudsmann die Vereinbarkeit von Gesetzen und Normen präventiv, d.h. vor Verabschiedung des Gesetzes durch das Parlament, überprüfen lassen.<sup>193</sup> Ausreichend ist, dass die Rechte berührt werden, Art. 76 IV EAC06.<sup>194</sup> Der Ombudsmann des Staates handelt hingegen repressiv, d.h. nachdem das Parlament das Gesetz angenommen und dieses in Kraft getreten ist, da er den Garantierat nur um ein Gutachten bitten kann, wenn die im Autonomiestatut anerkannten Rechte „geregelt“ werden.<sup>195</sup> Gegenüber dem Garantierat wirken die Befugnisse des Ombudsmannes von Katalonien somit reduzierter, da der katalanische Ombudsmann über einen umfangreicheren zeitlichen Spielraum verfügt. Der Garantierat kann eingreifen, sobald die Rechte in irgendeiner Form betroffen sind, der Ombudsmann nur dann, wenn die Rechte Objekt der Regelung durch das jeweilige Gesetz sind.<sup>196</sup>

### **cc) Durchsetzung der Rechte durch den Hohen Gerichtshof von Katalonien**

Um die Durchsetzung der Rechte zu gewährleisten, befasst sich der Hohe Gerichtshof im Rechtsmittelverfahren mit Rechtsakten, die die im Statut anerkannten Rechte verletzen, Art. 38 II, 95 I 1 EAC06. Der Reformgesetzgeber verzichtete darauf, das Verfahren zum Schutz der Rechte zu präzisieren, sondern verweist auf ein Organgesetz (Art. 95 I 1 EAC06). Der Hohe Gerichtshof ist das oberste Rechtsprechungsorgan der Autonomen Gemeinschaft, dem die einheitliche Auslegung des Rechts in Katalonien obliegt (Art. 95 III EAC06). Er ist die letzte Berufungsinstanz für alle in Katalonien eingeleiteten Prozesse und

---

<sup>193</sup> *Ruiz-Rico Ruiz*, Los defensores del pueblo autonómicos tras la reforma de los estatutos de autonomía, REAF, 6/2008, 365 (373).

<sup>194</sup> *Ruiz-Rico Ruiz*, Los defensores del pueblo autonómicos tras la reforma de los estatutos de autonomía, REAF, 6/2008, 365 (373f.).

<sup>195</sup> Zu dieser Deutung gelangt man allerdings nur, wenn man das Wort „regular“ (Art. 78 III EAC06) mit „desarrollar“ gleichsetzt und eine enge Auslegung des Begriffes heranzieht. *Ruiz-Rico Ruiz*, Los defensores del pueblo autonómicos tras la reforma de los estatutos de autonomía, REAF, 6/2008, 365 (373f.).

<sup>196</sup> Vgl. *Ruiz-Rico Ruiz*, Los defensores del pueblo autonómicos tras la reforma de los estatutos de autonomía, REAF, 6/2008, 365 (373f.).



in seinem Hoheitsgebiet erfolgten Berufungsverfahren, Art. 95 II EAC06.<sup>197</sup>

#### d) **Ideologische Neutralität der Rechte**

Der Sinn der Rechte liegt darin, den Einzelnen vor dem Handeln der öffentlichen Gewalt zu schützen. Dieser Schutz sollte sich über die Dauer einer Legislaturperiode hinaus erstrecken und von politischen Mehrheitsverhältnissen unabhängig sein, damit der Bürger auf die Rechte vertrauen kann. Da sich Gesellschaft und Politik im Laufe der Zeit ändern, die Rechte ihre Gültigkeit und Aktualität aber bewahren sollen, ist es erforderlich, dass die Rechte ideologisch möglichst neutral formuliert sind und nicht von den politischen Überzeugungen Einzelner oder der Führung des Landes beeinflusst werden. Fehlt es an der ideologischen Neutralität, beinhalten die Rechte bereits eine gewisse Grundentscheidung und geben eine Auslegungsrichtung vor. Das erschwert eine spätere Anpassung der Rechte an sich verändernde gesellschaftliche Umstände.<sup>198</sup> Daher ist bei der Erarbeitung eines Rechtekatalogs darauf zu achten, dass die Rechte die Überzeugung der Mehrheit wiedergeben und die momentan herrschende Überzeugung auch der zukünftigen entspricht.

Gerade in diesem Bereich wies das EAC06 Mängel auf. Zwar stimmte eine überwältigende Mehrheit des katalanischen Parlaments für das vollständige EAC06 (120 zu 5 Stimmen). Titel I EAC06, der die Rechte verankert, wurde aber vor allem durch eine Mitte-Links-Mehrheit (PSC, ICV, ERC) gegen die Ablehnung durch Mitte-Rechts (PP, CiU) angenommen. Der Widerstand gegen den Rechtekatalog wurde damals mit der fehlenden ideologischen Neutralität der Rechte begründet.<sup>199</sup> Da sich die fehlende ideologische Neutralität der Rechte nur dann auf deren Verfassungsmäßigkeit auswirkt, wenn die Rechte insgesamt im Widerspruch zur spanischen Verfassung stehen, wird die ideologische Ausrichtung der Rechte bereits im Rahmen der Analyse des Statuts behandelt.

---

<sup>197</sup> Siehe auch unter Punkt C.III.6.a.

<sup>198</sup> Eine Neugestaltung der Rechte bedarf der Reform des Autonomiestatuts. Dafür ist die Mitwirkung der *Cortes Generales* erforderlich, Art. 222 EAC06. Ob eine Reform möglich ist, hängt, wie bei dieser Reform gesehen, von den regionalen und nationalen politischen Gegebenheiten ab.

<sup>199</sup> *Ferres Comella*, in: ders. u.a., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, S. 9 (25).

Dabei wird der endgültige Statuttext dem vom katalanischen Parlament am 30. September 2005 verabschiedeten Reformentwurf<sup>200</sup> gegenübergestellt, um die Entwicklung der Normen zu verdeutlichen.

#### aa) Das Recht auf ein Sterben in Würde

Als das katalanische Parlament in Art. 20 II EAC06-Parlamentsvorschlag das „Recht auf ein Sterben in Würde“<sup>201</sup> vorsah und gleichzeitig „im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben“ dem Betroffenen das Recht einräumte, über seine medizinische Behandlung vorab eine Entscheidung zu treffen, sollte er selbst später unfähig sein, seinen Willen zu äußern<sup>202</sup>, warfen Kritiker dem Reformgesetzgeber vor, dem Sterben eine zu große Bedeutung zu geben. Stattdessen solle ein Recht der betroffenen Person auf eine gute Behandlung vorgesehen werden.<sup>203</sup> Daher formulierte die Verfassungskommission der *Cortes Generales*, dass die Personen das Recht auf eine angemessene Schmerzbehandlung und umfassende Linderungsmaßnahmen sowie auf ein Lebensende in Würde haben.<sup>204</sup> Das Verfassungsgericht urteilte in STC 31/2010, dass Art. 20 I EAC06 nicht dem verfassungsrechtlich verbürgten Recht auf Leben entgegensteht. Zudem impliziert das Recht auf ein Sterben in Würde nicht das Recht auf Sterbehilfe oder Euthanasie. Durch den Zusatz „im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben“ ist eine verfassungskonforme Auslegung in jedem Fall möglich.<sup>205</sup>

---

<sup>200</sup> EAC06-Parlamentsvorschlag.

<sup>201</sup> Art. 20 I EAC06-Parlamentsvorschlag: „Todas las personas tienen derecho a vivir con dignidad el proceso de su muerte.“

<sup>202</sup> Art. 20 II EAC06-Parlamentsvorschlag: „Todas las personas tienen derecho a expresar su voluntad de forma anticipada para dejar constancia de las instrucciones sobre las intervenciones y los tratamientos médicos que puedan recibir, que deben ser respetadas, en los términos que establecen las leyes, especialmente por el personal sanitario cuando no estén en condiciones de expresar personalmente su voluntad.“

<sup>203</sup> *Ferres Comella*, in: ders. u.a., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, S. 9 (25).

<sup>204</sup> *Comissió constitucional*, in: Carrillo u.a., *L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006: textos jurídics*, S.485ff.

<sup>205</sup> Vgl. STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 19.

**bb) Die eingeschränkte Gleichstellung  
hetero- und homosexueller Paare**

Umstritten war auch Art. 40 VII EAC06-Parlamentsvorschlag, der sich mit hetero- und homosexuellen Lebensgemeinschaften befasste. Art. 40 VII EAC06-Parlamentsvorschlag wurde nicht als Recht, sondern als Leitprinzip der öffentlichen Gewalt formuliert. Demnach hat die öffentliche Gewalt die Gleichheit der verschiedenen Lebensgemeinschaften unabhängig von der sexuellen Ausrichtung ihrer Mitglieder zu fördern<sup>206</sup>. Das bedeutet, dass heterosexuelle und homosexuelle Paare gleich zu behandeln sind und ihnen die gleichen Rechte zustehen. Bereits im April 2005 beschloss das spanische Parlament, die Ehe homosexueller Paare zuzulassen.<sup>207</sup> Gleichzeitig wurden homosexuelle Paare den heterosexuellen in rechtlicher und sozialer Hinsicht gleichgestellt. In Spanien ist es homosexuellen Paaren erlaubt, Kinder zu adoptieren. Sie haben die gleichen Rechte in Erbschaftsfragen und Rentenangelegenheiten<sup>208</sup> und erhalten die gleichen sozialen Leistungen wie gemischtgeschlechtliche Paare<sup>209</sup>. Zudem haben sie die gleichen Pflichten. So sieht Art. 44 II des spanischen Bürgerlichen Gesetzbuchs, *Código Civil*, vor, dass die Bedingungen und Folgen einer Ehe zwischen einem gleichgeschlechtlichen und einem gemischtgeschlechtlichen Paar gleich sind<sup>210</sup>. Beide haben die gleichen Rechte und Pflichten<sup>211</sup>. Deshalb erscheint die in den *Cortes Generales* entbrannte Diskussion über Art. 40 VII EAC06-Parlamentsvorschlag unverständlich. Obwohl die *Cortes Generales* 2005 die Gleichstellung gleichgeschlechtlicher Paare in allen Belangen beschlossen hatten, wurde Art. 40 VII EAC06-Parlamentsvorschlag insoweit modifiziert, dass die Gleichstellung unter Beachtung der „Besonderheiten“ der jeweiligen Lebens-

---

<sup>206</sup> Art. 40 VII 1 EAC06-Parlamentsvorschlag: „Los poderes públicos deben promover la igualdad de las distintas uniones estables de pareja con independencia de la orientación sexual de sus miembros.“

<sup>207</sup> *Wieland*, FAZ, 29.04.2005, Gesetz oder Gewissen, S. 12.

<sup>208</sup> *Der Spiegel*, 30.06.2005, Spanien legalisiert Homo-Ehe, Rubrik: Gesellschaft.

<sup>209</sup> *Ministerio de Justicia*, Proyecto de ley por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio.

<sup>210</sup> Art. 44 II Código Civil: „El matrimonio tendrá los mismos requisitos y efectos cuando ambos contrayentes sean del mismo o de diferente sexo.“

<sup>211</sup> Art. 66 Código Civil: „Los cónyuges son iguales en derechos y deberes.“

gemeinschaft gefördert werden muss.<sup>212</sup> Dadurch hat der nationale Gesetzgeber die Möglichkeit, Änderungen im Wege einfacher Gesetze herbeizuführen, ohne dass zuvor eine Reform des Statuts erforderlich ist. Bisher offen geblieben ist, was unter „Besonderheiten“ verstanden wird, wenn die Lebensgemeinschaften über die gleichen Rechte und Pflichten verfügen. Mit diesem Zusatz legitimierten die *Cortes Generales* eine unterschiedliche Behandlung der Lebensgemeinschaften, was einem Rückschritt bei der Gleichbehandlung gleichkommt.

**cc) Die Entscheidungsbefugnis der Frau  
hinsichtlich ihrer reproduktiven Gesundheit**

Eine weitere Diskussion über den ideologischen Inhalt löste Art. 41 V EAC06-Parlamentsvorschlag aus, der die öffentliche Gewalt dazu verpflichtete, darauf zu achten, dass in Bereichen, die die Würde, die Integrität und das körperliche und geistige Wohlbefinden der Frau betreffen, die freie Entscheidung der Frau maßgeblich ist. Über diese Entscheidungsfreiheit verfügt die Frau insbesondere, wenn es ihren eigenen Körper, ihre reproduktive oder sexuelle Gesundheit betrifft<sup>213</sup>. Kritiker sahen darin die Gefahr, dass durch die alleinige Entscheidungsbefugnis der Frau über ihre reproduktive Gesundheit, der Abtreibung Tür und Tor geöffnet wird. Die Frage der Abtreibung ist in Spanien nach wie vor sehr umstritten. Während auf der einen Seite liberale Abtreibungsvorschriften befürwortet werden, stemmt sich auf der anderen Seite eine nicht unbedeutende Menge dagegen.<sup>214</sup> Von einem einheitlichen Bild oder einer mehrheitlichen Überzeugung kann nicht gesprochen werden. Daher ergänzten die *Cortes Generales* die Pflicht der öffentlichen Gewalt dahingehend, dass die Entscheidungsbefugnis

---

<sup>212</sup> Art. 40 VII Gutachten der Verfassungskommission: „Los poderes públicos deben promover la igualdad de las distintas uniones estables de pareja, teniendo en cuenta sus características [...]“. Diese Formulierung entspricht auch der Endfassung des EAC06. *Comissió constitucional*, in: Carrillo u.a., *L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006: textos jurídics*, S.485ff.

<sup>213</sup> Art. 41 V EAC06-Parlamentsvorschlag: „[...] la libre decisión de la mujer sea determinante en todos los casos que puedan afectar su dignidad, integridad y bienestar físico y mental, en particular en lo que concierne al propio cuerpo y a su salud reproductiva y sexual.“

<sup>214</sup> *Ferres Comella*, in: ders. u.a., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, S. 9 (28); *Cáceres*, SZ, 17.10.2009, Kulturkampf in Spanien, [www.sueddeutsche.de](http://www.sueddeutsche.de).

der Frau nur „unter den gesetzlich festgelegten Voraussetzungen“ maßgeblich ist<sup>215</sup>, wodurch die Entscheidungsbefugnis der Frau abhängig wird vom Inhalt staatlicher Gesetze. Inzwischen definiert das Gesetz 2/2010 reproduktive Gesundheit als „[...] die Freiheit, Kinder zu haben und darüber zu entscheiden, wann man Kinder haben will.“<sup>216</sup>

#### dd) Fazit

Der Reformgesetzgeber tat sich anfangs schwer, die Rechte ideologisch neutral zu formulieren. In zahlreichen Fällen traf er durch die Regelung im Statut bereits eine Entscheidung über Fragen, über die keine Einigkeit bestand. Die Verfassungskommission des nationalen Parlaments versuchte durch entsprechende Ergänzungen ideologische Neutralität herzustellen. Dies gelang ihr zwar, der Preis für den katalanischen Reformgesetzgeber bzw. die katalanischen Bürger war jedoch hoch, da die Statutrechte mittels Änderung der einfachen staatlichen Gesetze geschwächt werden können.

## 5. Die katalanischen Institutionen und ihre Aufgaben

Titel II EAC06 befasst sich mit den Institutionen Kataloniens, die die Grundlage der autonomen Organisation der Autonomen Gemeinschaft bilden. Mit Generalidad wird das institutionelle System bezeichnet, über das sich die Selbstverwaltung Kataloniens politisch organisiert (Art. 2 I EAC06). Die Generalidad umfasst das Parlament, den Präsidenten der Generalidad, die Regierung, den Garantierat, den Ombudsmann von Katalonien, den Rechnungshof<sup>217</sup> und den

---

<sup>215</sup> So auch die Endfassung des Art. 41 V EAC06: „Los poderes públicos, en el ámbito de sus competencias y en los supuestos previstos en la ley, deben velar para que la libre decisión de la mujer sea determinante en todos los casos que puedan afectar a su dignidad, integridad y bienestar físico y mental, en particular en lo que concierne al propio cuerpo y a su salud reproductiva y sexual.“

<sup>216</sup> Art. 2 lit. c Ley Orgánica 2/2010 (03. März 2010) de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.

<sup>217</sup> Die Mitglieder des Rechnungshofes werden vom Parlament mit Drei-Fünftel-Mehrheit ernannt, Art. 81 I 1 EAC06. Der Rechnungshof ist das externe Kontrollorgan für Rechnungswesen, Finanzabwicklung und Effizienzkontrolle der Generalidad, der lokalen Gebietskörperschaften und der anderen Einrichtungen der öffentlichen Hand Kataloniens (Art. 80 I EAC06). Die Zusammenarbeit von katalanischem und spanischem Rechnungshof erfolgt über Abkommen, die die Beteiligungsmechanismen an Rechtsverfahren festle-

Audiovisuellen Rat von Katalonien<sup>218, 219</sup>. Die meisten Institutionen des EAC06 basieren auf Vorschriften des EAC79 und einfachen Gesetzen, weshalb deren verfassungsrechtliche Verankerung nicht in Frage stand. Deshalb kann auf eine Erörterung im Rahmen der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit verzichtet werden. Umstritten und Gegenstand der Normenkontrollklage der PP war hingegen der aus dem *Consell Consultiu* (CC) hervorgegangene Garantierat sowie der Ombudsmann von Katalonien, auf deren Verfassungsmäßigkeit noch einzugehen sein wird. Im Folgenden werden die autonomen Institutionen, ihre Zusammensetzung, Arbeitsweise und Aufgaben vorgestellt.

#### a) **Zusammensetzung und Aufgaben des katalanischen Parlaments**

##### aa) **Zusammensetzung des Parlaments**

Die institutionelle autonome Organisation stützt sich auf eine gesetzgebende Versammlung, die nach dem Verhältniswahlssystem gewählt wird, Art. 152 I 1 CE<sup>220</sup>. Damit legte die spanische Verfassung den Grundstein für die autonomen Parlamente, auf deren Grundlage bereits das EAC79 umfassende Vorschriften zum katalanischen Parlament enthielt. In Übereinstimmung mit dem Wortlaut des Art. 152 I 1 CE, der von einer „gesetzgebende[n] Versammlung“ spricht, handelt es sich bei den Parlamenten der Autonomen Gemeinschaften, im Gegensatz zu den *Cortes Generales*, die aus zwei Kammern, dem Abgeordnetenkongress und dem Senat bestehen, um Ein-Kammer-Parlamente. Das Parlament vertritt das katalanische Volk (Art. 55 I EAC06; Art. 30 I EAC79). Es setzt sich

---

gen (Art. 80 III EAC06). Der Rechnungshof verfügt über Autonomie hinsichtlich Aufbau, Arbeitsweise und Finanzen (Art. 80 II EAC06).

<sup>218</sup> Der Audiovisuelle Rat ist die unabhängige Regelungsbehörde im Bereich der öffentlichen und privaten audiovisuellen Kommunikation (Art. 82 EAC06). Im Parlamentsgesetz 22/2005 (29. Dezember 2005) de la comunicació audiovisual de Catalunya werden die konkreten Zuständigkeiten des Audiovisuellen Rates und die Kriterien für die Wahl der Mitglieder festgelegt.

<sup>219</sup> Art. 2 II EAC06.

<sup>220</sup> Wörtlich gilt Art. 152 I CE nur für Autonome Gemeinschaften, die sich über das beschleunigte Verfahren des Art. 151 CE konstituiert haben. Auf Katalonien, das über Art. 151 II i.V.m. der zweiten Übergangsbestimmung CE konstituiert wurde, findet Art. 152 CE somit Anwendung. Inzwischen erstreckt sich Art. 152 I CE auf alle Autonomen Gemeinschaften.

aus mindestens 100 und maximal 150 Abgeordneten<sup>221</sup> zusammen, die durch allgemeine, freie, gleiche, unmittelbare und geheime Wahl alle vier Jahre gewählt werden (Art. 56 I EAC06). Die Bürger Kataloniens, die im Besitz ihrer bürgerlichen und politischen Rechte sind, verfügen über das aktive und passive Wahlrecht (Art. 56 III 1 EAC06). Eine weitere Konkretisierung hinsichtlich des Wahlsystems nimmt das Statut nicht vor, sondern verweist auf die katalanische Wahlgesetzgebung. Obwohl bereits das EAC79 Verweise auf ein eigenes katalanisches Wahlgesetz enthielt<sup>222</sup>, existiert in Katalonien bisher noch kein eigenes Wahlgesetz. Über die zweite Übergangsbestimmung EAC06 findet daher die vierte Übergangsbestimmung EAC79 Anwendung, die bis zum Inkrafttreten eines eigenen katalanischen Wahlgesetzes das Verfahren regelt. Daneben gilt das staatliche Wahlgesetz<sup>223</sup>, die Geschäftsordnung des Parlaments<sup>224</sup> sowie das LPPCE, aus welchen sich die geltenden Vorschriften für die Wahl des Parlaments, dessen Zusammensetzung und Aufgaben ergeben. Die Wahlbezirke entsprechen den vier katalanischen Provinzen Barcelona, Girona, Lleida und Tarragona (vierte Übergangsbestimmung Nr. 2 Satz 1 EAC79).<sup>225</sup>

Das Parlament gibt sich eine Geschäftsordnung und stellt einen eigenen Haushalt auf (Art. 58 II EAC06). In der konstituierenden Sitzung wählt das

---

<sup>221</sup> Diese Anzahl entspricht den Angaben des Art. 3 Llei del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat (LPPCE), das vom katalanischen Parlament am 10. März 1982 verabschiedet und am 16. März 1982 im Boletín de la Generalitat de Catalunya veröffentlicht wurde.

<sup>222</sup> Zum Beispiel Art. 31 I EAC79: „[...] de acuerdo con la ley electoral que el mismo Parlamento aprobará.“

<sup>223</sup> Ley Orgánica 5/1985 (19. Juni 1985) del Régimen Electoral General.

<sup>224</sup> Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC) angenommen durch Parlamentsplenium in der Sitzung vom 22. Dezember 2005.

<sup>225</sup> Die vierte Übergangsbestimmung Nr. 2 EAC79 sieht darüber hinaus vor, dass das Parlament aus 135 Mitgliedern besteht, wovon der Wahlbezirk Barcelona maximal 85 – ein Mitglied pro 50.000 Einwohner – wählt, die Bezirke Girona, Lleida und Tarragona auf jeden Fall 17, 15 und 18 Mitglieder hervorbringen. Davon werden jeweils sechs Mitglieder gewählt. Zusätzlich erhält jeder Wahlbezirk ein Mitglied pro 40.000 Einwohner. Aufgrund der hohen Einwohnerzahl des Wahlbezirks Barcelona, dessen zu wählende Mitglieder jedoch auf 85 beschränkt sind, und der eher geringen Einwohnerzahl der übrigen Bezirke, denen rechnerisch weniger als die mindestens vorgegebenen 17, 15 und 18 Mitglieder zustünden, kommt es zu einer Überrepräsentation der letzteren und einer Unterrepräsentation des Wahlbezirks Barcelona im katalanischen Parlament. Mit einer Einwohnerzahl von ungefähr 5,5 Millionen im Jahr 2012, wäre die Provinz Barcelona grundsätzlich dazu befugt, 110 Abgeordnete des Parlaments zu stellen. Dazu: *Ridao*, *Curs de dret públic de Catalunya*, S. 162f.

Parlamentsplenium die Mitglieder des Vorstands. Der Vorstand ist das kollektive Leitungsorgan des Parlaments. Er setzt sich zusammen aus dem Präsidenten, zwei Vizepräsidenten und vier Kanzlern (Art. 29 I RPC). Die Vorstandsmitglieder werden von den Abgeordneten nacheinander gewählt. Der Parlamentspräsident, Vorsitzender des Vorstands, wird mit absoluter Mehrheit gewählt.<sup>226</sup> Die Geschäftsordnung des Parlaments regelt, wann ein Parlamentsmitglied seinen Abgeordnetenstatus verliert (Art. 17 RPC) bzw. es suspendiert (Art. 18 RPC) werden kann. Art. 11 LPPCE nennt die Gründe für die Unwählbarkeit eines Kandidaten und die mit der Abgeordnetenposition unvereinbaren Tätigkeiten.<sup>227</sup> In Ausübung ihres Amtes genießen die Abgeordneten bei der Stimmabgabe und Meinungsäußerung Indemnität<sup>228</sup>. Selbst nach Beendigung ihres Mandats können sie für ihre Äußerungen, die sie als Parlamentsabgeordnete gemacht haben, nicht verfolgt werden (Art. 14 RPC). Strafrechtlich dürfen Abgeordnete nur verfolgt werden, wenn sie bei Begehung der Tat gefasst werden (Art. 57 I 2 EAC06; Art. 13 Satz 1 LPPCE). Das in Strafsachen zuständige Gericht ist der Hohe Gerichtshof von Katalonien. Außerhalb des katalanischen Hoheitsgebiets erfolgt die Strafverfolgung durch die Strafkammer des Obersten Gerichtshofs.<sup>229</sup>

Die Legislaturperiode endet mit Ablauf des gesetzlichen Mandats vier Jahre nach der Wahl (Art. 66 Satz 1 EAC06). 15 Tage vor dem Ende der Legislaturperiode ruft der Präsident der Generalidad Neuwahlen aus, die innerhalb von 40 bis 60 Tagen stattzufinden haben (Art. 56 IV EAC06). Der Präsident der Generalidad kann das Parlament nach vorheriger Absprache mit der Regierung in eigener Verantwortung vorzeitig auflösen. Gleichzeitig müssen Neuwahlen festgelegt werden, die 40 bis 60 Tage nach Veröffentlichung des Auflösungsdekrets im DOGC stattfinden müssen (Art. 75 EAC06).

---

<sup>226</sup> Art. 59 I EAC06 i.V.m. Art. 35, 36 I RPC.

<sup>227</sup> Darunter fallen laut Art. 11 LPPCE beispielsweise: Tätigkeit als Mitglied des Verfassungsgerichts, als staatlicher und katalanischer Ombudsmann, als Mitglied des Rechnungshofes, als Mitglied des *Consell Consultiu* (jetzt auszulegen als Mitglieder des Garantierates) usw.

<sup>228</sup> Art. 57 I 1 EAC06; Art. 12 LPPCE. Vergleichbar mit Art. 46 I 1 GG.

<sup>229</sup> Art. 15 RPC, Art. 57 II EAC06; Art. 31 II 3 EAC79.



## bb) Geschäftsgang und Aufgaben des Parlaments

Das Parlament tagt während zwei ordentlicher Sitzungsperioden pro Jahr<sup>230</sup>. Die Einberufung außerordentlicher Sitzungen erfolgt durch den Parlamentspräsidenten mit Einverständnis des Ständigen Ausschusses<sup>231</sup>, auf Vorschlag von drei Fraktionen oder eines Viertels der Parlamentsmitglieder oder auf Antrag einer Fraktion oder auf Antrag von Abgeordneten, die die absolute Mehrheit vertreten oder auf Antrag des Präsidenten der Generalidad.<sup>232</sup> Die Sitzungen sind grundsätzlich öffentlich (Art. 60 II EAC06, Art. 70 RPC). Das Parlament arbeitet im Plenum und in Ausschüssen. Proportional zur Anzahl ihrer Mitglieder beteiligen sich die Fraktionen an den Ausschüssen.<sup>233</sup> Zu unterscheiden sind die legislativen von den besonderen Ausschüssen (Art. 39 I RPC). Letztere sind auf einen bestimmten Tätigkeitsbereich spezialisiert.<sup>234</sup> Daneben besteht ein Ständiger Ausschuss, der die parlamentarischen Befugnisse außerhalb der Sitzungsperioden, nach Ende der Legislaturperiode oder nach Auflösung des Parlaments wahrnimmt (Art. 59 IV EAC06). Für die Beschlussfähigkeit des Parlaments ist die Anwesenheit der absoluten Mehrheit der Abgeordneten erforderlich. Für die Beschlussfassung ist in der Regel eine einfache Mehrheit ausreichend.<sup>235</sup>

Um seine Aufgaben zu erfüllen, verfügt das Parlament über Organisations-, Finanz-, Verwaltungs- und Disziplinarhoheit (Art. 58 I EAC06). Zu den wichtigsten Aufgaben des Parlaments gehört die Gesetzgebung (Art. 55 II Alt. 1 EAC06). Das Gesetzinitiativrecht steht unter anderem den Abgeordneten und den Fraktionen zu (Art. 62 I 1 EAC06, Art. 100 lit. b RPC).<sup>236</sup> Das Parla-

---

<sup>230</sup> Die Sitzungsperioden sind jeweils vom 01. September bis 31. Dezember und vom 15. Januar bis zum 31. Juli, Art. 68 I RPC.

<sup>231</sup> Der Ständige Ausschuss setzt sich zusammen aus dem Präsidenten des Parlaments und 23 Abgeordneten, proportional zur Größe der einzelnen Fraktionen, Art. 59 IV 1 EAC06, Art. 65 I RPC.

<sup>232</sup> Art. 60 I EAC06, Art. 68 II RPC; Art. 32 IV EAC79.

<sup>233</sup> Art. 59 III EAC06, Art. 40 II RPC.

<sup>234</sup> Ein Ausschuss kontrolliert die Handlungen und die öffentliche Politik der Regierung der Generalidad, Art. 56 RPC. Ein anderer Ausschuss analysiert alle Angelegenheiten, die die katalanische Gesellschaft betreffen, Art. 57 RPC. Ein weiterer Ausschuss befasst sich mit Angelegenheiten des öffentlichen Interesses, die im Zuständigkeitsbereich der Generalidad liegen, Art. 58 RPC.

<sup>235</sup> Art. 60 III EAC06, Art. 80, 81 RPC.

<sup>236</sup> Daneben steht das Gesetzesinitiativrecht der Regierung, den Bürgern Kataloniens mittels

ment erarbeitet und verabschiedet Gesetze, deren Grundlage in den autonomen Zuständigkeiten liegt, kann aber auch durch Entwicklungsgesetze die staatliche Gesetzgebung ausbauen. Sofern im Statut nicht anders vorgesehen, bedarf die Verabschiedung, Novellierung und Beseitigung von Gesetzen, die den verfassungsrechtlichen Ausbau des Autonomiestatuts betreffen<sup>237</sup>, bei der Endabstimmung über den gesamten Text der Zustimmung der absoluten Mehrheit des Parlamentsplenums (Art. 62 II EAC06). Gesetzesentwürfe aus der Mitte des Parlaments können dem Vorstand des Abgeordnetenhauses der *Cortes Generales* vorgelegt und von einem Parlamentsabgeordneten verteidigt werden (Art. 61 lit. b EAC06; Art. 154 I RPC). Die Gesetze Kataloniens werden im Namen des Königs vom Präsidenten der Generalidad, der ihre Veröffentlichung im DOGC und dem BOE anordnet, verkündet. Ab Veröffentlichung im DOGC gelten die Gesetze als in Kraft getreten.<sup>238</sup>

Als weitere Aufgaben verabschiedet das Parlament den Haushalt der Generalidad (Art. 55 II Alt. 2 EAC06) und kontrolliert das politische Handeln und die Regierungstätigkeit (Art. 55 II Alt. 3 EAC06). Der Präsident der Generalidad und die Minister sind dem Parlament gemeinschaftlich politisch verantwortlich, unbeschadet der direkten Verantwortung jedes einzelnen (Art. 74 I EAC06). Hält das Parlament zur Wahrnehmung seiner Aufgaben bestimmte Informationen für erforderlich, kann es deren Beibringung von der Regierung und deren Minister fordern. Ferner kann es die Regierung und deren Mitglieder auffordern, dem Plenum und den Ausschüssen zu den in der Geschäftsordnung festgelegten Bedingungen beizuwohnen.<sup>239</sup> Darüber hinaus ernennt das Parlament die Senatoren, die die Generalidad im Senat, der zweiten Kammer der *Cortes Generales*, vertreten (Art. 61 lit. a EAC06, Art. 152 I RPC; Art. 34 I EAC79), und kann beim Staat die Abtretung oder Übertragung von Zuständigkeiten und Zuweisungen im Rahmen des Art. 150 CE beantragen (Art. 61 lit. d EAC06).

---

Volksbegehren und den Vertretungsorganen der suprakommunalen territorialen Gebietskörperschaften zu, Art. 62 I 2 EAC06, Art. 100 RPC.

<sup>237</sup> Dabei handelt es sich um Gesetze, die die in den Art. 2 III, 6, 37 II, 56 II, 67 V, 68 III, 77 III, 81 II und 94 I EAC06 genannten Bereiche regeln.

<sup>238</sup> Art. 65 EAC06; Art. 33 II EAC79.

<sup>239</sup> Art. 73 II EAC06.

Art. 61 lit. e EAC06<sup>240</sup> ermöglicht dem Parlament, Normenkontrollklage<sup>241</sup> zu erheben. Das Parlament verfügt zudem über alle weiteren durch Autonomiestatut und Gesetze zugewiesenen Funktionen (Art. 61 lit. f EAC06).

## b) Der Präsident der Generalidad

### aa) Die Wahl des Präsidenten und sein Ausscheiden aus dem Amt

Der Präsident der Generalidad wird aus der Mitte des Parlaments gewählt, d.h. er muss zuvor ins Parlament gewählt worden sein (Art. 67 II EAC06). Er wird vom König ernannt<sup>242</sup> (Art. 67 IV EAC06; Art. 55 LPPCE, Art. 5 I Gesetz 13/2008<sup>243</sup>). Innerhalb von zwei Tagen nach Konstituierung des Parlaments schlägt der Parlamentspräsident nach vorheriger Beratung mit den Vertretern der politischen Parteien und Fraktionen einen Kandidaten als Präsidenten der Generalidad vor (Art. 50 LPPCE; Art. 4 II Gesetz 13/2008). Nachdem der Kandidat sein Regierungsprogramm vorgestellt hat<sup>244</sup>, stimmt das Parlament nach einer Debatte darüber ab (Art. 51 LPPCE; Art. 4 III Gesetz 13/2008). Die Wahl ist erfolgreich, wenn der Kandidat die absolute Mehrheit erhält. Wird ihm diese verweigert, kann er innerhalb von 48 Stunden eine erneute Diskussion über das Programm anstreben und abermals Wahlen abhalten. Diesmal genügt bereits eine einfache Mehrheit (Art. 52 LPPCE; Art. 128 II RPC).<sup>245</sup>

---

<sup>240</sup> Art. 61 lit. e EAC06 i.V.m. Art. 155 I RPC, Art. 161 I lit. a CE.

<sup>241</sup> Die von der Generalidad herausgegebene offizielle Übersetzung des EAC06 ins Deutsche spricht vom „Einlegen einer Verfassungsbeschwerde“. Die Übersetzung ist in diesem Fall nicht korrekt, da „recurso de inconstitucionalidad“ der Normenkontrolle entspricht. Vgl. dazu Wortlaut der offiziellen Übersetzung der CE, Art. 161 I lit. a.

<sup>242</sup> Die Ernennung durch den König ist ein formeller und symbolischer Akt, hat jedoch konstitutiven Charakter. Für die vollständige Gültigkeit und Wirksamkeit der parlamentarischen Investitur ist sie unabdingbar. *Ridao*, Curs de dret públic de Catalunya, S. 198.

<sup>243</sup> Llei 13/2008 (05. November 2008) de la presidència de la Generalitat i del Govern, im Folgenden: „Gesetz 13/2008“. Durch dieses Gesetz kam der autonome Gesetzgeber dem in Art. 67 V 1 und 68 III EAC06 enthaltenen Auftrag nach, den Rechtsstatus des Präsidenten einerseits, Aufbau, Arbeitsweise und Befugnisse der Regierung andererseits zu regeln. Dabei entsprechen die Vorgaben des Gesetzes 13/2008 im Großen und Ganzen den bisher im LPPCE enthaltenen.

<sup>244</sup> Vgl. Art. 127 I RCP.

<sup>245</sup> Falls der Kandidat danach immer noch nicht gewählt ist, hat er zwei Monate Zeit, das Vertrauen des Parlaments zu gewinnen. Sollte ihm dies nicht gelingen, wird das Parlament aufgelöst und Neuwahlen anberaumt, Art. 54 LPPCE; Art. 4 VI Gesetz 13/2008;

Im Fall von Abwesenheit, Krankheit, Ausscheiden durch Amtsunfähigkeit und Tod vertritt der erste Minister<sup>246</sup> oder, im Falle seines Fehlens, der per Gesetz bestellte Minister den Präsidenten, allerdings mit eingeschränkten Befugnissen. „Die Vertretung oder Ersetzung ermöglicht nicht die Ausübung der Befugnisse des Präsidenten oder der Präsidentin bezüglich der Vorlage von Vertrauensfragen, der Ernennung oder Entlassung von Ministern und der vorzeitigen Auflösung des Parlaments.“<sup>247</sup> Sollte der Präsident der Generalidad keinen ersten Minister ernannt haben, kann die Exekutivfunktion vorübergehend an einen Minister delegiert werden (Art. 67 IX EAC06). Durch Neuwahlen, durch Verabschiedung eines Misstrauensantrags oder Niederlage bei einer Vertrauensfrage, durch Tod, Rücktritt oder der vom Parlament bestätigten, ständigen körperlichen oder geistigen Unfähigkeit, die die Ausübung des Amtes unmöglich macht, sowie aufgrund rechtskräftiger strafrechtlicher Verurteilung mit dem Verbot, ein öffentliches Amt zu bekleiden, scheidet der Präsident der Generalidad aus dem Amt aus (Art. 67 VII EAC06; Art. 59 LPPCE, Art. 7 Gesetz 13/2008).

#### **bb) Die Hauptaufgaben des Präsidenten**

Der Präsident der Generalidad hat drei Hauptfunktionen: Erstens obliegt ihm die Leitung der Regierungsgeschäfte, zweitens ist er der höchste Vertreter der Generalidad und drittens die ordentliche Vertretung des Staates in Katalonien (Art. 67 I EAC06, Art. 152 I 2 CE).<sup>248</sup> Die Hauptaufgaben des Präsidenten liegen in der Leitung der Regierungsgeschäfte. Er stellt die Grundlinien der Regierungsgeschäfte auf, er ernennt und entlässt die Minister, beruft Sitzungen der Regierungen ein und leitet diese.<sup>249</sup> Zu seinen Aufgaben zählen des weiteren die Koordination des Gesetzgebungsprogramms der Regierung, die Einberufung

---

Art. 67 III EAC06.

<sup>246</sup> Der erste Minister kann vom Präsidenten der Generalidad durch Dekret ernannt werden. Dieser ist Mitglied der Regierung und hat zusätzlich zu den vom Präsidenten delegierten Aufgaben eigene Aufgabenbereiche zu erfüllen. Der Minister kann vom Präsidenten abgesetzt werden. Der Präsident hat dem Parlament darüber Rechenschaft abzulegen. (Art. 69 EAC06; Art. 14 Gesetz 13/2008).

<sup>247</sup> Art. 67 VIII EAC06.

<sup>248</sup> Die beiden letztgenannten Funktionen rechtfertigen die Behandlung des Präsidenten der Generalidad außerhalb der Regierung.

<sup>249</sup> Art. 62 LPPCE. Art. 12 I lit. b Gesetz 13/2008.

und Leitung der Regierungsausschüsse, die Erleichterung der Informationsbeschaffung durch das Parlament usw. (Art. 63 I LPPCE, Art. 12 I lit. c, i Gesetz 13/2008). Die Vertretungsfunktionen des Präsidenten haben dagegen eher symbolischen oder protokollarischen Charakter.<sup>250</sup> Als höchster Vertreter der Generalidad hat der Präsident die Beziehungen zu den Institutionen des Staates und der Staatsverwaltung aufrechtzuerhalten, Kooperationsabkommen mit anderen Autonomen Gemeinschaften zu unterzeichnen, Parlamentswahlen in Katalonien einzuberufen und die gesetzlich vorgesehenen hohen Beamten zu benennen.<sup>251</sup> Als ordentlicher Vertreter des Staates verkündet der Präsident der Generalidad Gesetze, Gesetzesdekrete und *Verordnungen mit Gesetzeskraft* im Namen des Königs und ordnet ihre Veröffentlichung (Art. 67 VI lit. a EAC06) sowie die Veröffentlichung der Ernennung von Beamten der staatlichen Einrichtungen in Katalonien (Art. 67 VI lit. b EAC06) an und fordert die staatlichen Behörden, die in Katalonien öffentlichen Dienst leisten, zur Zusammenarbeit auf (Art. 67 VI lit. c EAC06). Daneben übernimmt er andere, durch Gesetz festgelegte Aufgaben (Art. 67 VI lit. d EAC06).<sup>252</sup> Art. 61 lit. b LPPCE ergänzt diese Liste noch mit der Aufgabe, die Veröffentlichung der Ernennung des Präsidenten des Hohen Gerichtshofs im DOGC anzuordnen.

### c) Die Regierung und Verwaltung der Generalidad

Die Regierung, bisher als *Consell Executiu*<sup>253</sup> (Art. 37 I EAC79) bezeichnet, ist das oberste politische Kollegialorgan, das die politische Tätigkeit und die Verwaltung der Generalidad leitet (Art. 68 I 1 EAC06, Art. 65 Satz 1 LPPCE). Regierungsoberhaupt ist der Präsident der Generalidad. Neben exekutiven und administrativen Funktionen<sup>254</sup> verfügt sie in Übereinstimmung mit dem Statut und den gesetzlichen Vorschriften über legislative Befugnisse (Art. 68 I 2 EAC06). Nachdem der Präsident der Generalidad vom Parlament ernannt worden ist, bil-

---

<sup>250</sup> *Ridao*, Curs de dret públic de Catalunya, S. 199f.

<sup>251</sup> Art. 67 I 1 EAC06; Art. 60 LPPCE, Art. 10 Gesetz 13/2008.

<sup>252</sup> Vgl. Art. 11 Gesetz 13/2008.

<sup>253</sup> Kast.: *Consejo Ejecutivo*.

<sup>254</sup> Vgl. Art. 152 I 1 CE: Die institutionelle autonome Organisation stützt sich „auf einen Regierungsrat mit exekutiven und administrativen Funktionen“.

det er, gegebenenfalls der erste Minister, die Regierung (Art. 68 II EAC06).<sup>255</sup> Diese setzt sich aus dem Präsidenten selbst und den Ministern zusammen (Art. 66 LPPCE, Art. 13 Gesetz 13/2008). Der Präsident ernennt und entlässt die Minister (Art. 67 LPPCE, Art. 17 I Gesetz 13/2008). Während ihres Mandats genießen sie Immunität.<sup>256</sup> Tritt der Präsident der Generalidad zurück (Art. 68 IV EAC06) oder entzieht das Parlament der Regierung das Vertrauen (Art. 70 LPPCE), folgt der Rücktritt der Regierung.<sup>257</sup>

Als politisch handelndes Organ bestimmt die Regierung ihre Handlungslinien (Art. 71 lit. a LPPCE, Art. 26 lit. a Gesetz 13/2008) und stellt den Haushalt der Generalidad auf (Art. 71 lit. b LPPCE, Art. 26 lit. c Gesetz 13/2008). Darin eingeschlossen ist die Entscheidung über Annahme oder Ablehnung von Gesetzesentwürfen aus der Mitte des Parlaments, die eine Erhöhung von Krediten oder eine Reduzierung der Haushaltseinnahmen der Generalidad beinhalten (Art. 71 lit. f LPPCE, Art. 26 lit. f Gesetz 13/2008). Sie beteiligt sich an Verfahren zur Ernennung der Richter des Verfassungsgerichts und der Mitglieder des Allgemeinen Rates der rechtsprechenden Gewalt (Art. 26 lit. i Gesetz 13/2008) und schlägt dem Präsidenten der Generalidad die Ernennung von Mitgliedern des Garantierates vor (Art. 26 lit. j Gesetz 13/2008).<sup>258</sup> Darüber hinaus ernennt die Regierung die Mitglieder des *Bilateralen Ausschusses Staat-Generalitat*, wirkt bei der staatlichen Willensbildung gegenüber der EU mit (Art. 186 III, IV EAC06) und fordert die Staatsregierung auf, Klagen zur Vertretung der rechtmäßigen Interessen und Zuständigkeiten der Generalidad vor den Europäischen Gerichtshof (EuGH) zu bringen (Art. 191 II EAC06).<sup>259</sup>

Die administrative Funktion der Regierung umfasst die Organisation der Aufgaben, die der Generalidad zur Ausführung zugewiesen sind (Art. 71 I 1 EAC06). Dazu zählt unter anderem die Schaffung einer Verwaltungsstruktur

<sup>255</sup> Die Regelung von Aufbau, Arbeitsweise und Befugnisse der Regierung überlässt Art. 68 III EAC06 einem Gesetz. Das Gesetz 13/2008 widmet Titel II der Regierung, das LPPCE befasst sich damit in Titel III. Art. 68 III EAC06 spricht von „*Generalitat*“; richtigerweise ist aber anzunehmen, dass nur die Regierung gemeint ist und nicht auf den alle Institutionen umfassenden Begriff der Generalidad Bezug genommen wird.

<sup>256</sup> Art. 70 EAC06; Art. 38 EAC79.

<sup>257</sup> Art. 68 LPPCE, Art. 18 I Gesetz 13/2008. Die Regierung hat bis zur Bildung einer neuen Regierung die Amtsgeschäfte weiterzuführen.

<sup>258</sup> Weitere Aufgaben werden in Art. 26 Gesetz 13/2008 aufgeführt.

<sup>259</sup> Vgl. *Ridao*, *Curs de dret públic de Catalunya*, S. 205.

im Rahmen der Gesetze (Art. 81 LPPCE), die Festlegung der Handlungslinien sowie die Ernennung und Entlassung hoher Beamter (Art. 71 lit. g LPPCE). Die Verwaltung der Generalidad, d.h. die eigene Verwaltung der Autonomen Gemeinschaft, handelt zweckorientiert, unter strikter Einhaltung der Gesetze und Rechtsvorgaben zum Wohle des Allgemeininteresses (Art. 71 II EAC06). Sie arbeitet transparent (Art. 71 IV EAC06), dezentriert und dezentralisiert (Art. 71 V EAC06), was sich im Aufbau der Verwaltung widerspiegeln muss (Art. 71 VI lit. a EAC06). Die Verwaltung der Generalidad ist dabei, unbeschadet der Zuständigkeiten der lokalen Verwaltung, die „normale“ Verwaltung der Autonomen Gemeinschaft (Art. 71 I 2 EAC06). Wie sich aus Art. 154 CE<sup>260</sup> ableiten lässt, existiert neben der eigenen katalanischen Verwaltung die Verwaltung des Staates im Gebiet der Autonomen Gemeinschaft, d.h. in Katalonien stehen zwei Verwaltungsorganisationen<sup>261</sup>, die autonome und die staatliche, nebeneinander. Das Verfassungsgericht urteilte zum Verhältnis der beiden Verwaltungen<sup>262</sup>, dass im Falle autonomer Kompetenzen eine doppelte Bürokratie oder die Aufrechterhaltung paralleler Verwaltungen zu vermeiden ist mit der Folgerung, dass die territoriale Verwaltung die normale Verwaltung der Autonomen Gemeinschaft zu sein hat.<sup>263</sup> Mit Art. 71 I 2 EAC06 wurde dieser Gedanke des Verfassungsgerichts ins Statut übernommen. Der rechtliche Status der Verwaltungsangestellten der Generalidad ist durch Gesetz zu regeln (Art. 71 VII EAC06).

Neben Exekutiv- und Verwaltungsaufgaben kann die Regierung in den vom Statut und den Gesetzen vorgesehenen Fällen legislativ tätig werden. Darunter fallen die Annahme von Gesetzesentwürfen und die Entscheidung, sie im Par-

---

<sup>260</sup> Art. 154 CE: „Ein von der Regierung ernannter Delegierter leitet die Verwaltung des Staates im Gebiet der Autonomen Gemeinschaft und koordiniert sie gegebenenfalls mit der Verwaltung der Gemeinschaft.“

<sup>261</sup> Genau genommen sind es drei Verwaltungsorganisationen: die staatliche, die autonome und die lokale.

<sup>262</sup> 1992 wurde darüber nachgedacht, die Verwaltung in einer Autonomen Gemeinschaft auf eine einzige, nämlich die autonome, zu reduzieren. Die autonome Verwaltung würde sowohl eigene administrative Funktionen ausführen als auch Aufgaben erledigen, die in die Verwaltung des Staates fallen würden. Teilweise wurde davon ausgegangen, dass zuvor eine entsprechende Kompetenzübertragung gem. Art. 150 II CE auf die Autonome Gemeinschaft erfolgen müsste. Dazu: *Álvarez Conde*, *Curso de Derecho Constitucional*, Bd. 2, S. 531.

<sup>263</sup> SSTC 197/1988 (24. Oktober 1988), 13/1992 (06. Februar 1992), 79/1992 (28. Mai 1992).

lament einzubringen (Art. 71 lit. c LPPCE, Art. 26 lit. b Gesetz 13/2008) sowie der Erlass von *Verordnungen mit Gesetzeskraft* und Gesetzesdekreten (Art. 26 lit. d Gesetz 13/2008). Der Erlass von *Verordnungen mit Gesetzeskraft* setzt voraus, dass das Parlament die Befugnis, Normen mit Gesetzesrang zu erlassen, an die Regierung delegiert. Eine Übertragung ist möglich, wenn es sich weder um die Reform des Statuts noch um Gesetze zum verfassungsrechtlichen Ausbau des Statuts noch um Basisregelungen oder Regelungen zum direkten Ausbau der im Autonomiestatut und der *Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña* anerkannten Rechte noch den Haushalt der Generalidad handelt.<sup>264</sup> Die Übertragung der Gesetzgebungsbefugnis ist dabei auf einen konkreten Fall beschränkt, muss gesetzlich ausdrücklich vorgesehen und zeitlich begrenzt sein. Nach Veröffentlichung der *Verordnung mit Gesetzeskraft* erlischt das Legislativrecht der Regierung (Art. 63 II EAC06). Die Geschäftsordnung des Parlaments regelt die Überwachung dieser delegierten Gesetzgebung (Art. 63 IV EAC06; 137 RPC). Bei Gesetzesdekreten (Art. 64 EAC06; Art. 136 RPC) handelt es sich um eine Eilkompetenz der Regierung zum Erlass provisorischer Vorschriften.<sup>265</sup> Die Regierung ist ferner berechtigt, die Verordnungsgewalt in den Fällen auszuüben, in der sie nicht spezifisch dem Präsidenten der Generalidad zusteht (Art. 26 lit. e Gesetz 13/2008). Zudem ist sie befugt, die zur Ausführung internationaler Verträge und Abkommen notwendigen Maßnahmen zu ergreifen sowie derjenigen, die zur Erfüllung der sich daraus ergebenden normativen Akte erforderlich sind. Dies insbesondere dann, wenn autonome Kompetenzen betroffen sind (Art. 26 lit. g Gesetz 13/2008). Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben wird die Regierung von der *Comisión Jurídica Asesora*, dem obersten Beratungsorgan der Regierung, unterstützt (Art. 72 I EAC06). In sozialwirtschaftlichen, arbeits- und beschäftigungstechnischen Fragen übernimmt der *Beirat für Arbeit, Wirtschaft und Sozialfragen von Katalonien*<sup>266</sup> die Beratung der Regierung (Art. 72 II EAC06). Für die Wirksamkeit der Beratungen der Regierung und ihrer Beschlüsse ist die Anwesenheit des Präsidenten der Generalidad oder seines Vertreters und mindestens der Hälfte der Minister

---

<sup>264</sup> Art. 63 I EAC06; Art. 33 I EAC79.

<sup>265</sup> Siehe dazu Fn. 40.

<sup>266</sup> *Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña*.



erforderlich. Beschlüsse werden durch Mehrheit angenommen. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Präsidenten.<sup>267</sup>

#### **d) Der Garantierat des Autonomiestatuts**

Der Garantierat geht aus dem *Consell Consultiu* hervor und löst diesen ab. Bei letzterem handelte es sich um ein Beratungsorgan, das Gutachten zur Vereinbarkeit von Gesetzesentwürfen der katalanischen Regierung und des Parlaments mit dem Statut erstellte. Nachfolgend wird zunächst der *Consell Consultiu* und dessen Aufgaben behandelt, um die Veränderungen hin zum Garantierat herausarbeiten zu können.

#### **aa) Ursprung, Wesen und Aufgaben des *Consell Consultiu***

Der Statutgeber von 1979 verankerte in Art. 41 EAC79 die Grundfesten eines beratenden Organs. Die Konstituierung des Beratungsorgans überließ das Statut dem einfachen Gesetzgeber. Art. 41 EAC79 legte lediglich die Hauptaufgaben des Rates fest. Durch Gesetz 1/1981<sup>268</sup> wurde der CC geschaffen. Das Gesetz regelte die Zusammensetzung und Organisation des Rates und konkretisierte sein Handeln.<sup>269</sup> Der CC ist ein unabhängiges Nicht-Regierungsorgan mit beratendem, aber nicht rechtsprechendem Charakter. Er setzt sich aus sieben Mitgliedern zusammen, wovon fünf vom katalanischen Parlament mit Dreifünftel-Mehrheit bestimmt werden, zwei weitere von der Regierung. Sie werden vom Präsidenten der Generalidad ernannt. Die Mandatsdauer beträgt vier Jahre, nach zwei Jahren wird die Hälfte der Ratsmitglieder erneuert.<sup>270</sup> Da es sich bei dem CC um eine Institution der katalanischen Selbstverwaltung handelt, hat die Generalidad die ausschließliche Zuständigkeit, ihre Organisation und interne Struktur zu gestalten, das interne Verfahren und den internen Ablauf festzulegen und die Satzung der entsprechenden öffentlichen, autonomen Ämter

---

<sup>267</sup> Art. 73 LPPCE.

<sup>268</sup> Ley 1/1981 (25. Februar 1981) de creación del Consejo Consultivo de la Generalidad, im Folgenden: „Gesetz 1/1981“.

<sup>269</sup> In den Art. 3ff. Gesetz 1/1981 werden Zusammensetzung und Organisation des Rates geregelt. Ab Art. 8 befasst sich das Gesetz mit den Aufgaben des CC.

<sup>270</sup> Art. 3 Gesetz 1/1981.

zu regeln.<sup>271</sup>

Zu den Hauptaufgaben des CC gehörte gem. Art. 41 EAC79 erstens die Überprüfung der Statutmäßigkeit von Gesetzesentwürfen der Regierung und aus der Mitte des Parlaments, die dem Parlament zur Billigung vorlagen.<sup>272</sup> Das heißt, der CC fungierte als eine Art präventive Kontrollinstanz. Zweitens übte der CC eine nachträgliche Kontrollfunktion aus.<sup>273</sup> Die Regierung und das Parlament mussten den CC anrufen, wenn sie eine Normenkontrollklage gegen ein staatliches Gesetz vor dem Verfassungsgericht einreichen wollten. In diesem Fall war ein vorheriges Gutachten des CC obligatorisch, im anderen Fall entschieden die Regierung und das Parlament, ob sie eine Prüfung des CC für erforderlich hielten. Neben der Kontrolle übernahm der CC als katalanisches Organ die Aufgabe, die Selbstverwaltung der Autonomen Gemeinschaft zu verteidigen. Obwohl diese Aufgabe nicht ausdrücklich gesetzlich geregelt war, liegt darin die Besonderheit des CC. In den letzten 28 Jahren verfasste der CC Gutachten zu den meisten Gesetzesentwürfen und staatlichen Normen mit Gesetzesrang, die die im *bloque de la constitucionalidad* festgelegte Kompetenzverteilung beeinträchtigen könnten. Mit dem Ziel, die Autonomie zu stärken, unterstützte er die Regierung und das Parlament, legislative Entscheidungen und Entscheidungen politischen Inhalts zu treffen.<sup>274</sup> Da der CC seine Rolle als Hüter der autonomen Selbstverwaltung zuweilen sehr ernstnahm und die Gutachten teilweise mehr als notwendig zu Gunsten des Statuts ausfielen, kritisierte das Verfassungsgericht die Stellungnahmen des Rates als einseitig.<sup>275</sup> In seiner Beratung ist der CC auf rechtliche Argumente beschränkt.<sup>276</sup> In den meisten Fällen beschließt der Rat die Gutachten und Schlussfolgerungen einstimmig.<sup>277</sup> Abweichende Meinungen

---

<sup>271</sup> Die ausschließliche Kompetenz der Autonomen Gemeinschaft ergibt sich aus Art. 148 I Nr. 1, 147 II lit. c CE.

<sup>272</sup> Art. 1 III Gesetz 1/1981.

<sup>273</sup> *Vernet i Llobet*, L'activitat del Consell Consultiu, una institució portada a terme, *Activitat parlamentària*, 18/2009, 8 (9).

<sup>274</sup> Ders., *Activitat parlamentària*, 18/2009, 8 (11).

<sup>275</sup> Ders., *Activitat parlamentària*, 18/2009, 8 (14).

<sup>276</sup> Ders., *Activitat parlamentària*, 18/2009, 8 (11).

<sup>277</sup> Die größten Unstimmigkeiten bei der juristischen Auslegung gab es im CC von März 2000 bis April 2003. Ein weiterer Sonderfall war das Gutachten Nr. 269 vom 01.09.2005 über den Reformvorschlag zum EAC06. Das damalige Gutachten wurde von sieben Sondervoten begleitet, wobei die Mehrheit der Vorschriften einstimmig als verfassungsgemäß angesehen wurde, lediglich 15 Artikel riefen abweichende Ansichten hervor. *Vernet*

können durch Sondervoten zum Ausdruck gebracht werden.<sup>278</sup>

Auch alle anderen Autonomen Gemeinschaften nutzten ihre Kompetenz und bildeten autonome Beratungsorgane.<sup>279</sup> Die meisten dieser Institutionen sind mit dem Staatsrat Spaniens, *Conseil de Estado*, vergleichbar. Gem. Art. 107 CE ist der Staatsrat das höchste Beratungsorgan der Staatsregierung. Das Verfassungsgericht erlaubte den Autonomen Gemeinschaften, dem Staatsrat vergleichbare Beratungsorgane auf autonomer Ebene zu bilden.<sup>280</sup> Der CC teilte vor allem dessen rechtsberatende Natur. Ziel beider ist es, den Rechtsstaat zu garantieren und die Verfassungsordnung zu gewährleisten, insbesondere durch rechtlichen Beistand für den Gesetzgeber.<sup>281</sup> Daneben, und im Unterschied zu den anderen Autonomen Gemeinschaften, verfügt Katalonien über ein weiteres Beratungsorgan, der *Comissió Jurídica Assessora*, die die Regierung berät.<sup>282</sup> Die Kommission prüft die Gesetzmäßigkeit von Verordnungen und Verwaltungsakten, überwacht die von der öffentlichen Verwaltung getroffenen Vermögensentscheidungen und kontrolliert Vor-Gesetzesentwürfe<sup>283</sup> und Entwürfe zu *Verordnungen mit Gesetzeskraft*.<sup>284</sup>

---

*i Llobet*, L'activitat del Consell Consultiu, una institució portada a terme, *Activitat parlamentària*, 18/2009, 8 (14).

<sup>278</sup> *Vernet i Llobet*, L'activitat del Consell Consultiu, una institució portada a terme, *Activitat parlamentària*, 18/2009, 8 (11ff.).

<sup>279</sup> *Pla Boix*, Composició, organització i estatut dels membres del Consell de Garanties Estatutàries, *Activitat parlamentària*, 18/2009, 17 (17).

<sup>280</sup> STC 204/1992 (26. November 1992), FJ 4. Durch die Gründung von Beratungsorganen in den einzelnen Autonomen Gemeinschaften wurden die Kompetenzen des staatlichen Rates im autonomen Gebiet reduziert.

<sup>281</sup> *Vernet i Llobet*, L'activitat del Consell Consultiu, una institució portada a terme, *Activitat parlamentària*, 18/2009, 8 (10).

<sup>282</sup> *Pla Boix*, Composició, organització i estatut dels membres del Consell de Garanties Estatutàries, *Activitat parlamentària*, 18/2009, 17 (18); *Tornos Mas*, El papel de los consejos consultivos en la tramitación y aprobación de las normas con fuerza de ley, *Revista Española de la Función Consultiva*, 4/2005, 105 (106).

<sup>283</sup> Kast.: „anteproyectos de ley“.

<sup>284</sup> *Jover Presa*, Función consultiva y función de control: la posición institucional del Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalitat de Catalunya, *Revista Española de la Función Consultiva*, 7/2007, 77 (77).

**bb) Die Umwandlung des *Consell Consultiu*  
in den *Consejo de Garantías Estatutarias***

Das EAC06 wendet sich vom CC als Beratungsorgan ab und ersetzt diesen durch den Garantierat des Autonomiestatuts. Er ist eine dem bisherigen Rat vergleichbare Institution, verfügt aber über einen erweiterten Aufgabenbereich. Gem. Art. 38 I EAC06 ist der Garantierat für die Rechtsaufsicht zuständig. Seine Hauptaufgabe ist es, die in Titel I Kapitel I, II und III EAC06 aufgeführten Rechte zu schützen. Konkretisiert werden die Aufgaben des Garantierates erst in Titel II Kapitel V EAC06, der auch seine Zusammensetzung regelt.

**aaa) Zusammensetzung und Organisation des Garantierates**

Die Grundzüge der Organisation, der Status der Mitglieder des Garantierates, ihre Ernennung sowie das interne Verfahren haben sich durch das EAC06 nicht verändert. Vergleichbar mit Art. 41 EAC79 legt Art. 76 EAC06 die Grundlagen des Garantierates fest. Art. 77 I EAC06 befasst sich mit dessen Zusammensetzung, die, ebenso wie seine Arbeitsweise, der Status seiner Mitglieder und das Verfahren bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben, durch Parlamentsgesetz konkretisiert werden (Art. 77 III EAC06). 2009 verabschiedete das katalanische Parlament ein entsprechendes Gesetz<sup>285</sup>, das in Kapitel II die Zusammensetzung und Arbeitsweise des Garantierates behandelt. Er besteht aus neun Mitgliedern, die der Präsident der Generalidad auf Vorschlag des Parlaments und der Regierung ernennt. Die Mandatsdauer beträgt neun Jahre, eine Wiederwahl ist ausgeschlossen.<sup>286</sup>

Um die Unabhängigkeit des Garantierates zu gewährleisten, werden zwei Drittel, d.h. sechs Ratsmitglieder, vom Parlament und drei Mitglieder von der Regierung der Generalidad benannt.<sup>287</sup> Die vom Parlament vorgeschlagenen Kandidaten müssen mit einer Drei-Fünftel-Mehrheit angenommen werden.<sup>288</sup> Obwohl die Anzahl der Ratsmitglieder gegenüber dem bisherigen Statut erhöht

---

<sup>285</sup> Llei 2/2009 (12. Februar 2009) del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE).

<sup>286</sup> Art. 3 IV LCGE.

<sup>287</sup> *Pla Boix*, Composició, organització i estatut dels membres del Consell de Garanties Estatutàries, *Activitat parlamentària*, 18/2009, 17 (20).

<sup>288</sup> Art. 77 I EAC06, Art. 3 I, II, III LCGE.

wurde, blieb das Beteiligungsverhältnis von Parlament und Regierung gleich. Alle drei Jahre werden drei der neun Ratsmitglieder ersetzt, wobei das Parlament zwei, die Regierung ein Mitglied vorschlägt.<sup>289</sup> Dieser Wechsel findet unabhängig von der jeweiligen Legislaturperiode statt, wodurch die Unabhängigkeit des Garantierates von der jeweiligen politischen Situation gewährleistet wird. Verliert ein Ratsmitglied seinen Mitgliedsstatus<sup>290</sup>, schlägt grundsätzlich das Organ, das das ausgeschiedene Mitglied vorgeschlagen hat, d.h. Parlament oder Regierung, einen neuen Kandidaten vor<sup>291</sup>. Wird ein Mitglied des Garantierates angeklagt oder steht die Entscheidung bei mehreren Ausschlussgründen noch aus, kann der Garantierat die betroffene Person mit absoluter Mehrheit suspendieren. Die Suspendierung ist dem Präsidenten der Generalidad mitzuteilen, damit sie veröffentlicht werden kann.<sup>292</sup> Neben den genannten Ausschlussgründen nennt Art. 12 LCGE bestimmte Berufe, die mit der Tätigkeit im Garantierat unvereinbar sind, um Interessenskollisionen zu vermeiden. Die für den Garantierat ausgewählten Juristen dürfen keine anderen repräsentativen oder beratenden Aufgaben wahrnehmen, Ämter mit verfassungsrechtlicher oder auf das Statut bezogener Verantwortung übernehmen sowie keine Stellung in der öffentlichen Verwaltung oder in den von ihr abhängigen Unternehmen und Körperschaften innehaben.<sup>293</sup> Um jedoch nicht fachlich kompetente Juristen auszuschließen, sieht Art. 12 II LCGE ausdrücklich vor, dass die Ratsmitgliedschaft mit einer universitären Dozentenstelle, einer Tätigkeit in Wissenschaft und Forschung sowie vertraulichen Tätigkeiten vereinbar ist.

Aus der Mitte des Garantierates wählen die Ratsmitglieder ihren Präsidenten (Art. 7 LCGE), den Vizepräsidenten (Art. 8 LCGE) und einen Generalsekretär (Art. 9 LCGE) für die Dauer von drei Jahren. Das Mandat kann einmal erneuert werden. Der Präsident vertritt den Garantierat nach außen, beruft

---

<sup>289</sup> Art. 3 V LCGE.

<sup>290</sup> Um die Unabhängigkeit der Mitglieder des Garantierates zu gewährleisten, ist die in Art. 4 I LCGE erfolgte Aufzählung der Gründe, die zu einem Verlust des Mitgliederstatus führen, abschließend. Als Gründe genannt werden Tod, Verzicht, Aufhebung des Mandats, Verlust des politischen Status als Katalane, rechtskräftig festgestellte Geschäftsunfähigkeit, rechtskräftiges Verbot zur Ausübung politischer Rechte, Unvereinbarkeitsgründe gem. Art. 12 I LCGE.

<sup>291</sup> Ausnahme bei Mandatsende, Art. 5 LCGE.

<sup>292</sup> Art. 6 II LCGE.

<sup>293</sup> Art. 12 I lit. a, b, d, e LCGE.

die Sitzungen ein, leitet diese und regelt die personelle Organisation der Institution.<sup>294</sup> Zur Wahrnehmung seiner Aufgaben, verfügt der Garantierat über entsprechende personelle und materielle Mittel.<sup>295</sup> Er gibt sich eine Geschäftsordnung<sup>296</sup> und stellt jährlich seinen eigenen Haushalt auf (Art. 15 LCGE).

### **bbb) Die Handlungsweise des Garantierates**

Die Ratsmitglieder haben ihre Aufgaben unparteiisch auszuführen. Sie können nicht aufgrund ihrer Handlungen im Garantierat abgesetzt werden.<sup>297</sup> Ist ein Mitglied bei der Erstellung eines Gutachtens befangen, hat es den Beratungen und der Beschlussfassung fernzubleiben, Art.11 I LCGE. Ein Mitglied ist befangen, wenn es sich bereits vor seiner Tätigkeit im Garantierat mit jetzt zu begutachtenden Themen befasst hat<sup>298</sup> oder bei Angelegenheiten, die im Interesse eines Unternehmens sind, für das ein Mitglied leitend, beratend oder verwaltend tätig war, oder sich ein direktes oder indirektes Interesse des Mitglieds an der zu begutachtenden Angelegenheit feststellen lässt.<sup>299</sup> Die betroffenen Juristen haben den Garantierat auf ihre Befangenheit hinzuweisen, Art. 11 III LCGE.

### **ccc) Die Aufgaben des Garantierates**

Der Garantierat hat zwei Hauptaufgaben. Zum einen die Erstellung von Gutachten zu Gesetzesentwürfen der Regierung oder Entwürfen aus der Mitte des Parlaments, in welchen der Garantierat deren Vereinbarkeit mit der spanischen Verfassung und dem EAC06 prüft. Der Rat wird dazu auf Antrag einer Fraktion, von Abgeordneten, der Regierung oder gegebenenfalls des Ombudsmannes tätig. Zum anderen hat er von Amts wegen eine Stellungnahme bei Klagen oder

---

<sup>294</sup> Art. 7 III LCGE.

<sup>295</sup> Art. 14 LCGE.

<sup>296</sup> Art. 13 I LCGE: „La organización y el funcionamiento del Consejo de Garantías Estatutarias se rigen por su propio reglamento, cuya aprobación corresponde al Consejo, en ejercicio de la autonomía de la que goza.“ Erst am 25. Mai 2010 hat der Garantierat seine eigene Geschäftsordnung verabschiedet. DOGC 5645 (08. Juni 2010), S. 44243.

<sup>297</sup> Art. 10 II LCGE.

<sup>298</sup> Art. 11 I lit. a LCGE. Davon ausgenommen sind Personen, die zuvor an einem Gesetzgebungsverfahren mitgewirkt oder eine wissenschaftliche Stellungnahme zu einer Rechtsfrage verfasst haben, Art. 11 II LCGE.

<sup>299</sup> Art. 11 I LCGE.

Konflikten vor dem Verfassungsgericht abzugeben. Ein Tätigwerden des Garantierates ist in diesem Fall obligatorisch und hängt nicht von einem entsprechenden Antrag ab. In allen Fällen muss er innerhalb von drei Tagen entscheiden, ob er sich mit dem Antrag befasst, Art. 25 I LCGE. Zur Ablehnung des Antrags ist er nur befugt, wenn der Antragsteller nicht antragsberechtigt war oder andere Verfahrensvoraussetzungen fehlen. Rein formelle Mängel dürfen korrigiert werden.<sup>300</sup> Das Gutachten ist grundsätzlich innerhalb eines Monats, bei Zuständigkeitskonflikten innerhalb von zwölf Tagen nach Antragstellung zu erstellen. Für Beratung und Annahme der Gutachten müssen mindestens zwei Drittel der Ratsmitglieder anwesend sein.<sup>301</sup> Die Gutachten sind mit absoluter Mehrheit anzunehmen (Art. 21 II LCGE) und im DOGC und dem BOPC zu veröffentlichen.<sup>302</sup>

Beziehen sich die Gutachten auf die legislative Tätigkeit des Parlaments und der Regierung, unterscheidet Art. 76 EAC06 zwischen nicht-bindenden und bindenden Gutachten. Gutachten, die sich auf Gesetzesentwürfe der Regierung oder des Parlaments beziehen, die die im Statut anerkannten Rechte betreffen, sind verbindlich.<sup>303</sup> Da Art. 76 IV EAC06 ausdrücklich von der Verbindlichkeit dieser Gutachten spricht, ist im Umkehrschluss anzunehmen, dass die anderen Stellungnahmen des Garantierates keine Bindungswirkung entfalten.

### **(1) Der Erlass nicht-bindender Gutachten: der Garantierat als Beratungsorgan**

Die überwiegende Mehrheit der vom Garantierat zu fertigenden Gutachten sind unverbindlich (Art. 76 II EAC06). Der Rat ist in diesen Fällen zu einem Gutachten nur befugt, wenn er dazu beauftragt wird. Er wird nicht von Amts wegen tätig. Beurteilungsgrundlagen sind die spanische Verfassung und das Statut (Art. 76 I EAC06, Art. 2 I LCGE). Integraler Bestandteil der spanischen Verfassung und des Statuts ist auch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts,

---

<sup>300</sup> Art. 25 II LCGE.

<sup>301</sup> Art. 21 I LCGE.

<sup>302</sup> Art. 22 II, III LCGE.

<sup>303</sup> Art. 76 IV EAC06: „Los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias tienen carácter vinculante con relación a los proyectos de ley y las proposiciones de ley del Parlamento que desarrollen o afecten a derechos reconocidos por el presente Estatuto.“

die der Garantierat zu beachten hat.<sup>304</sup> Im Folgenden werden die Fälle und das jeweilige Verfahren dargelegt, in welchen der Garantierat lediglich beratend tätig wird.

**(a) Prüfung der Gesetzesentwürfe  
der Regierung und des Parlaments**

Bereits aus EAC79<sup>305</sup> und dem Gesetz 1/1981<sup>306</sup> bekannt ist die Begutachtung der Gesetzesentwürfe der Regierung und des Parlaments, die diesem zur Debatte und Verabschiedung vorliegen, auf deren Vereinbarkeit mit dem Statut oder der spanischen Verfassung<sup>307</sup>. Antragsberechtigt sind zwei Parlamentsfraktionen, ein Zehntel der Abgeordneten oder die Regierung der Generalidad (Art. 23 lit. b LCGE.). Der Antrag ist innerhalb von drei Tagen nach Veröffentlichung des Gesetzesentwurfs im BOPC zu stellen, muss begründet sein und unter Angabe der verletzten Verfassungs- und Statutnormen die Vorschriften, Sondervoten und Novellierungen nennen, die Zweifel an der Statut- und Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs hervorrufen.<sup>308</sup> Anträge der Fraktionen und der Abgeordneten sind zunächst dem Parlamentspräsidium zuzuleiten, das innerhalb von zwei Tagen über ihre Zulässigkeit entscheidet. Ist der Antrag zulässig, wird er anschließend an den Garantierat weitergeleitet (Art. 26 I LCGE). Bereits als problematisch erwies sich, dass das Gesetz 2/2009 kein Prüfungsverfahren vorsieht, wenn ein Gesetz in einmaliger Lesung beschlossen wird. Als im Mai 2009 ein Zehntel der Abgeordneten einen Antrag beim Parlamentsprä-

---

<sup>304</sup> *Vintró Castells*, La incidència dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries en l'exercici de la funció legislativa del Parlament, *Activitat parlamentària*, 18/2009, 26 (27).

<sup>305</sup> Art. 41 I EAC79: „Sin perjuicio de lo que dispone el apartado 1 del artículo anterior, una ley de Cataluña creará y regulará el funcionamiento de un organismo de carácter consultivo que dictaminará, en los casos que la misma ley determinará, sobre la adecuación al presente Estatuto de los proyectos o proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento de Cataluña.“

<sup>306</sup> Art. 8 Gesetz 1/1981: „El Consejo Consultivo de la Generalidad dictaminará en los siguientes casos: Primero: Sobre la adecuación al Estatuto de Cataluña de todos los proyectos y proposiciones de Ley sometidos a debate y aprobación por el Parlamento de Cataluña [...].“

<sup>307</sup> Art. 76 II lit. b Alt. 1 EAC06 (Art. 16 I lit. b LCGE).

<sup>308</sup> Art. 24 II, 26 I LCGE.



sidium einreichte<sup>309</sup>, der an den CC<sup>310</sup> weitergeleitet werden sollte, lehnte das Präsidium die Weiterleitung mit der Begründung ab, dass das geltende Recht kein Verfahren und keine Bedingungen vorsieht, um Gesetzesentwürfe, die nach erster Lesung beschlossen werden, zu überprüfen.<sup>311</sup> Die Überprüfbarkeit eines Gesetzes auf dessen Statut- und Verfassungskonformität kann jedoch nicht von dem jeweiligen Gesetzgebungsverfahren abhängen, sondern sollte in jedem Fall möglich sein. Damals wurde der Handlungsspielraum des Präsidiums deutlich, da es die Anträge der Abgeordneten filtern kann.<sup>312</sup>

Die Regierung wendet sich mit ihrer Petition direkt an den Garantierat und setzt den Parlamentspräsidenten davon in Kenntnis (Art. 26 II LCGE). Um das Gesetzgebungsverfahren nicht zu verzögern, muss der Garantierat seine Stellungnahme innerhalb eines Monats erarbeiten. Währenddessen ruht das Gesetzgebungsverfahren. Wird das Gutachten nicht fristgemäß erstellt, wird das Verfahren ohne die Stellungnahme fortgesetzt.<sup>313</sup> Das fertige Gutachten leitet der Garantierat dem Präsidenten des Parlaments zu, der dieses im BOPC veröffentlicht.<sup>314</sup> Anschließend haben die Abgeordneten und die Fraktionen die Möglichkeit, den Schlussfolgerungen des Garantierates entsprechend, Änderungsvorschläge auszuarbeiten. Die Änderungen können sich nur auf Normen beziehen, die Gegenstand des Gutachtens waren (Art. 111 II RPC). Hielt der Rat das Gesetzesvorhaben insgesamt für verfassungswidrig, kann er die Rücknahme des Entwurfs vorschlagen. Abschließend hat das Parlamentsplenum über die Änderungen zu entscheiden (Art. 111 VI RPC).

Bei der Prüfung von Gesetzesentwürfen vor deren Annahme im Parlament ist der Einfluss des Garantierates auf den Gesetzgebungsprozess beratend ge-

---

<sup>309</sup> Die Abgeordneten wollten mit diesem Antrag erreichen, dass der Gesetzesentwurf zur Modifikation des Llei 14/2008 (05. November 2008) de l'Oficina Antifrau de Catalunya, auf dessen Vereinbarkeit mit dem Statut überprüft wird.

<sup>310</sup> Zu diesem Zeitpunkt hatte die erste Ernennung der Mitglieder des Garantierates noch nicht stattgefunden (zweite Übergangsbestimmung LCGE). Bis zur Schaffung des Garantierates führte der CC weiterhin die Aufgaben aus, erste Übergangsbestimmung LCGE.

<sup>311</sup> BOPC 462 (07. Mai 2009), S. 5f.

<sup>312</sup> *Vintró Castells*, La incidència dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries en l'exercici de la funció legislativa del Parlament, *Activitat parlamentària*, 18/2009, 26 (31f.).

<sup>313</sup> Art. 26 III, IV LCGE.

<sup>314</sup> Art. 111 I RPC.

blieben. Mangels Bindungswirkung der Gutachten wird das Parlament lediglich dazu verpflichtet, das Gutachten an die Regierung und die Fraktionen weiterzuleiten, es im BOPC zu veröffentlichen und einen Zeitraum für die Erarbeitung von Änderungsvorschlägen festzusetzen. Das Parlament entscheidet völlig frei, ob es diese ganz, teilweise oder gar nicht annehmen möchte.<sup>315</sup> Dennoch haben die Gutachten politische Bedeutung<sup>316</sup>, da sie zu einem Zeitpunkt erstellt werden, zu dem die Gesetzgebungsausschüsse ihre Arbeit bereits abgeschlossen haben, die endgültige Annahme des Entwurfs durch das Parlament jedoch noch aussteht. Zudem kompensieren die Gutachten die ausschließliche Zuständigkeit des Verfassungsgerichts zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit autonomer Gesetze. Die autonomen Regierungen und Parlamente haben keine Möglichkeit, ihre eigenen Gesetze zu prüfen (Art. 32 LOTC<sup>317</sup>).

**(b) Prüfung von Gesetzesentwürfen  
zur Reform des Autonomiestatuts**

Eine weitere Art nicht-bindender Gutachten verfasst der Garantierat zu Gesetzesentwürfen der Regierung oder aus der Mitte des Parlaments zur Reform des Autonomiestatuts.<sup>318</sup> Prüfungsmaßstab ist dabei nur die spanische Verfassung. Diese Kompetenz fand sich bisher weder ausdrücklich im EAC79 noch im Gesetz 1/1981, lässt sich aber aus der Kompetenz des Rates zur Prüfung von Gesetzesentwürfen auf deren Vereinbarkeit mit dem Statut und der spanischen Verfassung ableiten.<sup>319</sup> Antragsberechtigt sind auch hier zwei Fraktionen, ein Zehntel der Abgeordneten und die Regierung, wobei sich nur die Regierung direkt an den Garantierat wenden kann.<sup>320</sup> Betrifft das Reformvorhaben die im Statut enthaltenen Rechte, kann zudem der Ombudsmann über Art. 78 III EAC06, Art. 23 lit. a, 26 II LCGE direkt beim Garantierat einen Antrag auf Prüfung

<sup>315</sup> Vgl. *Vintró Castells*, La incidència dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries en l'exercici de la funció legislativa del Parlament, *Activitat parlamentària*, 18/2009, 26 (33).

<sup>316</sup> Ders., *Activitat parlamentària*, 18/2009, 26 (30).

<sup>317</sup> Ley Orgánica 2/1979 (03. Oktober 1979) del Tribunal Constitucional (LOTC).

<sup>318</sup> Art. 76 II lit. a EAC06, Art. 16 I lit. a LCGE.

<sup>319</sup> *Consell Consultiu*, Dictamen Nr. 269 vom 01.09.2005, Sondervoten, S. 9-336 oder BOPC Nr. 217 (06. September 2005).

<sup>320</sup> Art. 23 lit. a, Art. 26 I, II LCGE.

der Verfassungsmäßigkeit einreichen. Obwohl sich die Reformentwürfe auf die im Statut enthaltenen Rechte beziehen können, reicht dies nicht aus, um die in Art. 76 IV EAC06 verankerte Bindungswirkung auszulösen. Der Gesetzgeber ist nur an solche Gutachten gebunden, die zu Gesetzesentwürfen Stellung nehmen, die unmittelbar die Statutrechte betreffen oder diese entfalten. Mit anderen Worten: Gegenstand des Gesetzentwurfs müssen die Rechte selbst sein.<sup>321</sup>

**(c) Begutachtung von Gesetzesdekreten, *Verordnungen*  
mit *Gesetzeskraft* und Gesetzesentwürfen sowie  
Entwürfen der Regierung zu *Verordnungen mit Gesetzeskraft***

Tatsächlich neu sind die drei letzten Fälle, die Art. 76 II EAC06 im Rahmen der nicht-bindenden Gutachten aufführt.<sup>322</sup> Art. 76 II lit. b Alt. 2 EAC06, Art. 16 I lit. c LCGE ermöglicht die Begutachtung von Gesetzesdekreten.<sup>323</sup> Da diese innerhalb von 30 Tagen vom katalanischen Parlament ausdrücklich gebilligt werden müssen<sup>324</sup>, verkürzt sich die Begutachtungszeit des Garantierates auf zwölf Tage (Art. 27 III LCGE). Die Antragsberechtigten entsprechen den bei Art. 76 II lit. a, b Alt. 1 EAC06 genannten. Ausgenommen ist die Regierung, da sie als Urheberin des Dekrets nicht an dessen Verfassungs- und Statutmäßigkeit zweifeln sollte.<sup>325</sup> Bei den Gesetzesdekreten befasst sich der Garantierat,

---

<sup>321</sup> Ausführlich zu dieser Unterscheidung auch: *Vintró Castells*, La incidència dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries en l'exercici de la funció legislativa del Parlament, *Activitat parlamentària*, 18/2009, 26 (34).

<sup>322</sup> Eine weitere, aber nur zeitlich begrenzte, neue Kompetenz enthält die erste Übergangsbestimmung Abs. 2 EAC06. Innerhalb der ersten zwei Jahre nach Inkrafttreten des Statuts konnte der Garantierat bereits bestehende Gesetze prüfen, nicht wie gewöhnlich nur Entwürfe. Fraktionen, Parlamentsmitglieder, Regierungen und Ombudsmann konnten beim Garantierat ein Gutachten beantragen, in dem er die „Vereinbarkeit der Parlamentsgesetze und der von der Regierung erlassenen Normen mit Gesetzesrang mit dem Autonomiestatut“ bewertet. Die Stellungnahmen des Garantierates dienten in diesen Fällen aber eher der Erarbeitung einer gesetzmäßigen Normative für die Zukunft als einer Kontrolle bestehender Gesetze. *Jover Presa*, *Función consultiva y función de control: la posición institucional del Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalitat de Catalunya*, *Revista Española de la Función Consultiva*, 7/2007, 77 (80).

<sup>323</sup> Siehe Fn. 40.

<sup>324</sup> Art. 64 I, II EAC06.

<sup>325</sup> Art. 23 lit. c LCGE. Vgl. *Vintró Castells*, La incidència dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries en l'exercici de la funció legislativa del Parlament, *Activitat parlamentària*, 18/2009, 26 (35).

im Unterschied zu den vorherigen Fällen, mit einer tatsächlich bestehenden katalanischen Norm und nicht nur mit einem Gesetzesentwurf. Dennoch wird das Monopol des Verfassungsgerichts zur Überprüfung autonomer Gesetze nicht in Frage gestellt, da das Dekret vor Billigung durch das Parlament nur provisorisch erlassen und somit kein endgültiges autonomes Gesetz ist. Das provisorische Dekret ist noch nicht Teil der Rechtsordnung.<sup>326</sup> Zwar enthält das Gutachten des Garantierates rechtliche Kriterien, die vom Parlament bei seiner Entscheidung über die Annahme des Dekrets berücksichtigt werden können, der Text des Rates ist aber nicht bindend. Dies gilt auch, wenn das Dekret die im Statut enthaltenen Rechte betrifft, da Art. 76 IV EAC06 nur für Gesetzesentwürfe gilt.

Von den Gesetzesdekreten zu unterscheiden sind die *Verordnungen mit Gesetzeskraft*<sup>327</sup>. Dabei delegiert das Parlament seine Gesetzgebungsbefugnis in einem konkreten Fall per Gesetz an die Regierung (Art. 63 I 1, 2, II EAC06). Obwohl *Verordnungen mit Gesetzeskraft* bereits durch das EAC79 bekannt waren, wurde dem CC keine ausdrückliche Kompetenz zur Prüfung derer Statut- und Verfassungsmäßigkeit zugewiesen. Der Garantierat hingegen kann gem. Art. 76 II lit. c EAC06, Art. 16 I lit. d LCGE zur Verfassungs- und Statutmäßigkeit der Entwürfe der *Verordnungen mit Gesetzeskraft*, die die Regierung ausgearbeitet hat, Stellung nehmen, wenn in dem Gesetz, das die Gesetzgebungsbefugnis delegiert, eine zusätzliche Kontrolle der delegierten Gesetzgebung durch das Parlament vorgesehen ist und die Kontrolle vor Veröffentlichung des Entwurfs im DOGC erfolgt.<sup>328</sup> Das entsprechende Kontrollverfahren regelt die Geschäftsordnung des Parlaments<sup>329</sup> in Art. 137 RPC. Sieht das Delegationsgesetz eine zusätzliche Prüfung durch das Parlament vor, muss die Regierung den von ihr erarbeiteten Entwurfstext dem Parlament noch vor dessen Veröffentlichung im DOGC zuleiten.<sup>330</sup> Das Parlament veröffentlicht daraufhin den

---

<sup>326</sup> *Vintró Castells*, La incidència dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries en l'exercici de la funció legislativa del Parlament, *Activitat parlamentària*, 18/2009, 26 (35).

<sup>327</sup> Diese sog. „decretos legislativos“ sind vom „decreto ley“ abzugrenzen.

<sup>328</sup> Art. 16 I lit. d LCGE: „[...] en los supuestos en los que la ley de delegación establezca que el Parlamento debe efectuar el control adicional de la legislación delegada y antes de que se publiquen en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.“

<sup>329</sup> Art. 63 IV 1 EAC06.

<sup>330</sup> Art. 137 I RPC.

Text im BOPC.<sup>331</sup> Innerhalb von 15 Tagen können die Fraktionen und Parlamentsmitglieder Einwände vorbringen, die einen Monat im Plenum des Parlaments diskutiert werden. Innerhalb von drei Tagen nach der Veröffentlichung des Entwurfes im BOPC können zwei Fraktionen, ein Zehntel der Abgeordneten und, falls Rechte betroffen sind, auch der Ombudsmann beantragen, die Statut- und Verfassungsmäßigkeit zu prüfen.<sup>332</sup> Während der Garantierat sein Gutachten erarbeitet, ist die 15-Tagesfrist, in der Einwände und Änderungsvorschläge vorgebracht werden müssen, gehemmt.<sup>333</sup> Sieht das Parlament keinen Änderungsbedarf, hat die Regierung die delegierte Gesetzgebungsbefugnis korrekt ausgeübt.<sup>334</sup> Nimmt das Parlament Änderungen vor und stützt es diese auf Erwägungen des Garantierates, ist die Regierung daran gebunden<sup>335</sup>. Sie darf die Verordnung erst im DOGC publizieren, wenn die Änderungen eingearbeitet wurden.<sup>336</sup> Obwohl der Garantierat nur beratend tätig geworden ist, wirkt das Gutachten indirekt verbindlich.

Der letzte Fall nicht-bindender Gutachten bezieht sich auf Gesetzesentwürfe der Regierung oder des Parlaments sowie Entwürfe der Regierung zu *Verordnungen mit Gesetzeskraft*, die sich mit der lokalen Selbstverwaltung befassen. Ziel des Art. 76 II lit. d EAC06 (Art. 16 I lit. e LCGE), der eine zusätzliche Erweiterung der Kompetenzen des Garantierates darstellt, ist es, die im Statut garantierte lokale Selbstverwaltung vor Verletzungen durch Gesetzesvorhaben der Generalidad zu schützen. Betrifft der Gesetzesentwurf oder die *Verordnung mit Gesetzeskraft* nur eine einzige Gemeinde oder eine einzige Region, ist diese antragsbefugt. Sind hingegen mehrere Gemeinden oder Regionen betroffen, ist entweder der Rat der lokalen Regierungen, *Consejo de Gobiernos Locales*,

---

<sup>331</sup> Art. 137 II RPC.

<sup>332</sup> Art. 23 lit. d, Art. 28 LCGE. Dabei haben die Fraktionen und die Abgeordneten ihren Antrag beim Parlamentspräsidium einzureichen, der über dessen Weiterleitung innerhalb von zwei Tagen entscheidet, wohingegen sich der Ombudsmann direkt an den Garantierat wenden kann. (Art. 28 I, II LCGE). Der Regierung als Verfasserin der Verordnung bleibt ein Antragsrecht verwehrt.

<sup>333</sup> Art. 28 IV LCGE.

<sup>334</sup> Art. 137 V RPC.

<sup>335</sup> Dazu: *Vintró Castells*, La incidència dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries en l'exercici de la funció legislativa del Parlament, *Activitat parlamentària*, 18/2009, 26 (36).

<sup>336</sup> Art. 137 VI RPC.

antragsbefugt oder der Antrag muss von einem Viertel der Gemeinden oder Regionen, die ein Viertel der Bevölkerung der betroffenen Gebiete ausmachen, unterstützt werden.<sup>337</sup> Da es sich somit auf lokaler Ebene schwieriger gestaltet, einen Antrag zu stellen, räumt Art. 29 LCGE den Gemeinden, Regionen und dem Rat der lokalen Regierungen eine verlängerte Antragsfrist von sieben Tagen ein.<sup>338</sup> Während des einmonatigen Prüfungszeitraums des Garantierates ruht das Gesetzgebungsverfahren.<sup>339</sup> Obwohl die lokale Autonomie auch durch Gesetzesdekrete beschränkt werden kann, haben die Gemeinden und Regionen keine Möglichkeit, sich dagegen zu wehren. Ein Grund hierfür ist, dass die 30-tägige Frist, in der das Parlament das provisorische Dekret annehmen muss, für ein Antragsverfahren auf lokaler Ebene zu kurz ist. Allerdings sollte dies dennoch kein Hindernis sein, ein Vorgehen der Gemeinden und Regionen gegen Gesetzesdekretsentwürfe zu unterbinden.<sup>340</sup>

#### **(d) Zwischenergebnis**

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Befugnisse des Garantierates im Bereich der nicht-bindenden Gutachten durch das EAC06 erheblich erweitert wurden. Dennoch wurden die bereits bekannten Grundprinzipien – ex ante, fakultativ, beratend und unverbindlich – nicht geändert.

### **(2) Die Erstellung bindender Gutachten des Garantierates: Auswirkungen auf die Gesetzgebung**

Die größte Veränderung brachte die Einführung rechtlich verbindlicher Gutachten. Bereits die Umbenennung des Beratenden Beirates (CC) in Garantierat deutet die Abkehr von einer rein beratenden Funktion an. Gem. Art. 76 IV EAC06 haben die Gutachten des Garantierates, die sich auf Gesetzesentwür-

---

<sup>337</sup> Art. 23 lit. e LCGE.

<sup>338</sup> Art. 29 I bis III LCGE sehen vor, dass der Antrag innerhalb von sieben Tagen nach Veröffentlichung des Gesetzesentwurfs oder der *Verordnung mit Gesetzeskraft* im BOPC direkt beim Garantierat zu stellen ist. Zeitgleich ist dem Präsidenten des Parlaments mitzuteilen, dass ein Antrag gestellt wurde.

<sup>339</sup> Art. 29 V, VI LCGE.

<sup>340</sup> *Vintró Castells*, La incidència dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries en l'exercici de la funció legislativa del Parlament, *Activitat parlamentària*, 18/2009, 26 (38).

fe der Regierung oder des Parlaments beziehen, Bindungswirkung, wenn die legislativen Vorhaben dieser Organe die im Statut enthaltenen Rechte „entfalten oder betreffen“.<sup>341</sup> Art. 76 IV EAC06 wirkt dabei als Konkretisierung des in Art. 38 I EAC06 allgemeinen Auftrags des Garantierates, die im Statut enthaltenen Rechte zu schützen.<sup>342</sup> Die Einführung der bindenden Stellungnahmen basiert auf der Annahme, dass die Verankerung eines Rechtekatalogs im Statut und der Schutz dieser Rechte, einer internen Kontrolle bedarf.<sup>343</sup> Die Bindungswirkung der Gutachten ist auf Gesetzesentwürfe beschränkt, die die im Statut enthaltenen Rechte unmittelbar betreffen. Andere Regelungsbereiche sind von der Prüfung genauso ausgeschlossen wie Gesetzesdekretentwürfe, *Verordnungen mit Gesetzeskraft* und Entwürfe zur Reform des Autonomiestatuts, selbst wenn dadurch Rechte berührt werden. Eine weitere Einschränkung ergibt sich, weil der Garantierat eine solche Stellungnahme nur dann abgeben darf, wenn er dazu beauftragt wurde, d.h. ein Handeln von Amts wegen scheidet aus. Da Art. 76 IV EAC06 nicht nur Art. 38 I EAC06 konkretisiert, sondern zugleich Art. 76 II lit. b Alt. 1 EAC06 spezifiziert, gilt hinsichtlich der Antragsberechtigten und des Verfahrens das bereits zu Art. 76 II lit. b Alt. 1 EAC06, Art. 16 I lit. b LCGE Gesagte.<sup>344</sup> Allerdings wird der Kreis der Antragsberechtigten um den Ombudsmann erweitert<sup>345</sup>, da Gesetzesentwürfe, die Statutrechte entfalten und betreffen, begutachtet werden. In den Anträgen ist zu begründen, warum ein bindendes Gutachten erforderlich ist.<sup>346</sup>

In der Stellungnahme hat der Garantierat die Vorschriften oder die Teile bestimmter Vorschriften der Gesetzesentwürfe ausdrücklich zu bezeichnen, die er für mit dem Statut unvereinbar hält (Art. 18 II LCGE). Die Bindungswirkung

---

<sup>341</sup> Art. 76 IV EAC06: „Los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias tienen carácter vinculante con relación a los proyectos de ley y las proposiciones de ley del Parlamento que desarrollen o afecten a derechos reconocidos por el presente Estatuto.“

<sup>342</sup> Vgl. *Vintró Castells*, La incidència dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries en l'exercici de la funció legislativa del Parlament, *Activitat parlamentària* 18/2009, 26 (38).

<sup>343</sup> *Tornos Mas*, El papel de los consejos consultivos en la tramitación y aprobación de las normas con fuerza de ley, *Revista Española de la Función Consultiva*, 4/2005, 105 (122).

<sup>344</sup> Antragsberechtigt sind gem. Art. 23 lit. b LCGE zwei Parlamentsfraktionen, ein Zehntel der Abgeordneten und die Regierung.

<sup>345</sup> Art. 78 III EAC06, Art. 23 lit. b LCGE.

<sup>346</sup> Art. 24 II 2 LCGE.

ist auf die Normen des Gesetzesentwurfs beschränkt, die die Statutrechte betreffen. Das Gutachten hat sich auf den Widerspruch zwischen den Statutrechten und den Normen des Gesetzesentwurfs zu stützen.<sup>347</sup> Greift der Garantierat bestimmte Regelungen des Entwurfs an, kann das Parlament den Gesetzgebungsprozess nicht fortsetzen, ohne darauf zu reagieren. Das Parlament kann zum einen die problematischen Vorschriften vollständig streichen und den Gesetzestext ohne sie verabschieden, zum anderen kann es den Text entsprechend ändern (Art. 18 III LCGE). Die bindenden Gutachten beschränken somit den Willen des parlamentarischen Gesetzgebers. Anders als der CC ist der Garantierat des Autonomiestatuts nicht mehr nur beratend tätig, sondern kann in bestimmten Fällen dem legislativen Willen des Parlaments Grenzen setzen.

### (3) Der Garantierat als Vorinstanz des Verfassungsgerichts

Eine völlig andere Aufgabe kommt dem Garantierat als Vorinstanz des spanischen Verfassungsgerichts zu. Bevor das Parlament oder die Regierung Normenkontrollklage einlegen, einen Zuständigkeitskonflikt austragen oder die lokale Selbstverwaltung verteidigen kann, muss der Garantierat dazu Stellung nehmen. Diese Gutachten sind obligatorisch, im Gegensatz zu den fakultativen Stellungnahmen gem. Art. 76 II EAC06.<sup>348</sup> Bereits das EAC79 sah für den Fall, dass die Regierung oder das Parlament eine Normenkontrollklage gegen ein staatliches Gesetz einreichen will, die vorherige Stellungnahme des CC vor.<sup>349</sup> Im Jahr 1999 wurde diese Kompetenz des CC auf Fälle ausgeweitet, die die Verteidigung der lokalen Selbstverwaltung beinhalteten.<sup>350</sup> Das EAC06 erweiterte die Stellungnahmebefugnis des Garantierates erneut. In Zukunft hat er auch bei einem Zuständigkeitskonflikt, der durch das Verfassungsgericht geklärt werden muss, ein Gutachten zu verfassen (Art. 76 III EAC06, Art. 16 II LCGE).

---

<sup>347</sup> *Vintró Castells*, La incidència dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries en l'exercici de la funció legislativa del Parlament, *Activitat parlamentària*, 18/2009, 26 (39f.).

<sup>348</sup> Art. 76 III EAC06: „Der Garantierat des Autonomiestatuts hat die Stellungnahme [...] abzugeben [...]“. Ebenso Art. 17 II LCGE: „La solitud de un dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias es preceptiva únicamente en los supuestos que establece el artículo 16.2.“

<sup>349</sup> Art. 41 S. 2 EAC79, Art. 8 Alt. 2 Gesetz 1/1981.

<sup>350</sup> Art. 8 Alt. 3 Gesetz 1/1981 geändert durch Gesetz 4/1999 (12. Juli 1999).



Diese Gutachten haben keine Bindungswirkung.<sup>351</sup> Schlägt der Garantierat die Erhebung einer Klage vor, besteht rechtlich keine Pflicht, diese tatsächlich zu erheben. Wer im konkreten Fall antragsberechtigt ist, hängt von dem jeweiligen Rechtsmittel ab, das vor dem Verfassungsgericht eingelegt werden soll. Bei der Normenkontrolle können zwei Fraktionen, ein Zehntel der Abgeordneten und die Regierung ein Gutachten beantragen (Art. 23 lit. f LCGE). Während der Antrag der Regierung an keine bestimmte Frist gebunden ist, haben die Fraktionen und Abgeordneten ihren Antrag innerhalb von 30 Tagen nach Veröffentlichung des Gesetzes, gegen das vorgegangen werden soll, dem Parlamentspräsidium zuzuleiten. Das Präsidium entscheidet über die Weiterleitung des Antrags an den Garantierat.<sup>352</sup> Er hat innerhalb eines Monats ein Gutachten zu verfassen, Art. 30 II, 31 I LCGE. Einzige zeitliche Grenze für den Antrag der Regierung ist das Ende der Frist zur Einreichung der Normenkontrollklage. Diese beläuft sich auf drei Monate ab Veröffentlichung des Gesetzes.<sup>353</sup> Da der Garantierat für seine Stellungnahme einen Monat Zeit hat (Art. 31 I LCGE), muss die Regierung ihren Antrag innerhalb der ersten beiden Monate nach Veröffentlichung des Gesetzes stellen. Sollten sich die Regierung der Generalidad und die Staatsregierung auf Verhandlungen über das staatliche Gesetz einlassen, verlängert sich die Beschwerdefrist auf neun Monate<sup>354</sup>, d.h. die autonome Regierung kann innerhalb der ersten acht Monate nach Veröffentlichung des Gesetzes ein Gutachten des Garantierates beantragen.<sup>355</sup>

Im Falle eines Zuständigkeitskonfliktes ist ausschließlich die Regierung antragsbefugt (Art. 23 lit. g LCGE). Zwar existiert keine Antragsfrist. Der Begutachtungszeitraum des Garantierates ist jedoch auf zwölf Tage reduziert<sup>356</sup>,

---

<sup>351</sup> Umkehrschluss aus Wortlaut des Art. 76 IV EAC06. Eine Bindungswirkung wäre zudem verfassungsrechtlich bedenklich, da sich dann das Verfassungsgericht nach den Gutachten des Garantierates richten müsste. Das Verfassungsgericht ist aber allein an die spanische Verfassung und das LOTC gebunden. Dazu auch *González Beilfuss*, El paper del Consell de Garanties Estatutàries en els recursos i conflictes que s'hagin d'interposar davant el Tribunal Constitucional, *Activitat parlamentària*, 18/2009, 42 (46).

<sup>352</sup> Art. 30 I LCGE.

<sup>353</sup> Art. 33 I LOTC.

<sup>354</sup> Art. 33 II LOTC.

<sup>355</sup> Vgl. *González Beilfuss*, El paper del Consell de Garanties Estatutàries en els recursos i conflictes que s'hagin d'interposar davant el Tribunal Constitucional, *Activitat parlamentària*, 18/2009, 42 (44).

<sup>356</sup> Art. 31 II LCGE.

da ein Zuständigkeitskonflikt dem Verfassungsgericht innerhalb eines Monats vorzulegen ist.<sup>357</sup> Geht es um die Verteidigung der lokalen Selbstverwaltung, können Gemeinden und Provinzen unter bestimmten Voraussetzungen<sup>358</sup> eine Stellungnahme des Garantierates verlangen (Art. 23 lit. h LCGE). Der Antrag ist innerhalb der ersten drei Monate nach Veröffentlichung des Gesetzes, das sich auf die lokale Selbstverwaltung auswirkt, zu stellen.<sup>359</sup>

#### **ddd) Ergebnis**

Durch die Einführung rechtlich verbindlicher Gutachten verliert der Garantierat seinen Status als rein beratendes Organ. Zwar wurde seine Bedeutung auch im Bereich der nicht-bindenden Gutachten durch Ausweitung der Kompetenzen gestärkt. Entscheidend ist aber die Möglichkeit des Garantierates, auf Antrag Gutachten zu erstellen, die Bindungswirkung haben. Auf die Rechtsnatur dieser Gutachten und ihre Vereinbarkeit mit der spanischen Verfassung wird noch einzugehen sein.

---

<sup>357</sup> *González Beilfuss*, El paper del Consell de Garanties Estatutàries en els recursos i conflictes que s'hagin d'interposar davant el Tribunal Constitucional, *Activitat parlamentària*, 18/2009, 42 (44).

<sup>358</sup> Art. 75 ter I LOTC: „Están legitimados para plantear estos conflictos: a. El municipio o provincia que sea destinatario único de la ley.  
b. Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente.  
c. Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial.“

<sup>359</sup> Art. 75 quater I LOTC.

e) **Die Rolle des Ombudsmannes von Katalonien**

aa) **Das Tätigkeitsfeld des katalanischen Ombudsmannes**

Der Ombudsmann von Katalonien<sup>360</sup> tauchte bereits im Statuttext von 1979 auf. Art. 35 EAC79 sah einen Ombudsmann vor, der dem staatlichen sehr ähnlich war. Vom katalanischen Parlament ernannt, überwachte er das Verwaltungshandeln der katalanischen Regierung, um die Rechte und Freiheiten der Bürger zu verteidigen. Der katalanische Ombudsmann verteidigt als Institution die Rechte und Freiheiten der Bürger. Diskutiert wird, über wie viele selbstständige Kompetenzen der Ombudsmann dabei verfügt. So wird vertreten, dass der Ombudsmann zum einen die Verwaltung der Generalidad kontrolliert, zum anderen die Rechte der Bürger verteidigt und schützt. Die Überwachung der Verwaltung verliert den rein instrumentellen Charakter und wird zu einer eigenständigen Befugnis.<sup>361</sup> Gestützt wird diese Ansicht durch Art. 9 I Organgesetz 3/1981<sup>362</sup>, der die Überwachung der Handlungen der öffentlichen Verwaltung als eigene Befugnis regelt. Eine andere Ansicht versteht das eine als Mittel zum Zweck für das andere, d.h. die Überwachung der Verwaltung dient dem Schutz und der Verteidigung der bürgerlichen Rechte. Die letztgenannte Ansicht ist überzeugender. Sowohl aus dem Wortlaut des Statuts („[...] zu diesem Zweck überprüft er die Handlungen der Verwaltung [...]“, Art. 78 I 2 EAC06) als auch der spanischen Verfassung („Zur Erfüllung seiner Aufgaben kann er die Tätigkeit der Verwaltung überwachen [...]“, Art. 54 Satz 2 CE) ergibt sich, dass die Kontrolle des Verwaltungshandelns das Mittel ist, um den Zweck – Schutz der Rechte – zu erfüllen.

Der Ombudsmann wird auf Antrag (Art. 27 Gesetz 24/2009<sup>363</sup>) oder von

---

<sup>360</sup> Der Ursprung des Ombudsmannes liegt in der schwedischen Verfassung von 1809. Der Ombudsmann war damit betraut, die Tätigkeit der Verwaltung zu überwachen, wodurch die bis dahin vorherrschenden parlamentarischen und juristischen Kontrollsysteme erweitert wurden. Seit dem Zweiten Weltkrieg verteidigt der Ombudsmann die Rechte der Bürger in Spanien. *Ridao*, *Curs de dret públic de Catalunya*, S. 217.

<sup>361</sup> *Álvarez Conde*, *Curso de Derecho Constitucional*, Bd. 1, S. 628.

<sup>362</sup> Ley Orgánica 3/1981 (06. April 1981) del Defensor del Pueblo.

<sup>363</sup> Ley 24/2009 (23. Dezember 2009) del Síndic de Greuges, nachstehend: „Gesetz 24/2009“. Mit diesem Gesetz übte das katalanische Parlament den Vorbehalt gem. Art. 79 III EAC06 aus und regelte Organisation und Verfahrensweise des Ombudsmannes. Gleichzeitig wurde dadurch das bisherige Gesetz 14/1984 (20. März 1984), geändert

Amts wegen (Art. 41 Gesetz 24/2009) tätig. Er ist eine Institution, die die normative Tätigkeit des Gesetzgebers rechtlich bindend kontrollieren und folglich die Gesetzgebung blockieren kann.<sup>364</sup> Die rechtliche Verbindlichkeit leitet sich aus Art. 78 III a.E. i.V.m. Art. 76 IV EAC06 ab. Stellungnahmen des Garantierates sind verbindlich, wenn durch die Gesetzesentwürfe der Regierung oder aus der Mitte des Parlaments die im Autonomiestatut enthaltenen Rechte betroffen sind. Genau auf diesen Fall, d.h. wenn die Rechte betroffen sind, bezieht sich die Kontrollbefugnis des Ombudsmannes hinsichtlich der Gesetzgebung. In den übrigen Fällen ist er nur zur Überprüfung der Handlungen der Verwaltung der Generalidad befugt (Art. 78 I 1 EAC06). Allerdings ist er nicht dazu berechtigt, Verwaltungsakte oder verwaltungsrechtliche Verfügungen zu modifizieren oder aufzuheben, sondern er kann nur die Überarbeitung der entsprechenden Akte und Verfügungen unverbindlich vorschlagen.<sup>365</sup>

#### **bb) Die Unabhängigkeit des Ombudsmannes**

Bei der Erfüllung seiner Aufgaben handelt der Ombudsmann unparteiisch und unabhängig. Er genießt Immunität bei Aussagen während der Wahrnehmung seiner Aufgaben und kann nur aufgrund gesetzlich festgelegter Tatbestände<sup>366</sup> abgesetzt werden (Art. 79 I, II EAC06). Um die Unabhängigkeit des Ombudsmannes zu gewährleisten, zählt Art. 7 I Gesetz 24/2009 Tätigkeiten auf, die mit dem Amt des Ombudsmannes unvereinbar sind.<sup>367</sup> Dennoch ist fraglich, ob der Ombudsmann in vollem Umfang unabhängig handeln kann, da er einerseits vom Parlament mit Drei-Fünftel-Mehrheit gewählt wird (Art. 79 I EAC06)<sup>368</sup>

---

durch Gesetz 12/1989 (14. Dezember 1989), abgelöst.

<sup>364</sup> *Ruiz-Rico Ruiz*, Los defensores del pueblo autonómicos tras la reforma de los estatutos de autonomía, REAF, 6/2008, 365 (375).

<sup>365</sup> Daher erhielt der Ombudsmann die Bezeichnung „Magistratura de persuasió“. *Ridao*, Curs de dret públic de Catalunya, S. 221.

<sup>366</sup> Vgl. Art. 14 Gesetz 24/2009.

<sup>367</sup> Das Amt des Ombudsmannes ist beispielsweise unvereinbar mit der Ausübung eines repräsentativen Amtes, der Mitwirkung in politischen Parteien oder Gewerkschaften, der Ausübung eines politischen Amtes, der Mitgliedschaft im Garantierat oder dem Verfassungsgericht usw.

<sup>368</sup> Die Kandidaten werden von den Parlamentsfraktionen vorgeschlagen (Art. 8 I lit. a Gesetz 24/2009) und schließlich vom Plenum für neun Jahre (Art. 10 Gesetz 24/2009) gewählt. Sollte der Kandidat nicht die erforderliche Mehrheit erhalten, sind innerhalb eines Monats weitere Kandidaten vorzuschlagen und das Verfahren zu wiederholen

und er andererseits dazu befugt ist, die Gesetzesentwürfe aus der Mitte des Parlaments vom Garantierat überprüfen zu lassen (Art. 78 III EAC06). Das heißt, der Ombudsmann wird von dem Organ ernannt, dessen legislatives Handeln er kontrolliert. Zudem billigt das Parlament seinen Haushalt, und er hat dem Parlament jährlich Bericht zu erstatten.<sup>369</sup> Daher qualifiziert die Lehre den Ombudsmann als Hilfsorgan des Parlaments oder als parlamentarischen Beauftragten. Da aber keine hierarchische Abhängigkeit vom Parlament besteht, ist der Ombudsmann nur entfernt an dieses gebunden.<sup>370</sup>

### cc) Die Kooperation mit anderen Institutionen zur Aufgabenerfüllung

Um seine Aufgaben wahrnehmen zu können, ist der Ombudsmann auf die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen angewiesen. Daher befasst sich das EAC06 in dreifacher Hinsicht damit. Zunächst sieht Art. 78 II EAC06 eher allgemein vor, dass der Ombudsmann von Katalonien und der Ombudsmann des Staates zusammenarbeiten. Zwar lässt sich aus Art. 54 CE eher ein hierarchisches Verhältnis zwischen staatlichem und autonomen Ombudsmann ableiten, in der politischen Praxis hat sich jedoch ein Kooperationsverhältnis herausgebildet.<sup>371</sup> Mit lokalen Volksanwälten und anderen analogen öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Rechtsfiguren kann der katalanische Ombudsmann die Zusammenarbeit suchen (Art. 78 IV EAC06). Die öffentlichen Verwaltungsbehörden Kataloniens und die anderen Körperschaften und Personen, auf die sich Art. 78 I EAC06 bezieht<sup>372</sup>, sind gem. Art. 78 V EAC06 rechtlich<sup>373</sup> dazu ver-

---

(Art. 8 II Gesetz 24/2009). Die Ernennung des Ombudsmannes ist im BOPC und dem DOGC bekanntzumachen (Art. 8 III Gesetz 24/2009).

<sup>369</sup> Art. 64 Gesetz 24/2009.

<sup>370</sup> Vgl. *Ridao*, *Curs de dret públic de Catalunya*, S. 218f.

<sup>371</sup> *Álvarez Conde*, *Curso de Derecho Constitucional*, Bd. 1, S. 626.

<sup>372</sup> Öffentliche oder private Organe, die mit der Verwaltung der Generalidad verbunden oder von ihr abhängig sind; Privatunternehmen, die öffentliche Aufgaben, Aufgaben von allgemeinem Interesse oder vertragliche oder indirekte Tätigkeiten erfüllen; Personen, die vertraglich mit der Verwaltung der Generalidad und der von diesen abhängigen öffentlichen Körperschaften in Verbindung stehen; lokale Verwaltung Kataloniens und der damit verbundenen oder von ihr abhängigen öffentlichen oder privaten Organe.

<sup>373</sup> *Ruiz-Rico Ruiz*, *Los defensores del pueblo autonómicos tras la reforma de los estatutos de autonomía*, REAF, 6/2008, 365 (369).

pflichtet, mit dem katalanischen Ombudsmann zusammenzuarbeiten. Da die Aufzählung des Art. 78 I 2 EAC06 sehr umfangreich ist, bleibt keine juristische oder natürliche Person, die in irgendeiner Beziehung zur öffentlichen Verwaltung steht und in Katalonien operiert, von der Kooperationspflicht ausgenommen.<sup>374</sup> Sollte die Zusammenarbeit nicht erfolgen<sup>375</sup>, sind per Gesetz Sanktionen<sup>376</sup> und Mechanismen festzulegen, die die Erfüllung dieser Pflicht sicherstellen. Der autonome Gesetzgeber verfügt dabei über einen weiten Spielraum, die Mechanismen der Zusammenarbeit festzulegen.

#### dd) Ergebnis

Durch das EAC06 wurde die Stellung des Ombudsmannes, als Instrument zum Schutz der in der spanischen Verfassung und der im Autonomiestatut enthaltenen Rechte gestärkt. Er befindet sich in einer guten Position, die politischen Kräfte der Autonomen Gemeinschaft zur Verwirklichung bestimmter sozialer Ziele zu drängen. Gleichzeitig muss sich der autonome Volksanwalt davor hüten, zum Handlungsinstrument der kleinen Parteien zu werden. Diese könnten seine Befugnis, ein Gutachten des Garantierates zu einem Gesetzesentwurf zu beantragen, missbrauchen, um Gesetzgebungsvorhaben der Regierungsparteien zu blockieren.<sup>377</sup>

---

<sup>374</sup> *Ruiz-Rico Ruiz*, Los defensores del pueblo autonómicos tras la reforma de los estatutos de autonomía, REAF, 6/2008, 365 (369).

<sup>375</sup> Die Pflicht zur Zusammenarbeit wird nicht erfüllt, wenn vom Ombudsmann geforderte Informationen und Dokumente diesem nicht zugänglich gemacht werden, wenn keine Erwiderung auf Vorschläge und Empfehlungen des Ombudsmannes erfolgt oder wenn Vorschläge des Ombudsmannes, obwohl sie durch die Verwaltung angenommen wurden, nicht berücksichtigt werden, Art. 61 I Ley 24/2009.

<sup>376</sup> Art. 63 Gesetz 24/2009 befasst sich mit der strafrechtlichen Verantwortlichkeit.

<sup>377</sup> *Ruiz-Rico Ruiz*, Los defensores del pueblo autonómicos tras la reforma de los estatutos de autonomía, REAF, 6/2008, 365 (375).

## 6. Die rechtsprechende Gewalt in Katalonien

Titel III EAC06 (Art. 95ff.) behandelt die rechtsprechende Gewalt in Katalonien. Bisher war die Gerichtsbarkeit nur ein Teil der Vorschriften mit dem Titel „Befugnisse der Regierung Kataloniens“.<sup>378</sup> Anders als im Bereich der Exekutive und Legislative verfügt Katalonien im Bereich der Judikative über keine eigenen Justizorgane.<sup>379</sup> Zwar kann die Regierung der Generalidad Exekutivakte und das katalanische Parlament eigene Gesetze erlassen, die Justizverwaltung ist hingegen gem. Art. 149 I Nr. 5 CE ausschließliche Zuständigkeit des Staates, um die Einheit der Gerichtsbarkeit<sup>380</sup> (Art. 117 V CE) im gesamten Staatsgebiet zu gewährleisten. Daher behält es Art. 122 I CE dem Organgesetz über die rechtsprechende Gewalt, *Ley Orgánica de Poder Judicial*<sup>381</sup>, vor, einen einheitlichen Rahmen für die Judikative im Gesamtstaat festzulegen. Dementsprechend gewagt war der Vorstoß, die rechtsprechende Gewalt im Statut umfangreich zu regeln, ohne dass zuvor das LOPJ geändert wurde. Da insbesondere die Neuregelung bereits existierender Institutionen wie des Hohen Gerichtshofs von Katalonien und der Staatsanwaltschaft des Gerichts sowie neu geschaffene Organe wie der Justizrat von Katalonien Zweifel an ihrer Vereinbarkeit mit der spanischen Verfassung aufkommen ließen, werden im Folgenden zunächst die Organe der Judikative vorgestellt und unter Punkt D.V.2. anschließend ihre Verfassungsmäßigkeit geprüft.

### a) Der Hohe Gerichtshof von Katalonien

Der Hohe Gerichtshof von Katalonien (TSJC) ist das oberste Rechtsprechungsorgan der Gerichtsverfassung Kataloniens, Art. 95 I 1 EAC06. Verfassungsrechtliche Grundlage des Art. 95 EAC06 ist Art. 152 I 4 CE, der einen hohen Gerichtshof als höchste Instanz der Gerichtsbarkeit im Gebiet der Autonomen

---

<sup>378</sup> Art. 9ff. EAC79.

<sup>379</sup> *Xiol Ríos*, in: Aguiar de Luque u.a., *La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía*, S. 65 (75).

<sup>380</sup> Mit Einheit der Gerichtsbarkeit wird die Homogenität ihrer Struktur, ihres Handelns und ihrer Leistungsinstrumente bezeichnet. *Xiol Ríos*, in: Aguiar de Luque u.a., *La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía*, S. 65 (75).

<sup>381</sup> *Ley Orgánica 6/1985* (01. Juli 1985) del Poder Judicial (LOPJ), geändert durch *Ley 19/2003* (23. Dezember 2003) und *Ley 1/2010* (19. Februar 2010).

Gemeinschaften vorsieht. Auch das EAC79 sprach bereits von einem hohen Gerichtshof Kataloniens, der an oberster Stelle der Gerichtsbarkeit in Katalonien steht.<sup>382</sup> Der Hohe Gerichtshof setzt sich zusammen aus dem Zivil- und Strafsenat sowie dem verwaltungs- und sozialgerichtlichen Senat.<sup>383</sup> Der Präsident des Gerichts wird auf Vorschlag des Allgemeinen Rates der rechtsprechenden Gewalt, dem *Consejo General de Poder Judicial* (CGPJ), vom König unter Beteiligung des Justizrates von Katalonien ernannt. Die Veröffentlichung der Ernennung im DOGC wird von der Generalidad angeordnet.<sup>384</sup> Im Grunde gleicht das Verfahren dem in Art. 21 I EAC79 ursprünglich festgelegten. Neu ist die Beteiligung des Justizrates von Katalonien, der im bisherigen Statut nicht vorgesehen war, sondern erst 2002 durch Dekret<sup>385</sup> geschaffen wurde.<sup>386</sup> Die Ernennung der Präsidenten der Senate erfolgt in Übereinstimmung mit dem LOPJ auf Vorschlag des Allgemeinen Rates der rechtsprechenden Gewalt unter Beteiligung des Justizrates von Katalonien.<sup>387</sup>

Die Zuständigkeit des Hohen Gerichtshofs erstreckt sich auf Berufungsverfahren und Gerichtsverfahren verschiedener Gerichtsbarkeiten sowie den Schutz der im Autonomiestatut anerkannten Rechte (Art. 95 I 1 EAC06). Der Schutz der Rechte ist neu und zwingende Konsequenz des durch EAC06 eingeführten Rechte- und Pflichtenkatalogs, der die öffentlichen Gewalten Kataloniens bindet (Art. 37 I EAC06).<sup>388</sup> Verstöße gegen den Rechtekatalog können Gegenstand eines Rechtsmittelverfahrens vor dem Hohen Gerichtshof sein (Art. 38 II EAC06). Dabei präzisiert das Statut das Verfahren zum Schutz der Rechte nicht, sondern verweist allgemein auf Rechtsmittelverfahren vor dem Hohen Gerichtshof, die „in Übereinstimmung mit den gesetzlich festgelegten Verfahrensweisen“ zu erfolgen haben. Die Konkretisierung des Rechtsmittelverfahrens steht somit dem staatlichen Gesetzgeber offen, der gem. Art. 149 I Nr. 6 CE ausschließlich für das Prozessrecht zuständig ist. Mit dem Verweis wahrt das EAC06 die Kompetenz

---

<sup>382</sup> Art. 19 EAC79.

<sup>383</sup> *Balaguer Callejón* u.a., *Manual de Derecho Constitucional*, S. 419.

<sup>384</sup> Art. 95 V EAC06; Art. 72 II LOPJ.

<sup>385</sup> Decreto de Gobierno catalán 119/2002 (16. April 2002), geändert durch Dekret 377/2006 (03. Oktober 2006).

<sup>386</sup> Zum Justizrat von Katalonien unter Punkt C.III.6.c.

<sup>387</sup> Vgl. Art. 95 VI EAC06.

<sup>388</sup> Vgl. *Ridao*, *Curs de dret públic de Catalunya*, S. 231.



des Staates im Verfahrensrecht.

Vergleichbar mit Art. 20 EAC79 befasst sich Art. 95 I 2 EAC06 mit der Zuständigkeit des Hohen Gerichtshofs in den verschiedenen Gerichtsbarkeiten. Der Gerichtshof ist demnach auf jeden Fall zuständig für Verfahren des bürgerlichen Rechts, des Strafrechts, für Verwaltungs- und Sozialgerichtsverfahren sowie für andere, künftig zu schaffende Gerichtsbarkeiten. Die Kompetenzen des Gerichtshofs beziehen sich auf Bereiche, die die Generalidad oder die Selbstverwaltung Kataloniens direkt betreffen, ohne eine abschließende Regelung zu treffen.<sup>389</sup> Für alle in Katalonien eingeleiteten Prozesse und alle dort erfolgten Berufungsverfahren ist der Hohe Gerichtshof die letzte Berufungsinstanz (Art. 95 II 1 EAC06). Dass die Zuständigkeit des Hohen Gerichtshofs „unbeschadet des angerufenen Anwendungsrechts“ besteht, d.h. unabhängig davon, ob es sich um autonomes oder staatliches Recht handelt, ist eine wesentliche Veränderung gegenüber dem bisherigen Statut. Neben der ausschließlichen Kompetenz des Gerichtshofs zur einheitlichen Auslegung des Rechts in Katalonien (Art. 95 III EAC06) verfügt der Hohe Gerichtshof somit über eine Verwerfungskompetenz, selbst wenn staatliches Recht betroffen ist.<sup>390</sup> Dadurch könnte der Hohe Gerichtshof in Katalonien an die Stelle des Obersten Gerichtshofs von Spanien treten, was seine Vereinbarkeit mit der spanischen Verfassung in Frage stellt.<sup>391</sup>

#### **b) Der Oberstaatsanwalt von Katalonien**

Eine Kehrtwende vollzog das Statut bei der Oberstaatsanwaltschaft. Überließ Art. 23 II EAC79 die Regelung der Staatsanwaltschaft noch vollständig der spanischen Regierung, nimmt Art. 96 EAC06 eine eigene Vorschrift zur Oberstaatsanwaltschaft von Katalonien auf. Hauptaufgabe des Oberstaatsanwalts ist die Vertretung der nationalen Staatsanwaltschaft in Katalonien. Daher sieht Art. 96 IV 2 EAC06 die Möglichkeit der Generalidad vor, mit der nationalen Staatsanwaltschaft Abkommen zu unterzeichnen. Die weiteren Aufgaben des Oberstaatsanwalts entsprechen den im staatlichen Staatsanwalts-

---

<sup>389</sup> *Ridao*, Curs de dret públic de Catalunya, S. 232.

<sup>390</sup> *Ridao*, Curs de dret públic de Catalunya, S. 231.

<sup>391</sup> Dazu unter Punkt D.V.2.a.

gesetz, *Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* (EOMF)<sup>392</sup>, enthaltenen. Für die Ernennung verweist Art. 96 I Hs. 2 EAC06 auf das EOMF. Der Präsident der Generalidad ordnet die Veröffentlichung der Ernennung im DOGC an (Art. 96 II EAC06). Der Oberstaatsanwalt ist verpflichtet, eine Kopie des Tätigkeitsberichts des Hohen Gerichtshofs über das abgelaufene Kalenderjahr an die Regierung, den Justizrat von Katalonien und an das Parlament zu senden. Dem Parlament ist der Bericht sechs Monate nach Veröffentlichung vorzulegen (Art. 96 III EAC06).

### c) Der Justizrat von Katalonien

Auf nationaler Ebene ist der CGPJ das Leitungsorgan der rechtsprechenden Gewalt, Art. 122 I 1 CE. Er setzt sich zusammen aus dem Präsidenten des Obersten Gerichtshofs, der den Vorsitz innehat, und 20 weiteren, vom König für einen Zeitraum von fünf Jahren ernannten Mitgliedern. Zwölf davon sind Richter aller Gerichtsbarkeiten, die anderen acht Mitglieder werden aus den Reihen der Anwälte und anderer Juristen mit anerkannter Kompetenz und mehr als 15-jähriger Berufserfahrung ausgewählt (Art. 122 III CE). Der CGPJ ist als leitendes Organ für die Ernennung, Beförderung und Kontrolle der Mitglieder der Justizverwaltung zuständig (Art. 122 II CE). Damit bildet die Judikative die Ausnahme in einer ansonsten weitgehend dezentralen Gestaltung der öffentlichen Gewalten.<sup>393</sup> Um eine Dezentralisierung bzw. eine Beteiligung der Autonomen Gemeinschaften an der Leitung der rechtsprechenden Gewalt zu erreichen, kommen zwei Wege in Betracht. Erstens könnten beratende Organe, bestehend aus Mitgliedern des CGPJ und der Generalidad, gebildet oder zweitens ein autonomer Leitungsrat, der dem CGPJ untergeordnet ist, geschaffen werden.<sup>394</sup> Der Reformgesetzgeber entschied sich für letzteres. Der Justizrat von Katalonien<sup>395</sup> übernimmt die Leitung der richterlichen Gewalt im Gebiet

---

<sup>392</sup> Art. 13ff. Ley 50/1981 (30. Dezember 1981) geändert durch Ley 24/2007 (09. Oktober 2007).

<sup>393</sup> Carrasco Durán, in: Ruiz-Rico Ruiz, *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, S. 607 (623).

<sup>394</sup> Xiol Ríos, in: Generalitat de Catalunya, *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, S. 231 (269).

<sup>395</sup> Im Folgenden: „Justizrat“.

der Autonomen Gemeinschaft (Art. 97 Satz 1 EAC06). Seine Zusammensetzung ähnelt der des CGPJ: Den Vorsitz übernimmt der Präsident des Hohen Gerichtshofs von Katalonien. Die anderen Mitglieder werden aus der Mitte der Einzel- und Kollegialrichter, Staatsanwälte oder anerkannter Juristen entsprechend den Vorgaben des LOPJ ernannt und vom katalanischen Parlament bestellt (Art. 99 I EAC06).

Die Befugnisse des Justizrates ergeben sich aus dem Statut, dem LOPJ sowie den vom katalanischen Parlament zu verabschiedenden Gesetzen. Gegebenenfalls delegiert der CGPJ weitere Kompetenzen (Art. 98 I EAC06). In Übereinstimmung mit dem LOPJ umfassen die Befugnisse des Justizrates: „a) Beteiligung an der Bestellung des Präsidenten oder der Präsidentin des [Hohen] Gerichtshofs von Katalonien, sowie auch [die Beteiligung] an der Bestellung der Senatspräsidenten des genannten [Hohen] Gerichtshofs und der Präsidenten der Landesgerichte. b) Vorschläge an den Richterwahlausschuss<sup>396</sup> und Verkündigung von Ernennung und Ausscheiden der Einzel- und Kollegialrichter, die vorübergehend mit Aufgaben der Aushilfe, Unterstützung oder Vertretung betraut waren, sowie auch Zuweisung dieser Einzel- und Kollegialrichter an die Verstärkung benötigenden Gerichtsbehörden. c) Einleitung von Disziplinarverfahren, und ganz allgemein Ausübung der Dienstaufsicht über Einzel- und Kollegialrichter nach Maßgabe der Gesetze. d) Beteiligung an der Planung der Dienstaufsicht für Einzel- und Kollegialgerichte; gegebenenfalls Anordnung von Überprüfung und Aufsicht, sowie Vorschläge in diesem Bereich; Erfüllung der von der katalanischen Regierung angeordneten Dienstaufsichten an Einzel- und Kollegialgerichten, sowie Mitteilung der getroffenen Maßnahmen und Entscheidungen. e) Information über Verwaltungsverfahrensbeschwerden gegen Vereinbarungen der leitenden Organe der Einzel- und Kollegialgerichte Kataloniens. f) Genaue Festschreibung und gegebenenfalls Anwendung der Verordnungen des Richterwahlausschusses<sup>397</sup> in Katalonien. g) Information über Revisionsvorschläge, Begrenzung und Abänderung der territorialen Grenzen der Gerichtsbezirke, sowie Information über Vorschläge zur Schaffung von Kammern und Gerichten. h) Vorlage eines Jahresberichts im Parlament über Stand und Funk-

---

<sup>396</sup> Gemeint ist der Allgemeine Rat der rechtsprechenden Gewalt, CGPJ.

<sup>397</sup> Siehe Fn. 396.

tionsweise der Justizverwaltung in Katalonien. i) Alle ihm vom Gerichtsverfassungsgesetz und den Parlamentsgesetzen zugewiesenen sowie der vom Richtervwahlausschuss<sup>398</sup> delegierten Funktionen.“<sup>399</sup> Die Gründung von Justizräten in den Autonomen Gemeinschaften ist der Versuch, die zentralistische Ausübung der dem CGPJ obliegenden Zuständigkeiten zu überwinden.<sup>400</sup>

#### d) Die *Verwaltung der Justizverwaltung*

Titel III Kapitel III EAC06 regelt die „Zuständigkeiten der *Generalitat* in der Justizverwaltung“. Da der Staat gem. Art. 149 I Nr. 5 CE über die ausschließliche Zuständigkeit, d.h. die legislativen und exekutiven Befugnisse, im Bereich der Justizverwaltung verfügt, stellt sich die Frage, inwieweit der Reformgesetzgeber Kompetenzen der Generalidad festlegen konnte, ohne in die ausschließliche Zuständigkeit des Staates einzugreifen oder die Einheit der Gerichtsbarkeit (Art. 117 V CE) zu gefährden. In STC 56/1990<sup>401</sup> legte das Verfassungsgericht eine autonome Dimension der Justizverwaltung fest. Es unterschied die *Justizverwaltung*<sup>402</sup> von der *Verwaltung der Justizverwaltung*<sup>403</sup>. Unter ersteres fällt der Kernbereich der rechtsprechenden Gewalt, der untrennbar mit der Gewährleistung der Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit verbunden ist und daher ausschließlich dem Staat vorbehalten bleibt. Die *Verwaltung der Justizverwaltung* ist in einem weiteren Sinn zu verstehen. Sie umfasst die Organisation personeller und materieller Mittel, die die Ausübung der rechtsprechenden Gewalt ermöglichen und diese unterstützen.<sup>404</sup> Da dieser Bereich nicht untrennbar mit Einheit und Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit verknüpft ist, steht die *Verwaltung der Justizverwaltung* den Autonomen Gemeinschaften offen. Sie kann von ihnen als Residualkompetenz gem. Art. 149 III CE übernommen werden<sup>405</sup>.

<sup>398</sup> Siehe Fn. 396.

<sup>399</sup> Art. 98 II EAC06.

<sup>400</sup> Carrasco Durán, in: Ruiz-Rico Ruiz, La Reforma de los Estatutos de Autonomía, S. 607 (625).

<sup>401</sup> STC 56/1990 (29. März 1990), FJ 4.

<sup>402</sup> „Administración de Justicia“.

<sup>403</sup> „Administración de la Administración de Justicia“.

<sup>404</sup> Borrell Mestre, Justicia y Comunidades Autónomas, Revista Española de la Función Consultiva, 4/2005, 137 (141). Xiol Ríos, in: Aguiar de Luque u.a., La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía, S. 65 (67).

<sup>405</sup> STC 56/1990 (29. März 1990), FJ 4.

Eingeschränkt wird die autonome Befugnis durch den organgesetzlichen Vorbehalt des Art. 122 I CE. Danach sind Regelungen, die die Rechtsstellung der Berufsrichter und des Personals im Dienste der Justizverwaltung betreffen, dem LOPJ und somit dem staatlichen Gesetzgeber vorbehalten. Folglich kann das Statut nur Vorschriften enthalten, die sich auf nicht juristisch tätiges Personal beziehen.<sup>406</sup>

In Art. 103 bis 105 EAC06 nutzte der Reformgesetzgeber seine Befugnis zur Regelung der Personen- und Sachmittel in der Justizverwaltung. Gem. Art. 103 IV EAC06 ist die Generalidad ausschließlich für das Personalwesen im Dienst der Justizverwaltung zuständig. Diese Zuständigkeit umfasst gem. Art. 103 I 2 EAC06 die legislativen Kompetenzen zur Gliederung des Verwaltungspersonals in Laufbahngruppen und Dienstränge, zur Gestaltung von Auswahlprozessen und Aufstiegsmöglichkeiten, Grundausbildung und Weiterbildung, zur Bereitstellung von Stellen und Aufstiegsmöglichkeiten, zur Regelung des Beamtenstatus und der Besoldungsordnung, zur Festsetzung der Arbeitstage und Arbeitszeiten, zur Regelung der beruflichen Tätigkeit und der Aufgabenbereiche, Freistellungen, Sonderurlaub, Jahresurlaub und Inkompatibilitäten sowie Personalregister und Disziplinarverfahren. Zu den gleichen Bedingungen hat die Generalidad die ausführende Kompetenz und Verwaltungszuständigkeit für die nicht juristisch tätigen Angestellten der Justizverwaltung. Diese Zuständigkeit beinhaltet unter anderem die Genehmigung des öffentlichen Stellenangebots, die Ausschreibung und Durchführung aller Auswahlprozesse sowie die Zuordnung der Stellen, die Bestellung der Beamten, die die Auswahlprozesse erfolgreich durchlaufen haben, die Durchführung der Aus- und Weiterbildung, die Erstellung des Stellenschlüssels, die Ausschreibung und Durchführung aller Verfahren zur Besetzung der Stellen, die Ausschreibung und Durchführung aller Aufstiegsverfahren, die Verwaltung des Personalregisters in Koordination mit dem staatlichen Register, die gesamte Verwaltung dieses Personals unter Anwendung der Beamten- und Besoldungsordnung, die Ausübung der Disziplinargewalt und Verhängung der entsprechenden Strafen, bis hin zur Entlassung aus dem Dienst sowie die Ausübung aller weiteren notwendigen Funktionen, um

---

<sup>406</sup> *Ridao*, *Curs de dret públic de Catalunya*, S. 240.

ein effizientes Personalwesen im Dienst der Justizverwaltung sicherzustellen.<sup>407</sup> Neben der Regelung des personellen Bereichs nutzte der Reformgesetzgeber seine Handlungsfreiräume, um die Ausstattung der katalanischen Justizverwaltung mit Sachmitteln festzulegen<sup>408</sup> und die räumliche Unterbringung zu regeln<sup>409</sup>.

## 7. Die Kompetenzen der Generalidad

### a) Überblick über das spanische Kompetenzverteilungssystem

#### aa) Die Zuordnung der Kompetenzen im Allgemeinen

Im Unterschied zu anderen föderalen Systemen wie der BRD oder den USA ist für die Verteilung der Kompetenzen im spanischen System nicht nur die spanische Verfassung, sondern das Zusammenspiel mit den Autonomiestatuten entscheidend. Während Art. 73 GG die ausschließlichen Kompetenzen des Bundes abschließend benennt (Enumerationsprinzip) und Art. 70 I GG den Ländern die Gesetzgebungskompetenz zuweist, soweit dem Bund keine Gesetzgebungsbefugnisse zustehen, verfügen die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung über Gesetzgebungskompetenzen, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 I GG). Das spanische Modell ist von einem doppelten Enumerationsprinzip geprägt, ergänzt durch eine doppelte Residualklausel. Die erste Enumeration erfolgt durch die Auflistung der ausschließlichen Kompetenzen

---

<sup>407</sup> Art. 103 II EAC06.

<sup>408</sup> Art. 104 EAC06: „Die *Generalitat* ist für die sächliche Ausstattung der Justizverwaltung in Katalonien zuständig. Diese Zuständigkeit beinhaltet auf jeden Fall: a) Bau und Umbau der Gebäude für Justiz und Staatsanwaltschaft. b) Bereitstellung der beweglichen und materiellen Güter für die Räumlichkeiten der Justiz und Staatsanwaltschaft. c) Schaffung, Einführung und Wartung der EDV- und Kommunikationssysteme, unbeschadet der in den Zuständigkeitsbereich des Staates fallenden Zuständigkeiten bezüglich Koordination und Homologierung, um die Kompatibilität des Systems sicherzustellen. d) Verwaltung und Verwahrung von Archiven, Beweisstücken und beschlagnahmten Gegenständen ohne hoheitsrechtlichen Charakter. e) Beteiligung an der Budgetverwaltung der Depots und richterlichen Konsignationen, sowie der daraus entstehenden Erträge, auf Grund des Umfangs der in dieser autonomen Gemeinschaft geübten Rechtspflege und der realen Kosten dieses Dienstes. f) Verwaltung, Endabrechnung und Einziehung der von der Generalitat im Rahmen ihrer Zuständigkeiten im Bereich der Justizverwaltung festgelegten Gerichtsgebühren.“

<sup>409</sup> Art. 105 EAC06.

des Staates in Art. 149 I CE. Die damit korrespondierende Residualklausel des Art. 149 III 1 CE weist die verbleibenden Zuständigkeiten nicht automatisch den Autonomen Gemeinschaften zu, sondern ermöglicht diesen die Übernahme von Kompetenzen, die nicht ausdrücklich dem Staat durch die spanische Verfassung übertragen worden sind. Voraussetzung dafür ist, dass die jeweiligen Kompetenzen ins Statut aufgenommen werden. Die zweite Enumeration erfolgt daher durch die Autonomiestatuten, die die von der Autonomen Gemeinschaft übernommenen Kompetenzen nennen. Daran knüpft die zweite Residualklausel (Art. 149 III 2 Hs. 1 CE) an, die von einer Zuständigkeit des Staates ausgeht, wenn bestimmte Aufgaben nicht durch Autonomiestatut von einer Autonomen Gemeinschaft übernommen worden sind.<sup>410</sup> Art. 149 III 1 CE beinhaltet somit Kompetenzzuweisungen zu Gunsten des Staates und der Autonomen Gemeinschaften, wobei der Staat bevorzugt wird, da die autonomen Regionen über Kompetenzen nur verfügen, wenn sie sie durch Statut übernommen haben. Haben die Autonomen Gemeinschaften Kompetenzen, die nicht ausdrücklich dem Staat vorbehalten sind, nicht durch ihre Statuten übernommen, werden diese Zuständigkeiten unwiderruflich zu staatlichen.<sup>411</sup>

Die Kompetenzverteilung in Spanien lässt sich somit nicht allein durch einen Blick in die spanische Verfassung verstehen, sondern erklärt sich erst durch das Zusammenwirken von Verfassung und Autonomiestatuten. Dadurch rechtfertigt sich die besondere Stellung der Statute in der spanischen Rechtsordnung und ihre Eingliederung in den *bloque de la constitucionalidad*.

#### **bb) Kompetenztypen und die Verteilung der Kompetenzen mittels Verbundsystem**

Das spanische System unterscheidet verschiedene Kompetenztypen, die zwar mit den bundesstaatlichen Kompetenzen vergleichbar, jedoch nicht identisch sind. Zu nennen sind die ausschließliche, die geteilte und die konkurrierende Kompetenz.

Art. 149 I CE nennt die ausschließlichen Kompetenzen des Staates. Die ausschließliche Kompetenz drückt grundsätzlich das höchste Maß an Selbstver-

---

<sup>410</sup> Vgl. Pfeifer, Probleme des spanischen Föderalismus, S. 84.

<sup>411</sup> Wendland, Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat?, S. 102.

waltung aus, da es neben der Befugnis zur Gesetzgebung auch die Gesetzesausführung und Verordnungsgebung beinhaltet.<sup>412</sup> Eine ausschließliche Kompetenz des Staates liegt vor, wenn eine einheitliche Regelung im gesamten Staatsgebiet erforderlich ist.<sup>413</sup> Allerdings beschränkt sich Art. 149 I CE nicht nur auf ausschließliche Kompetenzen des Staates, bei denen der Staat sowohl über die Legislativ- als auch über die Exekutivbefugnisse verfügt, sondern regelt zudem eine abgestufte Form der ausschließlichen staatlichen Zuständigkeit, indem es dem Staat in einigen Materien nur die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zuweist (z.B. Art. 149 I Nr. 7, 9, 12 CE). Daneben bestehen die ausschließlichen Zuständigkeiten der Autonomen Gemeinschaften. Übernehmen sie über ihre Autonomiestatuten ausschließliche Kompetenzen, verfügen sie grundsätzlich über die Legislativ- wie Exekutivgewalt. Behält die spanische Verfassung jedoch dem Staat die Grundlagengesetzgebung in einer Materie vor, liegt die Befugnis zur Gesetzesausführung im Hinblick auf diese Materie nicht ausschließlich bei den Autonomen Gemeinschaften. Der Staat muss nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts in der Lage sein, gesetzesausführende Maßnahmen zu treffen, falls es die Einheitlichkeit erfordert.<sup>414</sup>

Die zweite Kategorie ist dadurch geprägt, dass die genannten Staatsfunktionen nicht einer Ebene zustehen, sondern in ein und derselben Materie sowohl Staat als auch Autonome Gemeinschaft über Gesetzgebungs- oder Exekutivkompetenzen verfügen. Dies ist beispielsweise bei der staatlichen Grundlagengesetzgebung der Fall. Liegt eine staatliche Grundlagenkompetenz<sup>415</sup> vor, gebührt den Autonomen Gemeinschaften die Entwicklungsgesetzgebung und die Ausführung der Gesetze. Da Staat und Autonome Gemeinschaft über Gesetzgebungskompetenzen verfügen, wird von geteilter Zuständigkeit<sup>416</sup> gesprochen.<sup>417</sup> Ursprünglich sollte die Entwicklungsgesetzgebungskompetenz den Autonomen Gemeinschaften ermöglichen, die gesetzlichen Grundlagen selbstständig und in-

---

<sup>412</sup> *Institut d'Estudis Autònoms*, Informe sobre la reforma de l'Estatut, S. 21.

<sup>413</sup> Zum Beispiel Art. 149 I Nr. 2 bis 5, 10, 14 CE.

<sup>414</sup> STC 1/82 (28. Januar 1982); *Pfeifer*, Probleme des spanischen Föderalismus, S. 97.

<sup>415</sup> Art. 149 I Nr. 11, 13, 16 bis 18, 23, 25, 27 CE.

<sup>416</sup> Kast.: „competencias compartidas“.

<sup>417</sup> Der Begriff der „geteilten“ Zuständigkeit wurde im Autonomienstaat geprägt. *Barceló i Serramallera*, in: Viver Pi-Sunyer u.a., La distribució de competències en el nou estatut, S. 53 (57).



dividuell auszugestalten. Definition und Begrenzung des Grundlagenbegriffs erwiesen sich jedoch als äußerst schwierig und führten zu diversen Kompetenzstreitigkeiten zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften.<sup>418</sup>

Mit untergeordneter Bedeutung existieren neben den ausschließlichen und den geteilten die konkurrierenden Kompetenzen. In Deutschland bedeutet konkurrierende Gesetzgebung, dass die Länder in bestimmten Zuständigkeitsbereichen tätig werden dürfen, solange und soweit nicht der Bund von seiner Legislativkompetenz durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.<sup>419</sup> Nach spanischem Verständnis ist eine konkurrierende Zuständigkeit gegeben, wenn eine doppelte Zuständigkeit vorliegt, d.h. wenn die Kompetenzträger parallel oder gleichzeitig handeln dürfen. Ein Fall echter Konkurrenz ist gegeben, wenn Statut und spanische Verfassung zwei identische oder sich überschneidende Kompetenzbereiche regeln.<sup>420</sup>

In Spanien werden die Kompetenzen somit nicht nach Regelungsobjekten, sondern nach Staatsfunktionen verteilt, d.h. danach, wem die Gesetzgebung und wem die Ausführung der Gesetze zugewiesen ist. Diese Verteilung der Kompetenzen entspricht dem Verbundsystem<sup>421</sup>, d.h. der Zentralstaat ist in bestimmten Sachgebieten ganz oder teilweise zur Gesetzgebung befugt, während den Autonomen Gemeinschaften in demselben Sachgebiet die Ausführung der Gesetze obliegt.<sup>422</sup>

---

<sup>418</sup> *Wendland*, Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat?, S. 109f.

<sup>419</sup> Art. 72 I GG.

<sup>420</sup> Ein Fall der konkurrierenden Kompetenzen ist gegeben, wenn zwei Kompetenzträger in einem Sachgebiet dieselbe Staatsfunktion ausüben, z.B. Art. 148 I Nr. 12 CE und Art. 149 II CE. Es wird ebenfalls von konkurrierenden Kompetenzen gesprochen, wenn sich zwei Kompetenzträger innerhalb einer Staatsfunktion mit unterschiedlichen Teilspekten derselben Materie befassen. *Wendland*, Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat?, S. 119f.

<sup>421</sup> Das Pendant zum Verbundsystem ist das Trennsystem, wonach die Zentralgewalt in bestimmten Bereichen für Erlass und Vollzug der Gesetze zuständig ist und den Gliedern in anderen Materien die Legislativ- und Exekutivbefugnisse zustehen. Das Trennsystem beinhaltet die Trennung der Ebenen, d.h. jede Ebene verfügt über ausschließliche Kompetenzen hinsichtlich des betreffenden Sachgebiets. *Pfeifer*, Probleme des spanischen Föderalismus, S. 85.

<sup>422</sup> Vgl. *Pfeifer*, Probleme des spanischen Föderalismus, S. 85.

**b) Die Neugestaltung der Kompetenzverteilung durch das EAC06**

**aa) Gründe für die Neuregelung der autonomen Kompetenzen**

**aaa) Die Grundlagengesetzgebungskompetenz**

**als Einfallstor des Staates in autonome Zuständigkeiten**

Hintergrund für die Neugestaltung der Kompetenzen im EAC06 sind die negativen Erfahrungen Kataloniens während der letzten 25 Jahre.<sup>423</sup> Der Ursprung der Probleme liegt in der spanischen Verfassung, die keine klare Trennung von autonomer und staatlicher Gesetzgebung vorsieht.<sup>424</sup> Zwar regelt die spanische Verfassung sowohl Kompetenzen, die von den Autonomen Gemeinschaften als ausschließliche Zuständigkeiten übernommen werden können (Art. 148 CE), als auch ausschließliche Kompetenzen des Staates (Art. 149 I CE). Gleichzeitig verhindert sie aber durch die Einführung der staatlichen Grundlagengesetzgebung, der zu Gunsten des Staates wirkenden Residualklausel (Art. 149 III 1 CE) sowie der Transfergesetzgebung (Art. 150 II CE)<sup>425</sup> eine klare Abgrenzung der Kompetenzbereiche. Insbesondere durch den exzessiven Gebrauch der Grundlagengesetzgebungskompetenz entfernte sich der Staat immer weiter von dem ursprünglichen Gedanken der Grundlagengesetzgebung. Zu Beginn des Autonomienstaates bezeichneten Grundlagen die Grundprinzipien und die allgemeinen Kriterien zur Regelung einer bestimmten Materie. Die Grundlagen sollten die Basis für das gesetzgebende Handeln der Autonomen Gemeinschaften sein<sup>426</sup> und die autonome Kompetenzausübung im Falle staatlicher Untätigkeit gewährleisten.<sup>427</sup> Der staatliche Gesetzgeber nutzte die Offenheit der spanischen Verfassung und seine Auslegungsbefugnisse, um die Grenzen der Grundlagengesetzgebung in materieller und funktioneller Hinsicht so stark auszuweiten,

<sup>423</sup> *Albertí*, El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria, RCDP, 31/2005, 1 (2).

<sup>424</sup> *Barnes Vázquez*, in: Generalitat de Catalunya, Estudios sobre la reforma del Estatuto, S. 93 (96).

<sup>425</sup> Gem. Art. 150 II CE kann der Staat den Autonomen Gemeinschaften durch Organgesetz Befugnisse aus der staatlichen Zuständigkeit übertragen, wenn sie ihrer Natur nach für die Übertragung geeignet sind. Das Organgesetz hat in jedem Einzelfall die entsprechende Zuweisung finanzieller Mittel sowie die Formen der Kontrolle, die sich der Staat vorbehält, zu regeln.

<sup>426</sup> *Albertí*, El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria, RCDP, 31/2005, 1 (4).

<sup>427</sup> *Montilla Martos*, La legislación básica tras las reformas estatutarias, Revista Española de Derecho Constitucional (REDC), 78/2006, 105 (114).

dass den Autonomen Gemeinschaften bisweilen kein Spielraum blieb, um ihre Entwicklungsgesetzgebungskompetenz auszuüben.<sup>428</sup> Der Staat traf Entscheidungen, die er für angebracht hielt, in Bereichen, die er selbst als Grundlagen definierte.<sup>429</sup> Zwar ermöglichte Art. 149 I CE dem staatlichen Gesetzgeber, die Grundlagen zu konkretisieren. Diese Konkretisierung ist jedoch als Spezifizierung der Kompetenzordnung zu sehen, d.h. der Gesetzgeber erfüllt eine verfassungsrechtliche Aufgabe. Davon abzugrenzen ist die Regelung der Grundlagen, die sich auf die Kompetenzabgrenzung Staat-Autonome Gemeinschaften nicht auswirkt und bei der der staatliche Gesetzgeber als einfacher Gesetzgeber in Ausübung der ihm zugewiesenen Kompetenzen tätig wird.<sup>430</sup> Indem der staatliche Gesetzgeber konkrete Entscheidungen traf und sehr präzise Maßnahmen erließ, die über die verfassungsrechtlich gebotene Abgrenzung der Kompetenzen hinausgingen, überschritt er die Grenzen seiner Zuständigkeiten<sup>431</sup> und nahm den Autonomen Gemeinschaften die Möglichkeit, selbst Gesetze zu erlassen.

Selbst das Verfassungsgericht als oberstes Auslegungsorgan der spanischen Verfassung und Entscheidungsinstanz bei Kompetenzkonflikten zwischen Staat und autonomen Regionen schränkte das Grundlagenverständnis des Staates nicht ein.<sup>432</sup> Trotz Verfassungsgerichtsurteil 32/1983, wonach die Festlegung der Grundlagen nicht einen Entwicklungsgrad erreichen darf, der zu einer Sinnentleerung der autonomen Entwicklungskompetenz führen würde<sup>433</sup>, verfügte der

---

<sup>428</sup> *Corretja i Torrens/Viver Pi-Sunyer*, La reforma de l'Estatut d'Autonomia i les competències de la Generalitat, *Activitat Parlamentària*, 7/2005, 17 (25).

<sup>429</sup> Besonders weit dehnte der staatliche Gesetzgeber die Grenzen bei der Festlegung der Grundlagen der allgemeinen Wirtschaftsplanung (Art. 149 I Nr. 13 CE) aus, wodurch er in Bereichen tätig werden konnte, in welchen ihm die spanische Verfassung keine ausdrückliche Kompetenz zuwies.

<sup>430</sup> *Balaguer Callejón*, Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los estatutos de autonomía, *Revista General de Derecho Constitucional (RGDC)*, 1/2006, 1 (3).

<sup>431</sup> *Balaguer Callejón*, Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los estatutos de autonomía, *RGDC*, 1/2006, 1 (2).

<sup>432</sup> Das *Institut d'Estudis Autònoms* bescheinigte dem Verfassungsgericht in seinem Bericht zur Reform des Autonomiestatuts die Unfähigkeit, der staatlichen Grundlagengesetzgebung klare Grenzen zu setzen. *Institut d'Estudis Autònoms*, Informe sobre la reforma del Estatuto, S. 23.

<sup>433</sup> STC 32/1983 (28. April 1983), FJ 2: „[...] nunca la fijación de bases [...] debe llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades.“ Diese Grenze erwies sich in der Praxis als unzureichend und wurde von den Autonomen Gemeinschaften als zu unpräzise kritisiert. *De la Quadra-Salcedo*

staatliche Gesetzgeber weiterhin über einen umfangreichen Handlungsspielraum, den er gerade bei Kompetenzen mit horizontalem Charakter ausschöpfte.<sup>434</sup> Da Art. 149 I Nr. 13 CE über „Grundlagen und Koordinierung der allgemeinen Wirtschaftsplanung“ vom Verfassungsgericht als Befugnis zur allgemeinen Ordnung der Wirtschaft verstanden wurde<sup>435</sup>, fühlte sich der staatliche Gesetzgeber ermächtigt, die Wirtschaftspolitik zu leiten und dafür erforderliche Maßnahmen vorzunehmen.<sup>436</sup> Obwohl dadurch auch ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Autonomen Gemeinschaften eingeschränkt wurden<sup>437</sup>, akzeptierte das Verfassungsgericht<sup>438</sup> die Querschnittskompetenzen des Staates.<sup>439</sup>

### bbb) Missbrauch unbestimmter Rechtsbegriffe

Neben der weiten Auslegung der Grundlagenkompetenz führte der missbräuchliche Gebrauch von Begriffen wie „allgemeines Interesse“, „supraautonomes Interesse“ oder „supraterritoriale Reichweite“ zu Eingriffen in den autonomen Kompetenzbereich und einer Einschränkung der Selbstverwaltung. Der staatliche Gesetzgeber argumentierte mit diesen Begriffen, wenn eine bestimmte Materie nicht in seine Zuständigkeit fiel bzw. er über eine bestehende Befugnis hinaus tätig werden wollte. Dabei machte er sich zunutze, dass die autonomen Kompetenzen aufgrund des Territorialitätsprinzips auf das Gebiet einer Autonomen Gemeinschaft beschränkt sind. Überschreitet die Regelung eines Sachverhalts das jeweilige Gebiet der autonomen Region oder wirkt sich die Lösung eines Problems über die Grenzen einer Autonomen Gemeinschaft aus, konnte der staatliche Gesetzgeber unter Berufung auf das supraautonome Interesse die

---

*Janini*, ¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del estado?, REDC, 72/2004, 135 (142).

<sup>434</sup> *De la Quadra-Salcedo Janini*, ¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del estado?, REDC, 72/2004, 135 (142).

<sup>435</sup> STC 152/1988 (20. Juli 1988), Antecedente 6.

<sup>436</sup> Eine weitere Querschnittskompetenz, die den autonomen Kompetenzbereich beschränkte, folgte aus Art. 149 I Nr. 1 CE, obwohl das Verfassungsgericht darauf hinwies, dass Art. 149 I Nr. 1 CE auf keinen Fall so verstanden werden könne, als solle eine Uniformität der Rechte und Pflichten der Bürger erreicht werden, da dadurch die politische Autonomie der Autonomen Gemeinschaften auf ein inakzeptables Niveau reduziert werden würde. STC 37/1981 (16. November 1981), FJ 2.

<sup>437</sup> *Pfeifer*, Probleme des spanischen Föderalismus, S. 92f.

<sup>438</sup> Siehe SSTC 29/1986 (20. Februar 1986) und 186/1988 (17. Oktober 1988).

<sup>439</sup> *Albertí*, El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria, RCDP, 31/2005, 1 (6).

autonome Zuständigkeit an sich ziehen.<sup>440</sup> Zwar stellte das Verfassungsgericht fest, dass das „allgemeine Interesse“ keine Änderung der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung ermöglicht<sup>441</sup>. Dennoch nutzte es der staatliche Gesetzgeber regelmäßig, um Handlungen, die seinen Zuständigkeitsbereich überschritten, zu rechtfertigen.

### ccc) Das Statut von 1979 als Schranke autonomer Kompetenzen

Die Handlungsfähigkeit der Generalidad wurde jedoch nicht nur von Seiten des Staates eingeschränkt. Das EAC79, das die autonomen Kompetenzen nur in allgemeiner Form festlegte und Verweise auf staatliche Gesetze enthielt, trug zur Reduzierung der Selbstverwaltungsmöglichkeiten der Generalidad bei. In zahlreichen Vorschriften verwies das EAC79 auf staatliche Normen oder ermöglichte eine autonome Kompetenzausübung nur „unbeschadet“ staatlicher Zuständigkeiten oder mit Ausnahmen.<sup>442</sup> Zudem verwendete der Statutgeber allgemeine Formulierungen oder übernahm Kompetenzen nicht, obwohl sie nicht Teil der dem Staat durch die spanische Verfassung vorbehaltenen Aufgaben waren.<sup>443</sup>

### bb) Ziele der Reform

Durch das EAC06 sollten Lücken geschlossen und die Kompetenzen konkretisiert werden, um die „Autonomie von niedriger Qualität“<sup>444</sup> zu überwinden. Hauptziel der Reform war die Einschränkung der staatlichen Grundlagengesetzgebung, um die Ausschließlichkeit ausschließlicher Kompetenzen der Generalidad tatsächlich zu gewährleisten. Darüber hinaus sollten die exekutiven Befugnisse in Zukunft ein Recht zum Erlass von Verordnungen einschließen, und die Generalidad bei der Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene, soweit autonome Zuständigkeiten berührt sind, besser eingebunden werden. Die

---

<sup>440</sup> Vgl. *Albertí*, El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria, RCDP, 31/2005, 1 (5f.).

<sup>441</sup> STC 146/1986 (25. November 1986), FJ 3.

<sup>442</sup> Zum Beispiel Art. 7 I; Art. 9 Nr. 5, 7, 8, 10, 15, 16, 19, 20, 22, 23, 30 EAC79.

<sup>443</sup> *Corretja i Torrens/Viver Pi-Sunyer*, La reforma de l'Estatut d'Autonomia i les competències de la Generalitat, *Activitat Parlamentària*, 7/2005, 17 (26).

<sup>444</sup> *Tornos Mas*, La nueva configuración de las competencias compartidas en el Estatuto de Autonomía. Algunos problemas que plantea su aplicación, RGDC, 5/2008, 1 (1).

Betroffenheit einer anderen Autonomen Gemeinschaft durch die Kompetenzzusübung der Generalidad sollte nicht dazu führen, dass die Generalidad aufgrund des Territorialitätsprinzips ihre Zuständigkeit automatisch verliert.<sup>445</sup>

### **cc) Maßnahmen zur Garantie der autonomen Kompetenzen**

Um die eben genannten Ziele zu erreichen, schuf der Reformgesetzgeber Normen, die den materiellen Gehalt des Selbstverwaltungsrechts sichern und eine Einmischung des Staates erschweren bzw. verhindern. Dabei sind Veränderungen sowohl im materiellen als auch im funktionellen Bereich zu erkennen. In materieller Hinsicht wurden die Kompetenzbereiche präzisiert und die Liste der Materien autonomer Zuständigkeit erweitert. Wesentlich wichtiger war jedoch die Überarbeitung der Klassifizierung der Kompetenzen in ausschließlich, geteilt und konkurrierend.

### **aaa) Konkretisierung der Kompetenzbereiche in Submaterien**

Das EAC06 definiert die Kompetenzbereiche neu. Die im EAC79 eher allgemein formulierten Befugnisse wurden durch das EAC06 präzisiert und konkretisiert. Das EAC79 übernahm in Art. 9 teilweise fast wörtlich die in Art. 148 I CE aufgelisteten Kompetenzen der Generalidad.<sup>446</sup> Ähnlich enthielten Art. 10 und Art. 11 EAC79 die autonomen Entwicklungs- und Ausführungskompetenzen im Rahmen der mit dem Staat geteilten Zuständigkeit. Dabei orientierte sich der Statutgeber an Art. 149 I CE, ohne den Inhalt der jeweiligen Kompetenzgegenstände zu definieren. Durch detaillierte und einzelfallbezogene Regelungen konnte der staatliche Gesetzgeber seine Grundlagengesetzgebungskompetenz sehr weit ausdehnen.<sup>447</sup> Das EAC06 wollte darunter einen Schlussstrich ziehen. Allgemein formulierte Zuständigkeitsbereiche wurden in spezifischen Unterbereichen

---

<sup>445</sup> *Viver Pi-Sunyer*, in: ders. u.a., *La distribució de competències en el nou estatut*, S. 13 (14f.).

<sup>446</sup> Zum Beispiel Art. 148 I Nr. 1 CE: „Organisation der Institutionen ihrer Selbstverwaltung“ und Art. 9 Nr. 1 EAC79: „Organisation der Institutionen ihrer Selbstverwaltung, im Rahmen dieses Statuts.“

<sup>447</sup> *Corretja i Torrens/Viver Pi-Sunyer*, *La reforma de l'Estatut d'Autonomia i les competències de la Generalitat*, *Activitat Parlamentària*, 7/2005, 17 (25).

konkretisiert.<sup>448</sup> Sowohl ausschließliche als auch geteilte und sogar ausführende Kompetenzen wurden in entsprechenden Unterkategorien präzisiert.<sup>449</sup> Um beispielsweise zu verhindern, dass der Staat über die Grundlagenkompetenz zur allgemeinen Wirtschaftsplanung (Art. 149 I Nr. 13 CE) in die ausschließliche Kompetenz der Generalidad für Landwirtschaft und Viehzucht (Art. 148 I Nr. 7 CE) eingreift, sieht Art. 116 I EAC06 vor, dass die ausschließliche Kompetenz der Generalidad in diesem Bereich auf jeden Fall umfasst: „a) Regelung und Entwicklung von Landwirtschaft, Viehzucht und Lebensmittel verarbeitender Industrie. b) Regelung und Betreibung der Qualitätskontrollen, Rückverfolgbarkeit und Voraussetzungen der Produkte aus Landwirtschaft und Viehzucht, sowie Kampf gegen betrügerisches Vorgehen bei Herstellung und Vertrieb dieser Produkte. c) Regelung der Beteiligung der Vetreterungsorganisationen von Landwirtschaft und Viehzucht, sowie der Landwirtschaftskammern, in den öffentlichen Gremien. d) Gesundheit der Pflanzen- und Tierwelt, soweit keine Auswirkung auf die menschliche Gesundheit besteht, sowie Tierschutz. e) Saatgut und Jungpflanzen, insbesondere in Sachen genetisch veränderter Organismen. f) Regelung der Produktionsprozesse der landwirtschaftlichen Betriebe und Strukturen sowie ihres gesetzlichen Rahmens. g) Umfassende Entwicklung und Schutz des ländlichen Raums. h) Forschung, Entwicklung, Technologietransfer, Innovation der landwirtschaftlichen Betriebe und der deren Produkte verarbeitenden Unternehmen, sowie Ausbildung in diesen Bereichen. i) Landwirtschaftsschauen und Messen in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft und Viehzucht.“ Art. 12 I Nr. 4 EAC79 sprach der Regierung von Katalonien bisher lediglich allgemein die ausschließliche Kompetenz für „Landwirtschaft und Vieh“ zu, ohne näher zu bestimmen, was diese Kompetenz beinhaltet. Ein ähnliches Beispiel findet sich bei der Regelung der Kompetenzen im Bereich der Sparkassen (Art. 120 EAC06). Auch hier bezeichnet der Statuttext ausdrücklich, was die ausschließliche Zuständigkeit der Generalidad auf jeden Fall ausmacht, um ein die autonome Entscheidungsbefugnis gefährdendes Handeln des Staates

---

<sup>448</sup> *Tornos Mas*, La nueva configuración de las competencias compartidas en el Estatuto de Autonomía. Algunos problemas que plantea su aplicación, RGDC, 5/2008, 1 (3).

<sup>449</sup> Die folgenden Ausführungen sind für die Konkretisierung der Kompetenzen exemplarisch. Eine vollständige Darstellung würde den Umfang der Arbeit sprengen und ist für das weitere Verständnis nicht erforderlich.

über die Kompetenz zur allgemeinen Wirtschaftsplanung zu verhindern. Deshalb umfasst die Zuständigkeit auf jeden Fall: „a) Bestimmung ihrer leitenden Organe und der Art und Weise, in der die verschiedenen Gesellschafterinteressen vertreten sein müssen. b) Rechtsstellung der Mitglieder der Führungsorgane und der anderen leitenden Posten der Sparkassen. c) Gesetzliche Regelung für Schaffung, Zusammenschluss, Liquidierung und Registrierung. d) Ausübung der Verwaltungsbefugnisse der von ihnen geschaffenen Stiftungen. e) Regelung der Zusammenschlüsse von Sparkassen mit Geschäftssitz in Katalonien.“<sup>450</sup> Das EAC06 definiert somit ausdrücklich, dass die Kompetenz im Bereich der Sparkassen mit Sitz in Katalonien die Regelung von fünf bestimmten Submaterien enthält.<sup>451</sup> Im Unterschied dazu sprach Art. 12 I Nr. 6 EAC79 der Generalidad zwar die ausschließliche Zuständigkeit über die Sparkassen zu, verzichtete aber auf eine nähere Präzisierung des Tätigkeitsfelds.<sup>452</sup>

Bei der Untergliederung der einzelnen Zuständigkeitsbereiche in Submaterien beschränkt sich das EAC06 nicht nur auf die ausschließlichen Zuständigkeiten der Generalidad, sondern präzisiert auch den Kompetenzrahmen der geteilten und ausführenden Zuständigkeiten. In Art. 133 EAC06 regelt das Statut die geteilte Zuständigkeit der Generalidad im Energiewesen und Bergbau. Dies entspricht Art. 149 I Nr. 25 CE, der die Kompetenz, Grundlagen in diesen Bereichen festzusetzen, dem Staat vorbehält. Wie bereits bei den ausschließlichen Zuständigkeiten gesehen, führt Art. 133 I EAC06 detailliert auf, welche Befugnisse diese geteilte Zuständigkeit im Energiebereich für die Generalidad umfasst. Ebenso verfuhr der Reformgesetzgeber in Art. 133 II EAC06 für den

---

<sup>450</sup> Art. 120 I 2 EAC06. Vgl. zu diesem Beispiel auch: *Tornos Mas*, La nueva configuración de las competencias compartidas en el Estatuto de Autonomía. Algunos problemas que plantea su aplicación, RGDC, 5/2008, 1 (3f.).

<sup>451</sup> Albertí spricht in seinem Artikel noch von sechs Elementen oder Subsektoren. Dabei ist zu beachten, dass sich sein Text noch auf den Reformvorschlag des katalanischen Parlaments vom 30. September 2005 bezog. Dieser wurde in den *Cortes Generales* geändert und umfasste danach nur mehr fünf Submaterien. *Albertí*, El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria, RCDP, 31/2005, 1 (14).

<sup>452</sup> Ähnlich auch Art. 121 EAC06, der sich auf den Handel bezieht und die ausschließliche Kompetenz der Generalidad konkretisiert im Vergleich zu Art. 12 I Nr. 5 Alt. 1 EAC79, der nur allgemein die ausschließliche Kompetenz der Generalidad im „internen Handel“ nennt. Ebenso Art. 123 EAC06 im Vergleich zu Art. 12 I Nr. 5 Alt. 2 EAC79 bezüglich des Verbraucherschutzes.



Bergbau.<sup>453</sup> Das EAC79 weist der Regierung von Katalonien nur in allgemeiner Weise die Entwicklungs- und Ausführungskompetenz im Bergbau und Energiewesen zu.<sup>454</sup> Eine Konkretisierung der ausführenden Zuständigkeit in Subsektoren erfolgte z.B. im Rahmen des Kommunikationswesens, Art. 140 VII EAC06. Die ausführende Zuständigkeit im Bereich der elektronischen Kommunikation beinhaltet auf jeden Fall die „a) Bereitstellung eines Mindestangebots an allgemein zugänglichen Dienstleistungen. b) Aufsicht über die gemeinsame Telekommunikationsinfrastruktur, sowie Ausübung der entsprechenden Disziplinargewalt. c) Lösung von Konflikten zwischen gemeinsame[n] Multiplex betreibenden Funkbetreibern, sofern deren Sendebereich nicht über das Hoheitsgebiet von Katalonien hinaus reicht. d) Verwaltung des Registers von Installateuren gemeinsamer Fernmeldeinfrastrukturen und des Registers von Multiplex-Verwaltern, sofern deren Sendebereich nicht über das Hoheitsgebiet von Katalonien hinaus reicht.“

Durch die Präzisierung der Kompetenzbereiche legt das Statut nicht nur direkt die Kompetenzen der Generalidad fest, sondern grenzt auch indirekt die Grundlagengesetzgebungskompetenz des Staates ein. Zwar erschweren detaillierte Vorschriften ein staatliches Eingreifen in den autonomen Kompetenzbe-

---

<sup>453</sup> Art. 133 EAC06: „1. Die *Generalitat* hat die geteilte Zuständigkeit in Sachen Energie. Diese Zuständigkeit umfasst auf jeden Fall: a) Regelung der Erzeugung, Lagerung und Transport von Energie, Erteilung von Genehmigungen für die sich zur Gänze auf dem Hoheitsgebiet von Katalonien befindlichen Anlagen und die Ausübung der Aufsichts- und Kontrolltätigkeiten für alle in Katalonien befindlichen Anlagen.  
b) Regelung der in Katalonien erfolgenden Energieversorgung, Erteilung von Genehmigungen für die entsprechenden Anlagen und Ausübung der Aufsichts- und Kontrolltätigkeiten für alle in Katalonien befindlichen Anlagen.  
c) Entfaltung der Zusatznormen zur Qualitätssicherung der Energieversorgungsdienste.  
d) Förderung und Verwaltung von erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz.  
2. Durch die Ausstellung eines Vorberichts beteiligt sich die *Generalitat* an der Erteilung der Genehmigung für über das Hoheitsgebiet von Katalonien hinausreichende Anlagen zur Erzeugung und Beförderung von Energie beziehungsweise zur Nutzung der erzeugten oder beförderten Energie außerhalb Kataloniens.  
3. Die *Generalitat* beteiligt sich an der gesamtstaatlichen Regelung und Planung des Energiesektors, sofern dies das Hoheitsgebiet von Katalonien betrifft.  
4. Die *Generalitat* hat die geteilte Zuständigkeit für den Bergbau. Dies umfasst auf jeden Fall die Regelung des behördlichen Eingriffs- und Kontrollsystems für die auf dem Hoheitsgebiet von Katalonien befindlichen Bergwerke und Bodenschätze, sowie die dort erfolgende[n] Bergbautätigkeiten.“

<sup>454</sup> „[...] ist es die Pflicht der katalanischen Regierung, die Gesetzgebung in folgenden Bereichen zu entwickeln und auszuführen: Bergbau und Energiewesen.“ Art. 10 I Nr. 5 EAC79.

reich, doch konkrete Einzelfallnormen haben auch Nachteile. Neben einer gewissen Unübersichtlichkeit und Länge der Vorschriften und, daraus folgend, des gesamten Statuts<sup>455</sup> besteht die Gefahr, dass die autonomen Zuständigkeiten nicht mehr an sich verändernde Umstände angepasst werden können. Teilweise wurde diese Technik als „Abschirmung durch Präzisierung“<sup>456</sup> kritisiert. Der Reformgesetzgeber war sich dieser Gefahr jedoch bewusst. Um die Zuständigkeitsbereiche der Generalidad für die Zukunft flexibel zu halten, verwendete er Floskeln wie „auf jeden Fall einschließlich“<sup>457</sup> oder „umfasst auf jeden Fall“<sup>458</sup>. Indem beispielhaft bestimmte Regelungsgegenstände aufgezählt wurden, die in die entsprechende Kompetenzmaterie fallen, wurden die autonomen Zuständigkeiten nicht abschließend festgelegt und sind gegenüber zukünftigen Änderungen offen.

### bbb) Neugestaltung der geteilten Zuständigkeit

Ein weiterer Schritt, um die Integrität autonomer Befugnisse zu gewährleisten, war die Definition der einzelnen Kompetenzarten im Statut. Die Klassifizierung der Kompetenzen erfolgt in drei Gruppen. Neben der ausschließlichen Zuständigkeit (Art. 110 EAC06) definiert das Statut auch die geteilte (Art. 111 EAC06) und die ausführende Kompetenz (Art. 112 EAC06). Von besonderer Bedeutung ist die Neugestaltung der geteilten Zuständigkeit. In Art. 111 EAC06 definiert der Reformgesetzgeber ausdrücklich, was unter geteilter Zuständigkeit zu verstehen ist.<sup>459</sup> Im Gegensatz zu Art. 10 I EAC79, der der katalani-

<sup>455</sup> Beschäftigten sich im EAC79 nur die Art. 9 bis 28 mit den Kompetenzen der Generalidad, benötigt das neue Statut 63 Artikel – Art. 110 bis Art. 173 EAC06, wovon ab Art. 116 EAC06 die konkreten Zuständigkeitsbereiche geregelt werden –, um die Befugnisse der Generalidad darzulegen.

<sup>456</sup> Kast.: „el blindaje por descripción“. *Montilla Martos*, La legislación básica tras las reformas estatutarias, REDC, 78/2006, 105 (121).

<sup>457</sup> Zum Beispiel Art. 119 I, III; 131 III; 135 I; 137 I; 140 VII EAC06 usw.

<sup>458</sup> Beispielsweise Art. 116 I 2; 117 I; 118 I 2, II; 119 IV; 120; 121 I, II; 123; 124 II; 125 I; 127 I EAC06 usw.

<sup>459</sup> Art. 111 EAC06: „In den Angelegenheiten, in denen das Autonomiestatut der *Generalitat* eine mit dem Staat geteilte Zuständigkeit zuweist, steht der *Generalitat* im Rahmen der vom Staat festgelegten Grundprinzipien oder des kleinsten gemeinsamen gesetzgebenden Nenners bei Normen mit Gesetzesrang die gesetzgebende Gewalt, das Ordnungsrecht und die ausführende Gewalt zu, außer zu den in der Verfassung und im Autonomiestatut festgelegten Bedingungen. In Ausübung dieser Zuständigkeiten kann die *Generalitat*

schen Regierung lediglich die Kompetenz zur Entwicklung und Ausführung der Grundlagen zusprach, nimmt das EAC06 eine präzisere Klassifizierung vor, um die Grundlagengesetzgebungskompetenz zu ihrem ursprünglichen Sinn zurückzuführen. Inhaltlich lässt sich Art. 111 EAC06 in fünf Punkte untergliedern, wodurch einerseits die Kompetenzen der Generalidad fixiert, andererseits beschränkt werden. Steht dem Staat die Grundlagen- und der Generalidad die Entwicklungskompetenz zu, wird das Verhältnis Staat-Generalidad durch diese „geteilte Zuständigkeit“ geprägt. Mit dieser Bezeichnung beendet das Statut die langjährige Diskussion darüber, ob es sich dabei um eine geteilte oder eine konkurrierende Kompetenz handelt.<sup>460</sup>

Zudem definiert Art. 111 EAC06 den materiellen Gehalt der Grundlagen. Grundlagen sind Grundprinzipien oder der kleinste gemeinsame gesetzgebende Nenner. Die Ausdehnung der Grundlagenkompetenz wird somit sowohl durch „kleinste“ als auch „gesetzgebende“ eingegrenzt. Der „gesetzgebende“ Charakter schließt Anwendungs- und Ausführungshandlungen aus.<sup>461</sup> Mit „gesetzgebende“ stellt der Reformgesetzgeber ein formelles Kriterium auf, da damit angedeutet wird, dass die Grundlagen in Normen mit Gesetzesrang enthalten sein müssen. Die Grundprinzipien müssen somit grundsätzlich von den *Cortes Generales* festgelegt werden, d.h. die Normierung muss durch Gesetz erfolgen.<sup>462</sup> Damit wird ausgeschlossen, dass der Staat die Grundlagen weiterhin in jeder Form, sogar als Verordnung, erlassen kann, wodurch die Entwicklungskompetenz der Generalidad während der letzten Jahre erheblich eingeschränkt wurde und weiterhin werden würde.

Als inhaltlich dritter Punkt kann gesehen werden, dass der Generalidad, von Ausnahmen abgesehen, im Rahmen der geteilten Zuständigkeit „bei Normen mit Gesetzesrang die gesetzgebende Gewalt, das Verordnungsrecht und die ausführende Gewalt“ zusteht. Diese Festlegung der Staatsfunktionen eröffnet zwei Auslegungsmöglichkeiten. Zum einen kann Art. 111 Satz 1 EAC06 als ge-

---

eigene Politiken entwickeln. Das Parlament hat per Gesetz diese Rahmenbestimmungen zu entfalten und zu konkretisieren.“

<sup>460</sup> *Barceló i Serramalera*, in: *Viver Pi-Sunyer* u.a., *La distribució de competències en el nou estatut*, S. 53 (56).

<sup>461</sup> *Viver Pi-Sunyer*, in: *ders.* u.a., *La distribució de competències en el nou estatut*, S. 13 (32f.).

<sup>462</sup> *Pfeifer*, *Probleme des spanischen Föderalismus*, S. 93.

naue Bestimmung der Kompetenzen der Generalidad im Rahmen der geteilten Zuständigkeiten verstanden werden. Danach kann die Generalidad Gesetze zur Entwicklung der Grundlagen schaffen, diese selbst ausführen und zudem Verordnungen erlassen. Zum anderen scheint es möglich, dass der Reformgesetzgeber die Befugnisse des Staates ausdrücklich auf die Regelung der Grundlagen mittels Gesetz beschränken und ihm das Recht zum Erlass von Verordnungen und zur Gesetzesausführung absprechen wollte.<sup>463</sup> Letztgenannte Auslegung würde zu einer Beschränkung der staatlichen Befugnisse durch das EAC06 führen und ist daher abzulehnen. Zudem schreibt Art. 111 Satz 1 EAC06 die Befugnisse der Generalidad positiv fest<sup>464</sup> und zielt nicht darauf ab festzulegen, welche Zuständigkeiten dem Staat nicht zustehen. Das Statut als institutionelle Grundnorm der Autonomen Gemeinschaft (Art. 147 I CE) legt die autonomen Kompetenzen und nicht die staatlichen fest (Art. 147 II lit. d CE).<sup>465</sup>

Gleichzeitig schränkt Art. 111 Satz 1 EAC06 die Zuständigkeiten der Generalidad ein. Zwar verzichtete der Reformgesetzgeber auf Floskeln wie „unbeschadet“. Gleichwohl begrenzt die Definition der geteilten Zuständigkeit die Handlungsmöglichkeiten der Generalidad. Als allgemeine Grenze kann der Verweis auf die in der spanischen Verfassung und im Autonomiestatut festgelegten Bedingungen gesehen werden.<sup>466</sup> Darüber hinaus enthält Art. 111 Satz 1 EAC06 zwei weitere Beschränkungen. Erstens kann die Generalidad von ihren Kompetenzen nur „bei Normen mit Gesetzesrang“ Gebrauch machen. Zweitens bestimmt Art. 111 Satz 3 EAC06, dass das katalanische Parlament „diese“ staatlichen Rahmenbestimmungen durch Gesetz zu entfalten und zu konkretisieren hat. Der Reformgesetzgeber führte somit einen doppelten Gesetzesvorbehalt ein. Die Generalidad kann die Grundlagen, die in einem Gesetz (1.) festgelegt sein müssen, ihrerseits nur durch Gesetz (2.) entfalten. Mit der Bindung des staatlichen Grundlagengesetzgebers an ein Gesetz wollte der Reformgeber erreichen,

---

<sup>463</sup> Vgl. *Barceló i Serramalera*, in: Viver Pi-Sunyer u.a., *La distribució de competències en el nou estatut*, S. 53 (57).

<sup>464</sup> „[...] gesetzgebende Gewalt, das Ordnungsrecht und die ausführende Gewalt“, Art. 111 Satz 1 EAC06.

<sup>465</sup> Vgl. *Barceló i Serramalera*, in: Viver Pi-Sunyer u.a., *La distribució de competències en el nou estatut*, S. 53 (67f.).

<sup>466</sup> „[...] außer zu den in der Verfassung und im Autonomiestatut festgelegten Bedingungen“, Art. 111 Satz 1 a.E. EAC06.

dass der Staat Grundlagen nur per Gesetz und nicht mehr auch durch Verordnung festlegen kann. Dadurch sollte dem autonomen Gesetzgeber ein weiterer Handlungsspielraum für die Entwicklung und Ausführung verbleiben. Gleichzeitig führt diese Bindung an ein Gesetz zu einer Beschränkung der Generalidad, da sie nun nur handeln darf, wenn tatsächlich ein Gesetz vorliegt. Tornos Mas bezeichnete diese Regelung als „wishful thinking“, weil der Reformgesetzgeber darauf vertraute, dass sich der Staat bei der Schaffung der Grundlagen entsprechend Art. 111 Satz 1 EAC06 tatsächlich auf den kleinsten gemeinsamen normativen Nenner beschränkt, diesen durch Gesetz regelt und dadurch dem autonomen Gesetzgeber ein ausreichender Entwicklungsspielraum bleibt.<sup>467</sup> Offen ist daher bisher, was passiert, wenn der staatliche Gesetzgeber weiterhin umfassende Grundlagen – nicht nur durch Gesetz – festlegt. Wäre der autonome Gesetzgeber dann tatsächlich nur durch ein Gesetz<sup>468</sup> handlungsbefugt, selbst wenn materiell nur Raum für eine Verordnung ist? Wäre ein Grundlagengesetz, das nicht von einem autonomen Gesetz entwickelt werden kann, nichtig?<sup>469</sup>

Als fünften Punkt eröffnet Art. 111 Satz 2 EAC06 der Generalidad die Möglichkeit, in Ausübung ihrer Zuständigkeiten eigene Politiken zu entwickeln. Dies verhindert jedoch kein Zusammenwirken mit anderen Autonomen Gemeinschaften. Die Vorschrift hat eher symbolischen Charakter und betont erneut, dass die Generalidad auch im Bereich der geteilten Kompetenzen selbst tätig werden kann.<sup>470</sup>

### ccc) Berufung auf historische Rechte

Eine weitere Strategie, um die autonomen Befugnisse zu schützen, lag während des Reformverfahrens darin, sich auf historische Rechte zu berufen. Dabei stützt sich Katalonien auf die erste Zusatzbestimmung CE, nach der die spanische Verfassung die historischen Rechte „schützt und achtet“. Die rechtliche

---

<sup>467</sup> *Tornos Mas*, La nueva configuración de las competencias compartidas en el Estatuto de Autonomía. Algunos problemas que plantea su aplicación, RGDC, 5/2008, 1 (2f.).

<sup>468</sup> Art. 111 Satz 3 EAC06.

<sup>469</sup> Dazu: *Tornos Mas*, La nueva configuración de las competencias compartidas en el Estatuto de Autonomía. Algunos problemas que plantea su aplicación, RGDC, 5/2008, 1 (3).

<sup>470</sup> *Barceló i Serramalera*, in: Viver Pi-Sunyer u.a., La distribució de competències en el nou estatut, S. 53 (61).

Bedeutung der historischen Rechte für Katalonien erscheint jedoch zweifelhaft. Zum einen ist der materielle Kern dieser Rechte schwer greifbar, zum anderen ist fraglich, ob die historischen Rechte aus verfassungsrechtlicher Sicht in Katalonien überhaupt angewendet werden können. Die erste Zusatzbestimmung CE spricht von den historischen Rechten der Foralgebiete. Als Foralgebiete wurden in der verfassungsrechtlichen Debatte das Baskenland und Navarra, nicht jedoch Katalonien identifiziert.<sup>471</sup> Sogar der *Consell Consultiu*, das vormalig oberste Beratungsorgan der Generalidad, hält die erste Zusatzbestimmung CE einzig und allein auf die Foralgebiete Baskenland und Navarra für anwendbar. Eine Nennung historischer Rechte im Statut von Katalonien habe daher keinerlei unmittelbare oder konkrete Konsequenzen, sondern rein symbolischen Charakter.<sup>472</sup>

#### dd) Fazit

Durch die Statutreform wurde der Umfang der Kompetenzen erweitert und ihre Qualität verbessert<sup>473</sup>, indem Kompetenzmaterien in Submaterien untergliedert und konkretisiert wurden. Der Generalidad wurden Kompetenzen zugewiesen, die das EAC79 noch nicht enthielt, die Zuständigkeiten wurden umgestaltet. Geteilte wurden in ausschließliche Kompetenzen umgewandelt, rein exekutive Befugnisse wurden zu geteilten Kompetenzen hochgestuft. Mit Art. 111 EAC06 versuchte der Reformgesetzgeber, die Grundlagengesetzgebung des Staates einzudämmen und die Zuständigkeiten der Generalidad zu stärken.

---

<sup>471</sup> *Albertí*, El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria, RCDP, 31/2005, 1 (28).

<sup>472</sup> *Consell Consultiu*, Dictamen Nr. 269 vom 01.09.2005, Fonaments II 13, 14.

<sup>473</sup> Neben der Reform der Statuts wurde auch über eine Reform der spanischen Verfassung nachgedacht, um die autonomen Kompetenzen zu erweitern bzw. die Qualität der Kompetenzen zu verbessern. Bis zur Statutreform gemachte Überlegungen zu einer Verfassungsreform bezogen sich auf eine Reform des Senats und die namentliche Nennung der Autonomen Gemeinschaften in der spanischen Verfassung. Da aber keine der Reformen bis jetzt durchgeführt wurde, ist zunächst nicht damit zu rechnen, dass eine Mehrheit gefunden werden kann, um die spanische Verfassung zu Gunsten der Autonomen Gemeinschaften zu reformieren. *Jiménez Asensio*, Reforma del Estatuto de Cataluña y ampliación de competencias, Revista Vasca de Administración Pública, 70/2004, 97 (114f.) Zu den Möglichkeiten zur Erweiterung der Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaften: *Corretja i Torrens/Viver Pi-Sunyer*, La reforma de l'Estatut d'Autonomia i les competències de la Generalitat, Activitat Parlamentària, 7/2005, 17 (21).

## **8. Institutionelle Beziehungen zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften, den Autonomen Gemeinschaften untereinander sowie den Autonomen Gemeinschaften und der Europäischen Union**

Die institutionellen Beziehungen gliedern sich in drei Kategorien. Erstens die Beziehungen vertikalen Charakters, d.h. die Zusammenarbeit und Kooperation von Staat und Autonomen Gemeinschaften. Als zweite Kategorie sind die institutionellen Beziehungen der Autonomen Gemeinschaften untereinander zu nennen. Die letzte Beziehungsebene wird durch das Verhältnis der Autonomen Gemeinschaften zur Europäischen Union und der autonomen Mitwirkung in europäischen Angelegenheiten bestimmt. Obwohl sich in der spanischen Verfassung zu keinem der Bereiche umfassende Vorschriften finden lassen, begannen der spanische Staat und die Autonomen Gemeinschaften bereits zu Beginn des Autonomienstaates Mechanismen zur Zusammenarbeit zu entwickeln. Verfassungsrechtliche Grundlage des Kollaborationsprinzips, das die allgemeine und gegenseitige Pflicht zur Zusammenarbeit zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften bezeichnet, ist das in Art. 2 CE verankerte Solidaritätsprinzip.<sup>474</sup> Da kein normativer Rahmen für die Zusammenarbeit existierte, entstand eine Vielzahl von Vorschriften, die sich mit der vertikalen Kollaboration befassten. Im Gegensatz dazu und obwohl die spanische Verfassung in Art. 145 II CE sogar ausdrücklich die Möglichkeit zum Abschluss von Abkommen der Autonomen Gemeinschaften untereinander vorsah, ist die Zusammenarbeit auf horizontaler Ebene eher gering. Auch die Mitwirkungsmöglichkeiten der autonomen Regionen auf supranationaler Ebene sind ausbaufähig und -bedürftig. Das EAC06 beschränkte sich darauf, die Ebenen der Mitwirkung, d.h. auf nationaler, interautonomer und supranationaler Ebene, allgemein zu regeln, überließ die konkrete Ausgestaltung jedoch dem Staat.<sup>475</sup>

---

<sup>474</sup> *Wendland*, Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat?, S. 194.

<sup>475</sup> Vgl. *Albertí*, La participació de les comunitats autònomes en institucions de l'Estat en els nous estatuts d'autonomia, *Activitat parlamentària*, 15/2008, 37 (45).

### a) Die Beziehung Staat – Generalidad

Bisher basierte die Beziehung Staat – Generalidad auf zwei Bausteinen: Zum einen war die Zusammenarbeit freiwillig, zum anderen erfolgte sie nur im exekutiven Bereich. Das EAC06 sollte ein System etablieren, durch das die Generalidad bereits im Prozess der Entscheidungsfindung beteiligt wird, und verhindern, dass es aufgrund mangelnder Kooperationsbereitschaft einer Seite zum Stillstand der Beziehungen kommt.<sup>476</sup> Um dieses Ziel zu erreichen, spricht das EAC06 nicht von Kooperation, die voraussetzen würde, dass beide Kooperationspartner über eine Kompetenz in dem jeweiligen Bereich verfügen, sondern von Beteiligung. Die Beteiligung ist auch ohne Kompetenz zulässig, da die Entscheidungsbefugnis dem Kompetenzträger vorbehalten bleibt, der anderen Partei aber eine Mitwirkung im Entscheidungsprozess möglich ist. Anders als bisher erstreckt sich die Beteiligung nicht nur auf exekutive, sondern auch auf legislative Entscheidungen.<sup>477</sup> Formulierungen, die ein Ermessen des Staates ausschließen, sollen die bisher auf freiwilliger Basis erfolgende Zusammenarbeit vom staatlichen Willen unabhängig machen.<sup>478</sup> Zudem versucht das EAC06, den normativen Rahmen für eine effektive Zusammenarbeit von Staat und Generalidad zu schaffen. Neben der Zusammenarbeit von Staat und Generalidad durch bilaterale oder multilaterale Kooperation regelt das EAC06 die Beteiligung der Generalidad an staatlichen Institutionen. Als dritte Möglichkeit der Zusammenarbeit sieht das Statut die Mitwirkung der Generalidad bei der Entscheidungsfindung des Staates in Wirtschafts- und Sozialgremien vor.

#### aa) Bilaterale und multilaterale Kollaboration

Im Rahmen der Zusammenarbeit von Staat und Generalidad sind bilaterale und multilaterale Kooperationsformen zu unterscheiden, wobei sich weder die

---

<sup>476</sup> *Roig Molés*, La regulació de les relacions de la Generalitat amb l'Estat en el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya, *Activitat parlamentària*, 15/2008, 63 (66).

<sup>477</sup> *Roig Molés*, La regulació de les relacions de la Generalitat amb l'Estat en el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya, *Activitat parlamentària*, 15/2008, 63 (66f.).

<sup>478</sup> Vgl. Art. 184 EAC06: „Gemäß den Bestimmungen dieses Autonomiestatuts und der staatlichen Gesetzgebung beteiligt sich die *Generalitat* [...]“. Art. 186 I EAC06: „Die *Generalitat* beteiligt sich [...]“; Art. 186 II EAC06: „Die *Generalitat* hat sich [...] zu beteiligen.“ Art. 187 I EAC06: „Die *Generalitat* beteiligt sich [...]“. Art. 188 EAC06: „Das Parlament beteiligt sich [...]“.



Beteiligung der Generalidad an bi- noch an multilateralen Gremien auf die Kompetenzverteilung auswirkt (Art. 176 I EAC06). Das EAC06 sieht grundsätzlich beides vor (Art. 3 I EAC06), wobei es sich verstärkt mit der bilateralen Kooperation befasst (Art. 174 I EAC06).<sup>479</sup> Die dominierende Handlungsform in Spanien ist hingegen multilateral.<sup>480</sup>

### aaa) Mechanismen bilateraler Zusammenarbeit

Bilateral bedeutet, dass die Generalidad bzw. eine Autonome Gemeinschaft mit dem Staat zur Lösung eines Problems zusammenarbeitet. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn andere Autonome Gemeinschaften zur Mitwirkung nicht befugt sind, weil sie weder über eine Kompetenz in dem jeweiligen Bereich verfügen noch ihre Interessen von der Angelegenheit betroffen sind.<sup>481</sup> Kernstück der bilateralen Zusammenarbeit ist die Schaffung des *Bilateralen Ausschusses Generalitat-Staat* (Art. 183 EAC06). Er bildet den allgemeinen und ständigen Beziehungsrahmen zwischen der Regierung der Generalidad und der Staatsregierung, um der Generalidad eine Mitwirkung zu ermöglichen, wenn die Ausübung staatlicher Zuständigkeiten die Autonomie Kataloniens betrifft, und um Informationen auszutauschen.<sup>482</sup> Der Ausschuss tagt zweimal pro Jahr im Plenum und setzt sich paritätisch aus Vertretern des Staates und der Generalidad zusammen. Der Vorsitz wechselt jährlich nach dem Rotationsprinzip.<sup>483</sup> Ein solcher Ausschuss ist nicht neu. Bereits seit 1987 existierte der *Bilaterale Kooperationsausschuss Staat-Generalidad*, der später seine rechtliche Verankerung im Gesetz 30/1992<sup>484</sup> und dessen Aktualisierung durch das Gesetz 4/1999<sup>485</sup>

---

<sup>479</sup> Dazu: *Roig Molés*, La regulació de les relacions de la Generalitat amb l'Estat en el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya, *Activitat parlamentària*, 15/2008, 63 (70f.).

<sup>480</sup> *García Morales*, Los instrumentos de las relaciones intergubernamentales, *Activitat parlamentària*, 15/2008, 48 (52).

<sup>481</sup> *Roig Molés*, La regulació de les relacions de la Generalitat amb l'Estat en el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya, *Activitat parlamentària*, 15/2008, 63 (72).

<sup>482</sup> Art. 183 I EAC06.

<sup>483</sup> Art. 183 III EAC06.

<sup>484</sup> Ley 30/1992 (26. November 1992) de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP).

<sup>485</sup> Ley 4/1999 (13. Januar 1999) de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Art. 5 II: „Los órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general que reúnan a miembros del Gobierno, en representación de la Administración

fand. Der Ausschuss diene als permanente Plattform zur Lösung von möglichen Konflikten, zum Dialog und zur Verhandlung.<sup>486</sup> Beim *Bilateralen Ausschuss Generalitat-Staat* des EAC06 steht nicht mehr die Konfliktlösung im Mittelpunkt. Vielmehr kann er in bestimmten, vom Autonomiestatut festgelegten Fällen sowie ganz allgemein in den in Art. 183 II EAC06 genannten Bereichen Vorschläge unterbreiten und Beschlüsse fassen.<sup>487</sup> Die zweite Zusatzbestimmung EAC06 sieht zudem vor, dass, falls im EAC06 festgelegt ist, dass die Stellungnahme der Regierung der Generalidad für den Abschluss einer Vereinbarung mit der Staatsregierung maßgebend ist, der Staat vor dem *Bilateralen Ausschuss Generalitat-Staat* zu begründen hat, warum er die Stellungnahme nicht berücksichtigte. Dieses Begründungserfordernis hat jedoch nicht die Verbindlichkeit der Stellungnahme der Generalidad zur Folge.<sup>488</sup>

Neben dem *Bilateralen Ausschuss Generalitat-Staat* sieht das Statut einen Ausschuss im Finanz- und Wirtschaftssektor vor.<sup>489</sup> Der *Gemischte Ausschuss*

---

General del Estado, y a miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma, se denominan Comisiones Bilaterales de Cooperación. Su creación se efectúa mediante acuerdo, que determina los elementos esenciales de su régimen.“

<sup>486</sup> *Ridao*, Curs de dret públic de Catalunya, S. 379.

<sup>487</sup> Art. 183 II EAC06: „a) Gesetz[es]entwürfe, die auf die Kompetenzverteilung zwischen Staat und *Generalitat* besondere Auswirkung haben. b) Festlegung der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Staatsregierung in Bezug auf alle die Interessen und Zuständigkeiten der *Generalitat* besonders betreffenden Angelegenheiten, sowie die Umsetzung und Weiterführung dieser Politik. c) Umsetzung entsprechender Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Staat und *Generalitat*, sowie zur Sicherstellung einer erfolgreicherer Ausübung der jeweiligen Zuständigkeiten in Bereichen von gemeinsamem Interesse. d) Zwischen beiden Seiten auftretende Zuständigkeitskonflikte und gegebenenfalls Vorschläge für entsprechende Lösungsmaßnahmen. e) Bewertung des Erfolgs der zwischen Staat und *Generalitat* festgelegten Mechanismen zur Zusammenarbeit und Vorschläge von entsprechenden Maßnahmen zu deren Verbesserung. f) Auflistung der Wirtschaftsorgane, Finanzinstitutionen und Staatsunternehmen öffentlichen Rechts, in die die *Generalitat* Vertreter entsenden kann, sowie diesbezügliche Vertretungsformen und -möglichkeiten. g) Mitverfolgung der europäischen Politik zur Sicherstellung der erfolgreichen Beteiligung der *Generalitat* an den Angelegenheiten der Europäischen Union. h) Mitverfolgung der die Zuständigkeiten der *Generalitat* betreffenden auswärtigen Tätigkeiten des Staates. i) Themen von gemeinsamem Interesse, die per Gesetz vorgesehen sind oder die von einer der beiden Seiten vorgebracht werden.“

<sup>488</sup> Vgl. *Ridao*, Curs de dret públic de Catalunya, S. 380.

<sup>489</sup> Daneben regelt die dritte Zusatzbestimmung EAC06 den Ausschuss für Infrastruktur. Die staatlichen Investitionen in die katalanische Infrastruktur haben proportional dem Anteil des Bruttoinlandsprodukts Kataloniens am Bruttoinlandsprodukt des Staates innerhalb von sieben Jahren zu entsprechen.

*Staat-Generalitat für Wirtschafts- und Steuerangelegenheiten* ist das Organ der bilateralen Beziehungen im Bereich der Finanzierung der Autonomen Gemeinschaft. Als solches ist er zuständig für die „Festlegung, Anwendung, Aktualisierung und Weiterbetreibung des Finanzierungssystems, sowie die Kanalisierung der gesamten Steuer- und Finanzbeziehungen zwischen *Generalitat* und Staat“. <sup>490</sup>

Abgesehen von den Ausschüssen kann die Generalidad im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Abkommen zur Zusammenarbeit mit dem Staat schließen<sup>491</sup> und andere geeignete Mittel einsetzen, um Ziele von gemeinsamen Interesse zu erreichen (Art. 175 I EAC06). Die Abkommen können dabei keine Neuordnung der Kompetenzverteilung herbeiführen.<sup>492</sup> Sie sind innerhalb eines Monats im DOGC und dem BOE zu veröffentlichen. Für die Rechtswirksamkeit der Abkommen gegenüber Dritten ist das Datum der letztgenannten Veröffentlichung entscheidend.<sup>493</sup> Von den Abkommen zu unterscheiden sind die gemeinsamen Programme und Pläne von Staat und Autonomen Gemeinschaften. Diese ermöglichen ein gemeinsames Handeln in Bereichen, in denen es zu einer speziellen Wechselbeziehung aufgrund der Überschneidung von Kompetenzen kommt<sup>494</sup>. Programme und Pläne sind spezielle Kooperationsinstrumente in strategisch wichtigen Bereichen wie dem Wohnungswesen oder den erneuerbaren Energien. Die Pläne werden in Ressortkonferenzen angenommen, die auch für deren Erfüllung verantwortlich sind. Wie stark die Autonomen Gemeinschaften an der Ausarbeitung der Pläne und Programme tatsächlich mitwirken, ist schwer feststellbar, da häufig der Staat einen Plan vorstellt, der anschließend von den Autonomen Gemeinschaften in der entsprechenden Ressortkonferenz ratifiziert wird.<sup>495</sup>

---

<sup>490</sup> Art. 210 I 2 EAC06. Ausführlich zu Zusammensetzung und Aufgaben des *Gemischten Ausschusses Staat-Generalitat für Wirtschafts- und Steuerangelegenheiten* unter Punkt C.III.10.c.

<sup>491</sup> Art. 6 LRJAP.

<sup>492</sup> STC 71/1983 (29. Juli 1983), Antecedente 4.

<sup>493</sup> Art. 177 II EAC06.

<sup>494</sup> *Wendland*, Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat?, S. 201.

<sup>495</sup> *García Morales*, Los instrumentos de las relaciones intergubernamentales, *Activitat parlamentària*, 15/2008, 48 (51).

### bbb) Instrumente multilateraler Kollaboration

Zu den wichtigsten multilateralen Kooperationsinstrumenten zählen Ressortkonferenzen, die mit den deutschen Regierungskonferenzen vergleichbar sind<sup>496</sup>. Dabei arbeiten Vertreter bestimmter Zuständigkeitsbereiche sowohl des Staates als auch der Autonomen Gemeinschaften zusammen, um Probleme zu analysieren und geeignete Maßnahmen zu deren Lösung zu ergreifen.<sup>497</sup> So gibt es z. B. einen *Interterritorialen Rat des nationalen Gesundheitswesens*<sup>498</sup>, die *Nationale Konferenz des Transportwesens*<sup>499</sup>, den *Nationalen Ausschuss für den Naturschutz*<sup>500</sup>, den *Allgemeinen Rat für Wissenschaft und Technologie*<sup>501</sup>.<sup>502</sup> Die Ressortkonferenzen sind weder in der spanischen Verfassung noch im EAC79 geregelt. Sie entwickelten sich aus dem Bedürfnis der Zusammenarbeit und Koordination zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften. Nachdem das Verfassungsgericht die Rechtmäßigkeit dieser Organe ausdrücklich bestätigt hatte<sup>503</sup>, wurden sie zunächst in Art. 4 I, II des Gesetzes zum Autonomieprozess<sup>504</sup> und später durch Art. 5 I, II LRJAP gesetzlich festgelegt. Die Ressortkonferenzen sind ein Instrument der Zusammenarbeit im administrativen Bereich.<sup>505</sup> Die bei den Konferenzen unterzeichneten Abkommen sind für die Parteien von der Unterzeichnung an verbindlich, soweit nichts anderes geregelt ist. Sie sind im Senat bekannt zu machen und im BOE und dem Diario Oficial der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft zu veröffentlichen.<sup>506</sup> Trotz der Bedeutung der Ressortkonferenzen schweigt das EAC06 dazu. Das Statut beschränkt sich darauf,

<sup>496</sup> *Wendland*, Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat?, S. 198.

<sup>497</sup> *Wendland*, Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat?, S. 198.

<sup>498</sup> Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

<sup>499</sup> Conferencia nacional del transporte.

<sup>500</sup> Comisión Nacional de la Protección de la Naturaleza.

<sup>501</sup> Consejo General de la Ciencia y la Tecnología.

<sup>502</sup> *Ridao*, Curs de dret públic de Catalunya, S. 386.

<sup>503</sup> STC 76/1983 (05. August 1983), FJ 18.

<sup>504</sup> Ley 12/1983 (14. Oktober 1983) del Proceso Autonómico.

<sup>505</sup> Die Ressortkonferenzen werden regelmäßig, jedoch mindestens zweimal jährlich, von staatlichen Ministern einberufen. Dabei erfolgt die Einberufung durch den Fachminister, auf dessen Kompetenzbereich sich die Konferenz erstreckt (Art. 5 II 1 LRJAP). Die Konferenzen sind zu gleichen Teilen mit staatlichen und autonomen Vertretern besetzt, wobei der Vorsitz meist dem Staatsvertreter gebührt. Entscheidungen sind in der Regel einstimmig zu treffen und dürfen die verfassungsmäßige Kompetenzverteilung nicht berühren (Art. 8 I LRJAP). *Wendland*, Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat?, S. 199.

<sup>506</sup> Art. 8 II LRJAP.

die Beteiligung der Generalidad in bilateraler Form zu regeln. Grund hierfür könnte sein, dass es sich beim Statut um eine Norm handelt, die sich nur auf eine Autonome Gemeinschaft bezieht. Die Ausübung der autonomen Zuständigkeiten ist auf das Gebiet der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft beschränkt.<sup>507</sup> Das EAC06 kann nur regeln, was direkt an Katalonien anknüpft. Daher kann das Statut die institutionellen Beziehungen zum Staat nicht in allgemeiner, für alle Autonome Gemeinschaften geltender Form festlegen.

Neben den Ressortkonferenzen entstand im Oktober 2004 ein weiteres Organ der vertikalen, multilateralen Zusammenarbeit, die Präsidentenkonferenz, *Conferencia de Presidentes*. Diese setzt sich zusammen aus den 17 Ministerpräsidenten der Autonomen Gemeinschaften, den Präsidenten der zwei autonomen Städte sowie dem Präsidenten der Zentralregierung.<sup>508</sup> Hintergrund für die Schaffung der Präsidentenkonferenz war, dass es bis zu diesem Zeitpunkt in Spanien kein Gremium gab, in dem sich die Präsidenten der Autonomen Gemeinschaften und der Staatspräsident austauschen und zusammenarbeiten konnten. In der Konferenz soll über jedes Thema beraten und diskutiert werden. Die Autonomen Gemeinschaften erhalten die Möglichkeit, an der Gestaltung der Regierungspolitik mitzuwirken.<sup>509</sup> Diese Organe wurden geschaffen, um mangelnde Mitwirkungsmöglichkeiten der territorialen Körperschaften auf nationaler Ebene wegen fehlender Vertretung der territorialen Interessen durch eine zweite Kammer auszugleichen.<sup>510</sup>

Ein weiteres multilaterales Gremium ist der durch das Gesetz zur Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften<sup>511</sup> ins Leben gerufene *Rat der Steuer- und Finanzpolitik*<sup>512</sup>. Dadurch soll die Finanztätigkeit der Autonomen Gemeinschaften mit dem Finanzwesen des Staates koordiniert werden. Der Rat setzt sich zusammen aus dem staatlichen Finanz- und Wirtschaftsminister, dem Mi-

---

<sup>507</sup> Vgl. *Roig Molés*, La regulació de les relacions de la Generalitat amb l'Estat en el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya, *Activitat parlamentària*, 15/2008, 63 (70f.).

<sup>508</sup> *García Morales*, Los instrumentos de las relaciones intergubernamentales, *Activitat parlamentària*, 15/2008, 48 (57f.).

<sup>509</sup> *García Morales*, Los instrumentos de las relaciones intergubernamentales, *Activitat parlamentària*, 15/2008, 48 (59).

<sup>510</sup> Ders., 48 (61).

<sup>511</sup> Ley Orgánica 8/1980 (22. September 1980) de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

<sup>512</sup> Consejo de Política Fiscal y Financiera, Art. 3 I LOFCA.

nister für den öffentlichen Dienst und dem Finanzminister jeder Autonomen Gemeinschaft (Art. 3 I LOFCA). Für alle multilateralen Gremien zur freiwilligen Zusammenarbeit gilt: Die Generalidad kann zu Beschlüssen, die von ihr nicht mitgetragen werden, ihre Vorbehalte erklären und ist an diese nicht gebunden.<sup>513</sup>

### bb) Mitwirkung der Generalidad in staatlichen Institutionen

Die „*Generalitat* ist Staat“. Mit diesem Prinzip beschreibt Art. 3 I EAC06 die rechtspolitische Organisation des Staates, die die Institutionen der Nationalitäten und Regionen einschließt.<sup>514</sup> Um dieses Prinzip umzusetzen, ist eine Mitwirkung der Generalidad in staatlichen Institutionen und beim Prozess der staatlichen Entscheidungsfindung notwendig.<sup>515</sup> Das EAC06 sieht eine zwingende Beteiligung der Generalidad in den staatlichen Einrichtungen, Organen und an der staatlichen Entscheidungsfindung vor, wenn ihre eigenen Zuständigkeiten betroffen sind, Art. 174 III EAC06. Die spanische Verfassung regelt hierzu die Mitwirkung der Generalidad durch ihre territoriale Vertretung im Senat (Art. 61 I CE). Die Senatoren, die die Generalidad im Senat vertreten, bestimmt das katalanische Parlament mit absoluter Mehrheit.<sup>516</sup> Art. 179 EAC06 ermöglicht den Informationsaustausch zwischen katalanischem Parlament und Senat über Fragen von gegenseitigem Interesse. Da es sich beim Senat aufgrund seiner Zusammensetzung und seiner beschränkten Aufgaben jedoch mehr um eine Kammer zweiter Lesung als ein territoriales Repräsentationsorgan handelt, kann sich die Generalidad durch den Senat in der Realität nicht effektiv in den Gesetzgebungsprozess eingliedern.<sup>517</sup> Daher erschien es um so wichtiger, den autonomen Einfluss bei anderen staatlichen Organen zu erhöhen. Art. 180 EAC06 verankert die Beteiligung der Generalidad am Bestellungsverfahren der Richter des Verfassungsgerichts und der Mitglieder des CGPJ. Bisher hatte die Generalidad keinerlei Einfluss auf die Ernennung der Richter des Verfassungsgerichts,

<sup>513</sup> Art. 176 II, III EAC06.

<sup>514</sup> STC 32/1981 (28. Juli 1981), FJ 3; STC 38/1982 (22. Juni 1982).

<sup>515</sup> *Ridao*, *Curs de dret públic de Catalunya*, S. 387.

<sup>516</sup> Erste Zusatzbestimmung EAC06.

<sup>517</sup> Zu den Defiziten im Senat als Kammer territorialer Repräsentation bereits unter Punkt B.III.2.

was vor allem deshalb einen großen Mangel darstellte, weil das Verfassungsgericht über Kompetenzkonflikte zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften entscheidet.<sup>518</sup> Da die Beteiligung aber nur „gemäß den gesetzlichen Bestimmungen oder gegebenenfalls der Parlamentsordnung“ erfolgt, ersetzt das Statut nicht die Befugnis des Staates, detailliert die Ernennung der Mitglieder beider Organe festzulegen. Art. 180 EAC06 stellt lediglich ein allgemeines Mitwirkungsprinzip auf, das dem in Art. 159 CE geregelten Verfahren zur Besetzung des Verfassungsgerichts und Art. 122 CE, der die Bildung der Gerichte sowie die Ernennung der Mitglieder des CGPJ einem Organgesetz vorbehält, nicht entgegensteht.<sup>519</sup>

### cc) **Autonome Beteiligung an der Entscheidungsfindung in Sozial- und Wirtschaftsgremien**

Als dritten Schritt zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften sieht das EAC06 die Mitwirkung der Generalidad bei der Entscheidungsfindung in Wirtschafts- und Sozialgremien vor. Art. 181 EAC06 erlaubt der Generalidad, sich an der Erarbeitung der staatlichen Entscheidungen, die die Regelung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit betreffen, im Rahmen des Art. 131 II CE<sup>520</sup> zu beteiligen. Dem Staat steht die Planung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit zu.<sup>521</sup>

Art. 182 EAC06 weist der Generalidad die Befugnis zu, Mitglieder von Wirtschafts- und Sozialgremien zu bestellen oder sich an deren Bestellung zu beteiligen. Bereits Art. 53 EAC79 erlaubte der Generalidad, Vertreter in Wirtschafts- und Finanzeinrichtungen sowie in öffentliche Unternehmen des Staates zu ent-

---

<sup>518</sup> *Ridao*, Curs de dret públic de Catalunya, S. 369.

<sup>519</sup> Ähnlich das Verfassungsgericht, das eine verfassungskonforme Auslegung des Art. 180 EAC06 für ausreichend hält. Demnach steht die Norm nicht im Widerspruch zur spanischen Verfassung, wenn sie in dem Sinn verstanden wird, dass die Beteiligung der Generalidad hinsichtlich ihres Bestehens und des Verfahrens durch die entsprechenden Organgesetze bedingt ist. STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 113.

<sup>520</sup> Art. 131 II CE: „Die Regierung arbeitet Planentwürfe aus nach den ihr von den Autonomen Gemeinschaften mitgeteilten Prognosen und unter Beratung und Mitarbeit der Gewerkschaften und anderer Berufs-, Unternehmer- und Wirtschaftsverbände. Zu diesem Zweck wird ein Rat gebildet, dessen Zusammensetzung und Funktionen durch Gesetz geregelt werden.“

<sup>521</sup> Art. 131 I CE.

senden, sollten sich deren Befugnisse auf das katalanische Gebiet erstrecken. Abgesehen vom Umfang der neuen Vorschrift ergeben sich inhaltlich keine essentiellen Unterschiede zum bisherigen Statut. Regelte das EAC79 die Beteiligung eher allgemein, konkretisiert Art. 182 EAC06 die jeweiligen Wirtschafts- und Sozialorgane. So bestellt die Generalidad oder wirkt mit bei der Bestellung der Mitglieder der Führungsgremien der Spanischen Nationalbank, des Nationalen Ausschusses für den Wertpapiermarkt und des Ausschusses für den Fernmeldemarkt sowie der diese gegebenenfalls ersetzenden Organe. Außerdem ist sie beteiligt an dem Bestellverfahren der Mitglieder der anderen staatlichen Organe, die die Aufgaben einer Regelungsbehörde in Bezug auf wirtschaftlich und sozial relevante Angelegenheiten in Zusammenhang mit den Zuständigkeiten der Generalidad innehaben (Art. 182 I EAC06). Zudem bestellt die Generalidad oder beteiligt sich an der Bestellung der Mitglieder der Wirtschafts- und Energiegremien, der Finanzinstitutionen und der öffentlichen Staatsunternehmen, deren Zuständigkeitsbereich sich auf das Hoheitsgebiet von Katalonien erstreckt und die nicht von der Abtretung der Kompetenzen betroffen sind (Art. 182 II EAC06). Eine Mitwirkung bei der Bestellung der Mitglieder des spanischen Rechnungshofs, des Wirtschafts- und Sozialrates, des Steueramtes, des Nationalen Energieausschusses, des spanischen Datenschutzes, des Rundfunk- und Fernsehates sowie der diese gegebenenfalls ersetzenden und der in diesen Bereichen neu zu gründenden Organe ist ebenfalls vorgesehen (Art. 182 III EAC06). Abschließend ermöglicht Art. 182 IV EAC06 eine weitere Form der Koordination, in dem die Generalidad – sollte es die Natur der betreffenden Körperschaft erfordern und deren Hauptsitz nicht in Katalonien liegen – vom Staat die Gründung von Gebietsniederlassungen verlangen kann.

#### **b) Die Kooperationsbeziehung der Autonomen Gemeinschaften untereinander**

Anders als die vertikale Kooperation sind die horizontalen Kooperationsmechanismen in Spanien nur schwach ausgeprägt. Das ist insofern erstaunlich, weil sie, im Gegensatz zur Kollaboration Staat – Autonome Gemeinschaft, sowohl in der spanischen Verfassung als auch im EAC79 verankert sind. Obwohl die Au-



tonomen Gemeinschaften durch mehr Zusammenarbeit ihre Position gegenüber der Zentralgewalt stärken und gemeinsam, aber ohne den Staat, handeln könnten, wurden in den vergangenen 25 Jahren des Autonomienstaates nicht mehr als 30 Abkommen zwischen den Autonomen Gemeinschaften unterzeichnet.<sup>522</sup> Gemeinsame Interessen der Autonomen Gemeinschaften, wie zum Beispiel zu verhindern, dass dem Staat eine Kompetenz automatisch zufällt, sobald sie über die Grenzen eines autonomen Gebietes hinausgeht,<sup>523</sup> verdeutlichen die Wichtigkeit der Kooperation der autonomen Regionen untereinander. Ohne Zusammenarbeit ist es schwierig, wichtige Beziehungen ohne staatliche Beteiligung aufzubauen.<sup>524</sup>

Das EAC06 nutzte den normativen Rahmen der spanischen Verfassung<sup>525</sup>, um die Voraussetzungen, Bedingungen und Modalitäten für Abkommen der Autonomen Gemeinschaften untereinander festzulegen. Die Autonomen Gemeinschaften können gem. Art. 174 II EAC06 Beziehungen zur Zusammenarbeit aufnehmen, um gemeinsame Politiken zu entwickeln, ihre Zuständigkeiten erfolgreich auszuüben und sich dabei gegenseitig zu unterstützen, sowie um Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse, insbesondere gebietsüberschreitenden Charakters, zu behandeln. Ein Grund für die bisher nur spärlich ausgeprägte Kooperation der Autonomen Gemeinschaften untereinander lag in den restriktiven Vorgaben der spanischen Verfassung. Art. 145 II CE unterscheidet zwischen zwei Arten von Abkommen. Bei den Zusammenarbeitsabkommen, *convencios de colaboración*, muss die Generalidad die *Cortes Generales* von deren Zustandekommen in Kenntnis setzen. Handelt es sich hingegen um Kooperationsvereinbarungen, *acuerdos de cooperación*, hängt deren Wirksamkeit von der Genehmigung der *Cortes Generales* ab. Die *Cortes Generales* müssen somit immer beteiligt werden. Obwohl es um eine Vereinbarung zwischen den Autonomen Gemeinschaften geht, liegt die letzte Entscheidung über ihre Genehmigungsbedürftigkeit ausschließlich in der Hand des nationalen Parlaments.<sup>526</sup>

---

<sup>522</sup> *García Morales*, Los instrumentos de las relaciones intergubernamentales, *Activitat parlamentària*, 15/2008, 48 (54).

<sup>523</sup> *Ridao*, *Curs de dret públic de Catalunya*, S. 394.

<sup>524</sup> *García Morales*, Los instrumentos de las relaciones intergubernamentales, *Activitat parlamentària*, 15/2008, 48 (55).

<sup>525</sup> Art. 145 II CE.

<sup>526</sup> Vgl. *Wendland*, *Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat?*, S. 204.

Aufgrund dieses Kontrollverfahrens ist es für die Autonomen Gemeinschaften sehr schwierig, untereinander Abkommen zu schließen.<sup>527</sup> Obwohl die restriktive Handhabung der Abkommen deren Verbreitung beeinträchtigt, übernimmt Art. 178 IV EAC06<sup>528</sup> den Gedanken des Art. 145 II CE und gibt damit den *Cortes Generales* umfangreiche Kontrollbefugnisse. Dennoch hat sich die Situation gegenüber dem bisherigen Statut verbessert. Ermöglichte das EAC79 Abkommen der Autonomen Gemeinschaften untereinander nur dann, wenn eine ausschließliche Zuständigkeit der Autonomen Gemeinschaft betroffen war (Art. 27 I 1 EAC79)<sup>529</sup>, ist nun keine ausschließliche Kompetenz der Generalidad mehr erforderlich. Zudem ist die vorherige Genehmigung des katalanischen Parlaments nur einzuholen, wenn durch ein Abkommen dessen legislative Kompetenzen betroffen sind.<sup>530</sup> Bisher war eine Genehmigung des Parlaments in jedem Fall vorgeschrieben (Art. 27 I 2 EAC79).

Das EAC06 versucht, die Abkommen in einer allgemeineren als der bisher üblichen Form zu regeln, indem es die Befugnis der Generalidad nicht nur an die ausschließlichen, sondern generell an die autonomen Kompetenzen knüpft. Für eine weitreichende Förderung interautonomer Abkommen wäre eine Änderung der spanischen Verfassung nötig.<sup>531</sup>

### c) Die Mitwirkung Kataloniens auf europäischer Ebene

#### aa) Die Stellung der Regionen aus Sicht des Gemeinschaftsrechts und des spanischen Rechts

Der Beitritt Spaniens zur Europäischen Union hatte von Anfang an Konsequenzen für das in der spanischen Verfassung verankerte territoriale System.

<sup>527</sup> *García Morales*, Los instrumentos de las relaciones intergubernamentales, *Activitat parlamentària*, 15/2008, 48 (56).

<sup>528</sup> Art. 178 IV EAC06: „Über die von der *Generalitat* mit anderen autonomen Gemeinschaften unterzeichneten Abkommen zur Zusammenarbeit sind die *Cortes Generales* zu unterrichten. Ihre Gültigkeit beginnt sechzig Tage nach dieser Mitteilung, außer die *Cortes Generales* erklären sie gemäß Artikel 145.2 der Verfassung zu einer Vereinbarung zur Zusammenarbeit, die einer vorherigen Genehmigung bedarf.“

<sup>529</sup> Mit dieser Vorgabe ist Art. 27 EAC79 noch restriktiver als Art. 145 CE. Vgl. *Ridao*, *Curs de dret públic de Catalunya*, S. 396.

<sup>530</sup> Art. 178 III 1 EAC06.

<sup>531</sup> *Ridao*, *Curs de dret públic de Catalunya*, S. 396.

Die Übertragung autonomer Kompetenzen auf die supranationale Ebene führte zu einer teilweisen oder vollständigen Entleerung der Zuständigkeiten der Autonomen Gemeinschaften. Gleichzeitig mit den Kompetenzen verloren sie ihre Entscheidungsbefugnisse gegenüber dem Staat und damit die Möglichkeit, auf den fortschreitenden Prozess der europäischen Integration Einfluss zu nehmen. Zwar wurde versucht, den zunehmenden Verlust durch verschiedene Maßnahmen zu verhindern. Die Ergebnisse sind jedoch unbedeutend.<sup>532</sup> Ein Blick auf die Stellung der Regionen aus Sicht des Gemeinschaftsrechts und des spanischen Rechts verdeutlichen die schwindende Rolle der Regionen und Autonomen Gemeinschaften in Angelegenheiten der Europäischen Union.

Aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht sind Regionen verwaltungstechnische Einrichtungen, die mit der Ausführung des Gemeinschaftsrechts betraut sind. Über Jahre wurde die Mitwirkung der Regionen als eine interne Angelegenheit der Mitgliedstaaten angesehen (klassische Linie), wodurch es ihnen nicht möglich war, sich am Prozess der europäischen Integration zu beteiligen. Erst in den letzten Jahren veränderte sich die Situation hin zu einer allmählichen Anerkennung der Regionen. Der Kontakt zu den Regionen wurde intensiviert, der Dialog in Fragen der Regionalpolitik und des territorialen Zusammenhalts gesucht. Eine institutionelle Anerkennung erfolgte 1992 durch den Vertrag von Maastricht mit der Schaffung des *Ausschusses der Regionen*.<sup>533</sup> Der *Ausschuss der Regionen* ist ein beratendes Organ aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften.<sup>534</sup> Im Rahmen der Verhandlungen zum Vertrag über eine Verfassung für Europa sollte die regionale Frage neu und ernsthaft geklärt werden.<sup>535</sup> Zwar war das Thema präsenter, dennoch war es dem *Ausschuss der Regionen* nur erlaubt, mit sechs Vertretern, die lediglich Beobachterstatus hatten, an den Beratungen mitzuwirken.<sup>536</sup> Aus dem Verfassungsvertrag lässt sich letzten Endes jedoch nach wie vor keine Anerkennung der Regionen ableiten, sondern es wurde

---

<sup>532</sup> Vgl. *Jáuregui*, La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, RCDP, 31/2005, 137 (138).

<sup>533</sup> *Jáuregui*, La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, RCDP, 31/2005, 137 (139f.).

<sup>534</sup> Art. 198 a Vertrag von Maastricht.

<sup>535</sup> *Jáuregui*, La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, RCDP, 31/2005, 137 (141).

<sup>536</sup> Ders., 137 (143).

die klassische Vorstellung beibehalten, es handle sich bei der regionalen Frage um eine interne Angelegenheit der Mitgliedstaaten.<sup>537</sup> Nichtsdestotrotz ist eine gewisse Öffnung des Verfassungsvertrags zu Gunsten der Regionen erkennbar.<sup>538</sup> So übernahm der Vertrag Vorschriften, die von den Regionen gefordert wurden. Die Präambel spricht von „Völkern“, die eine erweiterte Union schaffen, d.h. die Völker werden als verfassungsgebende Subjekte anerkannt.<sup>539</sup> Erstmals besteht die Option, den Verfassungsvertrag in die regionalen Sprachen übersetzen zu lassen.<sup>540</sup> Somit ist der Verfassungsvertrag, der sich für eine weitere Entwicklung offen zeigt, ein Fortschritt zu den bisherigen Verträgen der Europäischen Union, obwohl er der klassischen Linie vom regionalen Verständnis treu bleibt.<sup>541</sup>

Im Gegensatz zu anderen zusammengesetzten Staaten, die in ihren Verfassungen spezifische Integrationsregelungen aufgenommen haben und Mechanismen zur Kooperation Staat – Regionen schufen, finden sich in der spanischen Verfassungsordnung keine Vorschriften, die den Autonomen Gemeinschaften eine Mitwirkung am europäischen Integrationsprozess ermöglichen. Die Europaklausel des Art. 93 CE, *cláusula europea*, ermöglicht durch Organgesetz den Abschluss von Verträgen, durch welche Kompetenzen auf die supranationale Ebene übertragen werden können. Im Unterschied zu Art. 23 GG befasst sich Art. 93 CE jedoch nicht mit der Beteiligung der Länder bzw. der Autonomen

<sup>537</sup> Der *Ausschuss der Regionen* kann vom Europäischen Parlament, vom Rat oder von der Kommission in den in der Verfassung vorgesehenen und in allen anderen Fällen gehört werden, in denen eines dieser Organe dies für zweckmäßig erachtet, insbesondere in Fällen, welche die grenzüberschreitende Zusammenarbeit betreffen. Wird der Wirtschafts- und Sozialausschuss gehört, kann auch der *Ausschuss der Regionen* eine entsprechende Stellungnahme abgeben, wenn er der Auffassung ist, dass spezifische regionale Interessen berührt werden. Er kann auch von sich aus eine Stellungnahme abgeben (Art. III – 388 Verfassungsvertrag). Somit bleibt der *Ausschuss der Regionen* ein Organ, das zwar beteiligt wird, dessen Stellungnahmen jedoch keinerlei Rechtswirkungen entfalten.

<sup>538</sup> Ausführlich zu den Forderungen der Regionen bei der Erarbeitung des Verfassungsvertrags und deren Umsetzung: *Jáuregui*, La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, RCDP, 31/2005, 137 (141f.).

<sup>539</sup> *Jáuregui*, La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, RCDP, 31/2005, 137 (141).

<sup>540</sup> Trotz der Möglichkeit den Vertrag in die Regionalsprachen übersetzen zu lassen, müssen die Bürger der entsprechenden Regionen auf gewisse Rechte verzichten, da die Rechte nur in einer der Verfassungssprachen geltend gemacht werden können (Art. I – 10.2.d Verfassungsvertrag).

<sup>541</sup> Vgl. *Jáuregui*, La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, RCDP, 31/2005, 137 (146f.).

Gemeinschaften. Wirken in der BRD bei Angelegenheiten der EU der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder mit, sieht die spanische Verfassung keine Mitwirkung der Autonomen Gemeinschaften vor. Zwar haben die Autonomen Gemeinschaften theoretisch die Möglichkeit, durch den Senat ihre Interessen zu vertreten. Aufgrund der schwachen Stellung dieses Organs kann es die territoriale Vertretung jedoch nicht effizient erfüllen.

Einen Wendepunkt markierte das Urteil des spanischen Verfassungsgerichts, das den Basken die Eröffnung eines Regierungsbüros in Brüssel erlaubte.<sup>542</sup> In dem Urteil grenzte das Gericht den harten Kern der internationalen Beziehungen, der in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich des Staates fällt<sup>543</sup>, von den sonstigen internationalen Tätigkeiten ab. Internationale Beziehungen im Sinne des Art. 149 I Nr. 3 CE sind Beziehungen zwischen internationalen Rechtssubjekten, die sich nach internationalem Recht richten.<sup>544</sup> Sonstige internationale Tätigkeiten können auch von den Autonomen Gemeinschaften wahrgenommen werden, da dadurch weder Souveränität ausgeübt noch politische Verantwortung gegenüber anderen Staaten begründet wird, die sich auf die auswärtige Politik des Staates auswirkt.<sup>545</sup>

Aus institutioneller Sicht wichtig war die Gründung der *Konferenz für europäische Angelegenheiten* am 29. Oktober 1992. Anfänglich war die Konferenz mit einer Ressortkonferenz zur internen Regelung der autonomen Beteiligung vergleichbar. Von 1994 an befasste sich die Konferenz zudem mit den auswärtigen Tätigkeiten der Autonomen Gemeinschaften. Durch das Gesetz 2/1997<sup>546</sup> entwickelte sich die Konferenz zum allgemeinen Kooperationsrahmen.<sup>547</sup>

---

<sup>542</sup> STC 165/1994 (26. Mai 1994).

<sup>543</sup> Art. 149 I Nr. 3 CE.

<sup>544</sup> STC 165/1994 (26. Mai 1994), FJ 5.

<sup>545</sup> *Jáuregui*, La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, RCDP, 31/2005, 137 (152).

<sup>546</sup> Ley 2/1997 (13. März 1997) por la que se regula la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

<sup>547</sup> *Jáuregui*, La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, RCDP, 31/2005, 137 (155).

**bb) Die Beteiligungsmöglichkeiten der Generalidad auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene**

Laut EAC06 hat die Generalidad grundsätzlich die Möglichkeit, in dreifacher Weise an gemeinschaftsrechtlichen Fragen mitzuwirken. Erstens kann sich die Generalidad bei der staatlichen Willensbildung einbringen. Zweitens kann die Generalidad durch die Beteiligung an Gemeinschaftsinstitutionen in direkter oder indirekter Weise mitwirken. Schließlich ist sie befugt, im Rahmen ihrer Kompetenzen Gemeinschaftsrecht anzuwenden und auszuführen. Da sich die Übertragung von Kompetenzen auf die supranationale Ebene auf diejenigen der Generalidad auswirkt, ist es gerechtfertigt, die Generalidad am Verhandlungsprozess teilhaben zu lassen. Daher verpflichtet Art. 185 I 1 EAC06 die Staatsregierung, die Generalidad von Initiativen zur Revision der EU-Verträge zu unterrichten.<sup>548</sup> Zu den Revisionsinitiativen kann die Generalidad Stellung nehmen. Die Stellungnahmen sind an die Zentralregierung und die *Cortes Generales* zu richten. Das EAC06 erläutert nicht, wie mit den Stellungnahmen zu verfahren ist oder ob sich daraus Rechtswirkungen für das weitere Vorgehen des Staates ergeben. Sollten die ausschließlichen Kompetenzen der Generalidad betroffen sein, liegt es im Ermessen der Staatsregierung, Vertreter der Generalidad in die spanischen Delegationen zu berufen, um sich an den Überarbeitungs- und Verhandlungsprozessen der ursprünglichen Verträge sowie an den Verabschiedungsprozessen neuer Verträge zu beteiligen (Art. 185 II EAC06).

**aaa) Mitwirkung der Generalidad bei der Festlegung der Verhandlungsposition Spaniens**

Ursprünglich erfolgte die staatliche Willensbildung auf multilateralem Weg. Neben den Ressortkonferenzen diente dazu seit 2004 die Konferenz für Angelegenheiten der EWG, *Conferencia para Asuntos Relacionados con las CEE* (CARCE).<sup>549</sup> Da das Statut als institutionelle Grundnorm einer Autonomen Gemein-

---

<sup>548</sup> Die Informationspflicht des Staates existierte bereits in sehr allgemeiner Weise im EAC79. Demnach war die Regierung von Katalonien von der Ausarbeitung internationaler Verträge und Abkommen zu unterrichten, wenn Interessen von besonderem Gewicht betroffen waren (Art. 27 V EAC79).

<sup>549</sup> *Ridao*, *Curs de dret públic de Catalunya*, S. 399.

schaft nicht dazu geeignet ist, die Beteiligung an der staatlichen Willensbildung in allgemeiner Form zu regeln, normierte das EAC06 lediglich die Mitwirkung der Generalidad. Nach Art. 186 I EAC06 hat die Generalidad die Möglichkeit, sich gemäß den Bestimmungen des Autonomiestatuts und der einschlägigen Gesetzgebung an der Festlegung der Verhandlungsposition Spaniens gegenüber der EU, insbesondere gegenüber dem Ministerrat zu beteiligen, wenn die Kompetenzen der Generalidad oder das Interesse Kataloniens betroffen sind. Die Verhandlungsposition der Generalidad<sup>550</sup> ist für die staatliche Position prägend, wenn entweder die ausschließlichen Zuständigkeiten der Generalidad betroffen sind oder der europäische Vorschlag besonders relevante finanzielle und verwaltungsrechtliche Konsequenzen für Katalonien hat. In allen anderen Fällen hat die autonome Verhandlungsposition vom Staat lediglich gehört zu werden (Art. 186 III EAC06). Der Staat ist verpflichtet, die Generalidad über die Vorhaben der EU vollständig zu unterrichten (Art. 186 IV EAC06).

### **bbb) Beteiligung an Gemeinschaftsinstitutionen**

Betreffen europäische Angelegenheiten die legislativen Kompetenzen der Generalidad, beteiligt sie sich an den spanischen Delegationen auf europäischer Ebene, insbesondere dem Ministerrat sowie den Beratungs- und Vorbereitungsgremien des Rates und der Kommission (Art. 187 I EAC06)<sup>551</sup>. Bei ausschließlichen, legislativen Kompetenzen der Generalidad kann diese, nach vorheriger Vereinbarung, sogar die Vertretung und den Vorsitz in den Gremien übernehmen (Art. 187 II EAC06). Die Befugnis dazu lässt sich aus Art. 16 II EU-Vertrag<sup>552</sup> ableiten. Demnach besteht der Rat „aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaates auf Ministerebene“. Angewendet auf den internen Bereich des spanischen Staates bedeutet dies zum einen, dass der Vertreter grundsätzlich auch von der Generalidad oder einer anderen Autonomen Gemeinschaft ernannt werden könn-

---

<sup>550</sup> Die Verhandlungsposition der Generalidad ist in bilateraler Weise festzulegen, wenn die europäische Angelegenheit ausschließlich sie betrifft. In allen anderen Fällen wird die Position multilateral ermittelt (Art. 186 II EAC06).

<sup>551</sup> Art. 187 EAC06: „1. Die *Generalitat* beteiligt sich bei den die gesetzgebende Zuständigkeit der *Generalitat* betreffenden Angelegenheiten an den spanischen Delegationen vor der Europäischen Union, insbesondere an denen vor dem Ministerrat, sowie vor den Beratungs- und Vorbereitungsgremien des Rates und der Kommission.“

<sup>552</sup> Art. 203 EG-Vertrag a. F.

te. Zum anderen wird dadurch die Mitwirkung der Generalidad in Ausschüssen und Arbeitsgruppen der EU anerkannt.<sup>553</sup> Seit der Gründung der Konferenz für europäische Angelegenheiten beteiligt sich die Generalidad im Ministerrat der EU und den Arbeitsgruppen des Rates. Gleichzeitig werden Vertreter Kataloniens in die ständige Vertretung Spaniens entsandt.<sup>554</sup> Art. 187 III EAC06 nimmt diese Beteiligungsmöglichkeit ins Statut auf<sup>555</sup>. Zur besseren Vertretung ihrer Interessen ist die Generalidad befugt, Delegationen bei den Institutionen der EU einzurichten (Art. 192 EAC06). Abschließend ermöglicht das EAC06 der Generalidad den Zugang zum EuGH. Klagebefugt sind jedoch nur die Mitgliedstaaten, weswegen die Generalidad die Staatsregierung zur Klage auffordern muss, wenn sie ihre rechtmäßigen Interessen und Zuständigkeiten vor dem Gericht vertreten möchte. Bei der Rechtsvertretung arbeiten Staat und Generalidad zusammen.<sup>556</sup> Sollte der Staat es ablehnen, die Klage vorzubringen, hat er dies zu begründen (Art. 191 III EAC06).

### **ccc) Anwendung des Gemeinschaftsrechts**

Im Rahmen ihrer Zuständigkeiten ist die Generalidad befugt, das Gemeinschaftsrecht anzuwenden und auszubauen (Art. 189 I 1 EAC06).<sup>557</sup> Sollte der Ausbau des Gemeinschaftsrechts interne, über die territorialen Grenzen Kataloniens hinausgehende Maßnahmen erfordern, die die Autonomen Gemeinschaften nicht durch Kooperationsmechanismen verabschieden können, hat der Staat die entsprechenden Maßnahmen nach vorheriger Stellungnahme der Generalidad zu erlassen oder dieser eine Beteiligung an den Gremien, die die Maßnahmen durchführen, zu ermöglichen (Art. 189 II EAC06). Erlässt die EU ein Gesetz, das ein staatliches Grundlagengesetz ersetzt, obliegt der Generalidad weiterhin die Ent-

---

<sup>553</sup> *Ridao*, *Curs de dret públic de Catalunya*, S. 400f.

<sup>554</sup> *Ridao*, *Curs de dret públic de Catalunya*, S. 401.

<sup>555</sup> Art. 187 III EAC06: „Die *Generalitat* beteiligt sich im Einvernehmen mit dem Staat an der Bestellung von Vertretern im Rahmen der ständigen Vertretung des Staates in der Europäischen Union.“

<sup>556</sup> Art. 191 II EAC06.

<sup>557</sup> Art. 113 EAC06 legt die Zuständigkeit der Generalidad hinsichtlich des Gemeinschaftsrechts allgemein fest. Demnach obliegt der Generalidad „die Entfaltung, Anwendung und Ausführung der Gesetzgebung der Europäischen Union, wenn diese zu den in Titel V gesetzlich festgelegten Bedingungen in ihren Zuständigkeitsbereich fallen.“



wicklungsgesetzgebung, deren normativer Rahmen durch das europäische und nicht mehr durch ein staatliches Gesetz bestimmt wird (Art. 189 III EAC06). Das Verfassungsgericht wiederholte mehrfach, dass der Beitritt Spaniens zur EU und die daraus folgende Anwendung von Gemeinschaftsrecht nicht zu einer Neugestaltung der internen Kompetenzordnung führt.<sup>558</sup> Der Reformgesetzgeber übernahm diese Rechtsprechung in Art. 189 I 2 EAC06, wonach die europäischen Regelungen die verfassungsrechtlich bestehende Kompetenzordnung nicht verändern. Sofern europäische Gesetzesvorhaben autonome Zuständigkeiten betreffen, beteiligt sich das katalanische Parlament an der Kontrolle des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips (Art. 188 EAC06). Das EAC06 verzichtete darauf, die Modalitäten der Beteiligung näher zu regeln, da dies dem gemeinschaftsrechtlichen Gesetzgeber obliegt.<sup>559</sup>

#### d) Zusammenfassung

Die institutionellen Beziehungen zwischen Staat und Generalidad sind sowohl durch bilaterale als auch multilaterale Kooperation geprägt. Der Reformgesetzgeber beschränkte sich darauf, Mechanismen bilateraler Zusammenarbeit wie den *Bilateralen Ausschuss Generalitat-Staat* und den *Gemischten Ausschuss Staat-Generalitat für Wirtschafts- und Steuerangelegenheiten* zu regeln. Multilaterale Kooperationsinstrumente wurden nicht ins Statut aufgenommen, da eine Regelung, die auch andere Autonome Gemeinschaften betreffen würde, gegen das Territorialitätsprinzip und damit die spanische Verfassung verstieße. Die bisher kaum vorhandenen Kooperationsmechanismen der Autonomen Gemeinschaften untereinander werden durch das EAC06 nur geringfügig gestärkt. Die – mangels einer Art. 23 GG vergleichbaren Norm – bisher geringe Mitwirkungsmöglichkeit der Generalidad auf supranationaler Ebene wird durch das EAC06 ausgebaut. Die Generalidad kann sich nun an der Festlegung der Verhandlungsposition Spaniens gegenüber der EU beteiligen, in den spanischen Delegationen mitwirken und europäische Grundlagengesetze entwickeln, wenn ihre Kompetenzen oder Interessen betroffen sind.

---

<sup>558</sup> SSTC 252/1988 (20. Dezember 1988), Antecedente 4, FJ 2; 236/1991 (12. Dezember 1991), FJ 9; 21/1999 (25. Februar 1999), FJ 10; 33/2005 (17. Februar 2005), FJ 11.

<sup>559</sup> *Ridao*, *Curs de dret públic de Catalunya*, S. 403.

## 9. Die auswärtige Tätigkeit der Generalidad

Ein eigenes Kapitel widmete der Reformgesetzgeber den auswärtigen Angelegenheiten der Generalidad, um diese eindeutig von der Mitwirkung der Generalidad in europäischen Angelegenheiten abzugrenzen. Bei ersteren handelt es sich eher um eine Frage innerstaatlichen Rechts<sup>560</sup>. Die Grundlage für eine auswärtige Tätigkeit der Autonomen Gemeinschaften bildet ihre Autonomie.<sup>561</sup> Die auswärtigen Tätigkeiten der Generalidad beziehen sich nicht nur auf eine Mitwirkung auf europäischer Ebene, sondern gehen über die Grenzen der Europäischen Union hinaus. Der Staat ist im Bereich der internationalen Beziehungen gem. Art. 149 I Nr. 3 CE ausschließlich zuständig. Bei der Regelung der auswärtigen Tätigkeit der Generalidad verwendete der Reformgesetzgeber eine Technik, die bereits zuvor im Statuttext zu erkennen war. Indem er bereits vorhandene, einfachgesetzliche Regelungen ins EAC06 übernahm, erhöhte sich der Rang dieser Normen auf den Rang des Statuts. Als Teil des *bloque de la constitucionalidad* stehen sie über einfachen staatlichen Gesetzen.

### a) Die ausschließliche Zuständigkeit des Staates für internationale Beziehungen und die Entwicklung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung

Trotz der ausschließlichen Zuständigkeit des Staates im Bereich der internationalen Beziehungen (Art. 149 I Nr. 3 CE) und der anfänglich sehr restriktiven Auslegung durch das Verfassungsgericht entwickelte sich eine auswärtige Tätigkeit der Autonomen Gemeinschaften. Das Verfassungsgericht nahm lange Zeit an, dass bei Auslandsbezug einer Materie die Kompetenz automatisch verstaatlicht wird, unabhängig davon, ob es sich dabei um eine den Autonomen Gemeinschaften zugewiesene Kompetenz handelte<sup>562</sup>, da die internationalen Beziehungen in den „harten Kern“ der staatlichen Kompetenzen fallen.<sup>563</sup> Hätte

<sup>560</sup> *Ridao*, *Curs de dret públic de Catalunya*, S. 405.

<sup>561</sup> *Pérez Tremps*, in: *Generalitat de Catalunya, Estudios sobre la reforma del Estatuto*, S. 351 (358).

<sup>562</sup> SSTC 26/1982 (24. Mai 1982); 44/1982 (08. Juli 1982); 58/1982 (27. Juli 1982).

<sup>563</sup> Mit hartem Kern bezeichnete das Verfassungsgericht die Kompetenz zum Abschluss von Verträgen, die Leitung der Außenpolitik und die internationale Verantwortung. *Pons Ralfols/Sagarra Trias*, *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Auto-*

das Verfassungsgericht an dieser nur zu Gunsten des Staates wirkenden Rechtsprechung festgehalten, wäre es zu einer weitgehenden Sinnentleerung autonomer Kompetenzen gekommen, wenn diesen, trotz zunehmender Übertragung ihrer Zuständigkeiten auf die supranationale Ebene, ein Handeln mit Wirkungen im Ausland vollständig verwehrt geblieben wäre. Auch hier gilt das Verfassungsgerichtsurteil 165/1994<sup>564</sup> als wegweisend<sup>565</sup> für eine Veränderung der Rechtsprechung zu Gunsten der Autonomen Gemeinschaften. Darin erkannte das Gericht zum einen an, dass Handlungen der Autonomen Gemeinschaften auch international Wirkungen entfalten können. Wenn es die korrekte Wahrnehmung der der Autonomen Gemeinschaft zugewiesenen Kompetenzen erfordere, müsse sie Handlungen vornehmen können, die nicht nur das jeweilige autonome Hoheitsgebiet, sondern auch die Grenzen Spaniens überschreiten.<sup>566</sup> Internationale Beziehungen sind daher nicht mit jeder Handlung, die auswärtige Wirkung hat, gleichzusetzen.<sup>567</sup> Zum anderen stellte das Verfassungsgericht klare Grenzen für die auswärtige Tätigkeit einer Autonomen Gemeinschaft auf. Da es sich bei den in der spanischen Verfassung vorgesehenen internationalen Beziehungen um Beziehungen zwischen internationalen Rechtssubjekten handle, die Autonomen Gemeinschaften solche jedoch nicht seien, könnten sie sich an den internationalen Beziehungen nicht beteiligen und keine Verträge mit souveränen Staaten oder internationalen Regierungsorganisationen schließen.<sup>568</sup> Führen die Autonomen Gemeinschaften zur Erfüllung ihrer Zuständigkeiten Handlungen aus, die sich international auswirken, impliziere dies nicht die Ausübung eines *ius contrahendi*. Ferner können dadurch weder unmittelbare Verpflichtungen gegenüber der ausländischen öffentlichen Gewalt begründet werden noch wirken sich die Handlungen auf die Außenpolitik des Staates aus. Durch autonomes auswärtiges Handeln werden keine Verbindlichkeiten des Staates gegenüber

---

nomía de Cataluña, S. 22.

<sup>564</sup> STC 165/1994 (26. Mai 1994).

<sup>565</sup> *Pons Rafols/Sagarra Trías*, La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, S. 24.

<sup>566</sup> STC 165/1994 (26. Mai 1994), FJ 3: „[...] no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una comunidad autónoma haya de realizar determinadas actividades, no sólo fuera de su territorio, sino fuera de los límites territoriales de España.“

<sup>567</sup> STC 165/1994 (26. Mai 1994), FJ 5.

<sup>568</sup> STC 165/1994 (26. Mai 1994), FJ 5.

ausländischen Staaten sowie internationalen und supranationalen Organisationen begründet.<sup>569</sup> Folglich können die Autonomen Gemeinschaften in einem von der spanischen Verfassung und dem Verfassungsgericht festgelegten Rahmen Handlungen vornehmen, die internationale, d.h. über die Staatsgrenzen Spaniens hinausgehende Wirkung entfalten, wenn sie über eine entsprechende Kompetenz verfügen.

**b) Voraussetzung für das auswärtige Handeln der Generalidad: die Parallelität der Kompetenzen**

Der innerstaatlichen Kompetenzverteilung entsprechend kann die Generalidad nur dann Handlungen, die sich über Spaniens Grenzen hinaus auswirken, vornehmen, wenn ihre Interessen<sup>570</sup> oder ihre Zuständigkeiten betroffen sind. Die Generalidad hat unter Berücksichtigung der Zuständigkeiten des Staates im Bereich der auswärtigen Beziehungen „die Präsenz Kataloniens im Ausland zu betreiben und ihre diesbezüglichen Interessen zu fördern“ (Art. 193 I EAC06). Die dazu notwendigen Handlungen, die sich direkt aus den Kompetenzen der Generalidad ergeben, können entweder direkt oder über Organe der allgemeinen Staatsverwaltung durchgeführt werden (Art. 193 II EAC06). Die hier verankerte „Parallelität“ der Kompetenzen – eine innerstaatliche, ausdrücklich anerkannte Kompetenz führt zu einer impliziten, auswärtigen Kompetenz – entspricht der vom EuGH aufgestellten Theorie der Parallelität im Gemeinschaftsrecht.<sup>571</sup> Da die lokalen Gebietskörperschaften im Rahmen ihrer Autonomie ebenfalls auswärtige Tätigkeiten vornehmen, sind diese von der Generalidad, unter Wahrung der Autonomie jeder einzelnen, zu fördern und zu koordinieren (Art. 199 EAC06).

---

<sup>569</sup> STC 165/1994 (26. Mai 1994), FJ 6.

<sup>570</sup> Die „Interessen“ der Generalidad leiten sich aus den Kompetenzbereichen der Generalidad ab. *Pons Rafols/Sagarra Trías*, La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, S. 33.

<sup>571</sup> EuGH, 1971, 263. Die EU verfügt in Bereichen, in denen sie über eine ausdrückliche interne Kompetenz verfügt, auch über eine externe Kompetenz. Dazu: *Pons Rafols/Sagarra Trías*, La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, S. 33.

**c) Das auswärtige Handeln der Generalidad:  
Förderung der katalanischen Interessen im Ausland**

Der Reformgesetzgeber regelte verschiedene Möglichkeiten zur Förderung katalanischer Interessen im Ausland. Diese werden im Folgenden dargestellt.

**aa) Auslandsvertretungen Kataloniens ohne repräsentativen Zweck**

Um die Präsenz Kataloniens im Ausland voranzutreiben und die Interessen der Autonomen Gemeinschaft zu fördern, kann die Generalidad im Ausland Vertretungen einrichten (Art. 194 EAC06). Dies ist seit dem Urteil 1/1986 des Verfassungsgerichts grundsätzlich möglich.<sup>572</sup> Allerdings dürfen die Auslandsvertretungen nicht der Repräsentation der Autonomen Gemeinschaft dienen<sup>573</sup>, da dies auf internationale und politische Beziehungen der Autonomen Gemeinschaft hindeuten könnte. Diese fallen jedoch in die ausschließliche Zuständigkeit des Staates und können von den Autonomen Gemeinschaften, die keine internationalen Rechtssubjekte sind, nicht eingegangen werden. Daher ist es ihnen nicht möglich, dauerhafte Vertretungsorgane einzurichten, da dies die vorherige Übereinkunft mit dem jeweiligen „Empfänger“-staat, d.h. dem Staat, auf dessen Gebiet sich die Vertretung befindet, voraussetzen würde.<sup>574</sup> Da Art. 194 EAC06 der Generalidad lediglich ermöglicht, Auslandsvertretungen zur Förderung ihrer Interessen zu eröffnen, entspricht das Statut dem verfassungsrechtlichen Rahmen.

---

<sup>572</sup> STC 1/1986 (10. Januar 1986). Den territorialen Gebietskörperschaften ist es demnach erlaubt, am Sitz der EU-Institutionen Vertretungen oder Delegationen zu haben, um direkt Informationen über die Handlungen dieser Organe erhalten zu können, die für die jeweilige Gebietskörperschaft relevant sind. (FJ 4)

<sup>573</sup> Art. 195 I EAC06-Parlamentsvorschlag ermächtigte die Generalidad dazu, Auslandsvertretungen zur Repräsentation Kataloniens einzurichten. Dies wäre mit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung unvereinbar gewesen.

<sup>574</sup> STC 1/1986 (10. Januar 1986), FJ 5; *Pons Rafols/Sagarra Trías*, La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, S. 46.

**bb) Abschluss grenzüberschreitender Verträge in Europa**

Der Rahmenbeschluss des Europarates über die grenzüberschreitende Kooperation der Gebietskörperschaften vom 21. Mai 1980<sup>575</sup> erlaubt den Abschluss grenzüberschreitender Verträge zur Zusammenarbeit zwischen Autonomen Gemeinschaften und anderen substaatlichen Körperschaften. Mit Art. 197 I, II EAC06 übernahm der Reformgesetzgeber diese Kompetenz ins Statut. Demnach hat die Generalidad „die Zusammenarbeit mit den europäischen Regionen, mit denen sie wirtschaftliche, soziale, kulturelle und Umweltinteressen teilt, zu fördern und die entsprechenden Beziehungen herzustellen.“<sup>576</sup> Das EAC06 spricht dabei ausdrücklich von „Regionen“, wodurch eine Kooperation mit Staaten, die den Zuständigkeitsbereich der Generalidad überschreiten würde, ausgeschlossen ist. Art. 197 III EAC06 sieht vor, Programme zur Kooperation im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zu fördern. Obwohl die Norm eher unbestimmt ist, da sie weder eine Entwicklung mittels autonomer Gesetze vorsieht noch einen sonstigen grundlegenden rechtlichen Rahmen aufstellt,<sup>577</sup> bezog der Reformgesetzgeber dadurch das bereits 2001 verabschiedete Gesetz der Generalidad zur Entwicklungszusammenarbeit<sup>578</sup> mit ein, wodurch eine einfachgesetzliche Regelung im Rang erhöht wurde und eine bereits gängige Praxis Statutcharakter erhielt.

---

<sup>575</sup> Seit 25. November 1990 ist der Rahmenbeschluss auch in Spanien in Kraft. Spanien hielt es für erforderlich, diesen Rahmenbeschluss mit zwischenstaatlichen Verträgen zu ergänzen. Das hatte zur Folge, dass die von den spanischen Gebietskörperschaften geschlossenen Verträge für ihre Wirksamkeit der Zustimmung der Regierung bedurften. 1995 schlossen Frankreich und Spanien einen Vertrag (Vertrag von Bayonne, 10. März 1995), in dem sie den rechtlichen Rahmen der Kooperationsvereinbarungen der Gebietskörperschaften detailliert vorgaben. Darin wurde die anfänglich geforderte Zustimmung der Regierung durch ein Verfahren ersetzt, nach welchem die unterzeichnenden Körperschaften die Verwaltung des Zentralstaates vorher über die Vereinbarung unterrichten müssen, um deren rechtliche Wirksamkeit zu erreichen. *Pons Rafols/Sagarra Trías*, La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, S. 53f.

<sup>576</sup> Art. 197 I EAC06.

<sup>577</sup> Vgl. *Pons Rafols/Sagarra Trías*, La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, S. 56.

<sup>578</sup> Ley 26/2001 (31. Dezember 2001) de Cooperación al Desarrollo; DOGC vom 11.01.2002.

**cc) Die Beteiligung der Generalidad  
an internationalen Organisationen**

Eine weitere Möglichkeit, ihre Interessen im Ausland zu fördern, bietet sich der Generalidad durch die Beteiligung an internationalen Organisationen. Gem. Art. 198 EAC06 hat sich die Generalidad gemäß der einschlägigen Gesetzgebung an den internationalen Organisationen zu beteiligen, wenn eine Organisation für Themen zuständig ist, die für Katalonien relevant sind. Beispielhaft spricht das EAC06 von der UNESCO<sup>579</sup> und verweist auf andere kulturelle Organisationen<sup>580</sup>. Das Verfahren, über das die Mitwirkung zu erfolgen hat, wird durch das Statut nicht präzisiert, vielmehr wird auf die „einschlägige[ ] Gesetzgebung“ verwiesen. Offen geblieben ist, ob damit Gesetze des Staates oder die eigenen Vorgaben der internationalen Organisationen gemeint sind.<sup>581</sup> Auch in anderen Artikeln spricht das EAC06 von einer Beteiligung der Generalidad an internationalen Organisationen, konkretisiert jedoch nie den Weg, über welchen diese zu erfolgen hat<sup>582</sup> bzw. sieht vor, dass die Beteiligung über den *Bilateralen Ausschuss Generalitat-Staat* festzulegen ist<sup>583</sup>. Zieht man das Statut der Autonomen Gemeinschaft Valencia zur Auslegung heran, ist mit der einschlägigen Gesetz-

---

<sup>579</sup> Die 1953 gegründete und 2004 zum letzten Mal umstrukturierte *Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO* hat unter anderem das Ziel, die Beteiligung sowohl der allgemeinen Staatsverwaltung als auch der Autonomen Gemeinschaften an den Handlungen der UNESCO zu strukturieren und zu kanalisieren. Dabei soll sich die plurikulturelle und vielsprachige Realität Spaniens widerspiegeln. Im Plenum der Kommission sind alle Autonomen Gemeinschaften vertreten, im exekutiven Rat befinden sich zwei aus dem Plenum gewählte Vertreter der Autonomen Gemeinschaften. Dazu auch: *Pons Rafols/Sagarra Trías*, *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, S. 67f.

<sup>580</sup> Unabhängig von der Beteiligung an einer internationalen Organisation hat die Generalidad die internationale Präsenz der Sozial-, Kultur- und Sportorganisationen Kataloniens, sowie gegebenenfalls deren Mitgliedschaft bei den entsprechenden internationalen Gremien zu fördern (Art. 200 EAC06). Gem. Art. 127 I lit. d drittens EAC06 ist die internationale Präsenz der katalanischen Kultur ausschließliche Zuständigkeit der Generalidad. Immer wieder für Diskussion sorgte die Zulassung katalanischer Sportteams im internationalen Wettbewerb. So lehnte der Internationale Eislaufverband die Zulassung des katalanischen Eislaufteams ab. *Pons Rafols/Sagarra Trías*, *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, S. 42f.

<sup>581</sup> Vgl. *Pons Rafols/Sagarra Trías*, *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, S. 60.

<sup>582</sup> Zum Beispiel Art. 134 II, IV EAC06.

<sup>583</sup> Beispielsweise verweist Art. 158 III EAC06 auf Titel V EAC06.

gebung diejenige des Staates gemeint<sup>584</sup>, wodurch die Auslegungsmöglichkeiten eingeschränkt werden. Da Art. 198 EAC06 die einschlägige Gesetzgebung jedoch gerade nicht präzisiert, ist im Umkehrschluss zu dem valenzianischen Statut davon auszugehen, dass der Reformgesetzgeber keine Fixierung auf die staatlichen Gesetze wollte. Im Hinblick auf die vom Verfassungsgericht aufgestellten Grenzen, wonach nur Staaten Beziehungen mit internationalen Organisationen eingehen können, ermöglicht der allgemeine Verweis auf die einschlägige Gesetzgebung eine verfassungskonforme Auslegung.<sup>585</sup>

#### dd) **Kompetenzen der Generalidad zum Abschluss internationaler Verträge**

Die Generalidad wirkt sowohl passiv als auch aktiv am Abschluss internationaler Verträge und Abkommen mit. Wesentlich präziser als das EAC79 und mit umfassenderen Befugnissen sieht Art. 196 I EAC06 eine Informationspflicht des Staates zu Gunsten der Generalidad vor. Danach hat die Staatsregierung die Generalidad „über die Unterzeichnung von Verträgen, die die Zuständigkeit Kataloniens<sup>586</sup> direkt und ganz besonders betreffen, vorher zu unterrichten.“ Im Gegensatz zu Art. 27 V EAC79, der offen ließ, wer die Regierung Kataloniens zu informieren hat, weist das EAC06 diese Pflicht ausdrücklich der Staatsregierung zu. Auch hinsichtlich der zeitlichen Dimension ist das EAC06 konkreter. Die Generalidad ist „vorher“, d.h. vor der Unterzeichnung, also noch während der Verhandlungsphase zu unterrichten. Aufgrund der Ungenauigkeiten wurde die Informationspflicht bisher nicht ordnungsgemäß erfüllt.<sup>587</sup>

<sup>584</sup> Art. 62 I EA-Valencia, Ley Orgánica 1/2006 (10. April 2006) de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982 (01. Juli 1982), BOE vom 11.04.2006.

<sup>585</sup> Das Verfassungsgericht beurteilte Art. 198 EAC06 als verfassungsgemäß, da sich daraus keine Stellung der Generalidad als internationales Rechtssubjekt ableiten lasse. Bei der einschlägigen Gesetzgebung könne es sich sowohl um eine solche des Staates handeln, die dieser in Ausübung seiner Kompetenz gem. Art. 149 I Nr. 3 CE erlassen hat, als auch der internationalen Organisation. STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 127.

<sup>586</sup> Hierbei ist dem Reformgesetzgeber ein rechtstechnischer Fehler unterlaufen, da die Kompetenzen nicht „Katalonien“, sondern der „Generalidad“ zugewiesen werden. Vgl. *Pons Rafols/Sagarra Trías*, La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, S. 107.

<sup>587</sup> *Pons Rafols/Sagarra Trías*, La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, S. 107.



Die Befugnisse der Generalidad wurden jedoch nicht nur auf passiver Seite gestärkt. Vielmehr kann sie sich auch aktiv am Vertragsabschlussverfahren beteiligen, obwohl die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung das *ius contrahendi* dem Staat vorbehält<sup>588</sup>. Eine Kooperation von Staat und Autonomen Gemeinschaften ist in diesem Bereich nicht ausgeschlossen<sup>589</sup>, wenn den Autonomen Gemeinschaften entweder über Art. 150 II CE oder durch Rahmenverträge entsprechende staatliche Kompetenzen übertragen wurden. Folglich verfügen die Autonomen Gemeinschaften über eine gewisse Befugnis zum Abschluss von Verträgen, wenn sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten handeln und die Zustimmung des Staates über Art. 150 II CE vorliegt.<sup>590</sup> Art. 196 I 2 EAC06 räumt der Generalidad und dem katalanischen Parlament die Möglichkeit ein, Stellungnahmen zu einem Vertragsabschluss, der die autonomen Zuständigkeiten direkt und ganz besonders betrifft, an die Staatsregierung zu adressieren. Die Stellungnahmen sind nicht verbindlich und können grundsätzlich auch an die *Cortes Generales* gerichtet werden.<sup>591</sup> Eine unmittelbare Mitwirkung der Generalidad ermöglicht Art. 196 II EAC06: „Handelt es sich um Verträge, die Katalonien direkt und ganz besonders betreffen<sup>592</sup>, so kann die *Generalitat* die Regierung auffordern, Vertreter der *Generalitat* in die Verhandlungsdelegation aufzunehmen.“ Allerdings ist die Anwendung dieser Vorschrift auf Fälle zu beschränken, in denen tatsächlich nur Kompetenzen der Generalidad betroffen sind. Sollten durch den internationalen Vertrag die Kompetenzen anderer oder aller Autonomen Gemeinschaften betroffen sein, ist es nicht möglich, 17 Vertreter der Auto-

---

<sup>588</sup> STC 165/1994 (26. Mai 1994), FJ 6. Vgl. Art. 149 I Nr. 3 CE.

<sup>589</sup> STC 137/1989 (20. Juli 1989), FJ 3, 4. Mittels Sondervotum stellten vier Richter fest, dass Art. 149 I Nr. 3 CE nur dann berührt ist, wenn der Vertrag die Ausübung von Souveränität impliziert oder die Außenpolitik des Staates betroffen ist. *Pérez Tremps*, in: *Generalitat de Catalunya, Estudios sobre la reforma del Estatuto*, S. 351 (363).

<sup>590</sup> *Pons Rafols/Sagarra Trías*, *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, S. 86f.

<sup>591</sup> *Pons Rafols/Sagarra Trías*, *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, S. 109.

<sup>592</sup> Auch hier lässt sich eine rechtstechnische Ungenauigkeit erkennen. Spricht Art. 196 I 1 EAC06 von den „Zuständigkeiten Kataloniens“, bezieht sich der Reformgesetzgeber vorliegend auf Katalonien betreffende Verträge. Aus rechtlicher Sicht ist schwer feststellbar, welche Verträge Katalonien betreffen. Dazu: *Pons Rafols/Sagarra Trías*, *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, S. 113.

nomen Gemeinschaften in die spanische Verhandlungsdelegation aufzunehmen. Die dritte Möglichkeit der Generalidad, sich aktiv am Abschluss internationaler Verträge zu beteiligen, regelt Art. 196 III EAC06. In Angelegenheiten ihres Zuständigkeitsbereichs kann die Generalidad bei der Staatsregierung die Unterzeichnung internationaler Verträge beantragen. Bereits Art. 27 IV EAC79 ermöglichte es der Regierung Kataloniens, bei der spanischen Regierung die Ausarbeitung und Annahme von Verträgen zu beantragen. Allerdings bezogen sich die Verträge nur auf den kulturellen Bereich. Der neue Anwendungsbereich ist somit weiter und erstreckt sich auf alle internationalen Verträge, die die Kompetenzen der Generalidad betreffen. Zwar verfügt die Generalidad auch mit dem neuen Statut nicht über die Befugnis, internationale Verträge zu schließen. Art. 196 I bis III EAC06 ermöglichen ihr jedoch eine umfassende passive und aktive Beteiligung.

#### **d) Zusammenfassung**

Die Generalidad ist befugt, zur Förderung ihrer Interessen auswärtig tätig zu werden, wenn sie über eine entsprechende Kompetenz verfügt. Zwar ist grundsätzlich der Staat für die internationalen Beziehungen ausschließlich zuständig. Solange jedoch nicht der Eindruck entsteht, bei der Autonomen Gemeinschaft handle es sich um ein einem Staat vergleichbares, internationales Rechtssubjekt, kann die Generalidad im Ausland auftreten. Da der Reformgesetzgeber die durch das Verfassungsgericht aufgestellten Grenzen beachtete, sind die Vorschriften zur auswärtigen Tätigkeit der Generalidad mit der spanischen Verfassung vereinbar.

## 10. Das Finanzwesen

Einer der Kernpunkte der Statutreform war die Erneuerung des katalanischen Finanzsystems. Obwohl Spanien inzwischen zu den dezentralisiertesten Staaten Europas gehört, wurde die Dezentralisierung im Finanzsystem nicht vorangetrieben.<sup>593</sup> Durch die Reform sollten daher die Eigenständigkeit Kataloniens im Finanzbereich gestärkt und die Kriterien der interterritorialen Solidarität modifiziert werden. Ziel des neuen Finanzsystems ist es, den Bedürfnissen der katalanischen Gesellschaft besser gerecht zu werden und das Wohlstandssystem zu stärken. Die Generalidad soll über mehr normative Kompetenzen bei abgetretenen staatlichen Steuern verfügen, und das Steueramt von Katalonien soll für die Abwicklung, Erhebung und Aufsicht über die von den Katalanen gezahlten Steuern zuständig sein.<sup>594</sup> Titel VI EAC06 befasst sich mit der Finanzierung der Generalidad. Zunächst nennt Kapitel I die Grundsätze des Finanzsystems und die Finanzmittel der Generalidad. Kapitel II trifft Regelungen zum Haushalt der Generalidad. Abschließend legt Kapitel III das Finanzwesen der lokalen Regierungen dar. Ergänzt werden diese Vorschriften durch die Zusatzbestimmungen sieben bis zwölf EAC06.

### a) Die Entwicklung des autonomen Finanzsystems von 1979 bis 2009

Noch bevor das Finanzsystem des Zentralstaates durch ein staatliches Gesetz geregelt worden war, hatte das EAC79 ein eigenes Finanzsystem für Katalonien eingeführt. Die Entwicklung des nationalen, spanischen Finanzsystems begann erst 1980 mit der Verabschiedung des *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas*<sup>595</sup>, das durch zahlreiche Gesetze konkretisiert wurde. Bis 1986 orientierte sich die Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften an den sog. effektiven Kosten<sup>596</sup> einer Dienstleistung. Sobald eine Dienstleistung auf die

---

<sup>593</sup> Navarro, in: de Madre/Iceta, El Estatuto de Cataluña: una propuesta para el acuerdo, S. 181 (184). Ders., S. 187 (187.).

<sup>594</sup> Auszug aus dem Vortrag Miquel Icetas, Sprecher der Parlamentsfraktion der Sozialisten, vom 29. September 2005 zur Vorstellung des Finanzsystems. Iceta, in: de Madre/Iceta, El Estatuto de Cataluña: una propuesta para el acuerdo, S. 105 (107f.).

<sup>595</sup> LOFCA, siehe Fn.511.

<sup>596</sup> Kast.: „coste efectivo“.

Autonomen Gemeinschaften übertragen werden sollte, versuchten Vertreter des Staates und der entsprechenden Autonomen Gemeinschaft zu ermitteln, welche finanziellen Belastungen auf den Staat zukämen, wenn er die Dienstleistung selbst ausführen würde. Der errechnete Betrag wurde im Voraus an die Autonome Gemeinschaft, der die Dienstleistung übertragen worden war, übermittelt. Im Ergebnis führte das Prinzip der effektiven Kosten dazu, dass die Autonome Gemeinschaft diejenigen Finanzmittel erhielt, die zuvor der Staat für die jeweilige Dienstleistung ausgegeben hatte<sup>597</sup>, ohne dass die tatsächlichen Kosten der Autonomen Gemeinschaft berücksichtigt wurden. Der Autonomen Gemeinschaft war es nicht möglich, weitere Finanzmittel vom Staat zu erhalten, da die Finanzierung „eingefroren“ war.<sup>598</sup> Zudem sahen diese Berechnungen keine Mittel für Neuinvestitionen vor mit der Folge, dass diese größtenteils durch das Instrument der Verschuldung finanziert wurden.<sup>599</sup>

Zwischen 1987 und 1991 wurde dieses System abgelöst. Die Zuteilung der Finanzmittel richtete sich nun nach objektiven Kriterien wie Bevölkerungszahl, Fläche und Steuerkraft der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft. Als die Autonomie der Autonomen Gemeinschaften zunahm, begann zwischen 1992 und 1996 eine Diskussion darüber, die steuerliche Mitverantwortung der Autonomen Gemeinschaften zu stärken. Damit sollte erstens verhindert werden, dass der Staat als „böser“ alleiniger Steuereintreiber erschien und die Autonomen Gemeinschaften als „gute“ alleinige Dienstleister auftraten. Zweitens sollte das Ungleichgewicht zwischen den hohen Ausgaben der autonomen Regionen und ihren vergleichsweise geringen Einnahmen behoben werden. Als Folge wurde den Autonomen Gemeinschaften 15 Prozent der in ihrem Gebiet erwirtschafteten staatlichen Einkommensteuer zugewiesen.<sup>600</sup> Einige Autonome Gemeinschaften fühlten sich durch diese Regelung benachteiligt, weil dadurch einkommensteuerstarken Gemeinschaften mehr finanzielle Mittel zur Verfügung standen. Die Regelung wurde dahingehend modifiziert, dass die Autonomen Gemeinschaften zunächst 15 Prozent der in ihrer Gemeinschaft erwirtschafteten Einkommensteuer zugeteilt bekamen und anschließend, in einem zweiten Schritt, den Auto-

---

<sup>597</sup> Pfeifer, Probleme des spanischen Föderalismus, S. 103.

<sup>598</sup> Aja, El Estado Autonómica, Federalismo y Hechos diferenciales, S. 137.

<sup>599</sup> Pfeifer, Probleme des spanischen Föderalismus, S. 103.

<sup>600</sup> Aja, El Estado Autonómica, Federalismo y Hechos diferenciales, S. 137.

nomen Gemeinschaften – je nachdem, wie hoch der von der Einkommensteuer zugewiesene Betrag ausfiel – weniger vom Staat zugewiesen wurde.<sup>601</sup>

Zwischen 1997 und 2001 erfolgte während der Regierungszeit der PP auf Druck der CiU eine Reform des LOFCA<sup>602</sup>. Ziel war es, die Autonomen Gemeinschaften stärker an den staatlichen Steuern zu beteiligen. Der CiU kam es vor allem auf die Übertragung entsprechender normativer Kompetenzen auf die Autonomen Gemeinschaften an.<sup>603</sup> Die Reform bewirkte die Förderung der steuerlichen Mitverantwortung der Autonomen Gemeinschaften durch die Erhebung eigener Steuern. Daneben wurden den Autonomen Gemeinschaften staatliche Steuern ganz oder, in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes, teilweise abgetreten.<sup>604</sup> Gemäß Art. 11 LOFCA<sup>605</sup> erhielt die Generalidad 33 Prozent der auf ihrem Hoheitsgebiet erwirtschafteten Einkommensteuer, 35 Prozent der Erträge der Mehrwertsteuer sowie 40 Prozent der Steuer auf Genussmittel, Mineralöl und Zwischenprodukte. Inzwischen wurden diese Prozentsätze durch eine weitere Reform des LOFCA im Jahr 2009 erhöht.<sup>606</sup> Weitere finanzielle Mittel wurden den Autonomen Gemeinschaften über den interterritorialen Ausgleichsfonds und Solidaritätsmechanismus zugewiesen. Obwohl dieses System im Vergleich zu den früheren Modellen besser war, sorgte es für Kritik. Insbesondere der interterritoriale Solidaritätsmechanismus führte zu einer ungerechten und willkürlich wirkenden Verteilung der Finanzmittel. So war es möglich, und bei Katalonien der Fall, dass Autonome Gemeinschaften mit einem hohen Steueraufkommen nach dem Ausgleich im Durchschnitt weniger Einkommen pro Kopf zur Verfügung hatten als der Durchschnitt der Autonomen Gemeinschaften mit wesentlich geringerem eigenem Steuerertrag.<sup>607</sup> Dies galt es, mit der Reform des Statuts zu ändern.

---

<sup>601</sup> *Aja*, El Estado Autonómica, Federalismo y Hechos diferenciales, S. 138.

<sup>602</sup> Ley Orgánica 7/2001 (27. Dezember 2001) de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

<sup>603</sup> *Aja*, El Estado Autonómica, Federalismo y Hechos diferenciales, S. 138.

<sup>604</sup> Art. 10 III LOFCA, in der Fassung von 2001.

<sup>605</sup> Art. 11 LOFCA, in der Fassung von 2001.

<sup>606</sup> Im Rahmen der Verfassungsmäßigkeitsprüfung wird diese letzte Reform des LOFCA thematisiert.

<sup>607</sup> *Navarro*, in: de Madre/Iceta, El Estatuto de Cataluña: una propuesta para el acuerdo, S. 181 (181f.).

## b) Das Verhältnis zwischen LOFCA und Statut

Die spanische Verfassung enthält nur wenige, eher allgemein formulierte Vorschriften zum Finanzsystem. Die Konkretisierung des Systems sollte durch ein späteres Organgesetz erfolgen, für das der Verfassungsgeber in Art. 157 III CE<sup>608</sup> die Grundlagen schuf.<sup>609</sup> Mit Verabschiedung des LOFCA nahm der Staat die Möglichkeit<sup>610</sup> zur organsgesetzlichen Regelung des Finanzsystems wahr. Das LOFCA erfüllt die Funktion einer Finanzverfassung, die die Kompetenzen im Finanzbereich verteilt und das Handeln der Autonomen Gemeinschaften konkretisiert.<sup>611</sup> Folglich konnten die Autonomen Gemeinschaften nicht mehr komplett selbstständig im Rahmen ihrer Finanzautonomie handeln, da der Staat durch das Organgesetz Richtlinien aufstellen konnte. Wie die Statute ist auch das LOFCA Teil des *bloque de la constitucionalidad*.<sup>612</sup> Dies führt zu der Frage, in welchem Verhältnis das Statut zum LOFCA und umgekehrt steht.

Nach einer Ansicht ergibt sich die Antwort darauf aus dem Kompetenzprinzip<sup>613</sup>. In den unter Art. 157 III CE genannten Fällen, d.h. bei der Regelung der finanziellen Zuständigkeiten, den Normen zur Konfliktlösung und den verschiedenen Formen der Zusammenarbeit von Staat und Autonomen Gemeinschaften im Finanzbereich, räumt die herrschende Literaturmeinung dem LOFCA grundsätzlich eine Vorrangstellung ein.<sup>614</sup> Dies führe jedoch nicht dazu, dass das LOFCA als einfaches Organgesetz einseitig die Regelungen eines Statuts

<sup>608</sup> Art. 157 III CE: „Durch ein Organgesetz [kann] die Ausübung der im vorstehenden Absatz 1 aufgeführten finanziellen Zuständigkeiten [...] geregelt werden.“

<sup>609</sup> Das Verfassungsgericht führte dazu aus, dass „la Constitución no predetermina cuál haya de ser el sistema de financiación autonómica, sino que atribuye esa función a una Ley Orgánica, que cumple de este modo una función delimitadora de las competencias financieras estatales y autonómicas previstas en el artículo 157 CE.“ STC 192/2000 (13. Juli 2000), FJ 4.

<sup>610</sup> Art. 157 III CE ist keine Sollvorschrift, d.h. der Staat ist nicht verpflichtet, den Finanzbereich durch ein Organgesetz zu regeln. Folglich könnten Regelungen des Statuts, die sich auf die Finanzen beziehen, auch ohne Organgesetz angewendet werden. *Pagès i Galtés*, Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña, S. 23.

<sup>611</sup> *García Ruiz/Girón Reguera*, La financiación autonómica: ¿competencia constitucional o estatutaria?, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 75/2005, 33 (35).

<sup>612</sup> *López Guerra*, in: ders. u.a., *Derecho Constitucional*, S. 345 (363f.).

<sup>613</sup> *García Ruiz/Girón Reguera*, La financiación autonómica: ¿competencia constitucional o estatutaria?, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 75/2005, 33 (39).

<sup>614</sup> *Pérez Royo/Medina Guerrero*, in: *Generalitat de Catalunya*, *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, S. 437 (491).

ändern kann, da die Statute sonst stark abgewertet werden würden.<sup>615</sup> Bei zwei sich widersprechenden Vorschriften steht das LOFCA hierarchisch höher, da es der Sicherung eines homogenen Finanzsystems dient und um das Prinzip der territorialen Solidarität und den Gleichheitsgrundsatz in Spanien zu wahren.<sup>616</sup> Der Verfassungsgeber hat im Finanzbereich bewusst einen Gesetzesvorbehalt zu Gunsten des Staates zur Regelung der autonomen Finanzkompetenzen verankert, um einen gewissen rechtlichen Zusammenhalt zu gewährleisten.<sup>617</sup> Folglich kann ein Statut kein Finanzsystem etablieren, das vom Staat völlig unantastbar ist.<sup>618</sup> Dem hat sich auch das Verfassungsgericht angeschlossen. Es stellte fest, dass „mit Art. 157 III CE, der die Möglichkeit vorsieht, dass ein Organgesetz die Finanzkompetenzen der Autonomen Gemeinschaften regelt, zwar nicht beabsichtigt, aber der Staat dazu befähigt wird, einseitig in diesem Kompetenzbereich zu handeln, um ein Mindestmaß an Homogenität im autonomen Finanzsystem zu erreichen [...]“. Das LOFCA begrenze als Teil des *bloque de la constitucionalidad* die konkreten autonomen Kompetenzen im Finanzbereich.<sup>619</sup> Das Verfassungsgericht entschied bei einem Widerspruch zwischen Statut und LOFCA bisher immer zu Gunsten des letzteren.<sup>620</sup>

Nach einer anderen Ansicht stehen Organgesetze nicht über den Statuten.

---

<sup>615</sup> *Pagès i Galtés*, Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña, S. 24. Eine andere Ansicht vertritt García Ruiz, der davon ausgeht, dass bei einer Änderung des LOFCA die Statute, soweit sie betroffen sind, modifiziert werden müssen, um sich den neuen Regelungen anzupassen. *García Ruiz/Girón Reguera*, La financiación autonómica: ¿competencia constitucional o estatutaria?, Revista Española de Derecho Constitucional, 75/2005, 33 (39).

<sup>616</sup> *García Ruiz/Girón Reguera*, La financiación autonómica: ¿competencia constitucional o estatutaria?, Revista Española de Derecho Constitucional, 75/2005, 33 (42).

<sup>617</sup> *García Ruiz/Girón Reguera*, La financiación autonómica: ¿competencia constitucional o estatutaria?, Revista Española de Derecho Constitucional, 75/2005, 33 (42).

<sup>618</sup> *Pérez Royo/Medina Guerrero*, in: Generalitat de Catalunya, Estudios sobre la reforma del Estatuto, S. 437 (492).

<sup>619</sup> STC 68/1996 (18. April 1996), FJ 9: „Con el art. 157.3 CE, que prevé la posibilidad de que una Ley Orgánica regule las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, no se pretendió sino habilitar una intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico [...] – la actual LOFCA – pudiese insertarse en el bloque de la constitucionalidad delimitador del concreto alcance de las competencias autonómicas en materia financiera.“

<sup>620</sup> So beispielweise in STC 58/1982 (27. Juli 1982) und 85/1984 (26. Juli 1984) als sich das Gericht mit einem Widerspruch zwischen Art. 17 lit. e LOFCA, in der Fassung von 1980, und Art. 43 II, III EAC79 und dem baskischen Statut befasste.

Die organsetzliche Kompetenz des Staates befugt diesen dazu, Organgesetze zu erlassen, die als Rahmen für die Ausarbeitung der Statute dienen, wobei diese Ausnahmen vorsehen können. Das LOFCA kann nur dann einseitige Regelungen erlassen, wenn dieser Bereich nicht bereits durch Statut geregelt worden ist. Daher werden weder die Inhalte älterer Statute ungültig, sollten sie dem Organgesetz widersprechen, noch bedingt das Organgesetz zukünftige Statutinhalte.<sup>621</sup>

Für dieses Verständnis spricht die Schlussbestimmung des LOFCA. Demnach sind die Normen des LOFCA harmonisch mit den Vorschriften der Statute auszulegen. Das EAC06 nimmt den Grundsatz der harmonischen Auslegung in der zwölften Zusatzbestimmung EAC06 auf. Entsprechend dieser Bestimmung sind „Normen des in Art. 157.3 der Verfassung erwähnten Verfassungsgesetzes und die in diesem Autonomiestatut enthaltenen Normen“ harmonisch auszulegen. Im Unterschied zur bisherigen Formulierung des Harmoniegrundsatzes in der siebten Zusatzbestimmung EAC79, aus der eine hierarchische Unterordnung des Statuts abzulesen war, lässt sich eine solche nicht mehr erkennen<sup>622</sup>. Daraus ist zu folgern, dass der Reformgesetzgeber gerade kein hierarchisches Verhältnis zwischen den beiden Normen sah. Dafür spricht, dass sowohl LOFCA als auch Statut Teil des *bloque de la constitucionalidad* sind. Zudem spricht die besondere Rechtsnatur des Statuts als Organgesetz mit Vertragscharakter zumindest für eine Gleichstellung der beiden Gesetze. Für die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften zum Finanzwesen kommt es auf eine Entscheidung nicht an, da sich im Rahmen der Statutreform das LOFCA<sup>623</sup> an das EAC06 anpasste. Die in der achten, neunten und zehnten Zusatzbestimmung EAC06 enthaltenen Prozentsätze, die die Beteiligung der Generalidad an den Erträgen aus staatlichen Steuern regeln, lag über den bis dahin geltenden. Die Reform des LOFCA, mit einer Anpassung der Prozentsätze, erfolgte erst 2009.

---

<sup>621</sup> *Pagès i Galtés*, Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña, S. 25.

<sup>622</sup> In der siebten Zusatzbestimmung EAC79 hieß es: „Die Ausübung der durch dieses Statut anerkannten Kompetenzen im Finanzbereich passt sich an die Vorschriften des Organgesetzes, auf das sich Art. 157 III CE bezieht, an.“

<sup>623</sup> In der Fassung von 2001.



**c) Die Organe Kataloniens im Finanzbereich**

Die beiden Hauptorgane des katalanischen Finanzwesens sind das Steueramt von Katalonien und der *Gemischte Ausschuss Staat-Generalitat für Wirtschafts- und Steuerangelegenheiten*. Das Steueramt von Katalonien wurde innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Statuts<sup>624</sup> durch Parlamentsgesetz<sup>625</sup> geschaffen. Es ist rechtsfähig (Art. 204 IV EAC06) und ist dafür zuständig, die eigenen Steuern der Generalidad und die vollständig an diese abgetretenen staatlichen Steuern abzuwickeln, zu erheben, abzurechnen und zu beaufsichtigen, Art. 204 I EAC06. Dazu ist das Steueramt berechtigt, Steuerverwaltungsakte zu erlassen. Das Steueramt von Katalonien arbeitet über ein Konsortium mit der staatlichen Steuerbehörde zusammen. Das Konsortium besteht zu gleichen Teilen aus Vertretern beider Behörden. Das bisherige Statut befasste sich zwar in Art. 46 I EAC79 ebenfalls mit der Abwicklung der eigenen Steuern, wies diese Aufgabe aber der Generalidad zu. Die Finanzverwaltungsorgane der Generalidad sind gemäß Art. 205 EAC06 für Einsprüche der Beitragspflichtigen gegen Steuerverwaltungsakte, die vom katalanischen Steueramt erlassen wurden, zuständig. Diese Kompetenz wurde durch die letzte Reform des LOFCA eingeführt (Art. 20 II LOFCA<sup>626</sup>). Bis dahin war gem. Art. 20 I lit. a LOFCA<sup>627</sup> die Zuständigkeit der Finanzverwaltungsorgane der Generalidad nur gegeben, wenn die Beschwerden eigene Abgaben betrafen. Allerdings bleibt der Staat zuständig, wenn eine einheitliche Regelung erforderlich ist. Zu diesem Zweck können die Generalidad und die allgemeine Staatsverwaltung Mechanismen zur Zusammenarbeit vereinbaren, die für die angemessene Wahrnehmung der verwaltungsrechtlichen Revision erforderlich sind.<sup>628</sup>

Der *Gemischte Ausschuss Staat-Generalitat für Wirtschafts- und Steuerangelegenheiten*<sup>629</sup> ist das Organ der bilateralen Beziehungen zwischen Staatsverwaltung und Generalidad im Finanzwesen, Art. 210 I 1 EAC06. Vorgänger dieses Ausschusses war der in der dritten Übergangsbestimmung EAC79 genannte

---

<sup>624</sup> Zweite Schlussbestimmung EAC06.

<sup>625</sup> Ley 7/2007 (17. Juli 2007) de la Agencia Tributaria de Cataluña.

<sup>626</sup> LOFCA in der Fassung von 2009.

<sup>627</sup> LOFCA in der Fassung von 2001.

<sup>628</sup> Art. 205 Satz 3 EAC06.

<sup>629</sup> La Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat.

*Gemischte Bewertungsausschuss Staat-Generalitat*<sup>630</sup>. Die Formulierung „das Organ“ könnte darauf hindeuten, dass es nur ein einziges Organ der bilateralen Beziehungen zwischen Staat und Generalidad gibt. Dem widerspricht aber die Schaffung des in Art. 204 II EAC06 genannten Konsortiums, an dem sich sowohl die staatliche Steuerbehörde als auch das katalanische Steueramt beteiligen.<sup>631</sup> An dem *Gemischten Ausschuss Staat-Generalitat für Wirtschafts- und Steuerangelegenheiten* beteiligen sich Vertreter des Staates und der Generalidad paritätisch, der Vorsitz wird in einjährigen Mandaten nach dem Rotationsprinzip ausgeübt.<sup>632</sup> Art. 210 I 2 EAC06 nennt die Aufgaben des Ausschusses allgemein, Absatz 2 konkretisiert sie. Der Reformgesetzgeber verwies dabei zumeist auf speziellere Normen des Statuts<sup>633</sup>. Demnach obliegt es dem *Gemischten Ausschuss Staat-Generalitat für Wirtschafts- und Steuerangelegenheiten*, den Umfang der und die Bedingungen für die abgetretenen staatlichen Steuern und den Solidaritätsbeitrag sowie den Beitrag zu den in Art. 206 EAC06 erwähnten Ausgleichsmechanismen zu vereinbaren.<sup>634</sup> Er hat die Mechanismen der Zusammenarbeit zwischen staatlicher Steuerbehörde und katalanischem Steueramt auszuarbeiten (lit. c), die in Art. 208 EAC06 genannte Aktualisierung des Finanzsystems zu betreiben (lit. e) und die Zusammenarbeit zwischen Staatsverwaltung und Generalidad bei der verwaltungsrechtlichen Revision gem. Art. 205 EAC06 (lit. g) und im Bereich des Katasterwesens gem. Art. 221 EAC06 (lit. h) festzulegen. Die übrigen Zuständigkeiten des *Gemischten Ausschusses Staat-Generalitat für Wirtschafts- und Steuerangelegenheiten* betreffen den europäischen Strukturfonds (lit. d) und die Übertragung staatlicher Dienstleistungen auf die Generalidad (lit. f). Über Art. 210 II lit. d EAC06 kann die Generalidad bei den Verhandlungen über den der Autonomen Gemeinschaft zustehenden Prozentsatz aus dem europäischen Strukturfonds mitwirken. Dies trägt dem Wunsch der Generalidad Rechnung, bei der Entscheidungsfindung der Institutionen des

<sup>630</sup> Comisión Mixta de Valoraciones Estado-Generalitat.

<sup>631</sup> Vgl. *Pagès i Galtés*, Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña, S. 99.

<sup>632</sup> Art. 210 I 3, 4 EAC06.

<sup>633</sup> Art. 210 II lit. a, b, c, e, g, h EAC06 verweisen auf die Art. 206, 204, 205, 208 und 221 EAC06. In diese Reihe fügt sich auch Art. 210 III EAC06 ein, der auf Art. 209 EAC06 verweist.

<sup>634</sup> Art. 210 II lit. a, b EAC06.

Staates und der Europäischen Gemeinschaft stärker beteiligt zu werden.<sup>635</sup> Die katalanische Seite des Ausschusses ist verpflichtet, dem Parlament über die Erfüllung seiner Aufgaben Bericht zu erstatten (Art. 210 IV EAC06).

#### d) Das Finanzwesen der Generalidad

##### aa) Die Finanzautonomie der Generalidad und ihre Grenzen

Durch die Statuten und einfachen Gesetze können die wenigen, allgemein formulierten Vorschriften der spanischen Verfassung zum Finanzwesen konkretisiert werden. Die verfassungsrechtliche Grundstruktur der autonomen Finanzgewalt ist in Art. 133 II, 156, 157 I, 138 und 158 CE verankert. Da politische Autonomie (Art. 2 CE) Finanzautonomie voraussetzt, erkannte Art. 156 I CE die finanzielle Autonomie der Autonomen Gemeinschaften zur Entwicklung und Ausübung ihrer Zuständigkeiten an. Mit Finanzautonomie wird die „freie Verfügbarkeit über finanzielle Mittel [...] zur Ausübung der eigenen Kompetenzen, insbesondere der ausschließlichen“ bezeichnet.<sup>636</sup> Autonomie bedeutet die eigenständige Bestimmung und Regelung der für die Erfüllung der Aufgaben notwendigen Einnahmen und Ausgaben.<sup>637</sup> Art. 202 II EAC06 legt die „unbeschränkte Dispositionsbefugnis [der Generalidad] bei der freien Verwendung ihrer Finanzmittel“ fest. Über Art. 133 II CE erhalten die Autonomen Gemeinschaften die Befugnis, eigene Steuern zu erheben und ihre Entrichtung zu verlangen.

Dennoch können die Autonomen Gemeinschaften ihre Finanzautonomie nicht unbegrenzt ausüben.<sup>638</sup> Der Rahmen für ihre Finanzautonomie ergibt sich vor allem aus der spanischen Verfassung. Gem. Art. 156 I Alt. 1 CE ist die finanzielle Autonomie der Autonomen Gemeinschaften mit der staatlichen Finanzverwaltung zu koordinieren und hat nach dem Grundsatz der Solidarität aller Spanier

---

<sup>635</sup> *Pagès i Galtés*, Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña, S. 101f.

<sup>636</sup> Finanzautonomie ist „la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que se configuran como exclusivas.“ STC 201/1988 (27. Oktober 1988), FJ 4.

<sup>637</sup> Autonomie „supone la propia determinación y ordenación de los ingresos y gastos necesarios para el ejercicio de sus funciones“. STC 179/1987 (12. November 1987), FJ 2.

<sup>638</sup> Auf die Grenzen wird im Rahmen der Verfassungsmäßigkeitsprüfung ausführlich eingegangen. Nachfolgend soll nur ein kurzer Überblick gegeben werden, um den Rahmen der finanziellen Autonomie der Autonomen Gemeinschaften zu verdeutlichen.

zu erfolgen (Art. 156 I Alt. 2 CE). Aus den Unterschieden zwischen den Statuten der einzelnen Autonomen Gemeinschaften dürfen in keinem Fall wirtschaftliche oder soziale Privilegien erwachsen.<sup>639</sup> Führt die Generalidad Besteuerungsmaßnahmen durch, findet das Territorialitätsprinzip Anwendung, d.h. die Generalidad ist an ihr Hoheitsgebiet gebunden. Besteuerungsmaßnahmen, die sich auf Vermögen außerhalb ihres Gebietes beziehen, sind zu unterlassen<sup>640</sup>. Eine weitere Grenze der autonomen Besteuerung ist die Steuererhebung des Staates. Was bereits staatlichen Steuern unterliegt, kann nicht mehr durch die Autonomen Gemeinschaften steuerlich belastet werden<sup>641</sup>. Ferner dürfen die steuerlichen Maßnahmen der Autonomen Gemeinschaften weder den freien Warenverkehr noch die Dienstleistungsfreiheit beschränken<sup>642</sup>. Art. 201 I EAC06 übernimmt diesen normativen Rahmen erstmalig ins Statut. Demnach werden die steuerlichen und finanziellen Beziehungen zwischen Staat und Generalidad von der spanischen Verfassung, dem katalanischen Autonomiestatut und „dem Gesetz geregelt, auf das sich Artikel 157, Absatz drei der Verfassung bezieht“.

#### **bb) Die finanziellen Mittel der Generalidad**

Da die Generalidad nur über ein schwach entwickeltes eigenes Steuersystem verfügt, benötigt sie Finanzmittel vom Staat, um ihre Selbstverwaltung ausüben zu können.<sup>643</sup> Bei der Berechnung der Höhe der finanziellen Mittel, die die Generalidad zur Finanzierung ihrer Dienstleistungen und Erfüllung ihrer Zuständigkeiten benötigt, sind die notwendigen Ausgaben der Generalidad und ihre steuerliche Leistungskraft zu berücksichtigen (Art. 206 I 1 EAC06). Um die Höhe der notwendigen Ausgaben der Generalidad festzustellen, wird die Bewohnerzahl – und nicht wie bisher der Bevölkerungsdurchschnitt<sup>644</sup> – herangezogen. Weitere sozioökonomische Kriterien wie die Bevölkerungsdichte, die

---

<sup>639</sup> Art. 138 II CE.

<sup>640</sup> Art. 157 II Alt. 1 CE.

<sup>641</sup> Art. 6 II 1 LOFCA: „Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado.“

<sup>642</sup> Art. 157 II Alt. 2 CE.

<sup>643</sup> Die Autonomen Gemeinschaften haben sich in das staatliche Steuersystem eingegliedert und sind von diesem finanziell abhängig. Vgl. *López Guerra*, in: ders. u.a., *Derecho Constitucional*, S. 345 (364f.).

<sup>644</sup> Art. 45 I lit. a EAC79.

Größe der Stadtgebiete und die sozial ausgegrenzte Bevölkerung<sup>645</sup> werden als Faktoren, die sich auf die Ausgaben der Generalidad auswirken, miteinbezogen. Je größer einer dieser Faktoren ist, desto höher sind auch die Ausgaben der Autonomen Gemeinschaft.<sup>646</sup> Damit die Generalidad in Zukunft über genügend finanzielle Mittel verfügt, bestimmt Art. 206 I 2 EAC06, dass die Finanzmittel der Generalidad der Höhe nach jenen entsprechen müssen, die sich aus ihren Steuereinkünften ergeben und die entsprechend ihrer Beteiligung an den Ausgleichs- und Solidaritätsmechanismen jeweils nach oben oder unten angepasst werden.

Art. 202 III EAC06 nennt die Finanzmittel der Generalidad. Die Aufzählung ist nicht abschließend, um die Einnahmen der Generalidad gegebenenfalls ausweiten zu können.<sup>647</sup> Dabei ist ein direkter Vergleich mit dem EAC79 möglich. Art. 44 EAC79 setzte sich mit den Finanzmitteln der Generalidad auseinander. Die damals vorgesehenen Finanzmittel entsprechen größtenteils denjenigen des EAC06. Einzige Neuerung sind die unter Art. 202 III lit. k EAC06 aufgeführten Mittel der „Europäischen Union und anderer Programme“. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Spanien 1979 der EU noch nicht beigetreten war und daher noch keinerlei Kenntnisse über mögliche europäische Förderungsprogramme besaß.

Im Folgenden sollen die Finanzmittel der Generalidad im Einzelnen untersucht werden. Dabei sind die bedingten von den unbedingten Mitteln zu unterscheiden. Bei letzteren handelt es sich um eigene Einnahmen der Autonomen Gemeinschaft und um einen Teil der staatlichen Zuweisungen, über die die Au-

---

<sup>645</sup> Art. 206 VI EAC06. Die zur Feststellung der notwendigen Ausgaben verwendete Variable der Bevölkerung ist um das „Kostendifferential und demographische Variablen, insbesondere um einen Korrekturfaktor, der sich aus dem Anteil der zugewanderten Bevölkerung ergibt“, zu berichtigen. Siehe dazu auch Art. 16 IV LOFCA: „El importe resultante de aplicar el apartado a del apartado precedente se distribuirá entre Comunidades Autónomas receptoras conforme a los siguientes criterios: a. La inversa de la renta por habitante. b. La tasa de población emigrada en los últimos diez años. c. El porcentaje de desempleo sobre la población activa. d. La superficie territorial. e. El hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular. f. Otros criterios que se estimen pertinentes.“

<sup>646</sup> Zudem richtet sich die Beteiligung der Generalidad an den Erträgen aus den abgetretenen Steuern des Staates nach ihren Dienstleistungen und Zuständigkeiten, Art. 206 II EAC06.

<sup>647</sup> Art. 202 III lit. l EAC06: „Die finanziellen Mittel der *Generalitat* setzen sich zusammen aus: [...] Allen sonstigen Mitteln, die auf Grund der Bestimmungen dieses Autonomiestatuts und der Verfassung festgelegt werden können.“

tonomen Gemeinschaften frei verfügen können. Die bedingten bzw. gebundenen Finanzmittel sind für bestimmte Projekte und Aufgaben reserviert.<sup>648</sup>

### aaa) **Eigene Steuern, Gebühren und Sonderumlagen sowie andere eigene Abgaben**

Art. 202 III lit. a EAC06 weist der Generalidad die Einkünfte aus ihren eigenen Steuern, Gebühren, Sonderumlagen und aus anderen eigenen Abgaben zu. Die Generalidad konnte und kann grundsätzlich eigene Steuern erheben. Sie darf jedoch nichts besteuern, was bereits einer staatlichen Steuer unterliegt.<sup>649</sup> Dadurch werden die Möglichkeiten autonomer Steuererhebung erheblich eingeschränkt, wodurch eine Einnahmequelle, die zu den wichtigsten gehören könnte, wegfällt. Doch obwohl die autonome Steuererhebung nur in einem engen Rahmen möglich ist, hat die Regierung Kataloniens die bestehenden Freiräume bisher nicht genutzt, sondern die politisch unangenehme Aufgabe der Steuererhebung dem Staat überlassen.<sup>650</sup> Erhebt eine Autonome Gemeinschaft eigene Steuern, ist sie selbst für Abwicklung, Erhebung und Aufsicht zuständig (Art. 19 I LOFCA). Die Erträge aus Gebühren und Sonderumlagen fallen wenig ins Gewicht. Sie sind keine entscheidende Einnahmequelle der Autonomen Gemeinschaft.

### bbb) **Erträge aus abgetretenen staatlichen Steuern**

#### (1) **Die Höhe der Erträge**

Die wichtigste Einnahmequelle der Generalidad<sup>651</sup> sind die Erträge der vom Staat abgetretenen Steuern<sup>652</sup>. Abgetretene Steuern bezeichnen jene Steuern, die aufgrund eines staatlichen Gesetzes erhoben wurden<sup>653</sup>, deren Ertrag jedoch den Autonomen Gemeinschaften vollständig oder teilweise zusteht. Als Ertrag versteht das Statut das Steueraufkommen, das auf dem katalanischen Hoheits-

<sup>648</sup> *Aja*, El Estado Autonómica, Federalismo y Hechos diferenciales, S. 136.

<sup>649</sup> Art. 6 II 1 LOFCA.

<sup>650</sup> *López Guerra*, in: ders. u.a., Derecho Constitucional, S. 345 (366).

<sup>651</sup> *Aja*, El Estado Autonómica, Federalismo y Hechos diferenciales, S. 144.

<sup>652</sup> Art. 202 III lit. b EAC06: „El rendimiento de los tributos estatales cedidos [...]“

<sup>653</sup> *López Guerra*, in: ders. u.a., Derecho Constitucional, S. 345 (365).

gebiet erwirtschaftet wurde.<sup>654</sup> Der *Gemischte Ausschuss Staat-Generalitat für Wirtschafts- und Steuerangelegenheiten* hat die Reichweite und die Bedingungen für die Abtretung der Abgaben zu konkretisieren.<sup>655</sup> Durch das Gesetz zur Abtretung von Steuern<sup>656</sup> ist die Bedeutung dieser Einnahmequelle gestiegen, da dadurch die Abtretung der Vermögens-, Erbschaft- und Schenkungsteuer, vor allem aber auch eines Teiles der Einkommensteuer ermöglicht wurde (Art. 2 Gesetz 14/1996).<sup>657</sup> Bisher beließ es das Statut dabei, in der sechsten Zusatzbestimmung EAC79 die Steuern aufzuzählen, deren Ertrag an die katalanische Regierung übermittelt werden sollte. Bei einigen Steuern wie der Einkommensteuer legte das EAC79 zudem die prozentuale Höhe des Steuerertrages fest, der an Katalonien fließen sollte.<sup>658</sup> Welche konkrete Steuer zu welchem Prozentsatz an die Generalidad abgetreten wird, wird in den Zusatzbestimmungen des EAC06 geregelt. Neu ist die Unterscheidung zwischen vollständig und teilweise abgetretenen Steuern. Vollständig abgetretene Steuern sind all jene, für die der Generalidad die Erträge vollständig zustehen<sup>659</sup>. Der Unterschied zwischen eigenen Steuern der Generalidad und vollständig abgetretenen Steuern liegt darin, dass es sich bei letzteren um staatliche Steuern handelt, deren Ertrag vollständig an die Generalidad abgetreten wird. Bei den teilweise abgetretenen Steuern<sup>660</sup> erhält die Generalidad nur einen Teil der Erträge<sup>661</sup>. Zunächst steht der Steuerertrag dem Staat zu. Davon wird der Generalidad ein bestimmter Prozentsatz

---

<sup>654</sup> So gilt als Ertrag der Einkommensteuer der Betrag, der von den Einkommensteuerpflichtigen mit ordentlichem Wohnsitz in Katalonien erbracht wurde, achte Zusatzbestimmung Satz 2 EAC06.

<sup>655</sup> Siebte Zusatzbestimmung Abs. 3 EAC06, bisher sechste Zusatzbestimmung Abs. 3 EAC79.

<sup>656</sup> Ley 14/1996 (30. Dezember 1996) de Césion de Tributos y Medidas Fiscales Complementarias, gültig bis 01. Januar 2002 (Gesetz 14/1996).

<sup>657</sup> *López Guerra*, in: ders. u.a., *Derecho Constitucional*, S. 345 (365).

<sup>658</sup> So wurde beispielweise für die Einkommensteuer festgelegt, dass maximal 33 Prozent des Ertrages Katalonien zugute kommen sollen, sechste Zusatzbestimmung EAC79.

<sup>659</sup> Die siebte Zusatzbestimmung lit. a EAC06 nennt als vollständig abgetretene Steuern die Erbschaft- und Schenkungsteuer, die Vermögenssteuer, die Schenkung- und Verkehrsteuer, die Abgaben auf Glücksspiele, die Steuer auf den Detailverkauf bestimmter Mineralöle, die Steuer auf bestimmte Transportmittel und die Stromsteuer.

<sup>660</sup> Darunter fallen die Einkommen-, Mehrwert- und Mineralölsteuer, die Steuer auf Tabak verarbeitende Erzeugnisse, die Steuer auf Alkohol und Spirituosen, die Biersteuer, die Steuer auf Wein und fermentierte Getränke und die Steuer auf Zwischenprodukte, siebte Zusatzbestimmung lit. b EAC06.

<sup>661</sup> Art. 203 II lit. a, b EAC06.

abgetreten. Dieser richtet sich nach ihren Dienstleistungen und Zuständigkeiten, Art. 206 II EAC06, und wird vom *Gemischten Ausschuss Staat-Generalidad für Wirtschafts- und Steuerangelegenheiten* vereinbart<sup>662</sup>.

Der Umfang der Erträge, der an die Generalidad von den staatlichen Steuern abgetreten wird, regeln die Zusatzbestimmungen acht bis zehn. Im Vergleich zur sechsten Zusatzbestimmung EAC79 haben sich die Prozentsätze erhöht. Im Gegensatz zu bisher nur beispielsweise 33 Prozent erhält die Generalidad in Zukunft 50 Prozent der auf dem katalanischen Hoheitsgebiet erwirtschafteten Erträge der Einkommensteuer.<sup>663</sup> Gemäß der achten Zusatzbestimmung Satz 2 EAC06 ist der auf dem katalanischen Hoheitsgebiet erwirtschaftete Ertrag jener, der durch die Einkommensteuer der Steuerpflichtigen mit ordentlichem Wohnsitz in Katalonien erbracht wurde.<sup>664</sup> Das entspricht der Regelung des bis 01. Januar 2009 gültigen Art. 22 II des staatlichen Gesetzes 21/2001<sup>665</sup>. Ausgehend von der Konsumkraft Kataloniens<sup>666</sup> stehen der Generalidad darüber hinaus künftig 50 Prozent der Erträge aus der Mehrwertsteuer zu<sup>667</sup>. Bis zum EAC06 waren es nur 35 Prozent.<sup>668</sup> Bei Genussmitteln<sup>669</sup>, Mineralöl und Zwischenpro-

<sup>662</sup> Art. 210 II lit. a EAC06: „Dem Gemischten Ausschuss Staat-*Generalidad* für Wirtschafts- und Steuerangelegenheiten obliegt: a. Die Vereinbarung über Umfang und Bedingungen zur Abtretung von staatlichen Abgaben, insbesondere der Anteile an den Erträgen aus den in Artikel 206 erwähnten teilweise abgetretenen staatlichen Abgaben, sowie deren Überprüfung alle fünf Jahre.“

<sup>663</sup> Im Dezember 2009 wurde das LOFCA 7/2001 durch Ley Orgánica 3/2009 (18. Dezember 2009) de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas reformiert. Die bis dahin in Art. 11 LOFCA enthaltenen Prozentsätze von 33 Prozent, 35 Prozent und 40 Prozent wurden auf die im EAC06 angegebenen Prozentsätze angehoben.

<sup>664</sup> Sechste Zusatzbestimmung Abs. 1 Nr. 1 EAC79; achte Zusatzbestimmung Sätze 1, 2 EAC06.

<sup>665</sup> Ley 21/2001 (27. Dezember 2001) por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía (Gesetz 21/2001, gültig bis 01.01.2009). Der „ordentliche Wohnsitz“ wird in Art. 20 Gesetz 21/2001 definiert.

<sup>666</sup> Das im Statut genannte Zurechnungskriterium entspricht Art. 27 II Gesetz 21/2001: „Se considerará producido en el territorio de una Comunidad Autónoma el rendimiento cedido del Impuesto sobre el Valor Añadido que corresponda al consumo en el territorio de dicha Comunidad Autónoma [...]“

<sup>667</sup> Zehnte Zusatzbestimmung EAC06.

<sup>668</sup> Sechste Zusatzbestimmung Abs. 1 Nr. 6 EAC79.

<sup>669</sup> Bier, Wein, Alkohol, Spirituosen, fermentierte Getränke und Tabak verarbeitende Erzeugnisse, neunte Zusatzbestimmung EAC06.



dukten wurden die an Katalonien fließenden Beträge durchgängig von bisher 40 Prozent auf 58 Prozent angehoben<sup>670</sup>. Anknüpfungspunkt ist der Konsum des jeweiligen Produkts auf dem katalanischen Hoheitsgebiet (Art. 28 bis 31 Gesetz 21/2001). Für die Mineralölsteuer nennt Art. 32 Gesetz 21/2001 den Lieferungsindex für Benzin, Diesel und Heizöl als maßgebend, bei den Tabak verarbeitenden Erzeugnissen kommt es auf den Tabakverkauf an den Automaten an (Art. 33 II Gesetz 21/2001).

Im Vergleich zum EAC79 haben sich die Finanzmittel erhöht, die aus den Erträgen der staatlichen Steuern an die Generalidad abgetreten werden. Gleichzeitig wurden die normativen Kompetenzen der Generalidad gestärkt. Die in den Zusatzbestimmungen genannten Prozentsätze gelten nur für den ersten Gesetzesentwurf, der nach Inkrafttreten des Autonomiestatuts verabschiedet wird.<sup>671</sup> Der Gesetzgeber ist somit nur einmalig an die Prozentsätze gebunden, einer späteren Änderung durch Gesetz steht nichts im Weg. Dadurch können Veränderungen bei den Einnahmen und Ausgaben berücksichtigt werden. Art. 208 I EAC06 schreibt eine Aktualisierung des Finanzsystems alle fünf Jahre vor<sup>672</sup>, um die Finanzmittel der Generalidad der Wirklichkeit anzupassen. Vorgänger dieser Norm war Art. 45 II EAC79, der gleichermaßen eine im Fünfjahresabstand stattfindende Überprüfung der Beteiligung der Generalidad an den staatlichen Einnahmen vorsah. Bei der Aktualisierung sind die Entwicklung der verfügbaren öffentlichen Mittel und die notwendigen Ausgaben der jeweiligen Verwaltung zu beachten, d.h. es werden Erhöhungen oder Verringerungen der Einnahmen und Ausgaben der staatlichen und katalanischen Verwaltung berücksichtigt. Offen geblieben ist, wann die Fünfjahresfrist zu laufen beginnt. Möglich wäre, dass die Frist bereits mit Inkrafttreten des Statuts im Jahr 2006 zu laufen begonnen hat. Denkbar ist jedoch auch, dass die Frist erst einsetzt, wenn die für das Finanzsystem entscheidenden Gesetze wie das Gesetz zur Abtretung der Steuern erlassen worden sind. In diesem Fall könnte sich die erste Aktualisierung noch

---

<sup>670</sup> Sechste Zusatzbestimmung EAC79 Abs. 1 Nr. 7, 8, 9, 10, 11, 12; neunte Zusatzbestimmung EAC06.

<sup>671</sup> Achte Zusatzbestimmung Satz 1, neunte Zusatzbestimmung Satz 1, zehnte Zusatzbestimmung Satz 1 EAC06.

<sup>672</sup> Art. 208 I 1 EAC06: „Staat und *Generalitat* haben unter Berücksichtigung der Entwicklung aller verfügbaren öffentlichen Mittel und der notwendigen Ausgaben der verschiedenen Verwaltungsbehörden das Finanzierungssystem alle fünf Jahre zu aktualisieren.“

Jahre verzögern, falls es der Gesetzgeber nicht schafft, die für das Finanzsystem nötigen Gesetze zu erlassen. Zwar hätte dies für Katalonien den positiven Nebeneffekt, dass keine Aktualisierung des Systems zu Lasten der Generalidad durchgeführt werden kann. Sollten die Einnahmen der Generalidad jedoch nicht zur Deckung ihrer Ausgaben genügen, wäre auch eine Überarbeitung des Systems zu Gunsten der Autonomen Gemeinschaft ausgeschlossen.

## **(2) Die legislativen Kompetenzen der Generalidad bei abgetretenen Steuern**

Neben Höhe und Art der an die Generalidad abzutretenden Steuern und deren Unterteilung in vollständig und teilweise abgetretene, konkretisiert das EAC06 die entsprechenden Gesetzgebungskompetenzen der Generalidad. Sowohl bei den vollständig als auch bei den teilweise abgetretenen Steuern umfasst die Gesetzgebungsbefugnis die „Teilnahme an der Festlegung des Steuersatzes, der Steuerfreibeträge, Steuererleichterungen und -begünstigungen auf die Bemessungsgrundlage, sowie der Abzüge vom Beitragssatz“.<sup>673</sup> Bei den vollständig abgetretenen staatlichen Steuern steht der Generalidad, genauso wie bei den eigenen Abgaben, die Gesetzgebungsbefugnis zu<sup>674</sup>. Das Steueramt von Katalonien nimmt die Abwicklung, Erhebung, Abrechnung und Aufsicht über die Steuern vor.<sup>675</sup> Es handelt dabei als Delegierter des Staates<sup>676</sup>, da der Steuerertrag grundsätzlich dem Staat zusteht. Da in der Praxis die Generalidad bei den vollständig abgetretenen Steuern die Steuern erhebt, einzieht und behält, könnte sich ihre Abwicklungskompetenz direkt aus Art. 157 I lit. a CE ergeben, der Umweg über Art. 156 II CE erscheint nicht nötig.<sup>677</sup> Die eigenen Abgaben hingegen erhebt die Generalidad eigenständig.

Bei den nur teilweise abgetretenen staatlichen Steuern verfügt die Generalidad nur gegebenenfalls über die Gesetzgebungsbefugnis (Art. 203 II lit. b EAC06). Die Abwicklung, Erhebung, Abrechnung und Aufsicht über diese Steu-

---

<sup>673</sup> Art. 203 III EAC06.

<sup>674</sup> Art. 203 II lit. a EAC06.

<sup>675</sup> Art. 203 IV, 204 I EAC06.

<sup>676</sup> Art. 204 I EAC06 i.V.m. Art. 156 II CE.

<sup>677</sup> *Pérez Royo/Medina Guerrero*, in: Generalitat de Catalunya, Estudios sobre la reforma del Estatuto, S. 437 (442f.).

ern erfolgt durch die Steuerbehörde des Staates, wobei eine Delegation an die Generalidad möglich ist<sup>678</sup>. Mit der Erhöhung der Prozentsätze, die die Beteiligung der Generalidad an den staatlichen Steuern ausdrücken, ist eine Erweiterung der normativen Kompetenzen zu verzeichnen. Die bisher in Art. 38 Gesetz 21/2001 festgelegten legislativen Kompetenzen im Rahmen der Einkommensteuer werden durch die achte Zusatzbestimmung Satz 3 EAC06 erweitert, wobei das Statut weder einen Hinweis darauf gibt, wer befugt ist, den Vorschlag zur Anhebung der normativen Kompetenzen zu machen, noch wie weit die Zuständigkeiten ausgebaut werden dürfen. Diese Aufgabe obliegt dem *Gemischten Ausschuss Staat-Generalitat für Wirtschafts- und Steuerangelegenheiten*.<sup>679</sup> Gleichzeitig erweiterte die elfte Zusatzbestimmung EAC06 die normativen Kompetenzen der Generalidad im Bereich der Mehrwertsteuer. Der Staat ist verpflichtet, die gesetzgebende Zuständigkeit für die Mehrwertsteuer, die im Einzelhandel erbracht wurde, abzutreten, soweit deren Empfänger keine Unternehmer oder selbstständig Erwerbstätige sind.<sup>680</sup> Bei abgetretenen Steuern muss die Generalidad gem. Art. 203 III EAC06 zumindest an der Festlegung des Steuersatzes, der Steuerfreibeträge und Steuerbegünstigungen beteiligt werden. Der Zugewinn der Generalidad bei der Mehrwertsteuer ist somit nicht nur finanzieller Natur, sondern eröffnet ihr einen erweiterten Handlungsspielraum bei der Gesetzgebung. Bei den Genussmitteln, Mineralöl und Zwischenprodukten wurden die normativen Kompetenzen der Generalidad ebenfalls über die elfte Zusatzbestimmung EAC06 erweitert. Der Staat hat die Gesetzgebungskompetenz für die Besteuerung auf Einzelhandelsebene von Erzeugnissen, die mit Produktionssondersteuern belastet sind, an die Generalidad abzutreten.

Die staatlichen abgetretenen Steuern behalten auch im EAC06 ihre wichtige Rolle als Haupteinnahmequelle der Generalidad. Die Änderungen hinsichtlich der Höhe der abzutretenden Beträge und die Regelung entsprechender autonomer Kompetenzen fallen zu Gunsten Kataloniens aus.

---

<sup>678</sup> Art. 204 II EAC06.

<sup>679</sup> *Pagès i Galtés*, Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña, S. 57f.

<sup>680</sup> Elfte Zusatzbestimmung EAC06.

### ccc) Zuschläge auf staatliche Abgaben und sonstige Einnahmequellen der Generalidad

Einen weiteren, sehr geringen Teil der Einnahmen machen die autonomen Zuschläge auf staatliche Abgaben aus.<sup>681</sup> Die Autonomen Gemeinschaften verfügen hinsichtlich der Erhebung von Zuschlägen über Entscheidungsfreiheit. Daher könnte es sich grundsätzlich um einen wichtigen Finanzierungsweg handeln.<sup>682</sup> Da es politisch unangenehm ist, bestehende staatliche Steuern durch individuelle, autonome Zuschläge zu erhöhen, wurde von dieser Möglichkeit kaum Gebrauch gemacht.<sup>683</sup>

Die anderen unter Art. 202 III EAC06 aufgeführten Einnahmequellen decken ebenfalls nur einen kleinen Teil der Finanzmittel der Generalidad ab. Darunter fallen die Einnahmen aus dem interterritorialen Ausgleichsfonds. Um wirtschaftliches Ungleichgewicht auszugleichen, ist jede Autonome Gemeinschaft ihrer wirtschaftlichen Leistungskraft entsprechend verpflichtet, einen Beitrag an den Fonds zu leisten. Der im Fonds gesammelte Betrag wird nach bestimmten Kriterien von den *Cortes Generales* unter den Autonomen Gemeinschaften neu verteilt.<sup>684</sup> Das Gesetz zum interterritorialen Ausgleichsfonds<sup>685</sup> legte die Verteilungskriterien fest. Zuwendungen aus dem Ausgleichsfonds erhalten nur solche Autonomen Gemeinschaften, deren Pro-Kopf-Einkommen unter 75 Prozent desjenigen des Gemeinschaftsdurchschnitts liegt.<sup>686</sup> Als weitere Einnahmequelle nennt Art. 202 III lit. d Alt. 2 EAC06 „andere[ ] verfassungsrechtlich festgelegte[ ] Zuweisungen“. Dadurch sollen die Kosten abgedeckt werden, die sich aus der Differenz zwischen den notwendigen Ausgaben der Generalidad und ihrer Steuerkapazität ergeben, d.h. nimmt die Generalidad selbst nicht genug ein, füllt der Staat die Lücke.<sup>687</sup> Ein ähnliches Ziel verfolgt Art. 202 III lit. e EAC06, der von „anderen Mittelübertragungen und Zuweisungen zu Lasten der allgemeinen Staatskasse“ spricht. Zusätzliche Einnahmequellen sind die Einnahmen

<sup>681</sup> Art. 202 III lit. c EAC06, Art. 157 I lit. a Hs. 2 CE.

<sup>682</sup> *Aja*, El Estado Autonómica, Federalismo y Hechos diferenciales, S. 143.

<sup>683</sup> *López Guerra*, in: ders. u.a., Derecho Constitucional, S. 345 (366).

<sup>684</sup> Art. 158 II CE.

<sup>685</sup> Ley 29/1990 (26. Dezember 1990) del Fondo de Compensación Interterritorial, in Kraft bis 01. Januar 2002.

<sup>686</sup> *Aja*, El Estado Autonómica, Federalismo y Hechos diferenciales, S. 145.

<sup>687</sup> Art. 13 I, II LOFCA.

aus der Erhebung öffentlicher Gebühren<sup>688</sup>, den Erträgen aus dem Vermögen der Generalidad<sup>689</sup>, den privatrechtlichen Einnahmen<sup>690</sup> und solchen aus Anleihen und Kreditgeschäften<sup>691</sup>, den Einnahmen aus Strafen und Bußgeldern<sup>692</sup> und den Mitteln der EU und deren Programme<sup>693</sup>. Bis auf die letztgenannte Einnahmequelle entsprechen die Finanzmittel denjenigen des EAC79<sup>694</sup>.

#### e) Die Neuordnung des Ausgleichs- und Solidaritätsmechanismus

Die zwei Grundpfeiler des Finanzsystems Spaniens sind die Autonomie und die Solidarität. Die Solidarität basiert auf dem Gedanken, dass alle Autonomen Gemeinschaften zum Reichtum Spaniens beigetragen haben. Daher existiert ein gemeinsames Vermögen, aus dem alle gewisse Rechte ableiten.<sup>695</sup> Das bisherige Solidaritätssystem war Katalonien ein besonderer Dorn im Auge. Die Kriterien, welche für die Ermittlung der Höhe der Zuweisungen aus dem Ausgleichsfonds zu Grunde gelegt wurden<sup>696</sup>, führten bisher dazu, dass Katalonien als wirtschaftlich stärkste Region mit hohem, weit über dem Durchschnitt liegenden Steuerertrag weniger vom Staat zurückerhielt als Autonome Gemeinschaften

---

<sup>688</sup> Art. 202 III lit. f EAC06.

<sup>689</sup> Art. 202 III lit. g EAC06.

<sup>690</sup> Art. 202 III lit. h EAC06.

<sup>691</sup> Art. 202 III lit. i EAC06. Bei den Einnahmen aus Kreditgeschäften handelt es sich um eine besonders beliebte Einnahmequelle der Autonomen Gemeinschaften. Daher schränkte der Staat die autonomen Kompetenzen in diesem Bereich durch das LOFCA ein. Zu unterscheiden sind Kredite mit einer Laufzeit unter einem Jahr, die zur Deckung des zeitweiligen tatsächlichen Finanzbedarfs genutzt werden müssen (Art. 14 I, IV LOFCA), und solchen mit längeren Laufzeiten. Bei letzteren muss es sich um Investitionsausgaben handeln und die jährliche Tilgungsrate darf 25 Prozent der laufenden Einnahmen der Autonomen Gemeinschaft nicht überschreiten (Art. 14 II, IV LOFCA). Bestimmte Kreditgeschäfte, z.B. Kreditgeschäfte im Ausland, unterliegen der Staatsaufsicht, Art. 14 III LOFCA. *Aja*, *El Estado Autonómica, Federalismo y Hechos diferenciales*, S. 144.

<sup>692</sup> Art. 202 III lit. j EAC06.

<sup>693</sup> Art. 202 III lit. k EAC06. Die Empfänger der Mittel aus den Strukturfonds der EU sind dieselben Autonomen Gemeinschaften, die auch Mittel aus dem Ausgleichsfonds erhalten. *Aja*, *El Estado Autonómica, Federalismo y Hechos diferenciales*, S. 147.

<sup>694</sup> Art. 44 Nr. 6 bis 12 EAC79.

<sup>695</sup> *Ferreiro Lapatza*, *El sistema de financiación autonómica de Cataluña*, *Revista catalana de dret públic*, 32/2006, 37 (39).

<sup>696</sup> Art. 45 I EAC79 z.B. der Bevölkerungsdurchschnitt, die finanziellen Anstrengungen Kataloniens.

mit geringerem Steueraufkommen<sup>697</sup>. Das hatte zur Folge, dass Katalonien nach der Umverteilung weniger Geld pro Kopf zur Verfügung hatte als Autonome Gemeinschaften, die aufgrund geringerer Steuereinkünfte weniger zum Staatshaushalt beitrugen.<sup>698</sup> Um zu verhindern, dass Katalonien nach der Umverteilung über das interterritoriale Solidaritätssystem weiterhin schlechter gestellt ist als vorher, knüpft das EAC06 die Anpassung der der Generalidad zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel zu Gunsten der staatlichen Finanzen an die Bedingung, dass die steuerlichen Anstrengungen der begünstigten Autonomen Gemeinschaft mit derjenigen Kataloniens vergleichbar sind<sup>699</sup>. Katalonien erkennt das Solidaritätssystem somit grundsätzlich weiterhin an, verlangt aber, dass die relative Steuerbelastung der Bürger in den anderen Autonomen Gemeinschaften ähnlich ausfallen muss wie in Katalonien. Als absolute Grenze legt das EAC06 fest, dass Katalonien hinsichtlich des Pro-Kopf-Einkommens nach der Umverteilung nicht schlechter gestellt sein darf als vorher<sup>700</sup>. Um eine Kontrolle des Ausgleichs- und Solidaritätsmechanismus zu ermöglichen, hat das System transparent zu sein, d.h. der Staat hat die nach Provinzen erfolgende Festsetzung der verschiedenen Programme für öffentliche Ausgaben in Katalonien zu veröffentlichen (Art. 206 IV i.V.m. der 15. Zusatzbestimmung EAC06). Das Ergebnis der Umverteilung ist alle fünf Jahre zu bewerten, Art. 206 IV EAC06.

#### f) Der Haushalt der Generalidad

Bereits das EAC79 enthielt ein Kapitel über „Finanzen und Wirtschaft“ (Art. 43 bis Art. 55), das EAC06 ist jedoch wesentlich detaillierter. Es regelt neben den Finanzen auch den Haushalt der Generalidad. Das Recht, einen eigenen Haus-

---

<sup>697</sup> Wie z.B. die Autonomen Gemeinschaften Extremadura, Kastilien-León, Galizien und Kastilien-La Mancha.

<sup>698</sup> *Bosch i Roca*, El modelo de financiación autonómica del proyecto de reforma del Estatuto de Cataluña, *Revista catalana de dret públic*, 32/2006, 1 (10).

<sup>699</sup> Art. 206 III 1 EAC06: „Die der *Generalitat* zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel können dahingehend angepasst werden, dass das staatliche Finanzierungssystem über ausreichende Mittel zur Sicherstellung des Ausgleichs und der Solidarität zu Gunsten der anderen autonomen Gemeinschaften verfügt, so dass die von den verschiedenen Regionalregierungen angebotenen Leistungen für Bildung, Gesundheit und andere grundlegende Bereiche des Sozialstaates im gesamten Staat ein ähnliches Niveau aufweisen, sofern die steuerliche Anstrengung ebenfalls ähnlich ausfällt.“

<sup>700</sup> Art. 206 V EAC06.

halt aufzustellen, ergibt sich implizit aus Art. 153 lit. d CE, der die autonome Tätigkeit der Kontrolle des Rechnungshofes für Wirtschaft und Haushalt unterstellt.<sup>701</sup> Neu ist die in Art. 211 EAC06 verankerte ausschließliche Zuständigkeit der Generalidad zur gesetzlichen und rechtlichen Regelung ihrer Finanzen. Neben der ausführenden und verordnungsgebenden Zuständigkeit verfügt die Generalidad nun auch über die gesetzgebende Kompetenz<sup>702</sup>. Abgesehen davon enthalten die haushaltsrechtlichen Vorschriften des EAC06 keine entscheidenden Veränderungen gegenüber denjenigen des EAC79, sondern dienen vor allem der Präzisierung.<sup>703</sup> In Anlehnung an Art. 49 EAC79 legt Art. 212 EAC06 fest, dass der Haushalt jährlich einmal aufgestellt wird und alle Einnahmen und Ausgaben der Generalidad umfasst. Die Verteilung der Zuständigkeiten entspricht der des Art. 49 EAC79. Die Regierung hat den Haushaltsplan aufzustellen und auszuführen. Das Parlament überprüft, ändert, verabschiedet und kontrolliert den Plan. Abweichend von Art. 49 EAC79 wird in Art. 212 Satz 3 EAC06 festgelegt, dass durch das Haushaltsgesetz keine Abgaben eingeführt, sondern diese nur geändert werden können<sup>704</sup>. Entsprechend Art. 51 EAC79 erlaubt das EAC06 der Generalidad, zur Finanzierung ihrer Investitionen auf Verschuldung zurückzugreifen. Kredite und öffentliche Anleihen gehören zu den Finanzmitteln der Autonomen Gemeinschaften (Art. 157 I lit. e CE). Als Ursprung des Art. 214 EAC06, der die Generalidad dazu verpflichtet, Bedingungen aufzustellen, um Haushaltsstabilität zu erreichen, kann das Haushaltsgesetz<sup>705</sup> gesehen werden. Die nationale Regierung verankerte darin gesetzliche Regelungen, um Haushaltsstabilität im gesamten öffentlichen Sektor zu erreichen. Eine solche Vorschrift wurde erforderlich, nachdem der Vertrag von Maastricht die EU-

---

<sup>701</sup> *Ferreiro Lapatza*, El sistema de financiación autonómica de Cataluña, *Revista catalana de dret públic*, 32/2006, 37 (43).

<sup>702</sup> Art. 110 I EAC06.

<sup>703</sup> *Pagès i Galtés*, Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña, S. 114.

<sup>704</sup> Damit nimmt das EAC06 den in Art. 134 VII CE enthaltenen Verfassungssatz auf, der die Modifikation von Steuern durch das Haushaltsgesetz erlaubt, wenn es ein materielles Steuergesetz vorsieht.

<sup>705</sup> Ley 18/2001 (12. Dezember 2001) General de Estabilidad Presupuestaria und dessen Ergänzung durch das Ley Orgánica 5/2001 (13. Dezember 2001) complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Mitgliedstaaten dazu verpflichtet hatte, die sog. Konvergenzkriterien<sup>706</sup> zu erfüllen.<sup>707</sup>

Das Vermögen der Generalidad besteht aus Vermögenswerten und Rechten, die sich in ihrem Besitz befinden und aus jenen, die sie unter jedweden Rechtstiteln erwerben könnte.<sup>708</sup> Genauso wie Art. 132 III CE dem Staat vorbehalten, das Staatsvermögen zu regeln, enthielt Art. 43 II EAC79 einen Regelungsvorbehalt zu Gunsten des autonomen Gesetzgebers. Dieser wird in Art. 215 II EAC06 übernommen. Bei der Ausübung des Vorbehalts muss der Gesetzgeber die dem Staat zustehenden Kompetenzen im Bereich der Zivilgesetzgebung (Art. 149 I Nr. 8 CE) und der Grundlagen der öffentlichen Verwaltung (Art. 149 I Nr. 18 CE) beachten.<sup>709</sup> Abschließend eröffnet Art. 216 EAC06 der Generalidad die Möglichkeit, öffentlich-rechtliche Unternehmen zu schaffen, die die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Aufgaben wahrnehmen. Bereits Art. 54 EAC79 übernahm die verfassungsrechtlich anerkannte „öffentliche Initiative im Wirtschaftsleben“<sup>710</sup>. Art. 54 EAC79 wurde durch die Neuregelung präzisiert, aber nicht geändert.

### g) Finanzwesen der lokalen Regierungen

Der Vollständigkeit wegen wird abschließend noch kurz auf das Finanzwesen der lokalen Regierungen eingegangen. Aus den Art. 1, 2, 137, 140 und 142 CE lässt sich ableiten, dass neben dem Staat und den Autonomen Gemeinschaften

<sup>706</sup> Geregelt in Art. 140 I AEUV: „Erreichung eines hohen Grades an Preisstabilität, ersichtlich aus einer Inflationsrate, die der Inflationsrate jener – höchstens drei – Mitgliedstaaten nahekommt, die auf dem Gebiet der Preisstabilität das beste Ergebnis erzielt haben; eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand, ersichtlich aus einer öffentlichen Haushaltslage ohne übermäßiges Defizit im Sinne des Artikels 126 Absatz 6; Einhaltung der normalen Bandbreiten des Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems seit mindestens zwei Jahren ohne Abwertung gegenüber dem Euro; Dauerhaftigkeit der von dem Mitgliedstaat mit Ausnahmeregelung erreichten Konvergenz und seiner Teilnahme am Wechselkursmechanismus, die im Niveau der langfristigen Zinssätze zum Ausdruck kommt.“

<sup>707</sup> *Pagès i Galtés*, Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña, S. 120.

<sup>708</sup> Art. 215 I EAC06.

<sup>709</sup> *Pagès i Galtés*, Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña, S. 125.

<sup>710</sup> Art. 128 II 1 CE.



auch die lokalen Gebietskörperschaften Träger der Finanzgewalt sind. Die Befugnisse der einen Körperschaften bedingen dabei die der anderen. Die spanische Verfassung beschränkt den Staat, indem sie die Finanzautonomie der Autonomen Gemeinschaften und der lokalen Körperschaften anerkennt. Die Autonomen Gemeinschaften werden ihrerseits durch die staatlichen Kompetenzen im Finanzbereich begrenzt. Die Lokalregierungen unterliegen sowohl staatlichen als auch autonomen Normen.<sup>711</sup> Das EAC79 enthielt keine Vorschriften zum lokalen Finanzwesen. Nur Art. 48 EAC79 befasste sich mit den Finanzen lokaler Körperschaften. Art. 9 Nr. 8 EAC79 wies der Generalidad die ausschließliche Kompetenz im lokalen Bereich zu. Gem. Art. 218 I EAC06 genießen die lokalen Regierungen Haushalts- und Finanzautonomie. Daher können sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten frei über ihre Finanzmittel verfügen, ihre eigenen Finanzen regeln und sind im Rahmen der das lokale Steuersystem regelnden Gesetzgebung für die Abwicklung, Erhebung und Aufsicht über ihre Abgaben zuständig, unbeschadet der Möglichkeit, sie an die Generalidad zu delegieren oder sich am Steueramt von Katalonien zu beteiligen<sup>712</sup>.

Die Generalidad hat den Lokalregierungen in dem von der spanischen Verfassung und der staatlichen Gesetzgebung festgelegten Rahmen Finanzmittel zur Verfügung zu stellen (Art. 218 II EAC06). Die finanziellen Mittel müssen für die Erbringung der in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Dienstleistungen ausreichend sein. Werden weitere Zuständigkeiten übertragen, müssen gleichzeitig weitere Mittel für deren angemessene Finanzierung zugewiesen werden (Art. 219 III EAC06). Die Generalidad hat einen Fonds zur lokalen Zusammenarbeit der Lokalregierungen einzurichten. Der Fonds unterliegt keinen Auflagen, ist auf Grundlage der gesamten Steuereinnahmen der Generalidad auszustatten und durch Parlamentsgesetz zu regeln (Art. 219 I EAC06). Die Generalidad übt die Finanzaufsicht über die lokalen Regierungen unter Berücksichtigung der ihnen von der spanischen Verfassung eingeräumten Autonomie aus<sup>713</sup>. Das katalanische Parlament hat ein Gesetz zur Umsetzung der Vorgaben des EAC06 zu den lokalen Finanzen zu verabschieden (Art. 220 I EAC06).

---

<sup>711</sup> Vgl. *Pagès i Galtés*, Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña, S. 129.

<sup>712</sup> Art. 218 I, III, IV EAC06. Vergleiche auch Art. 48 II EAC79.

<sup>713</sup> Art. 218 V EAC06.

## h) Zusammenfassung

Das durch das EAC06 eingeführte Finanzsystem hätte eine neue Stufe in der Entwicklung des spanischen Finanzwesens sein können. Entgegen den Befürchtungen der Kritiker sind die Unterschiede zum bisherigen Finanzsystem aber eher gering. Der Reformgesetzgeber wollte die Finanzierung der Autonomen Gemeinschaft nutzen, um die Selbstverwaltung der Generalidad zu stärken. Über je mehr Eigenständigkeit die Generalidad hinsichtlich ihrer Finanzmittel verfügt, desto unabhängiger wäre sie vom Staat. Allerdings verzichtete die Generalidad bisher darauf, die beiden bereits vorhandenen Wege, nämlich die Erhebung von Zuschlägen auf staatliche Steuern und von eigenen Steuern, wahrzunehmen, obwohl sie dadurch ihrem Wunsch nach mehr Eigenständigkeit Ausdruck verliehen hätte. Stattdessen räumt auch das EAC06 den abgetretenen staatlichen Steuern eine große Bedeutung ein. Zwar wurde die Höhe der Prozentsätze der autonomen Beteiligung an den Erträgen der staatlichen Steuern angehoben, die Generalidad bleibt aber weiterhin in einem Abhängigkeitsverhältnis zum Staat. Bei den abgetretenen Steuern ist sie darauf angewiesen, dass der Staat Befugnisse wie die Erhebung, Abwicklung und Einziehung der Steuern an sie delegiert.

## 11. Die Reform des Autonomiestatuts

Die Reform des Autonomiestatuts erfolgt nach einem im jeweiligen Statut geregelten Verfahren (Art. 147 III CE) und bedarf in jedem Fall der Zustimmung der *Cortes Generales* durch ein Organgesetz.<sup>714</sup> Wie bereits das EAC79<sup>715</sup> unterscheidet das EAC06 zwei Reformverfahren. Welches der beiden Verfahren angewendet wird, hängt davon ab, ob durch die Reform Interessen des Staates berührt werden. Art. 222 EAC06 regelt die Reform von Titel I (Rechte, Pflichten und leitende Grundsätze) und Titel II (Institutionen). Der Reformgesetzgeber ging davon aus, dass es sich dabei um Bereiche handelt, die ausschließlich Katalonien betreffen. Daher räumt dieses Verfahren dem Staat kein Recht ein, einen Reformvorschlag vorzubringen. Die Reforminitiative liegt beim katalanischen Parlament auf Vorschlag eines Fünftels seiner Abgeordneten sowie der

---

<sup>714</sup> Vgl. STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 143.

<sup>715</sup> EAC79 sah die Reformverfahren in Art. 56 und Art. 57 vor.

Regierung der Generalidad.<sup>716</sup> Sollten sich die *Cortes Generales* dennoch durch das Reformvorhaben betroffen fühlen, wird auf das in Art. 223 EAC06 geregelte Verfahren verwiesen (Art. 222 I lit. c EAC06). Neu ist, dass die Gemeinden Kataloniens dem Parlament vorschlagen können, eine Reform des Statuts anzustoßen, wenn dies von 20 Prozent der in Plenarsitzungen vertretenen Gemeinderäte, die mindestens 20 Prozent der Bevölkerung vertreten, beantragt wird (Art. 222 I lit. a Satz 2 EAC06). Dieses Vorschlagsrecht haben auch die stimmberechtigten Bürger Kataloniens, wenn sie 300.000 Unterschriften sammeln (Art. 222 I lit. a Satz 3 EAC06). Zur Verabschiedung des Reformvorschlags ist eine Zwei-Drittel-Mehrheit des katalanischen Parlaments sowie die Annahme des Entwurfs mittels Organgesetz (Art. 222 I lit. b EAC06, 147 III CE) durch die *Cortes Generales* notwendig. Da Katalonien als historische Nationalität über Art. 151 I i.V.m. der zweiten Übergangsbestimmung CE konstituiert wurde<sup>717</sup>, kann ein reformiertes Statut nur in Kraft treten, nachdem es durch Referendum angenommen worden ist (Art. 222 I b EAC06, 152 II CE).

In den Grundzügen vergleichbar verläuft die Reform der übrigen Titel des Statuts. Darunter fallen die Reform der rechtsprechenden Gewalt, der Kompetenzen, der institutionellen Beziehungen der Generalidad sowie ihre Finanzierung. Da diese Bereiche eng mit den staatlichen Zuständigkeiten verknüpft sind, erscheint eine Beteiligung des Staates sinnvoll. Im Unterschied zum Verfahren nach Art. 222 EAC06 steht außer dem katalanischen Parlament und der Regierung der Generalidad auch den *Cortes Generales* die Initiative zur Reform zu (Art. 223 I lit. a EAC06). Dem in Art. 222 EAC06 geregelten Verfahren entsprechend, ist für die Reform eine Zwei-Drittel-Mehrheit des katalanischen Parlaments und die Zustimmung der *Cortes Generales* durch Organgesetz sowie eine positive Volksabstimmung der Wähler erforderlich (Art. 223 I lit. b EAC06). Sollte das staatliche Parlament das Reformvorhaben nicht ratifizieren, ist ein paritätischer Ausschuss zu bilden, um einen gemeinsamen Reformvorschlag zu erarbeiten. Der Ausschuss setzt sich zunächst aus Mitgliedern des zuständigen Ausschusses des Abgeordnetenhauses und einer Delegation des katalanischen

---

<sup>716</sup> Art. 222 I lit. a Satz 1 EAC06.

<sup>717</sup> Vgl. *Leguina Villa*, in: Generalitat de Catalunya, Estudios sobre la reforma del Estatuto, S. 199 (204).

Parlaments mit proportionaler Vertretung der Fraktionen zusammen. Nach Weiterleitung des Reformvorhabens an den Senat bilden Mitglieder des Senats und eine Delegation des katalanischen Parlaments den Ausschuss.<sup>718</sup> In seinem Urteil zum EAC06 sah das Verfassungsgericht Art. 223 I lit. d EAC06<sup>719</sup> als Alternative zu dem in Art. 223 I lit. b EAC06 geregelten Verfahren. Obwohl das Alternativverfahren den *Cortes Generales* nur ermöglicht, dem Reformvorschlag zuzustimmen, ohne diesen selbst inhaltlich zu beeinflussen, würden die Befugnisse der *Cortes Generales* nicht geschmälert werden, da ein reformiertes Statut nur durch Annahme mittels Organgesetz Teil der staatlichen Rechtsordnung werde.<sup>720</sup> Erstmals hat das katalanische Parlament das Recht, ein Reformvorhaben jederzeit vor dessen endgültiger Verabschiedung mit absoluter Mehrheit zurückzuziehen (Art. 223 I lit. h EAC06). Sollten das Parlament, die *Cortes Generales* oder die Wähler die Reform letzten Endes ablehnen, ist eine erneute Vorlage erst nach einem Jahr möglich.<sup>721</sup>

Insgesamt hat sich das Reformverfahren durch die Statutreform nur geringfügig geändert. Dennoch hatte sich das Verfassungsgericht mit den in Art. 222 I lit. d EAC06 und Art. 223 I lit. i EAC06 vorgesehenen Regelungen zu den Referenden zu befassen.<sup>722</sup> Da Art. 149 I Nr. 32 CE dem Staat vorbehält, die Durch-

<sup>718</sup> Art. 223 I lit. d, e, f EAC06.

<sup>719</sup> Art. 223 I lit. d EAC06: „Das Reformvorhaben kann in Ubereinstimmung mit dem in der jeweiligen Parlamentsgeschäftsordnung festgelegten Verfahren einem Ratifizierungsvotum des Kongresses und des Senats unterzogen werden. Das Parlament hat eine Delegation zur Präsentation des Reformvorhabens des Autonomiestatuts im Kongress und Senat zu bestellen. Ratifizieren die Cortes Generales das Reformvorhaben des Autonomiestatuts, gilt das entsprechende Verfassungsgesetz als verabschiedet.“

<sup>720</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 143.

<sup>721</sup> Art. 222 II; 223 II EAC06.

<sup>722</sup> Des weiteren beurteilte das Gericht die Frage, ob das Referendum, wie in Art. 62 lit. c CE vorgesehen, vom König einberufen werden muss oder ob diese Aufgabe von der Generalidad ausgeübt werden kann. Der Präsident der Generalidad, der vom König ernannt wird und gem. Art. 152 I CE der ordentliche Vertreter des Staates ist, agiere bei der Einberufung dieses Referendums als staatlicher Vertreter. Er handle im Namen des Staatsorgans, dem König, dem diese Aufgabe über Art. 62 lit. c CE zusteht. Daher stehe die Einberufung der Volksabstimmung durch den Präsidenten der Generalidad Art. 62 lit. c CE nicht entgegen, wenn sie im Namen des Königs erfolge. (STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 147) Dieses Ergebnis erscheint sachgerecht, da die über Art. 143 CE gegründeten Autonomen Gemeinschaften gem. Art. 147 III CE Referenden selbst einberufen können. Es wäre sinnlos, wenn die Referenden der über Art. 151 CE gegründeten Autonomen Gemeinschaften durch den König festgesetzt werden müssten. STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 147.

führung einer Volksabstimmung zu genehmigen, das EAC06 von einer diesbezüglichen staatlichen Beteiligung jedoch nicht spricht, könnten dadurch die staatlichen Zuständigkeiten verletzt worden sein. Zumindest aus Art. 223 I lit. i EAC06 wird aber ersichtlich, dass der Reformgesetzgeber um die Befugnisse des Staates wusste, da die Annahme der Reform mittels Organgesetz durch die *Cortes Generales* die Zustimmung des Staates zur Einberufung der Volksabstimmung enthält.<sup>723</sup> Ein obligatorisches Referendum kann aus Sicht des Verfassungsgerichts nicht von der jeweiligen politischen Situation, die das Handeln der Regierung beeinflusst, abhängen, weshalb die Letztentscheidung über die Durchführung einer Volksabstimmung den *Cortes Generales* gebührt, die dadurch ihren gesetzgeberischen Willen abschließen.<sup>724</sup> Zwar erwähnt Art. 222 I lit. d EAC06 im Gegensatz zu Art. 223 I lit. i EAC06 eine Zustimmung der *Cortes Generales* zu der Volksabstimmung nicht ausdrücklich. Da das nationale Parlament das Reformvorhaben aber durch Organgesetz beschließen muss und für den Erfolg der Reform ein Referendum zwingend erforderlich ist, kann von einer konkludenten Zustimmung ausgegangen werden.

---

<sup>723</sup> Vgl. STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 145.

<sup>724</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 145. Zudem regelt das Ley Orgánica 2/1980 (18. Januar 1980) sobre Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum, dass in bestimmten Fällen, den *Cortes Generales* die Genehmigung von Volksabstimmungen vorbehalten ist. Vorliegend handelt es sich um einen entsprechenden Vorbehalt.



## D. Verfassungsmäßigkeit des Statuts von 2006

Die Reform des katalanischen Autonomiestatuts, die erst beginnen konnte, nachdem auf regionaler und nationaler Ebene die dafür erforderlichen politischen Verhältnisse geschaffen worden waren, fand ihr vorläufiges Ende durch die Annahme des EAC06 durch Referendum im Juni 2006. Der Kampf für ein neues Autonomiestatut war damit jedoch noch lange nicht abgeschlossen. Nachdem die PP-Fraktion Normenkontrollklage gegen das EAC06 erhoben hatte, stand dem spanischen Autonomienstaat eine weitere, vier Jahre währende Zerreißprobe bevor, die die Glaubwürdigkeit des Verfassungsgerichts stark beschädigte.

Nachdem das reformierte Statut im Juli 2006 in Kraft getreten war, erklärte das Verfassungsgericht die Entscheidung über die Normenkontrollklagen zur obersten Priorität.<sup>725</sup> Aufgrund der Besetzung des Verfassungsgerichts, die die politische Situation Spaniens widerspiegelte, gelang es den Richtern vier Jahre nicht, sich auf ein Urteil zu einigen. Die ersten fünf Urteilsvorschläge wurden von Elisa Pérez Vera ausgearbeitet, die der progressiven Seite des Verfassungsgerichts zugerechnet wird. Sie hielt 14 Artikel des EAC06 für verfassungswidrig. Als im April 2010 auch die fünfte Abstimmung über ihren Urteilstext mit sechs zu vier Stimmen scheiterte, erhielt der konservativ ausgerichtete und als Statutgegner bekannte Richter und Vizepräsident des Verfassungsgerichts Guillermo Jiménez Sánchez den Auftrag, ein Urteil auszuarbeiten. Die katalanische Regierung, die ein verheerendes Ergebnis erwartete, begann eine Neubesetzung des Verfassungsgerichts zu fordern. Nach Ansicht der katalanischen Parteien – mit

---

<sup>725</sup> *El País*, 21.06.2010, El 'borrador Casas': ¿otro intento fallido o la sentencia definitiva?

Ausnahme der PP – fehlte dem Gericht die Legitimation über die Verfassungsmäßigkeit des EAC06 zu entscheiden, da das Gericht entgegen Art. 159 I CE nicht mit zwölf, sondern nur mit zehn Richtern besetzt war. Bereits im Juli 2006 war der eher progressiv eingestellte Richter Pablo Pérez Tremps ausgeschieden, nachdem ein Befangenheitsantrag der PP gegen ihn angenommen worden war. Eine weitere Stelle, die durch den Tod des konservativen Richters Roberto Gracia-Calvo frei wurde, blieb unbesetzt. Die PP blockierte eine Neubesetzung, indem sie zwei Kandidaten vorschlug, die die PSOE nicht akzeptieren konnte. Zudem war das Mandat von vier der zehn Richter im Juni 2010 bereits seit mehr als eineinhalb Jahren beendet.<sup>726</sup>

Letzten Endes kam es weder zu einer Neubesetzung des Gerichts, da den katalanischen Parteien die nötigen Stimmen der PSOE fehlten, noch zu einer Abstimmung über den Urteilsvorschlag von Guillermo Jiménez Sánchez. Er zog seinen Vorschlag, der 22 Artikel des EAC06 für verfassungswidrig erklärt hätte, kurz vor der sechsten Abstimmung zurück, da sich sein Scheitern bereits abzeichnete. Anschließend wurde die Präsidentin des Verfassungsgerichts, María Emilia Casas, zur Berichterstatterin ernannt. Um zu verhindern, dass auch nach der siebten Abstimmung kein Urteil gefällt werden konnte, änderte das Verfassungsgericht sein Abstimmungsverfahren, da sich das Gericht aufgrund seiner internen Aufspaltung in einen konservativen Block aus drei, einem progressiven Block aus vier und einer Gruppierung in der Mitte aus drei Richtern selbst blockierte.<sup>727</sup> Der Präsidentin des Verfassungsgerichts gelang es im Juni 2010 schließlich, einen Vorschlag zu erarbeiten, auf den sich die Richter einigen konnten und der dem endgültigen Urteil zu Grunde liegt.

---

<sup>726</sup> Romero, *El País*, 17.04.2010, La sentencia de un tribunal imposible.

<sup>727</sup> Die progressiven Richter gingen grundsätzlich von der Verfassungsmäßigkeit des Statuts aus, die konservativen Richter von dessen Verfassungswidrigkeit und die Gruppierung in der Mitte hielt eine verfassungskonforme Auslegung für möglich. Um dieses 4-3-3 zu lösen, wurde nach dem neuen Verfahren zum einen nicht mehr wie bisher über den gesamten Text abgestimmt, sondern man entschied sich dafür, über jeden Artikel einzeln abzustimmen. Zum anderen wurden in einer zweiten Abstimmungsrunde nurmehr die beiden Positionen zur Abstimmung gestellt, die die wenigsten Stimmen auf sich vereinen konnten. Die Siegerin aus dieser Abstimmung wurde der Mehrheit aus der ersten Abstimmungsrunde gegenübergestellt. Die Position, die nach dieser letzten Abstimmungsrunde mehr Stimmen auf sich vereinen konnte, findet sich im Urteil vom 28. Juni 2010 wieder. *El País*, 28.06.2010, Los partidos políticos, en alerta ante la inminente sentencia del Estatuto de Cataluña.



Im Folgenden wird nun die Verfassungsmäßigkeit des Statuts unter Berücksichtigung des Urteils des Verfassungsgerichts untersucht. Insbesondere die Bezeichnung Kataloniens als Nation, die Stärkung der Rechte im sprachlichen Bereich, die Einführung eines eigenen Rechte- und Pflichtenkatalogs, die Neuordnung der Kompetenzverteilung sowie die Umgestaltung des Justiz- und Finanzwesens schürten Zweifel an der Vereinbarkeit mit der spanischen Verfassung.

## I. Katalonien – eine Nation?

„Cataluña es una nación.“<sup>728</sup> Mit dieser in der Präambel und in Art. 1 I EAC06-Parlamentsvorschlag enthaltenen Aussage entfachte das katalanische Parlament eine weitschweifende Debatte über das Verständnis der Begriffe Nation und Nationalität.<sup>729</sup> Gem. Art. 2 Hs. 2 CE haben die „Nationalitäten und Regionen“ das Recht auf Autonomie. Bisher bezeichnete sich Katalonien selbst als Nationalität<sup>730</sup> und reihte sich damit in das Selbstverständnis der übrigen Autonomen Gemeinschaften ein, die sich in ihren ersten Statuten entweder als Nationalität<sup>731</sup> oder Region<sup>732</sup> bezeichneten oder vollständig auf eine Definition verzichteten<sup>733</sup>. Der Begriff „Nation“ im EAC06 sollte einem neu gewonnenen Selbstverständnis der Katalanen Ausdruck verleihen. Obwohl es den Autonomen Gemeinschaften zusteht, ihrer autonomen Region den Namen zu geben,

<sup>728</sup> „Katalonien ist eine Nation.“

<sup>729</sup> Eine ähnliche Diskussion gab es bereits bei der Erarbeitung des EAC79. Darin wollte sich Katalonien als „nationale Realität“ (realitat nacional) bezeichnen. Bei der Behandlung des Statuts in der Verfassungskommission (Comisión Constitucional) wurden Bedenken laut, da nach der Ansicht einiger „nationale Realität“ Nation und somit gleichzeitig Souveränität bedeutet. Im endgültigen Statuttext von 1979 wurde „nationale Realität“ durch „Nationalität“ ersetzt. Dazu: *Institut d’Estudis Autonòmics*, Comentarís sobre l’Estatut d’autonomia de Catalunya, S. 83.

<sup>730</sup> Art. 1 I EAC79. Die *Real Academia Española* definiert in ihrem *Diccionario de la lengua española* „Nationalität“ als die Anerkennung einer besonderen historischen und kulturellen Identität.

<sup>731</sup> Zum Beispiel Art. 1 Ley Orgánica 3/1979 (18. Dezember 1979), Statut des Baskenlands; Art. 1 I Ley Orgánica 1/1981 (06. April 1981), Statut Galiziens.

<sup>732</sup> So z.B. Art. 1 I Ley Orgánica 3/1982 (09. Juni 1982), Statut der Autonomen Gemeinschaft La Rioja, wobei sich die Autonome Gemeinschaft nicht ausdrücklich als Region, sondern als „entidad regional histórica“ versteht. Ebenso Art. 1 I Ley Orgánica 4/1982 (09. Juni 1982), Statut von Murcia.

<sup>733</sup> Zum Beispiel Art. 1 I Ley Orgánica 9/1982 (10. August 1982), Statut Kastilien-La Mancha; Art. 1 Ley Orgánica 13/1982 (10. August 1982), Statut Navarra.

der ihrer historischen Identität am besten entspricht und diesen im Autonomiestatut festzulegen<sup>734</sup>, war die Definition als Nation problematisch, weil der Begriff Nation häufig mit Souveränität und somit Staatlichkeit verknüpft wird. Zudem kennt die spanische Verfassung nur eine Nation, nämlich die spanische (Art. 2 Hs. 1 CE). Die Schaffung einer weiteren Nation in Spanien sei ein Bruch mit der bestehenden Verfassungsordnung.<sup>735</sup> Auch der beratende Rat, *Consell Consultiu*<sup>736</sup>, hielt es für notwendig, dass sich der verfassungsrechtliche Begriff Nation von dem in das EAC06 aufgenommenen hinsichtlich seiner Bedeutung unterscheidet.<sup>737</sup>

Für die Einordnung eines Gebiets kommen mehrere Begriffe in Betracht, darunter Land, Volk, Nation, Nationalität, Staat usw.<sup>738</sup> Das Wörterbuch der spanischen Sprache beschreibt Nation als „Gesamtheit der Einwohner eines Landes, die von derselben Regierung regiert werden“.<sup>739</sup> Ein einheitliches Verständnis des Begriffs „Nation“ ist nicht entwickelt worden. Deshalb kann er in unterschiedlichen Zusammenhängen gesehen werden<sup>740</sup> und steht einer verfassungskonformen Auslegung nicht entgegen. Hierfür spricht auch, dass in den verfassungsgebenden Versammlungen Nation und Nationalität teilweise als Synonyme, als austauschbare Begriffe verwendet wurden.<sup>741</sup> Damit könnte Katalonien seine bisherige Bezeichnung als „Nationalität“ aufgeben und „Nation“ annehmen, ohne dass damit rechtliche Konsequenzen verbunden wären. „Nation“ knüpft nicht zwingend an einen Staat und somit Souveränität an, sondern wird auch aus kultureller, soziologischer, politischer und rechtlicher Sicht verstanden.<sup>742</sup> Eine eigene Sprache und ein kulturelles Erbe sind beispielsweise die beiden Hauptmerkmale einer „Kulturnation“.<sup>743</sup> Fernández misst einer Charakterisierung Ka-

<sup>734</sup> Art. 147 II lit. a CE.

<sup>735</sup> Fernández, Aproximación al debate semántico y jurídico en torno a las nociones nación, nacionalidades y regiones, S. 28.

<sup>736</sup> Dieser wurde durch die Reform des Statuts durch den Garantierat des Autonomiestatuts ersetzt.

<sup>737</sup> *Consell Consultiu*, Dictamen Nr. 269 vom 01.09.2005, Fonament II 1.

<sup>738</sup> Fernández, Aproximación al debate semántico y jurídico en torno a las nociones nación, nacionalidades y regiones, S. 32.

<sup>739</sup> *Real Academia Española*, Diccionario de la lengua española.

<sup>740</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 12.

<sup>741</sup> *Consell Consultiu*, Dictamen Nr. 269 vom 01.09.2005, Fonament II 1.

<sup>742</sup> *Consell Consultiu*, Dictamen Nr. 269 vom 01.09.2005, Fonament II 1.

<sup>743</sup> *Institut d'Estudis Autònoms*, Comentarís sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya,

talonien als Nation keine rechtliche Bedeutung bei.<sup>744</sup> Souveränität<sup>745</sup> sei das Differenzierungsmerkmal zwischen Staat und Nation, da der Begriff Staat automatisch mit Souveränität verknüpft sei, wohingegen „Nation“ rechtlich keine Bedeutung habe. Der Staat herrsche allein in seinem Territorium, ohne sich anderen Staaten unterzuordnen.<sup>746</sup>

Das Verfassungsgericht äußerte sich in seinem Urteil nicht zum Nationenbegriff. Vielmehr sprach es der Präambel insgesamt und damit auch dem Begriff Nation jede rechtliche Bedeutung ab. Zwar dienen Präambeln aus rechtlicher Sicht als Richtlinien für die Auslegung der Normen und sind somit an denjenigen gerichtet, der das Recht auslegt. Dennoch könnten sich die Auslegungsregeln der Präambel nie dem Verfassungsgericht als oberstem Auslegungsorgan der spanischen Verfassung aufzwingen, weshalb ihr kein rechtlicher Wert zukommt. Nur die spanische Verfassung ist Maßstab für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit.<sup>747</sup> Da der Statuttext mit Ausnahme der Präambel nicht mehr von Nation spricht, in Art. 8 EAC06 jedoch nationale Hoheitssymbole Kataloniens vorsieht, legte das Verfassungsgericht eine verfassungskonforme Auslegung der Norm fest. Regionale Nationalsymbole dürfen sich nur auf die Symbole einer als Autonome Gemeinschaft konstituierten Nationalität beziehen. Das Gericht ergänzte, dass dies mit der Rechtsordnung vereinbar ist, solange sich die katalanische Nation als nationale Wirklichkeit im ideologischen, historischen oder kulturellen Sinn versteht.<sup>748</sup>

Selbst wenn man der Präambel rechtliche Bedeutung zumäße, konnte Katalonien durch die Reform seines Statuts keine Eigenstaatlichkeit erreichen. Zwar zeigt sich im Einleitenden Titel, dass sich die Autonome Gemeinschaft ei-

---

S. 71. Auf S. 70ff. ausführlich zu den verschiedenen Bedeutungen des Nationenbegriffs.

<sup>744</sup> *Fernández*, Aproximación al debate semántico y jurídico en torno a las nociones nación, nacionalidades y regiones, S. 32, 35.

<sup>745</sup> *Fernández* bezeichnet Souveränität als die Fähigkeit, mit anderen Staaten und internationalen Rechtssubjekten Beziehungen einzugehen und Normen zu schaffen. *Fernández*, Aproximación al debate semántico y jurídico en torno a las nociones nación, nacionalidades y regiones, S. 5.

<sup>746</sup> *Fernández*, Aproximación al debate semántico y jurídico en torno a las nociones nación, nacionalidades y regiones, S. 5.

<sup>747</sup> Zudem stellte das Gericht fest, dass die Präambel keinen normativen Wert hat und es daher nicht notwendig ist, sie zum Gegenstand einer Normenkontrolle zu machen. STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 7.

<sup>748</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 12.

nem Staat annähern wollte, da sich entsprechend der Drei-Elemente-Lehre von Jellinek<sup>749</sup> Regelungen zu Staatsvolk<sup>750</sup>, Staatsgebiet<sup>751</sup> und Staatsgewalt<sup>752</sup> finden. Anders als in einem Bundesstaat wie der BRD, in dem die einzelnen Gliedstaaten und der Zentralstaat Staatsqualität besitzen<sup>753</sup>, hat Katalonien als autonome Region eines Einheitsstaates keine originäre Herrschaftsgewalt. Zum einen fehlt es der Autonomen Gemeinschaft an Verfassungsautonomie, zum anderen leiten sich ihre Befugnisse vom Zentralstaat ab. Da es sich bei dem Statut um ein Organgesetz gem. Art. 81 I CE handelt, kann es nur durch das Zusammenwirken von katalanischem und nationalem Parlament entstehen und geändert werden, weshalb der autonomen Region die verfassungsgebende Gewalt fehlt. Zudem hat die Autonome Gemeinschaft keine originären Befugnisse, sondern leitet sie aus der spanischen Verfassung ab. Der Zentralstaat ist grundsätzlich der Kompetenzträger, was sich dadurch zeigt, dass Kompetenzen, die nicht durch Autonomiestatut übernommen wurden, beim Staat verbleiben (Art. 149 III 2 CE). Durch eine Änderung der spanischen Verfassung hat der Zentralstaat ferner die Möglichkeit, sich weitere Kompetenzen einzuräumen. Zwar ist für eine Verfassungsänderung gem. Art. 167 I 1 CE eine drei Fünftel-Mehrheit sowohl des Abgeordnetenkongresses als auch des Senats als territorialem Vertretungsorgan notwendig. Der Senat ist jedoch als Teil der *Cortes Generales* kein Organ der Autonomen Gemeinschaften, sondern des Zentralstaats.

Der Reformgesetzgeber wollte durch die Bezeichnung Kataloniens als Nation vielmehr dem Selbstverständnis der Katalanen Ausdruck verleihen<sup>754</sup>, unabhängig davon, dass Katalonien in der spanischen Verfassung nur als Nationalität oder Region anerkannt ist. Die Definition als Nation in der Präambel ist Ausdruck des „Fühlens und Wollens“ der Bürger Kataloniens. Dass sich das

<sup>749</sup> Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 1900 (1914), S. 174ff., 394ff. *Isensee*, in: ders./Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, S. 3 (34f.).

<sup>750</sup> Art. 7 EAC06 befasst sich mit dem politischen Status als Katalane.

<sup>751</sup> Art. 9 EAC06 bezieht sich auf das Hoheitsgebiet Kataloniens.

<sup>752</sup> Art. 2 IV EAC06 legt fest, dass die Machtbefugnisse der Generalidad vom katalanischen Volk ausgehen.

<sup>753</sup> *Zippelius/Würtenberger*, Deutsches Staatsrecht, S. 142.

<sup>754</sup> So auch Ramoneda, wonach sich Katalonien aufgrund seines konstanten Willens zur Selbstverwaltung, der territorialen Einheit, seiner kulturellen Tradition sowie seiner eigenen Sprache als Nation sieht. *Ramoneda*, in: de Madre/Iceta, El Estatuto de Cataluña: una propuesta para el acuerdo, S. 191 (191).

katalanische Parlament bewusst war, dass es Katalonien nicht selbst zu einer eigenständigen, souveränen Nation erklären konnte, zeigt sich dadurch, dass sich nur in der Präambel der Begriff Nation findet, wohingegen der weitere Text nur noch von „Nationalität“ spricht.<sup>755</sup> Bereits aus dem Wortlaut des Statuttextes ist abzuleiten, dass Katalonien mit der Reform seines Autonomiestatuts nicht auf seine Unabhängigkeit von Spanien abzielte, sondern mehr Eigenständigkeit bei einem Selbstverständnis als Nation wollte. Katalonien sieht sich nach wie vor als Teil eines spanischen Gesamtstaates. Gem. Art. 3 II EAC06 findet Katalonien „im spanischen Staat [...] seinen politischen und geographischen Rahmen“. Der Präsident der Generalidad vertritt gem. Art. 67 I 2 EAC06 den Staat in Katalonien.<sup>756</sup> Die Autonome Gemeinschaft will ihre Ziele „solidarisch gegenüber dem gesamtspanischen Staat“ erreichen.<sup>757</sup> Seine politische Eigenständigkeit möchte Katalonien daher innerhalb eines Staates, der die Vielfalt der Identitäten der Völker Spaniens respektiert, zum Ausdruck bringen.

## II. Die katalanische Sprache

Das EAC06 definiert Katalanisch als eigene Sprache Kataloniens, die im katalanischen Hoheitsgebiet Amtssprache ist. Sowohl Katalanisch als eigene Sprache als auch ihr Amtssprachencharakter haben rechtliche Konsequenzen. Das Verständnis des Katalanischen als eigene Sprache hat einen verstärkten und bevorzugten Gebrauch der Sprache im privaten und öffentlichen Leben zur Folge. Eine Amtssprache ist mit gewissen Rechten, Pflichten und Kompetenzen verbunden. Aus verfassungsrechtlicher Sicht hat der Reformgesetzgeber bei der Gestaltung des sprachlichen Bereichs einen weiten Handlungsspielraum, da die spanische Verfassung nur wenige Vorschriften enthält, die sich auf die Sprachen Spaniens beziehen. Art. 3 I CE definiert Kastilisch als offizielle Staatssprache Spaniens. Daran knüpft sich die Pflicht aller Spanier an, Kastilisch zu beherrschen. So-

---

<sup>755</sup> Vgl. Art. 1 EAC06: „Als autonome Gemeinschaft gemäß der Verfassung und dieses Autonomiestatuts, das seine Grundgesetzgebung darstellt, hat Katalonien als Nationalität die Selbstverwaltung inne.“

<sup>756</sup> Weitere Beispiele finden sich in Art. 4 I, Art. 50 III, VII; Art. 67 VI; Art. 101 I, Art. 107 II EAC06.

<sup>757</sup> Präambel EAC06.

weit es die Autonomiestatute vorsehen, kann es vom Kastilischen abweichende Amtssprachen geben. Art. 3 II CE überließ die Konkretisierung der sprachlichen Regelungen den Statuten. Art. 3 III CE bezieht sich auf alle in Spanien gesprochenen Sprachen, die als Kulturgut besonders zu achten und zu schützen sind.<sup>758</sup>

Im EAC06 ist zu erkennen, dass der Reformgesetzgeber versuchte, Katalanisch hinsichtlich Bedeutung, Gebrauch und den damit verbundenen Pflichten dem Kastilischen gleichzustellen, was vom Verfassungsgericht allerdings nicht so gesehen wurde. Vielmehr sah das Gericht in den Neuregelungen die Gefahr, dass trotz der bereits existenten Gleichstellung der Sprachen Katalanisch über dem Kastilischen angesiedelt werden sollte.<sup>759</sup> Insbesondere der in Art. 6 I 2 EAC06 festgelegte „bevorzugte“ Gebrauch des Katalanischen sei verfassungswidrig, da dadurch ungeachtet der Gleichstellung der Sprachen, das Katalanische über dem Kastilischen stehe und dadurch privilegiert werde.<sup>760</sup> Ebenfalls kritisch sah das Gericht, dass Art. 6 I 2 EAC06 Katalanisch als normale Verkehrs- und Unterrichtssprache vorsieht. Dies sei zwar grundsätzlich möglich. Da gem. Art. 3 I CE jedoch die verfassungsrechtliche Pflicht bestehe, Kastilisch zu beherrschen, seien sowohl Kastilisch als auch Katalanisch Unterrichtssprachen.<sup>761</sup> Dem Verfassungsgericht wäre zuzustimmen, wenn Katalanisch und Kastilisch tatsächlich gleichgestellt wären, da sich in diesem Fall keine Anhaltspunkte ergeben würden, die eine Höherrangigkeit des Katalanischen rechtfertigen würden. Bei beiden Sprachen handelt es sich um Amtssprachen, an welche dieselben Rechte und Pflichten anknüpfen. Von einer Gleichstellung der beiden Sprachen konnte jedoch bisher nicht ausgegangen werden, da insbesondere im Bereich von öffentlicher Verwaltung und Justiz die Verbreitung der katalanischen Sprache lückenhaft war.

---

<sup>758</sup> Vgl. *Vernet i Llobet/Pla i Boix*, La llengua catalana i un nou estatut d'autonomia per a Catalunya, *Revista de Llengua i Dret*, 41/2004, 141 (161).

<sup>759</sup> So betonte das Gericht, dass die Definition des Katalanischen als „eigene Sprache“ nicht zu einem Ungleichgewicht der Sprachen führen darf. STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 14 a.

<sup>760</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 14 a.

<sup>761</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 14 a.

## 1. Die Kompetenz der Generalidad, Regelungen im sprachlichen Bereich zu treffen

Neben der Kommunikation dient die Sprache der politischen und sozialen Integration sowie der Identitätsfindung und Schaffung einer Persönlichkeit Kataloniens. Aus diesen Gründen möchte die Generalidad die Sprache eigenständig regeln. Zwar wies das EAC79 der Generalidad bereits einige Aufgaben im sprachlichen Bereich zu (Art. 3 III EAC79), eine ausdrückliche Zuständigkeit sah das Statut hingegen nicht vor. Diese Lücke schließt Art. 143 I EAC06, wonach die Generalidad gem. Art. 143 I EAC06 für die Regelung ihrer eigenen Sprache ausschließlich zuständig ist. Die Kompetenz umfasst auf jeden Fall die „Bestimmung des Umfangs, der Verwendung und der rechtlichen Wirkung ihres offiziellen Status, sowie der Normalisierung der katalanischen Sprache“. Da es sich bei Art. 143 I EAC06 um eine Kompetenzzuweisungsnorm handelt, hängt deren Verfassungsmäßigkeit von der Kompetenzverteilung in der spanischen Verfassung ab. Die Regelung der Sprache in einem umfassenden Sinn gehört nicht ausdrücklich zu den Kompetenzen einer Autonomen Gemeinschaft im engeren Sinn. Sie ist weder Teil des Kompetenzkatalogs des Art. 148 I CE, dessen Zuständigkeiten durch Statut von den Autonomen Gemeinschaften übernommen werden können, noch handelt es sich um eine ausschließliche Zuständigkeit des Staates gem. Art. 149 I CE. Art. 148 I Nr. 17 CE beschränkt die autonome Befugnis auf die Förderung der Kultur und den Unterricht der eigenen Sprache der Autonomen Gemeinschaft.<sup>762</sup> Mit dieser Kompetenz bleibt es der Generalidad verwehrt, die Sprache in einem umfassenden Sinn, d.h. im Alltag, im Bildungswesen und den öffentlich-rechtlichen Einrichtungen zu regeln, so wie im EAC06 geschehen. Die Sprache ist daher vielmehr Residualkompetenz gem. Art. 149 III 1 CE.<sup>763</sup> Demnach ist ein Aufgabenbereich, der nicht ausdrücklich dem Staat durch die spanische Verfassung übertragen worden ist, autonome Kompetenz, wenn die Autonome Gemeinschaft die Kompetenz durch ihr Statut übernommen hat. Verankert ein Statut die jeweilige Zuständigkeit nicht,

<sup>762</sup> Vgl. STC 82/1986 (26. Juni 1986), Antecedentes B.

<sup>763</sup> *Vernet i Llobet/Pla i Boix*, La llengua catalana i un nou estatut d'autonomia per a Catalunya, *Revista de Llengua i Dret*, 41/2004, 141 (165f.).

fällt sie zurück an den Staat. Mit Art. 143 I EAC06 übernahm die Generalidad die bisher in Art. 3 III EAC79 enthaltene Kompetenzzuweisung im sprachlichen Bereich. Nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung steht einer ausschließlichen Zuständigkeit der Generalidad nichts entgegen. Das Statut ist als Teil des *bloque de la constitucionalidad* zudem die geeignete Norm, um die Kompetenzzuweisung durchzuführen<sup>764</sup>, da Art. 3 II CE den Statuten die Regelung der jeweiligen, vom Kastilischen abweichenden Amtssprachen überlässt. Die sprachliche Grundstruktur kann folglich durch Statut geregelt werden.<sup>765</sup> Die ausschließliche Kompetenz der Generalidad gem. Art. 143 I EAC06 ist mit der spanischen Verfassung vereinbar.

## 2. Die Pflicht zur Kenntnis der katalanischen Sprache

Art. 6 II 2 EAC06 verankert neben dem Recht zum Gebrauch die Pflicht zur Kenntnis des Katalanischen. Diese Pflicht gilt nicht nur für jeden Einzelnen, sondern auch für die öffentliche Verwaltung, die Justiz und die periphere Staatsverwaltung. Im Folgenden wird die Neuregelung auf ihre verfassungsrechtliche Vereinbarkeit geprüft. Fraglich ist, ob der Reformgesetzgeber, in Anlehnung an die Formulierung des Art. 3 I 2 CE, eine allgemeine Pflicht zur Kenntnis des Katalanischen festschreiben konnte.

### a) Die Pflicht der Bürger:

#### Gleichstellung der Amtssprachen im Alltag

Von der Pflicht ist jeder Einzelne betroffen. Soll durch das EAC06 eine Gleichstellung des Kastilischen mit dem Katalanischen erreicht werden, muss die in der spanischen Verfassung festgelegte Kenntnispflicht für beide Sprachen gleichermaßen gelten.<sup>766</sup> Gem. Art. 6 II 2 EAC06 haben die Bürger Kataloniens die Pflicht, Katalanisch zu können. Bürger Kataloniens ist jeder spanische Staatsbürger, der seinen verwaltungsrechtlichen Wohnsitz in Katalonien

---

<sup>764</sup> Vgl. STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 14 a.

<sup>765</sup> Vgl. *Pons Parera/Pla Boix*, La llengua en el procés de reforma de l'estatut d'autonomia de Catalunya (2004-2006), *Revista de Llengua i Dret*, 47/ 2007, 183 (187).

<sup>766</sup> Vgl. *Saiz Arnaiz*, in: Generalitat de Catalunya, *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, S. 47 (78).



hat (Art. 7 I EAC06).<sup>767</sup> Folglich ist jeder, der aus privaten oder beruflichen Gründen nach Katalonien zieht, ab der Anmeldung bei der zuständigen Behörde katalanischer Bürger und damit verpflichtet, Katalanisch zu beherrschen. Unbeschadet des ebenfalls im EAC06 verankerten Rechts auf freie Sprachwahl (Art. 33 I 1 EAC06), führt dies dazu, dass sich der Einzelne weder bei privaten noch öffentlichen Rechtsakten wirksam auf fehlende Kenntnis oder Unverständnis des Katalanischen berufen kann.<sup>768</sup> Das Verfassungsgericht<sup>769</sup> und der Oberste Gerichtshof<sup>770</sup> wiesen darauf hin, dass eine generelle Pflicht besteht, die Amtssprache zu beherrschen. Bisher fand diese Rechtsprechung nur auf das Kastilische Anwendung, da Art. 3 I CE nur für diese Sprache eine Kenntnispflicht vorschrieb. Ob die Katalanischpflicht des Einzelnen mit der spanischen Verfassung vereinbar ist, richtet sich insbesondere nach folgenden Fragen: Ist das Statut die geeignete Norm, um eine solche Pflicht festzusetzen, oder ist nur der staatliche Gesetzgeber dazu berechtigt? Steht die Pflicht in Widerspruch zu Art. 3 CE? Ist die Art und Weise der Verankerung der Pflicht, d.h. generell für alle Bürger Kataloniens, verfassungskonform?

Bereits 1983 unternahm das Parlament von Galizien einen Versuch, die Kenntnis des Galizischen für alle Bürger Galiziens vorzuschreiben.<sup>771</sup> Das Verfassungsgericht hielt diesen Vorstoß für verfassungswidrig.<sup>772</sup> Im Unterschied zu damals, als die Pflicht durch Parlamentsgesetz eingeführt werden sollte, ergibt sie sich nun aus dem Statut. Laut Art. 3 II CE sind Statute grundsätzlich die geeigneten Normen, sprachliche Angelegenheiten zu regeln. Der Nachteil eines

---

<sup>767</sup> Art. 7 EAC06 qualifiziert die spanischen Bürger, die in Katalonien leben, als Katalanen. Dadurch verfügen die Katalanen jedoch nicht über mehr Rechte als verfassungsrechtlich garantiert. Die Verwendung des Begriffs „Bürger“ ist daher nicht verfassungswidrig. STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 11.

<sup>768</sup> *Milian i Massana*, El règim jurídic de la llengua catalana amb l'estatut d'autonomia de Catalunya del 1979: balanç y perspectives, *Revista de Llengua i Dret*, 47/2007, 307 (318).

<sup>769</sup> STC 82/1986 (26. Juni 1986), FJ 3, 9, 10.

<sup>770</sup> STS vom 12. Juni 1987, *Revista Jurídica (RJ)* 1987, 4038 und vom 11. April 1990 (RJ 1990, 2890).

<sup>771</sup> Art. 1 II Ley del parlamento de Galicia 3/1983 (15. Juni 1983) de normalización lingüística. Galizisch ist neben Katalanisch und Baskisch die dritte Sprache Spaniens, die in ihrer Region den Status einer Amtssprache hat.

<sup>772</sup> Das Gericht erklärte die Regelung für verfassungswidrig, weil die Pflicht an die Einwohnerschaft geknüpft war. STC 84/1986 (26. Juni 1986), BOE Nr. 159 (04. Juli 1986), 32 (34).

Parlamentsgesetzes, das im Rang unter einem Statut steht, liegt darin, dass dem Staat jegliche Einflussnahme verwehrt wird. Da das Statut wie ein Organgesetz behandelt wird (Art. 81 I CE), haben die *Cortes Generales* und somit der Staat die Möglichkeit, an der Ausgestaltung der Vorschriften mitzuwirken, was für die Eignung des Statuts spricht, eine solche Pflicht aufzunehmen. Darüber hinaus finden sich in der spanischen Verfassung keine Angaben, die es verbieten, eine solche Pflicht einzuführen.

Mit diesem Punkt setzte sich auch das Verfassungsgericht im Rahmen der Normenkontrollklage auseinander. Es stellte sich die Frage, ob das Fehlen einer verfassungsrechtlich verankerten Pflicht zur Kenntnis der anderen Amtssprachen bedeutet, dass eine solche Pflicht nicht in ein Autonomiestatut aufgenommen werden kann, oder ob es vielmehr dem Statut- bzw. Reformgesetzgeber die Wahl lässt.<sup>773</sup> Unproblematisch sei es, das Recht, Katalanisch zu gebrauchen, im Statut zu verankern, selbst wenn die spanische Verfassung ein solches nicht vorsehe.<sup>774</sup> Ob dies auch für die Pflicht, Katalanisch zu beherrschen, gilt, ist indes fraglich. Art. 3 I CE könnte als verfassungsrechtliche Definition des Begriffs Amtssprache verstanden werden. Demnach wäre Amtssprache die Sprache, für die das Recht besteht, sie zu gebrauchen, und die Pflicht, sie zu beherrschen.<sup>775</sup> Folgt man dieser Auslegung, konkretisiert Art. 6 II 2 EAC06 diese Definition für Katalonien. Dem gegenüber steht die Intention des Verfassungsgebers. Im Umkehrschluss zu Art. 3 I CE könnte der Verfassungsgeber gerade gewollt haben, dass eine Kenntnispflicht nur für Kastilisch, nicht hingegen für die anderen Amtssprachen besteht, um die Höherrangigkeit des Kastilischen hervorzuheben. Die Ungleichbehandlung der Sprachen könnte dadurch gerechtfertigt werden, dass Kastilisch im gesamten Staatsgebiet gilt, wohingegen die weiteren von der spanischen Verfassung zugelassenen Amtssprachen auf das Hoheitsgebiet der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft beschränkt sind.

Die unterschiedliche Behandlung der Amtssprachen wurde zum Teil heftig kritisiert. Bereits das EAC79 sprach von der Gleichheit der Rechte und Bürger.<sup>776</sup> Diese Gleichheit setzt voraus, dass für Katalanisch dieselben Vorga-

---

<sup>773</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 14 b.

<sup>774</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 14 b; STC 82/1986 (26. Juni 1986).

<sup>775</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 14 b.

<sup>776</sup> Art. 3 III EAC79 legte fest, dass die Regierung Kataloniens die Voraussetzungen schaffen

ben gelten wie für Kastilisch.<sup>777</sup> Das Recht zum Gebrauch und die Pflicht zur Kenntnis des Kastilischen müssen somit gleichermaßen für Katalanisch gelten. Das EAC06 ist die normative Grundlage für die Gleichstellung beider Sprachen. Aus Sicht des Verfassungsgerichts wäre Art. 6 II EAC06 verfassungswidrig, wenn die Pflicht zur Kenntnis des Katalanischen der Kastilisch-Pflicht des Art. 3 I CE entspräche, da die Pflicht zur Kenntnis des Kastilischen das Gegenstück zur Befugnis der öffentlichen Verwaltung ist, Kastilisch als Verkehrssprache zu verwenden. Art. 6 II EAC06 könne verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass die Pflicht einen Auftrag an die öffentliche katalanische Verwaltung beinhaltet, Maßnahmen zu ergreifen, um diese Pflicht zu erfüllen. Bei der Pflicht müsse es sich um eine „individuelle“ Pflicht handeln, die rechtlich nicht verallgemeinert werden dürfe.<sup>778</sup>

Die Einschätzung des Verfassungsgerichts ist begrüßenswert. Spräche man Katalonien generell das Recht ab, auch für Katalanisch eine Kenntnispflicht festzusetzen, würde dadurch der Amtssprachenstatus des Katalanischen abgewertet werden. Im täglichen Leben wird eine Sprache nur dann zur Amtssprache, wenn sie die Bürger gebrauchen. Dies setzt entsprechende Sprachkenntnisse voraus. Art. 6 II 2 EAC06 ist der Versuch, das bestehende Über-Unterschiedsverhältnis zu durchbrechen, um eine Gleichstellung der Amtssprachen zu erreichen. Um dieses Ziel zu verwirklichen, übernahm der Reformgesetzgeber die Taktik des Verfassungsgebers. In Art. 6 II 1 EAC06 wird Katalanisch zunächst zur Amtssprache Kataloniens erklärt, in Art. 6 II 2 EAC06 folgt, vergleichbar mit Art. 3 I 2 CE, die Pflicht, sie zu beherrschen. Aus formeller Sicht wird den beiden Sprachen dadurch dieselbe Stellung eingeräumt. Da an die Unkenntnis des Katalanischen jedoch keinerlei Rechtsfolgen geknüpft sind, handelt es sich weniger um eine rechtliche Pflicht als vielmehr um einen Ausdruck politischen Willens, der eine Symmetrie der beiden Amtssprachen zu

---

muss, die das Erreichen einer vollständigen Gleichheit in Rechten und Pflichten der Bürger von Katalonien ermöglichen.

<sup>777</sup> Das katalanische Parlament argumentierte, dass das EAC79 bereits die Gleichheit der beiden Sprachen zu erreichen suchte und somit die Pflicht zur Kenntnis des Katalanischen nicht neu ist, sondern bereits durch das EAC79 impliziert wurde. STC 31/2010 (28. Juni 2010), Antecedente Nr. 25.

<sup>778</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 14 b.

erreichen sucht.<sup>779</sup> Gleichzeitig ermöglicht eine solche Pflicht, den Gebrauch des Katalanischen in der Autonomen Gemeinschaft zu normalisieren, d.h. Katalanisch zur Umgangssprache Kataloniens zu machen und die Sprache vor dem Verschwinden zu bewahren.<sup>780</sup>

Verfassungsrechtlich bedenklich könnte aber die konkrete Ausgestaltung der Pflicht sein. Gem. Art. 6 II 2 EAC06 gilt die Pflicht ausnahmslos für die Bürger Kataloniens, ohne dass Übergangsfristen im Statut verankert wurden.<sup>781</sup> Als unproblematisch einzustufen ist die Pflicht für Personen, die bereits längere Zeit in Katalonien ansässig sind, da davon auszugehen ist, dass sie Katalanisch beherrschen. Für neu in die Autonome Gemeinschaft gezogene Personen hingegen, die entweder aus einer anderen Region Spaniens oder aus dem Ausland nach Katalonien kommen, birgt eine solche Pflicht die Gefahr von Rechtsunsicherheit, da diese Personen Katalanisch eventuell noch nicht beherrschen. Im allgemeinen Rechtsverkehr können sie sich jedoch nicht auf Unkenntnis berufen. Als nach dem Ende der Franco-Zeit das EAC79 in Kraft trat, konnte nicht davon ausgegangen werden, dass jeder in Katalonien ansässige Bürger der katalanischen Sprache mächtig war.<sup>782</sup> Daher wurden den Bürgern Zeit und Mittel zum Erlernen der Sprache zugestanden. Die öffentliche Gewalt hatte die notwendigen Maßnahmen einzuleiten, um das Erlernen des Katalanischen zu erleichtern und dessen Kenntnis zu gewährleisten (Art. 3 III EAC79). Daneben entstand eine weitere, ungeschriebene Ausnahme für Personen, die aus einem anderen Teil Spaniens oder aus dem Ausland nach Katalonien kamen. Sie ließ sich direkt aus der spanischen Verfassung ableiten, die kein territoriales Sprachenmodell zu Gunsten des Katalanischen vorsah, und aus der Tatsache, dass Katalanisch

---

<sup>779</sup> *Pla i Boix*, La llengua al nou estatut d'autonomia de Catalunya, REAF, 3/2006, 259 (271).

<sup>780</sup> Caminal Badia sieht in den Zeiten des Liberalismus die Gefahr, dass gerade die von Minderheiten gesprochenen Sprachen vom Aussterben bedroht sind. Daher hält er die Einführung einer Pflicht schon deshalb für notwendig, um den Bestand des Katalanischen zu erhalten und zu schützen. *Caminal Badia*, La reforma dels estatuts i la llengua catalana, *Revista de Llengua i Dret*, 47/2007, 227 (239).

<sup>781</sup> Das Verfassungsgericht musste sich mit dieser Fragestellung im Rahmen der Normenkontrollklage nicht auseinandersetzen.

<sup>782</sup> Während der Diktatur Francos war die katalanische Sprache sowohl in der Schule als auch im öffentlichen Leben verboten. *Adomeit/Frühbeck*, Einführung in das spanische Recht, S. 5.

nur in einem Teil des Staatsgebietes gesprochen wird.<sup>783</sup> Den neu Zugezogenen wurde ein bestimmter Zeitraum zugestanden, in dem sie die Möglichkeit hatten, die Sprache zu erlernen. Erst nach Ablauf dieser Frist war es ihnen verwehrt, sich auf Unkenntnis zu berufen. Dadurch wurde Rechtssicherheit gewährleistet. *Milian i Massana*, El règim jurídic de la llengua catalana amb l'estatut d'autonomia de Catalunya del 1979: balanç y perspectives, Revista de Llengua i Dret, 47/2007, 307 (318f., 320). Da diese Ausnahme weiterhin wirksam ist und dieses Problem nach wie vor auftreten kann, ist davon auszugehen, dass der Reformgesetzgeber bei der Festsetzung der Kenntnispflicht an der Ausnahme festhalten wollte. Die Pflicht der katalanischen Bürger zur Kenntnis der regionalen Amtssprache ist somit mit der spanischen Verfassung vereinbar, wenn Art. 6 II 2 EAC06 für Neubürger dahingehend ausgelegt wird, dass die Kenntnispflicht erst nach Ablauf eines bestimmten Übergangszeitraumes gilt.

**b) Die Verpflichtung der in Katalonien ansässigen Institutionen, Organisationen und der öffentlichen Verwaltung als Mittel zur Garantie des Rechts auf freie Sprachwahl**

Damit die Bürger Kataloniens ihr Recht auf freie Wahl zwischen den beiden Amtssprachen sowie ihr Recht auf Gebrauch des Katalanischen im täglichen Leben verwirklichen können, ist es notwendig, dass in den in der Autonomen Gemeinschaft ansässigen Institutionen, Organisationen und der öffentlichen Verwaltung ein ausreichendes Niveau beider Amtssprachen beherrscht wird.<sup>784</sup> Daher sind die öffentlichen Institutionen, Organisationen und Verwaltungsbehörden an diese Rechte gebunden (Art. 33 I 3 EAC06). Um in der Praxis Zweisprachigkeit zu gewährleisten, gibt es in Gebieten mit mehreren Amtssprachen grundsätzlich zwei Möglichkeiten, die Dienstleistungen gegenüber dem Bürger zu organisieren: erstens durch ein doppeltes Netz mit jeweils einsprachigen Beamten. Das heißt, ein Teil der Beamten bearbeitet die auf Kastilisch eingereichten Anfragen und Anträge, während sich andere Beamte mit den auf Katalanisch eingereichten Dokumenten befassen. Alternativ könnten die Aufgaben von zwei-

<sup>783</sup> *Milian i Massana*, El règim jurídic de la llengua catalana amb l'estatut d'autonomia de Catalunya del 1979: balanç y perspectives, Revista de Llengua i Dret, 47/2007, 307 (318).

<sup>784</sup> Vgl. STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 21.

sprachigen Beamten ausgeführt werden. Um in Katalonien kein doppeltes Leistungsnetz mit jeweils einsprachigen Beamten aufbauen zu müssen, müssen die Angestellten der katalanischen öffentlichen Gewalt sowohl Kastilisch als auch Katalanisch beherrschen.<sup>785</sup> Dieses Ziel wird am einfachsten dadurch erreicht, dass in der Stellenausschreibung entsprechende Sprachkenntnisse entweder als Einstellungsvoraussetzung gefordert oder zumindest als Bewerbungsvorteil angesehen werden.

Aufgrund der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs war eine solche Stellenausschreibung jedoch nicht möglich. Das Gericht bewertete nicht nur eine Stellenanzeige, die die Kenntnis der jeweiligen Sprache der Autonomen Gemeinschaft voraussetzte, als diskriminierend, sondern auch jene, die spezifische Sprachkenntnisse zur bevorzugten Bewerbung erklärten.<sup>786</sup> Weniger restriktiv entschied das Verfassungsgericht zwei Jahre später. Nach Auffassung des Gerichts sei es zulässig, für bestimmte Stellen Kenntnisse in beiden Amtssprachen zu fordern. Verfüge ein Bewerber über entsprechende Sprachkenntnisse, könne dies als Bewerbungsvorteil angesehen werden.<sup>787</sup> Folglich musste der Oberste Gerichtshof sein restriktives Verständnis aufgeben. Er akzeptierte in der Folgezeit Ausschreibungen, die die Kenntnis der Amtssprachen der Autonomen Gemeinschaft als Bewerbungsvorteil ansahen. Stellenanzeigen hingegen, die Sprachkenntnisse zur Einstellungsvoraussetzung erklärten und die somit bei Nicht-Vorliegen ein Ausschlusskriterium waren, erklärte der Oberste Gerichtshof weiterhin für nichtig.<sup>788</sup> Im Laufe der Zeit musste das Verfassungsgericht jedoch feststellen, dass ausreichende Sprachkenntnisse bei den Angestellten der öffentlichen Verwaltung, den Institutionen und Organisationen nur zu gewährleisten waren, wenn eine entsprechende sprachliche Qualifikation bereits bei der Einstellung vorausgesetzt wurde. Daher schwächte das Verfassungsgericht seine Rechtsprechung ab.<sup>789</sup> Kenntnisse der jeweiligen Regionalsprache durften künftig für die Einstellung vorausgesetzt werden, wenn die Beamten bei

---

<sup>785</sup> *Milian i Massana*, El règim jurídic de la llengua catalana amb l'estatut d'autonomia de Catalunya del 1979: balanç y perspectives, *Revista de Llengua i Dret*, 47/2007, 307 (322f.).

<sup>786</sup> STS vom 25. Januar 1984 (RJ 1984, 205).

<sup>787</sup> STC 82/1986 (26. Juni 1986), FJ 14.

<sup>788</sup> Zum Beispiel STS vom 23. September 1986 (RJ 1986, 4645).

<sup>789</sup> STC 46/1991 (28.02.1991).

der Wahrnehmung ihrer Aufgaben von der jeweiligen Sprache einer Autonomen Gemeinschaft Gebrauch machen mussten. Dies ist der Fall, wenn die Beamten direkten Bürgerkontakt haben und in der Institution nicht bereits eine andere Person beschäftigt ist, die der jeweiligen autonomen Sprache mächtig ist und so das Recht des Bürgers auf Sprachwahl gewährleisten kann. Entsprechende Sprachkenntnisse bei der Einstellung weiterer Personen vorauszusetzen ist diskriminierend und daher unzulässig.<sup>790</sup>

Das katalanische Parlament orientierte sich bisher an der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts. Es setzte die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung durch einfaches Gesetz in Art. 11 LPL<sup>791</sup> um. Danach müssen die Angestellten der öffentlichen Verwaltung und der öffentlich-rechtlichen Einrichtungen in Katalonien sowohl schriftlich als auch mündlich über ein angemessenes und ausreichendes Niveau beider Amtssprachen verfügen. Zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips sind befristet Beschäftigte von dieser Regelung ausgenommen.<sup>792</sup> In wesentlich weniger spezifischer Weise als Art. 11 LPL bindet Art. 33 I 3 EAC06 die Einrichtungen, Organisationen, öffentlich-rechtlichen Verwaltungsbehörden sowie private Körperschaften, die öffentlich-rechtliche Funktionen ausüben, an das Recht der Bürger, die Amtssprache frei zu wählen. Dabei geht das EAC06 nicht soweit zu konkretisieren, wann und wie die Sprachkenntnisse vorzuliegen haben. Im Rahmen der leitenden Grundsätze sieht das EAC06 die Verwendung des Katalanischen für den innerbehördlichen Verfahrensablauf der Generalidad, der Lokalverwaltung und anderer öffentlich-rechtlicher Koope-

<sup>790</sup> STC 46/1991 (28.02.1991), FJ 2-4. *Vernet i Llobet*, El Tribunal Constitucional avala l'exigència de la capacitat lingüística per accedir a la funció pública de les comunitats autònomes amb dues llengües oficials. Comentari a la STC 46/1991, de 28 de febrer, Revista de Llengua i Dret, 17/1992, 87 (90f.).

<sup>791</sup> Art. 11 I, II LPL: „El personal al servei de les administracions, les corporacions i les institucions públiques de Catalunya ha de tenir un nivell de coneixement adequat i suficient de les dues llengües oficials, tant en l'expressió oral com en l'escrita, que el faci apte per a desenvolupar les funcions pròpies del seu lloc de treball.

En el procés de selecció per a accedir a places de personal de l'Administració de la Generalitat, de l'Administració local i de l'administració i els serveis de les universitats, inclòs el personal laboral, s'ha d'acreditar el coneixement de la llengua catalana, tant en l'expressió oral com en l'escrita, en el grau adequat a les funcions pròpies de les places de què es tracti, en els termes establerts per la legislació de la funció pública.“

<sup>792</sup> *Milian i Massana*, El règim jurídic de la llengua catalana amb l'estatut d'autonomia de Catalunya del 1979: balanç y perspectives, Revista de Llengua i Dret, 47/2007, 307 (325).

rationen in Katalonien vor (Art. 50 V EAC06). Anders als Art. 11 II LPL, der den Nachweis von der ausgeschriebenen Stelle angemessenen, schriftlichen und mündlichen Katalanischkenntnissen fordert, wird dies vom EAC06 offen gelassen. Der Reformgesetzgeber reizte folglich weder den vom Verfassungsgericht abgesteckten Rahmen<sup>793</sup> aus. Noch reicht Art. 33 I 3 EAC06 an die Regelschärfe des bestehenden katalanischen Parlamentsgesetzes heran. Da es sich bei Katalanisch neben Kastilisch um eine Amtssprache handelt, ist es erforderlich, dass die in Katalonien ansässigen öffentlichen Institutionen und die Verwaltung in beiden Sprachen handlungsfähig sind. Die Bindung an das Recht auf Sprachwahl der Bürger gem. Art. 33 I 3 EAC06 ist mit der spanischen Verfassung vereinbar.

### c) Katalanisch in Justiz und Justizverwaltung

Anders als das katalanische Statut von 1932<sup>794</sup> unternahm das EAC79 nur geringe Anstrengungen, um angemessene Sprachkenntnisse im Justizwesen sicherzustellen. Lediglich Art. 23 I EAC79 erkannte eine Spezialisierung im katalanischen Recht als Bewerbungsvorteil an. Als Konsequenz aus den Fehlern der Vergangenheit fordern Art. 33 III EAC06 sowie Art. 102 I EAC06, dass Einzel- und Kollegialrichter sowie Staatsanwälte, die eine Stelle in Katalonien antreten, ausreichende und angemessene Kenntnisse der katalanischen Sprache in der gesetzlich festgelegten Form nachweisen müssen.<sup>795</sup> Das EAC06 geht damit über

<sup>793</sup> Der Nachweis der Sprachkenntnisse für die öffentliche Verwaltung kann sowohl als Einstellungsvoraussetzung als auch als Bewerbungsvorteil gesehen werden. STC 46/1991 (28. Februar 1991), FJ 2, 3.

<sup>794</sup> Ley del 15 septiembre 1932, veröffentlicht in der *Gaceta de Madrid* vom 21. September 1932. Im Unterschied zum späteren EAC79 legte das Statut von 1932 hinsichtlich der Auswahl von Einzel- und Kollegialrichtern in Art. 11 fest, dass bei allen von der Generalidad durchgeführten Einstellungsverfahren Kenntnisse der katalanischen Sprache und des Rechts der Autonomen Gemeinschaft bevorzugtes Eignungskriterium sind. Die Generalidad war damals nicht nur befugt, die Richter zu ernennen, sondern sie war auch für die Durchführung des Auswahl- und Ausschreibungsverfahrens zuständig. Bei den in Katalonien tätigen Staatsanwälten waren Katalanischkenntnisse sowie Kenntnisse des spezifischen Rechts der Autonomen Gemeinschaft zwingende Voraussetzung. (Art. 11 Satz 1 EAC32: „Los Fiscales y Registradores designados para Cataluña deberán conocer la lengua y el Derecho catalanes.“) Das Statut von 1932 ermöglichte somit effektiv die Garantie der sprachlichen Rechte der Bürger.

<sup>795</sup> Art. 147 I lit. a EAC06 fordert dasselbe für Notare, Grundbuch-, Mobilien- und Handelsregisterbeamte.



Art. 341 II LOPJ hinaus, der die Kenntnisse der eigenen Sprache der Autonomen Gemeinschaft nur als Kriterium „bevorzugter Eignung“ bewertet.<sup>796</sup>

### aa) Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts

Indem der Reformgesetzgeber eine Pflicht zum Nachweis von Katalanischkenntnissen vorsieht, nahm er eine Kollision der autonomen Befugnis, sprachliche Aspekte zu regeln, mit der ausschließlichen staatlichen Kompetenz, Regelungen in der Justizverwaltung zu treffen (Art. 149 I Nr. 5 CE), in Kauf. Nach Ansicht des Verfassungsgerichts beabsichtigte der Reformgesetzgeber mit Art. 33 III und Art. 102 I EAC06 die Verwirklichung des Rechts auf freie Sprachwahl der Bürger in einem Bereich sicherzustellen, der der ausschließlichen Zuständigkeit des staatlichen Gesetzgebers unterliegt. Durch den Gesetzesvorbehalt „in der gesetzlich festgelegten Form“ werde die Kompetenz des Staates gewahrt, da sich der Vorbehalt nur auf staatliche Gesetze beziehen könne.<sup>797</sup> Da das Verfassungsgericht die Pflicht, beide Sprachen zu beherrschen als allgemeine Konsequenz der zwei Amtssprachen verstand, beurteilte es die Nachweispflicht gem. Art. 102 I EAC06 als Folge der doppelten Amtssprachenschaft. Die Nachweispflicht sei deklaratorischer Natur und leite sich aus der verfassungsrechtlichen Möglichkeit, eine zweite Amtssprache anzuerkennen ab.<sup>798</sup> Das Urteil des Verfassungsgerichts wiederholt diesbezüglich seine bisherige Rechtsprechung. Bereits 1986 entschied das Gericht, dass die Autonomen Gemeinschaften mit eigener Sprache befugt sind, das zu regeln, was sich aus der doppelten Amtssprachenschaft ergibt.<sup>799</sup> Daraus, dass Katalanisch als zweite Amtssprache in Katalonien anerkannt ist, folgt, dass es sich dabei neben Kastilisch um die offizielle Sprache der gesamten, in Katalonien ansässigen öffentlichen Gewalt handelt, damit das Recht der Bürger, beide Amtssprachen gegenüber öffentlichen Institutionen zu verwenden, gewährleistet wird.<sup>800</sup>

<sup>796</sup> Vgl. *Milian i Massana*, El règim jurídic de la llengua catalana amb l'estatut d'autonomia de Catalunya del 1979: balanç y perspectives, *Revista de Llengua i Dret*, 47/2007, 307 (331).

<sup>797</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 21.

<sup>798</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 21.

<sup>799</sup> STC 82/1986 (26. Juni 1986), FJ 5.

<sup>800</sup> STC 134/1997 (17. Juli 1997), FJ 2; STC 253/2005 (11. Oktober 2005), FJ 10.

**bb) Die Pflicht zum Nachweis von Katalanischkenntnissen: Balance zwischen Gleichstellung und Diskriminierung**

Bei weiteren Überlegungen zeigt sich, dass sich in Art. 33 III und Art. 102 I EAC06 verschiedene Punkte gegenüberstehen, die sich auf die verfassungsrechtliche Beurteilung der Vorschriften auswirken.<sup>801</sup> Auf der einen Seite ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der katalanischen Sprache um die zweite Amtssprache Kataloniens handelt. Daher sollte es grundsätzlich möglich sein, gegenüber der Justiz sowohl in Kastilisch als auch Katalanisch zu handeln. Dies korrespondiert mit dem im EAC06 verankerten Recht der Bürger, die von ihnen verwendete Sprache frei zu wählen.<sup>802</sup> Verfügen die Richter und die in der katalanischen Justizverwaltung tätigen Personen über keine oder nicht ausreichende Katalanischkenntnisse, haben die Bürger de facto kein Wahlrecht mehr. Gleichzeitig entfällt die Möglichkeit, die offizielle Sprache zu verwenden. Da Amtssprache definitionsgemäß<sup>803</sup> die in den Behörden und Gerichten verwendete Sprache ist, sind neben Kastilisch- auch Katalanischkenntnisse in der Justiz Kataloniens erforderlich. Das Verfassungsgericht definierte Amtssprache als solche, die innerhalb der öffentlichen Verwaltung und mit den Bürgern als allgemeines Kommunikationsmittel verwendet wird und volle Gültigkeit und Rechtswirksamkeit besitzt.<sup>804</sup> Nach dem Wortlaut des Art. 102 I EAC06 müssen Richter und Staatsanwälte, die eine Stelle in Katalonien „antreten“, angemessene Katalanischkenntnisse nachweisen. Bei einer strengen Wortloutauslegung kann zu Gunsten des Reformgesetzgebers bzw. der Verfassungsmäßigkeit der Norm angenommen werden, dass mit Antreten die tatsächliche Aufnahme der Tätigkeit gemeint ist. Erst zu diesem nach dem Einstellungsverfahren liegenden Zeitpunkt müssten die Sprachkenntnisse nachgewiesen werden. Spräche das EAC06 von „antreten wollen“, wäre der Zeitpunkt, in dem die Katalanischkenntnisse dargelegt werden müssen, früher. Der Nachweis müsste bereits während des Bewerbungsverfahrens erfolgen. Die spanische Verfassung selbst kann für die Auslegung herangezogen werden. Art. 103 III CE legt fest, dass sich der Zugang zu

---

<sup>801</sup> Das gleiche gilt für Art. 147 I lit. a EAC06.

<sup>802</sup> So auch STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 21.

<sup>803</sup> Brockhaus, S. 165.

<sup>804</sup> STC 82/1986 (26. Juni 1986), FJ 2.

öffentlichen Ämtern nach den Kriterien Eignung und Befähigung richtet. Auf Katalonien bezogen hieße das, dass jemand zur Bekleidung eines öffentlichen Amtes geeignet ist, wenn er das Recht der Bürger auf Gebrauch des Katalanischen gewährleisten kann. Dazu ist die Fähigkeit, Katalanisch zu sprechen, notwendig. Spricht der Inhaber eines öffentlichen Amtes nicht beide Amtssprachen, könnte es an seiner Eignung und Befähigung gem. Art. 103 III CE fehlen. Die Pflicht der Richter, Staatsanwälte, Notare und Registerbeamten, ausreichende und angemessene Kenntnisse der katalanischen Sprache darzulegen, wäre der Nachweis der Eignung und Befähigung im Sinne des Art. 103 III CE. Ausreichend hierfür ist der Zeitpunkt der tatsächlichen Arbeitsaufnahme.

Auf der anderen Seite könnte eine solche Nachweispflicht zu einer Diskriminierung der Richter aus sprachlichen Gründen führen. Art. 14 CE verankert den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz und verbietet jede Benachteiligung oder Bevorzugung aus persönlichen Gründen. Die Gleichheit aller Spanier bedeutet auch Gleichheit beim Zugang zu öffentlichen Ämtern. In einem Autonomienstaat, der auf dem dispositiven Prinzip beruht und daher von Anfang an eine gewisse Heterogenität aufweist, bedeutet Gleichheit nur die Vergleichbarkeit der grundlegenden Positionen der Bürger, in keinem Fall jedoch Homogenität. Aus diesem Grund ist der staatliche Gesetzgeber ausschließlich zuständig für die Regelung der Grundbedingungen, die die Gleichheit aller Spanier bei der Ausübung der verfassungsrechtlichen Rechte und Pflichten gewährleisten (Art. 149 I Nr. 1 CE). Es ist zunächst die Aufgabe des Staates, die Bewerbungsvoraussetzungen für das Richteramt, die Staatsanwaltschaft usw. allgemein für alle Autonomen Gemeinschaften, in denen mehr als eine Amtssprache anerkannt ist, festzulegen. Wenn in einer autonomen Region nur Personen eingestellt werden würden, die neben der im Gesamtstaat geltenden Amtssprache Kastilisch auch ausreichende Kenntnisse in der jeweiligen zweiten Amtssprache aufweisen können, wird dadurch die Chancengleichheit der Bürger gefährdet. Zudem hätten eigene Zulassungsvoraussetzungen jeder Autonomen Gemeinschaft ein verwirrendes System zur Folge. Autonomie bedeutet zwar gerade nicht Uniformität, sondern lässt Abweichungen zu. Jedoch lässt sich eine gewisse Benachteiligung von Justizdienstleistern, die nur im Kastilischen firm sind, nicht leugnen, selbst wenn die Einsprachigkeit darauf beruht, dass sie aus einer Autonomen Gemeinschaft

mit nur einer bzw. vom Katalanischen abweichenden Amtssprache kommen. Um eine Diskriminierung aus sprachlichen Gründen zu vermeiden, müssten die starren Vorgaben des Art. 102 I EAC06 und Art. 147 I lit. a EAC06 dahingehend ausgelegt werden, dass der Nachweis der Katalanischkenntnisse erst nach Ablauf einer bestimmten Frist zu erbringen ist. Die Frist muss auch hier ausreichend sein, um die Sprache erlernen zu können. Diese Auslegung hätte zudem den Vorteil, dass Katalonien nicht auf fachlich hochqualifizierte Richter, die beim Auswahlverfahren Katalanisch noch nicht beherrschen, verzichten muss. Gerade im Bereich der öffentlichen Ämter ist eine einheitliche Regelung sinnvoll, um die Gleichheit der Spanier zu gewährleisten.

Die Neuregelung könnte zudem dem EAC06 selbst und mittelbar der spanischen Verfassung widersprechen. In Art. 32 EAC06 verbietet das Statut, jemanden aus sprachlichen Gründen zu diskriminieren. Der Reformgesetzgeber könnte damit vor allem den Schutz der Bürger Kataloniens bezweckt haben, die bisher nicht überall in Katalonien die Möglichkeit haben, sich auf Katalanisch auszudrücken. Da Art. 32 EAC06 von „jedem Einzelnen“ spricht, erstreckt sich das Diskriminierungsverbot jedoch mindestens auf alle spanischen Staatsbürger. Verfügen Anwärtler des Justizdienstes nur über Kastilischkenntnisse, haben sie im katalanischen Zulassungsverfahren keine Erfolgsaussichten. Durch Art. 102 I EAC06 bzw. Art. 147 I lit. a EAC06 werden Richter, Staatsanwälte, Notare usw., die aus einer anderen Autonomen Gemeinschaft mit nur einer oder einer vom Katalanisch abweichenden zweiten Amtssprache kommen, gegenüber katalanischen Justizdiensteanwärtlern benachteiligt. Das EAC06 begründet somit selbst eine Diskriminierung aus sprachlichen Gründen, die es in Art. 32 EAC06 untersagt. Eine solche Diskriminierung ist mit dem in Art. 14 CE enthaltenen Gleichheitsgrundsatz unvereinbar.<sup>805</sup>

#### **d) Katalanisch in der peripheren Verwaltung des Staates**

Neben der Bindung der katalanischen öffentlichen Verwaltung und der im Justizwesen tätigen Personen verpflichtet Art. 33 IV EAC06 die in Katalonien ansässige periphere Staatsverwaltung, angemessene und ausreichende Kennt-

---

<sup>805</sup> Vgl. *Caminal Badia*, La reforma dels estatuts i la llengua catalana, *Revista de Llengua i Dret*, 47/2007, 227 (232).

nisse beider Amtssprachen der für sie tätigen Personen nachzuweisen.<sup>806</sup> Die periphere Staatsverwaltung war bisher an sprachrechtliche Vorgaben nicht gebunden.<sup>807</sup> Zudem war es bisher üblich, Angelegenheiten, an welchen der Staat beteiligt war, auf Kastilisch zu behandeln. Bereits 1986 entschied das Verfassungsgericht, dass der offizielle Status einer Sprache für alle in der Autonomen Gemeinschaft ansässigen öffentlichen Gewalten gilt, d.h. nicht nur für diejenigen des jeweiligen Gebiets, sondern auch für die dort agierende Staatsverwaltung.<sup>808</sup> Aus verfassungsrechtlicher Sicht bedenklich könnte sein, dass der Reformgesetzgeber den Staat zu dem Nachweis verpflichtet. Grundsätzlich ist der Wirk- und Handlungsbereich des Statutgebers auf das jeweilige Hoheitsgebiet beschränkt. Es stellt sich die Frage, ob dem Staat durch Statut eine bestimmte Pflicht auferlegt werden kann. Wäre dies möglich, besteht die Gefahr, dass der Staat in jeder Autonomen Gemeinschaft durch andere Vorschriften in divergierenden Bereichen gebunden werden könnte. Für die Möglichkeit einer Verpflichtung spricht, dass es sich bei dem Statut um eine Norm handelt, die wie ein Organgesetz behandelt wird. Das Statut ist kein einseitig vom katalanischen Parlament ausgearbeitetes Gesetz, sondern der Statutentwurf wurde den *Cortes Generales* zur Prüfung und Billigung zugeleitet. Der Staat hatte somit die Möglichkeit, der Pflicht zu widersprechen, diese abzuändern oder zu streichen. Da sowohl der Abgeordnetenkongress als auch der Senat das EAC06 in der vorliegenden Form angenommen haben, ist davon auszugehen, dass die Nachweispflicht von staatlicher Seite akzeptiert wurde. Zudem überschritt der Reformgesetzgeber seine Wirkungsbefugnis nicht. Indem die Nachweispflicht auf die in Katalonien ansässige Staatsverwaltung beschränkt ist, hielt er sich an die Grenzen des ka-

<sup>806</sup> Art. 33 IV EAC06: „Um das Recht auf Wahl der Sprache sicherzustellen, muss die in Katalonien ihren Dienst versiehende Staatsverwaltung nachweisen, dass das dort beschäftigte Personal über eine entsprechende und ausreichende Kenntnis beider offizieller Sprachen verfügt und daher befähigt ist, die seinem Amt zukommenden Aufgaben zu erfüllen.“

<sup>807</sup> Art. 19 Ley 30/1984 (02. August 1984) de medidas para la Reforma de la Función Pública: „El Gobierno regulará la composición y funcionamiento de los órganos de selección, garantizando la especialización de los integrantes de los órganos selectivos y la agilidad del proceso selectivo sin perjuicio de su objetividad.“

<sup>808</sup> STC 82/1986 (26. Juni 1986), FJ 2: „[...] la consecuente cooficialidad lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto [...]“

talanischen Territoriums. Das Verfassungsgericht erklärte Art. 33 IV EAC06 für mit der spanischen Verfassung vereinbar.<sup>809</sup>

Kritischer beurteilte das Gericht Art. 33 V EAC06, der den Katalanen „in Übereinstimmung mit dem durch die entsprechende Gesetzgebung festgelegten Verfahren“ das Recht einräumt, mit den Verfassungsorganen und gesamtstaatlichen Rechtsorganen auf Katalanisch Schriftverkehr zu führen. Laut Verfassungsgericht kann aus den zwei Amtssprachen nicht abgeleitet werden, dass Katalanisch auch eine rechtlich gültige Sprache ist, um mit Verfassungsorganen und Gerichtsinstitutionen, die außerhalb des katalanischen Hoheitsgebiets liegen, zu kommunizieren. Da Katalanisch auf das Territorium der Autonomen Gemeinschaft begrenzt ist, kann nur Kastilisch im gesamten Staat verwendet werden.<sup>810</sup> Jedoch ermöglicht der Gesetzesvorbehalt in Art. 33 V EAC06 eine verfassungsgemäße Auslegung der Norm. „Gesetzgebung“ bezieht sich auf die Gesetze des Staates. Damit steht es dem staatlichen Gesetzgeber zu, das Verfahren zu regeln und somit mittelbar die rechtliche Wirksamkeit oder Unwirksamkeit von auf Katalanisch abgefassten Schriftstücken zu beurteilen.<sup>811</sup>

#### e) **Fazit**

Ohne gegen die spanische Verfassung zu verstoßen, kann das EAC06 Katalanischkenntnisse bei der katalanischen öffentlichen Verwaltung, der Justiz und der peripheren Staatsverwaltung fordern, solange nicht der Eindruck entsteht, dass Katalanisch dem Kastilischen übergeordnet ist. Das Recht der katalanischen Bürger, zwischen zwei Amtssprachen zu wählen, erfordert, dass für die gesamte öffentliche Verwaltung, unabhängig ob sie staatlicher, autonomer oder lokaler Natur ist, Katalanisch Amtssprache ist und als solche als eine dem Kastilischen gleichgestellte Sprache verwendet wird.

---

<sup>809</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 21.

<sup>810</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 21.

<sup>811</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 21.

### III. Einführung eines Rechte- und Pflichtenkatalogs

Die Einführung eines Rechte- und Pflichtenkatalogs könnte aus mehreren Gründen verfassungswidrig sein. Das Statut müsste erstens die geeignete Norm sein, einen Rechtekatalog aufzunehmen. Wäre allein der spanischen Verfassung vorbehalten, Rechte aufzunehmen, wäre das Statut bereits dann nicht verfassungskonform. Zweitens müssten die Rechte an sich mit der spanischen Verfassung in Einklang stehen. Hier ist zu prüfen, ob der Reformgesetzgeber bei der Entwicklung des Rechtekatalogs die normativen Grenzen beachtet hat und ob die Rechte inhaltlich verfassungsgemäß sind. Vorweg werde ich mich mit der Frage auseinandersetzen, ob es sich bei den Rechten um Grundrechte handelt.<sup>812</sup>

#### 1. Rechtsnatur der Rechte: Statut- oder Grundrechte

Ins EAC06 wurde erstmals ein eigener Rechtekatalog aufgenommen. Obwohl der Wortlaut des EAC06 nicht von Grundrechten spricht, entbrannte eine Diskussion über die Rechtsnatur der Statutrechte. Nach deutschem Verständnis handelt es sich bei Grundrechten um subjektiv-öffentliche Rechte mit Bindungswirkung gegenüber der öffentlichen Gewalt.<sup>813</sup> Aufgrund des subjektiven Charakters des Rechts ist der Einzelne berechtigt, von der öffentlichen Gewalt ein bestimmtes Tun oder Unterlassen zu fordern und Rechtsverletzungen geltend zu machen.<sup>814</sup> Auch nach spanischem Verständnis binden Grundrechte die öffentlichen Gewalten des Staates und der Regionen.<sup>815</sup> Um die Rechtsnatur der im EAC06 enthaltenen Rechte zu bestimmen, kommt es daher darauf an, ob die gesamtstaatliche öffentliche Gewalt daran gebunden ist und der Einzelne sein Recht geltend machen kann. Am Ende der Untersuchung widme ich mich der Frage, was der Reformgesetzgeber mit der Einführung des Rechtekatalogs erreichen wollte.

<sup>812</sup> Nicht behandelt werden im Folgenden die Rechte im Bereich Sprache. Dazu siehe Punkt D.II.

<sup>813</sup> Pieroth/Schlink, Grundrechte. Staatsrecht II, § 5 Rn. 180.

<sup>814</sup> Pieroth/Schlink, Grundrechte. Staatsrecht II, § 5 Rn. 118.

<sup>815</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 16.

**a) Bindungswirkung der Rechte**

Gem. Art. 53 I 1 CE ist die öffentliche Gewalt an die in Titel I Kapitel II CE anerkannten Rechte und Freiheiten gebunden. Die spanische Verfassung verzichtete darauf, die öffentliche Gewalt zu konkretisieren. Da sie in ganz Spanien Anwendung findet, ist sowohl die nationale als auch die regionale öffentliche Gewalt an die Rechte gebunden. Das Statut regelt in Art. 37 I 1 EAC06 die Bindung der öffentlichen Gewalt an die Statutrechte. Aus dem Wortlaut der Vorschrift ergibt sich, dass die Bindungswirkung im Unterschied zur spanischen Verfassung grundsätzlich jedoch nur für die katalanische öffentliche Gewalt gilt. Für die staatliche öffentliche Gewalt ist eine Bindung nur vorgesehen, wenn es sich um Statutrechte handelt, die sich mit der katalanischen Sprache befassen (Art. 32, 33 EAC06).<sup>816</sup> Wegen der fehlenden gesamtstaatlichen Bindungswirkung ist der Schutz, den die Statutrechte dem Einzelnen vermitteln, eingeschränkt. Der staatliche Gesetzgeber hat Gesetze nicht auf ihre Vereinbarkeit mit den Statutrechten zu prüfen. Die vom katalanischen Parlament ursprünglich ausgearbeitete Statutfassung, die die Bindung jeder in Katalonien handelnden öffentlichen Gewalt vorsah<sup>817</sup>, wurde von den *Cortes Generales* auf die jetzt vorliegende Version abgeändert. Zwar hätten sich durch die ursprüngliche Formulierung die Statutrechte Grundrechten angenähert. Fraglich ist jedoch, ob eine einseitige Bindung der staatlichen öffentlichen Gewalt durch den Reformgesetzgeber überhaupt möglich gewesen wäre. Könnte jede der 17 Autonomen Gemeinschaften, die einen Rechtekatalog in ihr Statut aufnimmt, den staatlichen Gesetzgeber daran binden, wäre es beinahe unmöglich, Gesetze zu erlassen. Der nationale Gesetzgeber müsste die Besonderheiten des jeweiligen Rechtekatalogs berücksichtigen, wodurch er in seinen legislativen Kompetenzen begrenzt wäre. Durch die Beschränkung der Bindungswirkung auf die katalanische öffentliche Gewalt wird die Kompetenzordnung nicht beeinflusst. Gem. Art. 37 IV 1 EAC06 führen die Statutrechte weder zu einer Veränderung der Zuständigkeitsverteilung noch zur Schaffung neuer Kompetenztitel oder Modi-

---

<sup>816</sup> Art. 37 I 3 EAC06.

<sup>817</sup> Art. 37 I 1 EAC06-Parlamentsvorschlag: „Los derechos reconocidos por los capítulos I, II y III del presente título vinculan a todos los poderes públicos que actúan en Cataluña [...]“



fikation bestehender. Daher entspricht die Bindungswirkung der Statutrechte nicht der von Grundrechten.

#### b) Statutrechte als subjektiv-öffentliche Rechte

Grundrechte sind Abwehrrechte des Einzelnen gegenüber dem Staat. Sie bezeichnen individuelle Freiheiten, die der Staat als überstaatliche Rechte anerkennt und schützt.<sup>818</sup> Grundrechte sind absolute Rechte, deren Inhalt sich nicht aus den Gesetzen ergibt, und ein gesetzlicher Eingriff nur ausnahmsweise erfolgt.<sup>819</sup> Die Verletzung eines solchen Rechts kann der Einzelne gerichtlich geltend machen und dadurch sein subjektiv-öffentliches Recht verteidigen. In Deutschland kann jeder Einzelne seine Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte durch Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht geltend machen.<sup>820</sup>

Die spanische Verfassung unterscheidet zwischen den in Titel I Kapitel II Abschnitt 1 CE enthaltenen Grundrechten und anderen Rechten. Grundrechte können durch Verfassungsbeschwerde vor dem Verfassungsgericht geltend gemacht werden. Andere Rechte, wie z.B. in Titel I Kapitel II Abschnitt 2 CE geregelt<sup>821</sup>, können nur vor ordentlichen Gerichten verteidigt werden (Art. 53 II CE). Die Statutrechte, die nicht Teil der Grundrechte der spanischen Verfassung sind, gehören zu den anderen Rechten, d.h. sie können nur vor den ordentlichen Gerichten geltend gemacht werden. Das EAC06 schützt diese Rechte durch den Garantierat, den Hohen Gerichtshof von Katalonien<sup>822</sup> und den Ombudsmann<sup>823</sup>. Die Rechte können im Unterschied zu Prinzipien direkt vor dem Garantierat und dem Hohen Gericht geltend gemacht werden. Prinzipien, die erst durch Gesetze ausgeführt werden müssen, können nur mittelbar, da nur in Verbindung mit den Entwicklungsgesetzen, verteidigt werden. Diese Unterscheidung

<sup>818</sup> Pieroth/Schlink, Grundrechte. Staatsrecht II, § 4 Rn. 76.

<sup>819</sup> Schmitt, Verfassungslehre, S. 166.

<sup>820</sup> Art. 93 I Nr. 4 a GG, §§ 13 Nr. 8 a, 90 BVerfGG.

<sup>821</sup> Zum Beispiel Recht auf Privateigentum und Erbrecht, Art. 33 I CE; Recht auf Arbeit, Art. 35 I CE; Recht der Arbeitnehmer und Arbeitgeber auf kollektive Arbeitskämpfmaßnahmen, Art. 37 II CE.

<sup>822</sup> Art. 38 EAC06.

<sup>823</sup> Art. 78f. EAC06.

findet sich auch in der spanischen Verfassung.<sup>824</sup> Problematisch ist, dass die im Statut enthaltenen Rechte dieser Aufteilung nicht strikt folgen. Auch zahlreiche Rechte können „nur im Rahmen der Gesetze“ oder „in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften“<sup>825</sup> ausgeübt werden, d.h. ihr Inhalt ergibt sich aus dem Gesetz. Die Ausgestaltung der Rechte erfolgt nicht nur durch Statut, sondern hängt von einer weiteren legislativen Instanz ab.<sup>826</sup> Der Reformgesetzgeber ließ offen, ob damit Gesetze des autonomen oder des staatlichen einfachen Gesetzgebers gemeint sind. Der gesetzliche Eingriff ist dadurch nicht mehr nur Ausnahme in die individuelle Freiheit, sondern wird zum Regelfall.

Da die Statutrechte im Zusammenhang mit einem später zu erlassenden Entwicklungsgesetz zu sehen sind, können sie auch nur zusammen mit diesem vor Gericht geltend gemacht werden, wodurch ein unmittelbarer Schutz verhindert wird. Daher ist die rechtliche Wirksamkeit mancher Vorschriften durch einen späteren Gesetzgeber bedingt.<sup>827</sup> Grundrechte hingegen sind bedingungsfeindlich und dem Zugriff des einfachen Gesetzgebers entzogen. Dies gilt sowohl in Deutschland über Art. 79 III GG (Ewigkeitsklausel) als auch in Spanien über Art. 55 CE. Grundrechte bedeuten daher einen umfassenden, garantierten und unmittelbaren Schutz des Einzelnen, wohingegen ein Großteil der Statutrechte nur mittelbar, zusammen mit dem jeweiligen einfachen Gesetz, geltend gemacht werden kann.<sup>828</sup>

Bei den Statutrechten handelt es sich somit nicht um einen grundsätzlich unkontrollierten Raum individueller Freiheiten. Der einfache Gesetzgeber hat die Möglichkeit, die Rechte zu ändern, wodurch ihr Schutz nicht mehr gewährleistet ist. Auch hinsichtlich der Durchsetzung der Rechte besteht eine Grundrechten unbekanntes Abhängigkeit von Gesetzen, die nur einen mittelbaren Schutz er-

<sup>824</sup> *Biglino Campos*, in: Ferres Comella u.a., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, S. 39 (49).

<sup>825</sup> Art. 16: „[...] de acuerdo con los requisitos establecidos por la ley [...]“; weitere Beispiele in Art. 21 V; 21 VII; 23; 24; 25 II; 26; 27 I, II; 29 II, III, V; 31; 34 EAC06.

<sup>826</sup> Es ist der Gesetzgeber, der die Rechte in seiner konkreten Form ausgestaltet, z.B. wie hoch die öffentlichen Beihilfen sind (Art. 24 II, III; Art. 25 II EAC06).

<sup>827</sup> *Biglino Campos*, in: Ferres Comella u.a., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, S. 39 (50).

<sup>828</sup> Ferres Comella sieht die Statutrechte daher mehr als leitende Grundsätze als als Rechte. *Ferres Comella*, in: ders. u.a., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, S. 9 (23).

möglichst. Daher liegt eine Bezeichnung der Statutrechte als Grundrechte fern.

### c) Die Intention des Statutgebers

Abschließend soll der Frage nachgegangen werden, ob der Reformgesetzgeber tatsächlich Grundrechte im EAC06 verankern wollte. Im Wortlaut des EAC06 finden sich dafür keine Anhaltspunkte. Vielmehr lässt sich aus Art. 37 IV 2 EAC06 eine Anerkennung der verfassungsrechtlichen Grundrechte als oberste Rechte und Werte ableiten. Die Statutrechte können nie so ausgebaut, angewendet und ausgelegt werden, dass sie die von der spanischen Verfassung anerkannten Grundrechte auf irgendeine Weise schmälern oder einschränken würden. Darüber hinaus unterscheiden sich die Statutrechte hinsichtlich Änderung und Entwicklung von Grundrechten. Während Grundrechte nur mittels Organgesetz entwickelt werden können<sup>829</sup>, genügt für die grundlegende Regelung und den Ausbau der in Titel I Kapitel I bis III EAC06 enthaltenen Rechte ein einfaches Parlamentsgesetz (Art. 37 III EAC06). Eine Ergänzung durch Parlamentsgesetz ist gegenüber einer solchen durch Organgesetz leichter durchzuführen, was auf ein geringeres Schutzniveau der Statutrechte hindeutet. Es spricht somit einiges dafür, dass der Reformgesetzgeber durch die Statutreform keine Grundrechte verankern, sondern das Statut durch einen eigenen Rechtekatalog bürgernäher machen wollte.

### d) Zwischenergebnis

Die Statutrechte unterscheiden sich in wesentlichen Punkten von Grundrechten. Da Grundrechte alle Gesetzgebungsorgane binden, können sie nur in der für alle geltenden Norm, nämlich der spanischen Verfassung, festgelegt werden. Daher kann es sich bei den im EAC06 enthaltenen Rechten nur um etwas anderes handeln und zwar um Rechte, die nur die katalanische öffentliche Gewalt binden.<sup>830</sup> Diese eingeschränkte Bindungswirkung wurde im EAC06 selbst geregelt. Zudem leitet sich das Recht des Einzelnen nicht unmittelbar aus dem Statut ab, sondern

---

<sup>829</sup> Art. 81 I CE bezieht sich auf echte Organgesetze, d.h. Gesetze, die nur von den *Cortes Generales* ohne Mitwirkung autonomer Parlamente erarbeitet werden.

<sup>830</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 16.

sein Inhalt wird ihm nach Maßgabe der Gesetze durch den einfachen Gesetzgeber verliehen. Daher fehlt es am subjektiv-öffentlichen Charakter der Rechte. Aber auch hinsichtlich der Durchsetzung der Rechte unterscheiden sich die Statutrechte von Grundrechten, da sie nur zusammen mit dem einfachen Gesetz geltend gemacht werden können. Der Reformgesetzgeber selbst hat die Höherwertigkeit der Grundrechte der spanischen Verfassung in Art. 37 IV 2 EAC06 zum Ausdruck gebracht.

## **2. Eignung des Statuts zur Verankerung eines Rechtekatalogs**

Die Geltung eines Autonomiestatuts ist grundsätzlich auf das Hoheitsgebiet der Autonomen Gemeinschaft beschränkt. Dies könnte gegen die Eignung des Statuts sprechen, Rechte zu verankern. Der bisherige Statuttext begnügte sich damit, auf die in der spanischen Verfassung enthaltenen Grundrechte zu verweisen (Art. 8 I EAC79). Da bisher nur die spanische Verfassung einen Rechtekatalog enthielt, ist zu prüfen, ob auch ein Statut einen solchen aufnehmen kann. Voraussetzung dafür ist, dass erstens Rechte als Inhalt eines Statuts nicht ausgeschlossen sind und zweitens weder ein Regelungsvorbehalt zu Gunsten des staatlichen Gesetzgebers noch der spanischen Verfassung besteht. In einem zweiten Schritt wird untersucht, worin der Rechtekatalog des EAC06 seine rechtliche Grundlage findet und wodurch er sich rechtfertigen lässt.

### **a) Voraussetzungen für die Aufnahme von Rechten**

#### **aa) Rechte als möglicher Statutinhalt gem. Art. 147 II CE**

Art. 147 I CE beschreibt das Statut als institutionelle Grundnorm einer Autonomen Gemeinschaft. Art. 147 II CE führt den Mindestinhalt eines Statuts wie den Namen der Gemeinschaft, ihre territorialen Grenzen, die Organisation ihrer autonomen Institutionen auf. Von Rechten und Pflichten spricht Art. 147 II CE nicht. Umstritten ist, ob es sich dabei um eine abschließende Aufzählung handelt. Nach einer Ansicht legt Art. 147 II CE den Inhalt fest, der in jedem Statut unbedingt geregelt werden muss. Neben diesem notwendigen Inhalt kann

der Statutgeber weitere Inhalte einfügen, die die Selbstverwaltung betreffen, da sich in der gesamten spanischen Verfassung Vorschriften befinden, die dem Statutgeber eine Regelung ermöglichen, ihn dazu aber nicht verpflichten.<sup>831</sup> Der notwendige Inhalt wird durch den möglichen Inhalt ergänzt und konkretisiert. Die Statutrechte sind Teil des möglichen Inhalts.<sup>832</sup>

Eine andere Ansicht lehnt eine inhaltliche Ausweitung der Statuten, die über Art. 147 II CE hinausgeht, ab.<sup>833</sup> Demnach bezieht sich die Unterscheidung zwischen notwendigem und möglichem Inhalt bisher nur darauf zu klären, ob es sich bei den Materien, bei denen die spanische Verfassung den Autonomen Gemeinschaften außerhalb des Art. 147 II CE Handlungsmöglichkeiten einräumt<sup>834</sup>, um Aspekte handelt, die von der Autonomen Gemeinschaft geregelt werden müssen (d.h. notwendig sind) oder die Autonome Gemeinschaft über eine Regelung frei entscheiden kann (möglicher Inhalt). Nach Díez-Picazo ging es dabei immer um Inhalte, die die spanische Verfassung zur Regelung durch Statut vorsah, und nie um Inhalte, die von dem verfassungsrechtlich vorgesehenen abwichen. Darüber hinaus habe der Verfassungsgeber bewiesen, dass er sich anderer Normen, die Rechte betreffen, bewusst war.<sup>835</sup> Art. 10 II CE weist auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die internationalen Verträge hin, an der sich Normen, die Grundrechte berühren, messen lassen müssen. Da sich der Verfassungsgeber der Internationalisierung bewusst gewesen sei, könne auch davon ausgegangen werden, dass er sich auch über eine mögliche „Regionalisierung“ im Klaren war, diese aber nicht wollte.<sup>836</sup> Die Erweiterung der Statute durch Einführung von Rechten ist nach dieser Ansicht abzulehnen.

<sup>831</sup> Beipielsweise Art. 3 II CE bzgl. der eigenen Sprache; Art. 4 II CE hinsichtlich eigener Hoheitssymbole; Art. 133 II CE: Möglichkeit zur autonomen Steuererhebung; Art. 145 CE bzgl. interautonomer Abkommen; Art. 152 III CE hinsichtlich der Schaffung eigener territorialer Bezirke; Art. 156 II CE: Autonome Gemeinschaften als Delegierte des Staates.

<sup>832</sup> Carrillo, in: Ferres Comella u.a., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, S. 63 (67f.), in Anlehnung an Dictamen Nr. 269 vom 01.09.2005 des Consell Consultiu.

<sup>833</sup> Díez-Picazo, *¿Pueden los estatutos de autonomía declarar derechos, deberes y principios?*, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78/2006, 63 (66).

<sup>834</sup> Siehe dazu Fn. 832

<sup>835</sup> Díez-Picazo, *¿Pueden los estatutos de autonomía declarar derechos, deberes y principios?*, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78/2006, 63 (72).

<sup>836</sup> Díez-Picazo, *¿Pueden los estatutos de autonomía declarar derechos, deberes y principios?*, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78/2006, 63 (72).

Meiner Ansicht nach ist Art. 147 II CE nicht abschließend. Bereits der Wortlaut „müssen enthalten“ deutet eine Unterscheidung zwischen einem verpflichtenden und einem zusätzlichen, darüber hinausgehenden Inhalt an. Wäre es dem Verfassungsgeber darauf angekommen, den Statutinhalt in Art. 147 II CE abschließend zu regeln, wäre die Formulierung „Die Autonomiestatute enthalten“ ausreichend gewesen. Mit „müssen enthalten“ beschränkte sich Art. 147 II CE auf die essentiellen Kernpunkte eines Statuts. Weitere Regelungen bleiben möglich, was auch dem Charakter des Statuts als institutioneller Grundnorm einer Autonomen Gemeinschaft gerecht wird. Darüber hinaus steht Art. 10 II CE der Unterscheidung in Mindest- und Zusatzinhalt nicht entgegen, da sich Art. 4 I EAC06 gleichermaßen auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sowie die von Spanien ratifizierten internationalen Verträge und Abkommen bezieht. Folglich legt Art. 147 II CE nur den Mindestinhalt eines Statuts fest, ohne weitere Inhalte auszuschließen.

#### **bb) Kein Regelungsvorbehalt zu Gunsten des staatlichen Gesetzgebers**

Obwohl Art. 147 II CE nicht abschließend formuliert ist, könnte ein autonomer Rechtekatalog ausgeschlossen sein, wenn dadurch ausschließliche Kompetenzen des staatlichen Gesetzgebers berührt werden. Art. 149 I Nr. 1 CE weist dem Staat die ausschließliche Zuständigkeit für die Regelung der Grundbedingungen zu, die die Gleichheit aller Spanier bei der Ausübung der verfassungsmäßigen Rechte und Erfüllung der verfassungsrechtlichen Pflichten betreffen. Gem. Art. 139 I CE haben alle Spanier im gesamten Staatsgebiet die gleichen Rechte und Pflichten. Daraus könnte sich ein Vorbehalt zu Gunsten des staatlichen Gesetzgebers zur Regelung von Rechten ableiten.

Gleichheit setzt die Vergleichbarkeit der Rechtsstellung des Einzelnen vor dem Gesetz voraus. Daher liegt es in der Kompetenz des Staates, die Regelungen zu treffen, die die Ausübung der Grundrechte betreffen.<sup>837</sup> Dennoch greift die Argumentation Díez-Picazos zu kurz, der in der Mitwirkung der *Cortes Generales* im Reformprozess insoweit ein Problem sieht, als es ihnen im Rah-

---

<sup>837</sup> STC 154/1988 (21. Juli 1988), FJ 5; STC 188/2001 (20. September 2001), Antecedente 5.

men des Reformprozesses obliegt, über den Rechtenkatalog zu entscheiden. Seiner Ansicht nach besteht die Gefahr, dass die *Cortes Generales* einer Autonomen Gemeinschaft diese, einer anderen autonomen Region davon abweichende Rechte zusprechen, da sich die von jeder Autonomen Gemeinschaft eigenständig ausgearbeiteten Rechte voneinander unterscheiden.<sup>838</sup> Bei der Überprüfung der Rechte auf ihre Vereinbarkeit mit der spanischen Verfassung kann jedoch nicht unterstellt werden, dass die *Cortes Generales* frei nach ihrem Willen manchen Autonomen Gemeinschaften diese und anderen jene Rechte geben, da sie in ihrem Urteil an die spanische Verfassung und bestehende Gesetze gebunden sind. Gerade beim EAC06, das Verfassungsgrundsätze wiederholt, sich am Gemeinschaftsrecht orientiert oder Gesetzgebung des einfachen Gesetzgebers aufnimmt, mussten sich die *Cortes Generales* nur mit wenigen, wirklich neuen Rechten befassen.<sup>839</sup> Zudem müssen die Rechte nicht identisch sein, da Diversität ein Teil des Autonomienstaates ist. Durch das dispositive Prinzip, die asymmetrische Organisation der territorialen Gewaltenteilung, die verschiedenen Amtssprachen usw. ist Vielfalt verfassungsrechtlich sogar vorgesehen. Die Gleichheit aller Spanier bei der Ausübung der Rechte ist nicht durch sich unterscheidende Statutrechte gefährdet. Ein Vorbehalt zu Gunsten des staatlichen Gesetzgebers besteht daher nicht.

### cc) **Kein Regelungsvorbehalt zu Gunsten der spanischen Verfassung**

Auch schließt die spanische Verfassung selbst die Verankerung von Rechten nicht aus, solange sich diese im Rahmen des autonomen Kompetenzbereichs halten und der spanischen Verfassung nicht widersprechen.<sup>840</sup> Zwar waren Rechte bisher typischer Inhalt einer Verfassung<sup>841</sup>. Dass die spanische Verfassung einen

<sup>838</sup> *Díez-Picazo*, ¿Pueden los estatutos de autonomía declarar derechos, deberes y principios?, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78/2006, 63 (72f.).

<sup>839</sup> Siehe dazu Punkt D.III.3.b.bb.

<sup>840</sup> *Biglino Campos*, in: *Ferres Comella u.a., Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, S. 39 (44).

<sup>841</sup> Biglino kritisiert, dass das Statut die Bürger durch die Aufnahme von Rechten über die wahre Natur des Statuts täuscht. Gerade deshalb, weil Rechte immer mit einer Verfassung verknüpft werden, erwecke das Statut den Eindruck einer Verfassung, was sich jedoch als *Fata Morgana* herausstellte. Da den Autonomen Gemeinschaften aber die ver-

Rechtekatalog nicht vorsieht, bedeutet jedoch nicht, dass er verboten ist.<sup>842</sup> Daher besteht kein Vorbehalt zugunsten der spanischen Verfassung.

**b) Rechtsgrundlage des Rechtekatalogs und dessen Rechtfertigung durch Rechtsvergleich**

**aa) Das Recht auf Autonomie als rechtliche Grundlage eigener Rechte**

Die spanische Verfassung ist es vielmehr selbst, die den Weg zu eigenen Rechten der Autonomen Gemeinschaften öffnet. In Art. 2 CE erkennt die spanische Verfassung das Recht auf Autonomie der Nationalitäten und Regionen an. Die mit der politischen Autonomie verbundene Selbstverwaltung umfasst die Befugnis, im Hoheitsgebiet der Autonomen Gemeinschaft darüber zu entscheiden, wodurch die öffentliche Gewalt begrenzt wird. Die Einführung eines Rechte- und Pflichtenkatalogs, der die katalanische öffentliche Gewalt bindet, zeigt die Selbstverwaltung der Generalidad. Die Rechte erweitern die Selbstverwaltung nicht, sondern sind vielmehr Ausdruck dessen, dass die Generalidad ihre Gewalt in Einklang mit den von der spanischen Verfassung vorgegebenen Grundsätzen ausüben will, da sie die autonomen Kompetenzen konkretisieren und die Handlungen des autonomen Gesetzgebers in der Zukunft beeinflussen.<sup>843</sup> Gleichzeitig drücken Rechte die Werte einer Gemeinschaft aus. Sie legitimieren die Ausübung der öffentlichen Gewalt und binden sie.<sup>844</sup>

In der Bindung der öffentlichen Gewalt sieht Díez-Picazo<sup>845</sup> eine Einschränkung des demokratischen Prozesses, weil der Statutgeber mit den Rechten etwas festlegt, worüber der autonome Gesetzgeber vorher nicht befinden konnte. Sä-

---

fassungsgebende Gewalt fehle, handle es sich nicht um eine Verfassung. *Biglino Campos*, in: Ferres Comella u.a., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, S. 39 (41f.).

<sup>842</sup> Vgl. *Expósito*, *La regulación de los derechos en los nuevos estatutos de autonomía*, REAF, 5/2007, 147 (150f.).

<sup>843</sup> *Carrillo*, in: Ferres Comella u.a., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, S. 63 (72f.).

<sup>844</sup> *Expósito*, *La regulación de los derechos en los nuevos estatutos de autonomía*, REAF, 5/2007, 147 (152).

<sup>845</sup> *Díez-Picazo*, *¿Pueden los estatutos de autonomía declarar derechos, deberes y principios?*, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78/2006, 63 (71f.).



he der autonome Gesetzgeber beispielsweise vor, dass medizinisches Personal an eine Patientenverfügung gebunden ist, falls der Patient selbst seinen Willen nicht mehr äußern kann, wäre zunächst eine Diskussion im Parlament und anschließend eine parlamentarische Mehrheit erforderlich. Für die Rechtmäßigkeit des Gesetzes habe sich der einfache Gesetzgeber an den Grundrechten zu orientieren. Schreibe aber bereits das Statut vor, dass die Patientenverfügung zu beachten ist, kann der autonome Gesetzgeber dies nicht mehr in Frage stellen, sondern sei daran gebunden. Dadurch würden die Rechte der Bürger dieser Autonomen Gemeinschaft reduziert werden. Gäbe es keine Statutrechte, wäre der einfache Gesetzgeber nur an Titel I CE gebunden.<sup>846</sup> Gegen diese Argumentation kann angeführt werden, dass das EAC06 großteils Rechte wiedergibt, die bereits Inhalt einfachgesetzlicher Vorschriften waren. So orientieren sich z.B. die Rechte im sprachlichen Bereich an dem Gesetz zur Sprachpolitik und dem Gesetz zur Normalisierung der katalanischen Sprache. Durch die Aufnahme ins EAC06 wurde lediglich ihr Rang erhöht. In anderen Fällen übernahm das EAC06 europäische Grundrechte<sup>847</sup> und aktualisierte das bestehende System. Da der autonome Gesetzgeber somit bereits die Möglichkeit hatte, die Rechte zu diskutieren, wurde der demokratische Prozess nicht eingeschränkt. Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Rechte durch Statutreform eingeführt wurden. Das heißt, der Entwurf des Statuts wurde durch eine Kommission bestehend aus Abgeordneten des katalanische Parlament erarbeitet und durch das katalanische Parlament angenommen. Somit hatte der autonome Gesetzgeber auch während des Reformprozesses die Möglichkeit, zum Inhalt der Rechte Stellung zu nehmen, was ebenfalls gegen einen eingeschränkten demokratischen Prozess spricht.

Das Recht auf Autonomie kann somit als rechtliche Grundlage für die Einführung eines Rechtekatalogs herangezogen werden. Durch die Begrenzung der Befugnisse der autonomen öffentlichen Gewalten verwaltet sich die Generalidad selbst, ohne den demokratischen Prozess in Katalonien zu beschneiden.

---

<sup>846</sup> *Díez-Picazo*, ¿Pueden los estatutos de autonomía declarar derechos, deberes y principios?, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78/2006, 63 (71f.).

<sup>847</sup> *Carrillo*, in: *Ferres Comella u.a.*, *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, S. 63 (70).

**bb) Rechtfertigung durch Rechtsvergleich**

Vergleicht man Spanien mit anderen dezentralisierten Staaten wie der BRD, der Schweiz oder den USA, zeigt sich, dass dort neben dem Rechtekatalog der jeweiligen Bundesverfassung eigene Rechte der Gliedstaaten bestehen.<sup>848</sup> Der *Consell Consultiu* rechtfertigte die Einführung eines Rechtekatalogs mit Verweis auf die Verfassungen eines Bundesstaates.<sup>849</sup> Der Autonomienstaat ist aber nicht in allen Aspekten mit dem bundesstaatlichen System vergleichbar, da mindestens zwei wesentliche Unterschiede bestehen. Zum einen erfolgt die Verteilung der Kompetenzen in Spanien nicht ausschließlich über die spanische Verfassung, sondern zusammen mit den Statuten. Zum anderen besitzen die Autonomen Gemeinschaften keine verfassungsgebende Gewalt, da bei einer Statutreform immer die *Cortes Generales* beteiligt werden müssen (Art. 147 III, 81 I CE).

Die Landesverfassungen eines Bundesstaates beschränken sich darauf, ihre eigene Selbstverwaltung zu regeln.<sup>850</sup> Aufgrund des in Art. 31 GG enthaltenen Grundsatzes Bundesrecht bricht Landesrecht werden Grundrechte der Länder, die inhaltlich nicht mit den Bundesgrundrechten übereinstimmen, gebrochen.<sup>851</sup> Wie bereits festgestellt, ist die Aufnahme von Rechten ins Statut Ausdruck der in der politischen Autonomie innewohnenden Selbstverwaltung Kataloniens. Zwar kennt die spanische Verfassung keinen dem Art. 31 GG vergleichbaren Grundsatz. In Art. 37 IV 2 EAC06 verdeutlichte der Reformgesetzgeber jedoch selbst die Höherrangigkeit der Grundrechte, die durch die Statutrechte weder geschmälert noch eingeschränkt werden können. Bezogen auf den Rechtekatalog können bundesstaatliche Systeme daher zur Rechtfertigung herangezogen werden.

---

<sup>848</sup> Vgl. *Carrillo*, in: Ferres Comella u.a., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, S. 63 (68).

<sup>849</sup> *Consell Consultiu*, Dictamen Nr. 269 vom 01.09.2005, Fonament III.

<sup>850</sup> Vgl. *Díez-Picazo*, *¿Pueden los estatutos de autonomía declarar derechos, deberes y principios?*, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78/2006, 63 (66f.); *Biglino Campos*, in: Ferres Comella u.a., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, S. 39 (43).

<sup>851</sup> *Kempfen*, in: Becker u.a., *Öffentliches Recht in Bayern*, S. 1 (56).

### c) **Zwischenergebnis**

Mit der Aufnahme von Rechten schöpfte der Reformgesetzgeber die Möglichkeiten aus, die sich aus der nicht abschließenden Formulierung des Art. 147 II CE ergeben. Ein Vorbehalt zu Gunsten des staatlichen Gesetzgebers oder der spanischen Verfassung ist nicht ersichtlich. Die Rechte sind Ausdruck der politischen Autonomie und katalanischen Identität, indem bereits bestehende Rechte entwickelt werden. Dadurch wurde die Tätigkeit der öffentlichen Gewalt begrenzt, ohne dass der demokratische Prozess beeinträchtigt wurde. Folglich sind die Statute der Autonomen Gemeinschaften dafür geeignet, einen Rechtekatalog aufzunehmen. Zudem sind Rechte, die die Ausübung der öffentlichen Gewalt in einer organisierten Gemeinschaft regeln, nicht gleichzusetzen mit der Wahrnehmung einer souveränen Gewalt und nicht an einen Staat geknüpft.<sup>852</sup>

## 3. **Verfassungsmäßigkeit der Rechte**

Für die Verfassungsmäßigkeit des Rechtekatalogs kommt es darauf an, dass nur die katalanische öffentliche Gewalt gebunden ist, der autonome Kompetenzrahmen eingehalten und Art. 138 II CE und Art. 139 I CE nicht verletzt wurden.<sup>853</sup> Nachfolgend wird untersucht, ob der Reformgesetzgeber durch die Aufnahme der Rechte die autonomen Kompetenzen überschritten hat und die Rechte im Einzelnen mit der spanischen Verfassung vereinbar sind.

### a) **Die spanische Verfassung und die internationalen Verträge als normativer Rahmen**

Der normative Rahmen für einen Rechtekatalog ergibt sich aus der spanischen Verfassung und den internationalen Verträgen Spaniens. Damit ein bestimmtes Recht ins Statut aufgenommen werden kann, muss die Generalidad über entsprechende legislative Kompetenzen verfügen. Die Rechte müssen an die autonomen Kompetenzen anknüpfen.<sup>854</sup> Das ist nicht möglich, wenn der staatliche

---

<sup>852</sup> *Expósito*, La regulación de los derechos en los nuevos estatutos de autonomía, REAF, 5/2007, 147 (157).

<sup>853</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 16.

<sup>854</sup> *Consell Consultiu*, Dictamen Nr. 269 vom 01.09.2005, Fonament III.

Gesetzgeber über die ausschließliche Kompetenz zur Regelung einer Materie verfügt. Insbesondere Art. 149 I Nr. 1 CE, der ausschließlich dem Staat vorbehalten, die Grundbedingungen für die Gleichheit aller Spanier bei der Ausübung der Rechte und der Erfüllung der verfassungsrechtlichen Pflichten zu bestimmen, schränkte den Reformgesetzgeber ein. Grundbedingungen bezeichnen die „Gleichheit der grundsätzlichen rechtlichen Positionen“, die unentbehrlich oder notwendig sind, um die Gleichheit zu garantieren<sup>855</sup>, einschließlich der Kriterien, die eine notwendige oder unmittelbare Verbindung zu den Grundbedingungen aufweisen.<sup>856</sup> Zudem musste der Reformgesetzgeber die von Spanien unterzeichneten europäischen und internationalen Verträge und Abkommen berücksichtigen (Art. 10 II CE), da diese Bestandteil der innerstaatlichen Rechtsordnung sind und als solcher genauso zu beachten ist wie innerstaatliches Recht. Die Statute können nichts regeln, was den europäischen und internationalen Abkommen widerspricht.

Das größte Hindernis für einen Rechtekatalog im EAC06 stellte Art. 53 I 3 CE dar. Danach kann die Ausübung der in Titel I Kapitel II CE geregelten Rechte, d.h. der Rechte der Art. 14 bis Art. 29 CE, nur durch ein Gesetz, das den Wesensgehalt der Rechte achten muss, geregelt werden. Der Gesetzesvorbehalt, der nur durch ein Organgesetz ausgefüllt werden konnte, gilt für Normen, die ein Grundrecht unmittelbar entwickeln oder dem Grundrecht innewohnende Aspekte betreffen.<sup>857</sup> Damit entspricht die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Art. 81 I CE, der Organgesetze als Gesetze definiert, die sich auf die Entwicklung der Grundrechte und der öffentlichen Freiheiten beziehen. Zwar werden Autonomiestatute auch als Organgesetze verabschiedet und könnten somit den Gesetzesvorbehalt gem. Art. 53 I 3 CE ausfüllen. Jedoch handelt es sich bei den Statuten nur der Form nach um Organgesetze, die sich hinsichtlich

---

<sup>855</sup> STC 37/1987 (26. März 1987), FJ 10: Art. 149 I Nr. 1 CE „no exige[ ] un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales [...]“ STC 150/1990 (04. Oktober 1990), FJ 7.

<sup>856</sup> *Català i Bas*, La inclusión de una carta de derechos en los estatutos de autonomía, *Revista Española de la Función Consultiva*, 4/2005, 181 (192).

<sup>857</sup> STC 101/1991 (13. Mai 1991), FJ 2: „un desarrollo directo de un derecho fundamental“ oder „aspectos consustanciales del mismo“.

Inhalt, Initiativrecht und Mitwirkung der Autonomen Gemeinschaften sowie ihrer auf das Hoheitsgebiet der Autonomen Gemeinschaft beschränkten Reichweite von diesen unterscheiden.<sup>858</sup> Ein Statut wird daher dem Vorbehalt des Art. 53 I 3 CE nicht gerecht. Folglich darf in einem Statut die Ausübung der in Titel I Kapitel II Abschnitt 1 CE enthaltenen Rechte und Freiheiten sowie mit ihnen verknüpfte Aspekte nicht geregelt werden.

Für die Verfassungsmäßigkeit des Rechtenkatalogs kommt es darauf an, ob im EAC06 Regelungen getroffen wurden, die die in Art. 14 bis Art. 29 CE genannten Rechte betreffen. Für andere Rechte, d.h. jene, die in Titel I Kapitel II Abschnitt 2 CE vorgesehen sind, genügt im Umkehrschluss aus Art. 53 I 3 CE ein einfaches Gesetz. Deren Ausübung kann daher durch Autonomiestatut geregelt werden. Wäre für jedes Gesetz, auf das sich der Vorbehalt des Art. 53 I CE bezieht, ein staatliches Gesetz notwendig, würde Art. 149 I Nr. 1 CE seinen Sinn verlieren.<sup>859</sup> Zudem verlören die Autonomen Gemeinschaften einen Großteil ihrer legislativen Befugnisse und damit einen Teil ihrer Autonomie.<sup>860</sup>

#### b) Inhaltliche Verfassungsmäßigkeit der einzelnen Rechte

Dem Reformgesetzgeber war es untersagt, die Ausübung der in Art. 14 bis Art. 29 CE verankerten Grundrechte zu regeln. Sollte das EAC06 dennoch Rechte enthalten, die die Grundrechte mehr als nur berühren<sup>861</sup>, wären diese verfassungswidrig. Daher wird im Folgenden untersucht, ob der Rechtenkatalog des EAC06 den organsetzlichen Vorbehalt des Art. 53 I 3 CE verletzt.

<sup>858</sup> Vgl. STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 17. Zur Unterscheidung von echten Organgesetzen und organsetzlichen Autonomiestatuten siehe Punkt C.I.

<sup>859</sup> STC 37/1981 (16. November 1981), FJ 2: „[...] Si toda ley que regula el ejercicio de los derechos y libertades a que se refiere el art. 53.1 de la Constitución hubiera de ser Ley del Estado ... carecería de todo sentido, en efecto, que el art. 149.1.1 reservase a la competencia exclusiva del Estado [...]“.

<sup>860</sup> STC 37/1981 (16. November 1981), FJ 2.

<sup>861</sup> *Català i Bas*, La inclusión de una carta de derechos en los estatutos de autonomía, *Revista Española de la Función Consultiva*, 4/2005, 181 (191).

**aa) Die Ähnlichkeit der Statutrechte  
mit den Grundrechten der spanischen Verfassung**

Der Statutgesetzgeber ist nicht dazu befugt, die Ausübung und Entwicklung der Grundrechte (Art. 14 bis Art. 29 CE) zu regeln, da dies aufgrund des Pluralismus in Spanien die Gleichheit aller Spanier beeinträchtigen würde<sup>862</sup>. Nicht ausgeschlossen ist jedoch, die Grundrechte im Statut zu wiederholen, ohne sie inhaltlich auszubauen.<sup>863</sup> Der Wesensgehalt der Grundrechte wird dadurch nicht verletzt und der Vorbehalt zu Gunsten eines echten Organgesetzes gem. Art. 53 I 3 CE gewahrt.

**aaa) Überblick über die spanischen Grundrechte**

Unter dem Titel „Grundrechte und öffentliche Freiheiten“ führt die spanische Verfassung die Grundrechte auf, die den Grundrechten des GG sehr ähnlich sind. Vor den Freiheitsrechten steht das Recht auf Gleichheit aller Spanier (Art. 14 CE). Die Freiheitsrechte beginnen mit dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 15 CE), danach folgt das Recht auf positive und negative sowie individuelle und kollektive Glaubensfreiheit (Art. 16 CE). Art. 17 CE verankert das Recht auf physische Freiheit und Angemessenheit des Freiheitsentzugs, anschließend nennt Art. 18 CE das allgemeine Persönlichkeitsrecht, das Recht auf Schutz der Wohnung sowie das Recht auf Post- und Fernmeldegeheimnis. Art. 19 CE enthält das Recht auf Freizügigkeit, Art. 20 CE verankert die Meinungs-, Kunst-, Wissenschafts- und Pressefreiheit. Art. 21, 22 und 28 CE regeln die Möglichkeit, sich friedlich und unbewaffnet zu versammeln und Vereinigungen zu bilden<sup>864</sup>. Das Recht auf Erziehung und Bildung findet sich in Art. 27 CE. Die Bürger haben zudem das Recht, an öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen (Art. 23 CE) und Petitionen einzureichen (Art. 29 CE). Art. 24 und 25 CE sehen grundrechtsgleiche Rechte vor. Gem. Art. 24 CE haben alle Personen ein Recht auf rechtliches Gehör, auf einen gesetzlichen Richter und das Recht auf Verteidigung. Es gilt der Grundsatz *nulla*

---

<sup>862</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 17.

<sup>863</sup> Vgl. STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 17.

<sup>864</sup> Art. 28 CE: Recht auf Bildung gewerkschaftlicher Vereinigungen und Streikrecht.

*poena sine lege* (Art. 25 I CE). Diese Rechte können nur durch Organgesetz ausgebaut werden (Art. 53 I 3, 81 I CE).

### **bbb) Wiederholung und Konkretisierung der spanischen Verfassung durch Statut**

Der Reformgesetzgeber unterteilte die Rechte in verschiedene Gruppen. Zunächst behandelt das EAC06 die bürgerlichen und sozialen Rechte, befasst sich dann mit Rechten im Bereich Politik und Verwaltung und schließt mit den sprachlichen Rechten. Der Rechtekatalog umfasst grundsätzlich keine Normen, die verfassungsrechtliche Grundrechte berühren. Über Art. 15 I verweist das EAC06 auf Art. 4 I EAC06, wodurch das Statut selbst eine Verbindung zur spanischen Verfassung und den Grundrechten herstellt.<sup>865</sup> Art. 15 II EAC06 leitet sich direkt aus Art. 10 I CE und den internationalen Rechteerklärungen ab<sup>866</sup> und übernimmt die wichtigsten verfassungsrechtlichen Grundprinzipien ins EAC06. Das Recht auf ein Leben in Würde und auf freie Entwicklung der Persönlichkeit spiegelt die in Art. 10 I CE enthaltenen Grundsätze wider, ohne dass dadurch subjektive Rechte entstehen<sup>867</sup>. Der im EAC06 mehrmals erwähnte „Zugang zu gleichen Bedingungen“ sowie die Diskriminierungsverbote gehen nicht über den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 14 CE hinaus, sondern wiederholen diesen. Nur bei drei Grundrechten hat das EAC06 Teilaspekte geregelt, weil die Generalidad in diesen Bereichen relevante Kompetenzen hat, die sonst nicht angewendet werden könnten.<sup>868</sup> Gem. Art. 23 I CE haben die Bürger das Recht, an den öffentlichen Angelegenheiten direkt oder durch Vertreter, die in periodischen Wahlen gewählt werden, mitzuwirken. Art. 29 I, II EAC06 übernehmen fast wörtlich Art. 23 I CE, wobei das EAC06 zusätzlich das ak-

<sup>865</sup> Im Gegensatz zu Art. 15 I EAC06, der nur die „Bürger Kataloniens“ als Träger der Rechte und Pflichten nennt, gelten die Grundrechte für „alle Spanier“. Das EAC06 weicht somit von der spanischen Verfassung ab. Es ist jedoch davon auszugehen, dass der Reformgesetzgeber die Rechte nicht nur auf die katalanischen Bürger beschränken wollte. Vielmehr konnte der autonome Gesetzgeber keine Regelung treffen, die über Katalonien hinausreicht, da die Kompetenzen der Generalidad auf das katalanische Hoheitsgebiet beschränkt sind. Vgl. STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 18.

<sup>866</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 18.

<sup>867</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 18.

<sup>868</sup> *Consell Consultiu*, Dictamen Nr. 269 vom 01.09.2005, Fonament III.

tive und passive Wahlrecht anspricht.<sup>869</sup> Aufgrund ihrer politischen Autonomie können die Autonomen Gemeinschaften Art. 23 CE<sup>870</sup> für die autonomen Institutionen und die autonome Verwaltung konkretisieren.<sup>871</sup> Gleichermaßen regelt Art. 29 V EAC06 nicht die Ausübung des verfassungsrechtlichen Petitionsrechts (Art. 29 I CE), sondern konkretisiert es für Katalonien. Auch dies steht in Einklang mit der politischen Autonomie der Generalidad. Eine weitere Überschneidung zwischen EAC06 und spanischer Verfassung findet sich im Erziehungswesen. Allerdings entspricht Art. 21 EAC06 inhaltlich Art. 27 CE.

### ccc) Zwischenergebnis

Der Reformgesetzgeber verstieß folglich nicht gegen den Vorbehalt gem. Art. 53 I 3 CE zu Gunsten des staatlichen Organgesetzgebers, da er nichts regelte, was bereits Inhalt der Grundrechte ist. Die Statutrechte, die tatsächlich grundrechtliche Regelungsbereiche betreffen, gestalten die Grundrechte nicht aus, sondern übernehmen entweder den Verfassungstext oder konkretisieren die spanische Verfassung für Katalonien. Der Rechtekatalog ist nicht wegen eines Verstoßes gegen Art. 53 I 3, 81 I CE verfassungswidrig.

### bb) Der deklaratorische Charakter der Rechte

Hinsichtlich der übrigen, in Titel I Kapitel II CE enthaltenen Rechte verfügte der Reformgesetzgeber über einen Gestaltungsspielraum. Dennoch wäre es mit der spanischen Verfassung unvereinbar, wenn durch das EAC06 „neue Rechte“ geschaffen worden wären, da dadurch die Gleichheit aller Spanier im gesamten Staatsgebiet (Art. 139 I CE) nicht mehr gewahrt<sup>872</sup> und die ausschließliche

<sup>869</sup> Art. 29 EAC06: „Die Bürger Kataloniens haben nach Maßgabe des Autonomiestatuts und der Gesetze zu gleichen Bedingungen entweder direkt oder über ihre Vertreter [das] Recht auf Teilhabe an den öffentlichen Angelegenheiten Kataloniens.

Die Bürger Kataloniens haben das Recht, nach Maßgabe der Gesetze ihre Vertreter in den politischen Vertretungsorganen zu wählen und sich als Kandidaten aufstellen zu lassen.“

<sup>870</sup> Art. 23 I CE: „Die Bürger haben das Recht, an den öffentlichen Angelegenheiten direkt oder durch Vertreter, die in periodischen Wahlen frei gewählt werden, teilzunehmen.“

<sup>871</sup> *Català i Bas*, La inclusión de una carta de derechos en los estatutos de autonomía, *Revista Española de la Función Consultiva*, 4/2005, 181 (193).

<sup>872</sup> Vgl. STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 17.



Zuständigkeit des Staates gem. Art. 149 I Nr. 1 CE verletzt wäre. Daher soll im Folgenden untersucht werden, inwieweit der Reformgesetzgeber konstitutiv tätig geworden ist bzw. inwieweit er sich an bereits vorhandenen Normen orientiert hat.

### aaa) Die Rechtsquellen des Reformgesetzgebers

#### (1) Die spanische Verfassung

Bei einigen Mitwirkungsrechten wie dem Petitionsrecht (Art. 29 V EAC06), dem Recht der Bürger zur Betreibung von Gesetzesinitiativen (Art. 29 III EAC06) sowie im Rahmen der Rechte im Erziehungswesen (Schulpflicht, kostenloser Unterricht, Recht der Eltern, über die religiöse und moralische Erziehung ihrer Kinder zu entscheiden usw.) finden sich inhaltliche Parallelen zwischen den in der spanischen Verfassung enthaltenen Rechten und dem EAC06.<sup>873</sup> Zudem taucht der verfassungsrechtliche Gleichheitsgrundsatz an mehreren Stellen im Rechtekatalog auf. Regelte der Verfassungsgeber die Gleichheit aller Spanier vorweg einmal allgemein<sup>874</sup>, konkretisierte der Reformgesetzgeber den Gleichheitssatz für jeden Bereich gesondert, indem er „Zugang zu gleichen Bedingungen“<sup>875</sup> oder den „für alle gleichen Zugang“<sup>876</sup> gewährt.

Die in der spanischen Verfassung enthaltenen Leitprinzipien stellten eine weitere Inspirationsquelle für die Statutrechte dar. Die Leitprinzipien wurden inhaltlich ins EAC06 übernommen und als Rechte formuliert. Daher finden sich die meisten Statutrechte in Titel I Kapitel III CE unter den „Leitprinzipien der Sozial- und Wirtschaftspolitik“ wieder. Art. 39 CE sieht beispielsweise den sozialen, wirtschaftlichen und rechtlichen Schutz der Familie vor (Abs. 1) und sichert den Schutz der Kinder (Abs. 2). Der Reformgesetzgeber griff diese Gedanken in Art. 16 EAC06 durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Sozialleistungen und öffentlichen Beihilfen für die Familie und in Art. 17 EAC06 hinsichtlich des Minderjährigenschutzes auf. Während Art. 44 I CE die öffentliche Gewalt verpflichtet, den Zugang zur Kultur zu fördern und zu schützen,

<sup>873</sup> Art. 29 EAC06 und Art. 29 I CE; Art. 21 EAC06 und Art. 27 CE.

<sup>874</sup> Technik des *vor die Klammer ziehens*.

<sup>875</sup> Art. 22 I, 23 I, 24 I, 30 I EAC06; ebenso: Art. 27 I 2, 29 I EAC06.

<sup>876</sup> Art. 21 I 1 EAC06.

formuliert Art. 22 I EAC06 das Recht jedes Einzelnen auf Zugang zu gleichen Bedingungen zur Kultur.<sup>877</sup> Gerade im Bereich der sozialen Rechte und Pflichten orientierte sich der Reformgesetzgeber an den staatlichen Leitprinzipien. Er wollte sie durch inhaltliche Spezifizierung „aktualisieren“<sup>878</sup>. Ebenso aktualisiert hat der Reformgesetzgeber den in Art. 14 CE enthaltenen Grundsatz der Gleichheit der Geschlechter bzw. das darin enthaltene Diskriminierungsverbot, indem sich Art. 19 EAC06 spezifisch mit den Rechten der Frau befasst. Anstatt nur allgemein die Gleichheit aller Spanier zu betonen und die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu verbieten, gewährleistet Art. 19 I EAC06 in konkreter Form das Recht der Frauen auf freie Entwicklung ihrer Persönlichkeit und ihrer persönlichen Fähigkeiten.<sup>879</sup>

## (2) Einfachgesetzliche Normen

Neben der spanischen Verfassung dienten auch einfache staatliche und autonome Gesetze als Rechtsquellen für die Entwicklung des Rechtskatalogs. Werden Rechte, die bisher nur einfachgesetzlich geregelt waren, Teil des EAC06, wird aufgrund der Sonderstellung des Statuts ihr Rang erhöht. In seinem Gutachten stellte der *Consell Consultiu* fest, dass die im Statut verankerten Rechte bisher größtenteils Bestandteil von Gesetzen des katalanischen Parlaments waren.<sup>880</sup>

<sup>877</sup> Weitere Beispiele mit entsprechender Vorgehensweise: Art. 25 I EAC06 (Fort- und Ausbildung im Arbeitswesen) und Art. 40 II 1 CE (Sicherstellung der Berufsausbildung und Umschulung durch die öffentliche Gewalt); Art. 25 II EAC06 (finanzielle Unterstützung bei Ausschluss vom Arbeitsmarkt) und Art. 41 CE (System der sozialen Sicherheit zur finanziellen Unterstützung aller Bürger in Notlagen, vor allem bei Arbeitslosigkeit); Art. 25 III EAC06 wiederholt das in Art. 43 I CE allgemein enthaltene Recht auf Schutz der Gesundheit und konkretisiert es fürs Arbeitsleben. Art. 27 EAC06 (Recht auf nachhaltige, gesunde Umwelt, Vermeidung von Schäden, Bewahrung der Natur) und Art. 45 CE (Pflicht zur Erhaltung der Umwelt, Schutz der Lebensqualität, Sanktionen bei Schäden); Art. 28 I EAC06 (Recht der Verbraucher und Benutzer auf Sicherheit, Gesundheitsschutz und verlässliche Informationen über die Produkte) und Art. 51 CE (Pflicht der öffentlichen Gewalt zum Schutz der Sicherheit und Gesundheit der Verbraucher und Benutzer; Förderung der Information).

<sup>878</sup> *Expósito*, La regulación de los derechos en los nuevos estatutos de autonomía, REAF, 5/2007, 147 (190).

<sup>879</sup> Art. 19 I EAC06: „Alle Frauen haben [das] Recht auf freie Entwicklung ihrer Persönlichkeit und ihrer persönlichen Fähigkeiten, sowie Anspruch auf ein angemessenes Leben, auf Sicherheit und Selbstverwirklichung, frei von Ausbeutung, Misshandlung und jeder Art von Diskriminierung.“

<sup>880</sup> *Consell Consultiu*, Dictamen Nr. 269 vom 01.09.2005, Fonament III.

Das zeigt sich mit am deutlichsten im Gesundheitsbereich und den Vorschriften zur Sprache. In Ausübung seiner Grundlagengesetzgebungskompetenz im Gesundheitswesen (Art. 149 I Nr. 16 CE) erließ der staatliche Gesetzgeber das Gesetz 14/1986 vom 25. April, General de Sanidad<sup>881</sup>. Art. 9 Gesetz 14/1986 verpflichtete dazu, die Personen, die das öffentliche Gesundheitssystem in Anspruch nehmen, über ihre Rechte und Pflichten zu belehren. In Art. 10 Gesetz 14/1986 wurden die Rechte der Bürger im Gesundheitswesen, z.B. Recht auf Information über die angebotenen Dienstleistungen, Schutz der persönlichen Daten, ärztliche Schweigepflicht, konkretisiert. Art. 23 EAC06 übernahm diese Rechte. Noch vor der Reform des staatlichen Gesundheitsgesetzes im Jahr 2002 verabschiedete das katalanische Parlament bereits 2000 ein Gesetz zu den Informationsrechten im Gesundheitsbereich, der Autonomie des Patienten und der klinischen Dokumentation<sup>882</sup>. Art. 2 IV Gesetz 21/2000 sprach von einem Recht auf wahrheitsgetreue, verständliche und angemessene Information, dem Recht auf Vertraulichkeit der Daten (Art. 5 Gesetz 21/2000) und dem Recht auf Selbstbestimmung des Patienten, das die Einwilligung des Patienten und die Möglichkeit zur antizipierten Dokumentation des Willens (Art. 7, 8 Gesetz 21/2000) beinhaltet.<sup>883</sup> Dementsprechend findet sich in Art. 23 III EAC06 ein umfassendes Informationsrecht. So hat jeder Einzelne über medizinische Behandlungen und ihre Risiken informiert zu werden, der Patient hat medizinischen Behandlungen zuzustimmen. Die Vertraulichkeit der Daten wird gewährleistet. Ähnlich agierte der Reformgesetzgeber im sprachlichen Bereich. Er orientierte sich an bereits existierenden Regelungen des Gesetzes zur Sprachpolitik (LPL) und des Gesetzes zur Normalisierung der katalanischen Sprache (LNL) und übernahm bestimmte Vorschriften ins EAC06.<sup>884</sup>

---

<sup>881</sup> Dieses Gesetz wurde später ersetzt durch das Gesetz 41/2002 (14. November 2002) ley básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.

<sup>882</sup> Ley 21/2000 (29. Dezember 2000) de los derechos de información concerniente a la salud y la autonomía del paciente, y la documentación clínica.

<sup>883</sup> Dazu auch: *Expósito*, La regulación de los derechos en los nuevos estatutos de autonomía, REAF, 5/2007, 147 (191).

<sup>884</sup> Siehe Punkt D.II.

### (3) Gemeinschaftsrecht

Teilweise orientierte sich der Reformgesetzgeber bei der Ausgestaltung der Rechte auch am Gemeinschaftsrecht, insbesondere der EU-Grundrechtecharta.<sup>885</sup> Das Recht auf eine gute Verwaltung (Art. 41 EU-GRCharta<sup>886</sup>) findet sich fast wörtlich in Art. 30 II EAC06. In Art. 8 EU-GRCharta ist der Schutz der persönlichen Daten verankert, der durch das Recht des Einzelnen auf Schutz der von der Generalidad gespeicherten Daten und das Recht auf Zugriff, Prüfung und Korrektur der Daten ins EAC06 übernommen wurde (Art. 31 EAC06). Das in Art. 18 EAC06 enthaltene Recht der älteren Menschen auf ein Leben in Würde, frei von Ausbeutung, Misshandlung und Diskriminierung aus Altersgründen, leitet sich aus Art. 25 EU-GRCharta ab. Beinahe wörtlich übernimmt das EAC06 das Recht der Arbeitnehmer auf angemessene und gerechte Arbeitsbedingungen.<sup>887</sup>

Der Reformgesetzgeber orientierte sich jedoch nicht nur hinsichtlich der Rechte an der EU-GRCharta, sondern auch bei der Gestaltung der Pflichten der öffentlichen Gewalt. Art. 40 VIII EAC06 nimmt das Gebot der Nichtdiskriminierung (Art. 21 EU-GRCharta<sup>888</sup>) auf. Durch die Anpassung der Rechte an die EU-GRCharta aktualisierte der Reformgesetzgeber den *status quo*. Dass das EAC06 damit Rechte fixiert, die sich in der spanischen Verfassung bisher so nicht finden, führt nicht dazu, dass die katalanischen Bürger mehr Rechte haben oder für sie andere Rechte gelten als für die restliche spanische Bevölkerung. In

---

<sup>885</sup> Nachstehend: „EU-GRCharta“. Vgl. *Català i Bas*, La inclusión de una carta de derechos en los estatutos de autonomía, *Revista Española de la Función Consultiva*, 4/2005, 181 (183).

<sup>886</sup> Art. 41 I EU-GRCharta: „Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Angelegenheiten von den Organen und Einrichtungen der Union unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden.“

<sup>887</sup> Art. 31 I EU-GRCharta: „Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen.“  
Art. 25 III EAC06: „Alle Arbeitnehmer haben das Recht, Aufgaben im Berufs- und Arbeitsleben zu Bedingungen durchzuführen, die die Gesundheit, Sicherheit und Würde der Person sicherstellen.“

<sup>888</sup> Art. 21 EU-GRCharta: „Diskriminierungen, insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, sind verboten.“

Art. 10 II CE verweist die spanische Verfassung für die Auslegung von Normen, die sich auf die von der spanischen Verfassung anerkannten Grundrechte und Grundfreiheiten beziehen, auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die von Spanien ratifizierten internationalen Verträge und Abkommen. Die Rechte der spanischen Verfassung werden somit durch Auslegung aktualisiert, wodurch für alle Spanier die gleichen Rechte und Pflichten gelten.

#### (4) **Zwischenergebnis**

Als Zwischenergebnis ist festzustellen, dass die spanische Verfassung, einfache Gesetze und die EU-GRCharta dem Reformgesetzgeber als Grundlage für die Statutrechte dienten. Bereits bestehende Rechte wurden ins EAC06 übernommen und dort für Katalonien konkretisiert und aktualisiert, ohne dass tatsächlich „neue“ Rechte geschaffen wurden. Damit wurden sie den Bedürfnissen und Werten Kataloniens angepasst.<sup>889</sup> In der Regel wurden dabei wörtliche Wiederholungen vermieden, da das Schutzniveau der Rechte dadurch nicht erhöht worden wäre.<sup>890</sup> Jedoch nicht bei allen Rechten war ihre deklaratorische Natur so klar erkennbar und ein Verstoß gegen Art. 149 I Nr. 1, 139 I CE denkbar. Daher soll auf diese Problematik im Folgenden näher eingegangen werden.

#### bbb) **Art. 21 II EAC06 als Beispiel eines Rechts mit anfänglich konstitutivem Charakter**

Als der Reformgesetzgeber in Art. 21 II EAC06 die grundsätzliche Laizität der Schulen festlegte<sup>891</sup>, könnte er rechtsbegründend gehandelt haben. Da es Teil der ausschließlichen Zuständigkeit des Staates ist, die „Bedingungen für Erwerb, Ausstellung und Bestätigung akademischer und beruflicher Titel zu regeln und grundsätzliche Normen für die Anwendung des Artikel 27 der Ver-

<sup>889</sup> *Expósito*, La regulación de los derechos en los nuevos estatutos de autonomía, REAF, 5/2007, 147 (189).

<sup>890</sup> Vgl. *Biglino Campos*, in: Ferres Comella u.a., Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, S. 39 (53).

<sup>891</sup> Art. 21 II EAC06: „Die Eltern haben in Übereinstimmung mit den in Artikel 37.4 dargelegten Prinzipien das erklärte Recht auf Religions- und Moralunterricht in den öffentlichen, laizistischen Schulen, der ihrer Überzeugung entspricht.“

fassung<sup>892</sup> aufzustellen, ist eine Überschreitung der autonomen Kompetenzen denkbar. Art. 16 III 1 CE bestimmt, dass es keine „Staatsreligion“ gibt. Das heißt, obwohl die spanische Verfassung nicht ausdrücklich von der Laizität der Schulen spricht, hat sie grundsätzlich einen konfessionsfreien Charakter. Dennoch werden die individuelle und kollektive Religionsfreiheit ( Art. 16 I CE) und das Recht auf religiöse Bildung anerkannt. Daher hat die öffentliche Gewalt gem. Art. 27 III CE „das Recht der Eltern auf eine religiöse und moralische Erziehung ihrer Kinder“, die mit der Überzeugung der Eltern übereinstimmt, zu gewährleisten. Somit stehen sich Art. 16 I CE, der die Möglichkeit der religiösen Ausbildung der Kinder, gestützt auf das Grundrecht der individuellen und kollektiven Glaubensfreiheit regelt, und Art. 16 III 1 CE, der besagt, dass es keine Staatsreligion gibt<sup>893</sup>, gegenüber.<sup>894</sup> Die Eltern haben bei Fragen der religiösen und moralischen Erziehung ihrer Kinder ein Wahlrecht.

Auf dieser Grundlage schuf der Reformgesetzgeber Art. 21 II EAC06, der zum einen die Laizität der öffentlichen Schulen festlegt, zum anderen den Eltern das Recht zugesteht, über die religiöse Erziehung ihrer Kinder zu bestimmen. Der Grundsatz der Laizität und eine religiöse Ausbildung der Kinder an Schulen sind grundsätzlich miteinander vereinbar. So kann eine Schule laizistisch ausgerichtet sein, aber dennoch, zur Wahrung des Grundrechts auf Glaubensfreiheit (Art. 16 I CE), eine religiöse Ausbildung der Kinder anbieten<sup>895</sup>, die von den Eltern entsprechend ihrer moralischen und religiösen Überzeugungen in Anspruch genommen werden kann. Art. 21 III EAC06 vereint Grundrechte und Leitprinzipien der spanischen Verfassung. Da das EAC06 die Ausbildung an

<sup>892</sup> Art. 149 I Nr. 30 CE.

<sup>893</sup> In diesem Zusammenhang bestätigte das Verfassungsgericht, dass es keine Staatsreligion gibt und es deshalb verboten ist, die religiösen Werte und Interessen als Bemessungsmaßstab für die Legitimität und Gerechtigkeit der Normen heranzuziehen. STC 24/1982 (13. Mai 1982), FJ 5: „El artículo 16.3 de la Constitución proclama que ‘ninguna confesión tendrá carácter estatal’ e impide por ende, [...] que los valores e intereses religiosos se erijan en parámetros para medir la legitimidad o justicia de las normas.“

<sup>894</sup> Allerdings betont Art. 16 III 2 CE das besondere Verhältnis des Staates zur Katholischen Kirche, mit der er eine kooperative Beziehung führt.

<sup>895</sup> So auch Carrillo, der die laizistische öffentliche Bildung nicht für unvereinbar mit der religiösen Ausbildung der Schüler hält, solange die öffentliche Gewalt sicherstellt, dass die Kinder auf Wunsch der Eltern in den öffentlichen Schulen eine religiöse Erziehung bekommen können. Carrillo, in: Ferres Comella u.a., Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, S. 63 (81).

den Schulen für nicht religiös erklärt, übernahm das Statut den Gedanken aus Art. 16 III 1 CE. Dennoch obliegt es der öffentlichen Gewalt, die religiösen Anschauungen der spanischen Gesellschaft zu berücksichtigen (Art. 16 III 2 CE). Davon umfasst ist auch das Recht der Eltern, auf eine religiöse und moralische Erziehung ihrer Kinder entsprechend ihren Überzeugungen (Art. 27 III CE).

In der Endfassung des EAC06 gesteht Art. 21 II EAC06 den Eltern genau dieses Recht zu. Beinahe wörtlich folgte das EAC06 der spanischen Verfassung. Der Hinweis auf „laizistisch“ bedeutet nach Ansicht des Verfassungsgerichts nur, dass die öffentliche Bildung aus institutioneller Sicht nicht mit den religiösen Konfessionen verbunden ist, die Eltern aber dennoch die religiöse Ausbildung ihrer Kinder bestimmen können.<sup>896</sup> Sollten dennoch Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit bestehen, werden diese durch den Verweis des Art. 21 II EAC06 auf Art. 37 IV EAC06 ausgeräumt, wonach Art. 21 II EAC06 nicht zu einer Veränderung der Zuständigkeitsverteilung, zur Schaffung neuer oder der Abänderung bestehender Kompetenztitel führt. Zudem ist jede über die Grundrechte hinausgehende Auslegung ausgeschlossen.<sup>897</sup> Daher hat Art. 21 II EAC06 lediglich deklaratorischen Charakter. Durch den Verweis auf Art. 37 IV EAC06 brachte der Reformgesetzgeber zum Ausdruck, dass er sich der begrenzten autonomen Kompetenzen bewusst ist. Art. 21 II EAC06 ist mit der spanischen Verfassung vereinbar.

#### 4. Fazit

Der autonome Gesetzgeber nutzte die Reform des katalanischen Autonomiestatuts, um einen Rechtekatalog aufzunehmen. Aus rechtlicher Sicht handelt es sich bei den Statutrechten nicht um Grundrechte. Da nur die katalanische öffentliche Gewalt gebunden ist und die Rechte nur vor ordentlichen Gerichten geltend gemacht werden können, ist das Schutzniveau der Statutrechte gegenüber Grundrechten erheblich reduziert. Zudem fehlt ihnen der Charakter eines Abwehrrechts, da sie teilweise von einer späteren Ausgestaltung durch den einfachen Gesetzgeber abhängig sind. Die Rechte wirken mehr wie Prinzipien. Das

<sup>896</sup> STC 30/2010 (28. Juni 2010), FJ 20.

<sup>897</sup> Vgl. STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 20.

Statut ist generell die geeignete Norm, um Rechte zu verankern. Da kein Vorbehalt zu Gunsten der spanischen Verfassung oder des staatlichen Gesetzgebers besteht, können Rechte in das Statut als institutionelle Grundnorm einer Autonomen Gemeinschaft integriert werden. Die Rechte sind Ausdruck der politischen Autonomie. Auch aus inhaltlicher Sicht ist gegen die Statutrechte nichts einzuwenden. Insbesondere beeinträchtigen sie die Gleichheit der Rechte aller Spanier im gesamten Staatsgebiet (Art. 139 I CE) nicht. Bei Zweifeln über die Verfassungsmäßigkeit der Rechte ist auf Art. 37 IV CE hinzuweisen. Damit sind die im EAC06 enthaltenen Rechte mit der spanischen Verfassung vereinbar.<sup>898</sup>

## **IV. Verfassungsrechtliche Bedenken im institutionellen Bereich**

### **1. Der Garantierat und sein Verhältnis zum katalanischen Parlament und dem Verfassungsgericht**

Der Garantierat ersetzt den *Consell Consultiu* und führt ihn mit erweiterten Kompetenzen fort. Aus verfassungsrechtlicher Sicht bedenklich ist die Umwandlung des Rates von einem rein beratenden Organ zu einer Institution, die den legislativen Willen des Parlaments bzw. das gesetzgeberische Handeln beschränken kann. Seine Stellungnahmen während des Gesetzgebungsprozesses könnten den Garantierat zu einem zweiten, neben dem Parlament bestehenden Gesetzgeber ohne demokratische Legitimation machen. Durch die bindenden Gutachten zu Gesetzesentwürfen der Regierung oder aus der Mitte des Parlaments, die die im EAC06 anerkannten Rechte entfalten oder betreffen, könnte zudem die ausschließliche Kompetenz des Verfassungsgerichts, Gesetze auf ihre Vereinbarkeit mit der spanischen Verfassung zu prüfen, beeinträchtigt werden.

---

<sup>898</sup> Zur Verfassungsmäßigkeit der Rechte im sprachlichen Bereich siehe Punkt D.II.



**a) Der Garantierat als Gesetzgebungsorgan  
ohne demokratische Legitimation**

Die Autonomen Gemeinschaften sind dazu befugt, ihre eigenen Institutionen zu benennen und zu organisieren, Art. 147 II lit. c CE. Daher war Katalonien bereits 1979 berechtigt, den CC zu schaffen, der durch das EAC06 neu organisiert und umbenannt wurde. Auf Antrag von zwei Fraktionen, einem Zehntel der Abgeordneten, der Regierung (Art. 23 LCGE) oder des Ombudsmannes (Art. 78 III EAC06) nimmt der Garantierat zu konkreten Gesetzesvorhaben Stellung. Seine Prüfungscompetenz ist auf die Normen des Gesetzesentwurfs beschränkt, deren Vereinbarkeit mit dem Statut durch die Antragsteller in Zweifel gezogen wurde.<sup>899</sup> Handelt es sich dabei um Gutachten im Sinne des Art. 76 II EAC06, die keine Bindungswirkung entfalten, steht es dem Parlament frei, die Gutachten im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses zu berücksichtigen. Diese Gutachten wirken sich nur dann auf den endgültigen Gesetzestext aus, wenn sie vom Parlament beachtet wurden.<sup>900</sup>

Durch die Einführung der verbindlichen Gutachten (Art. 76 IV EAC06) kann das Parlament die Stellungnahmen des Garantierates nicht mehr ignorieren. Das Parlament kann den Gesetzgebungsprozess nicht fortsetzen, ohne die Normen, die als mit dem Statut für unvereinbar erklärt wurden, zu ändern oder zu streichen. Dadurch könnte der Garantierat die Rolle eines zweiten Gesetzgebers annehmen, da er mit seiner Stellungnahme die bisherige Gesetzesformulierung untersagt, wodurch das Parlament zu Änderungen gezwungen wird. Problematisch dabei ist, dass der Garantierat nicht demokratisch legitimiert ist. Er setzt sich aus sachlich kompetenten und fachlich anerkannten Juristen zusammen, die teils von der Regierung, teils vom Parlament vorgeschlagen und vom Präsidenten der Generalidad ernannt werden (Art. 77 I EAC06). Das Parlament, das alle vier Jahre vom Volk gewählt wird (Art. 56 I EAC06), drückt durch seine Gesetze dessen politischen Willen aus.

<sup>899</sup> Umkehrschluss aus Art. 18 I LCGE.

<sup>900</sup> In STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 32 bestätigt das Verfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit von Art. 76 II EAC06. Der Garantierat übernehme lediglich den beratenden Charakter des bisherigen CC, was sich nicht in negativer Weise auf die Ausübung der Verfassungsgerichtsbarkeit auswirke.

Das Verfassungsgericht sieht darin einen Verstoß gegen das Recht auf politische Beteiligung gem. Art. 23 CE, da durch die Bindungswirkung die Kompetenzen des Parlaments unzulässig beschränkt werden.<sup>901</sup> Da die Gutachten des Garantierates jedoch nur auf rechtliche Argumente gestützt werden können, sind sie gerade nicht Ausdruck eines politischen Willens, der einer demokratischen Legitimation bedarf. Die politischen Inhalte der Gesetze hängen ausschließlich vom Willen des Parlaments ab.<sup>902</sup> Die fehlende demokratische Legitimation des Garantierates ist eher ein Hinweis darauf, dass er kein zweiter Gesetzgeber sein sollte.

Zudem kann der Garantierat nur auf Antrag und nicht von Amts wegen tätig werden. Die Legislativorgane entscheiden folglich selbst, ob sie ihn am Gesetzgebungsprozess beteiligen und ob sie sich im Falle des Art. 76 IV EAC06 einem bindenden Gutachten aussetzen wollen. Wird der Garantierat beteiligt, ist er grundsätzlich an die angegriffenen Normen gebunden.<sup>903</sup> Er stellt in seinem Gutachten entweder fest, dass die begutachteten Vorschriften mit dem Statut vereinbar sind oder mit diesem im Widerspruch stehen. Er ist nicht dazu befugt, eigenständige Alternativvorschläge zu formulieren<sup>904</sup>, da er dadurch aufgrund der Bindungswirkung der Gutachten die Rolle eines Gesetzgebers übernehme, was mangels demokratischer Legitimation mit der spanischen Verfassung unvereinbar ist. Dass die Bindungswirkung auf legislative Vorhaben beschränkt ist, die die Statutrechte „entfalten“ oder „betreffen“ (Art. 76 IV EAC06), legt ferner den Schluss nahe, dass es dem Reformgesetzgeber mehr um eine Institution zum Schutz der Rechte als die Schaffung eines zweiten Gesetzgebers neben dem Parlament ging.

Deshalb und zwecks der ausschließlich rechtlichen Natur der Gutachten des Garantierates ist dieser kein zweites Gesetzgebungsorgan.<sup>905</sup> Die Gesetz-

---

<sup>901</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 32.

<sup>902</sup> Vgl. *Vintró Castells*, La incidència dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries en l'exercici de la funció legislativa del Parlament, *Activitat parlamentària*, 18/2009, 26 (41).

<sup>903</sup> Art. 19 I LCGE.

<sup>904</sup> Art. 18 II 3 LCGE: „Los dictámenes del Consejo no pueden proponer en ningún caso redacciones alternativas de dichos preceptos o partes de precepto.“

<sup>905</sup> Eine andere Ansicht vertritt Tornos Mas, der den Garantierat als quasi-legislatives Organ bezeichnet, da er sich, wenn auch negativ, in das Gesetzgebungsverfahren einschaltet und dadurch den Inhalt der Gesetze mitbestimmt. *Tornos Mas*, El papel de los consejos

gebungsbefugnis des autonomen Parlaments<sup>906</sup> wird nicht in Frage gestellt und entgegen der Ansicht des Verfassungsgerichts schränkt Art. 76 IV EAC06 die parlamentarische Freiheit nicht ein.

**b) Angriff auf das Verwerfungsmonopol  
des Verfassungsgerichts**

Das Verfassungsgericht ist gem. Art. 161 I lit. a CE ausschließlich zuständig, Gesetze auf ihre Vereinbarkeit mit der spanischen Verfassung zu überprüfen. Dieses Monopol könnte durch die Prüfungskompetenz des Garantierates beeinträchtigt werden. Obwohl der Garantierat nicht mehr nur beratend tätig ist, stehen seine Gutachten weder in materieller noch zeitlicher Hinsicht in Konkurrenz zu den Urteilen des Verfassungsgerichts. Da der Garantierat nur Gesetzesentwürfe und Gesetzesdekretentwürfe prüfen kann und an die Anträge der Parteien gebunden ist, bleibt das Verfassungsgericht das einzige Organ, das in Kraft getretene autonome Gesetze auf ihre Vereinbarkeit mit der spanischen Verfassung prüft. Daher kommt es zu keiner Überschneidung im materiellen Bereich.

Anderer Auffassung ist das Verfassungsgericht, das sein Verwerfungsmonopol bereits dann als verletzt sieht, wenn der Garantierat ein bindendes Gutachten nach Abschluss des legislativen Verfahrens, aber vor Inkrafttreten des Gesetzes erstellt.<sup>907</sup> Dagegen spricht jedoch der Wortlaut von Art. 76 EAC06, der immer ausdrücklich von Gesetzesentwürfen spricht. Der Garantierat und das Verfassungsgericht werden somit zu unterschiedlichen Zeiten tätig. Der Rat verfasst sein Gutachten während des Gesetzgebungsprozesses, d.h. die Prüfung des Gesetzesentwurfs findet bereits vor dessen Verabschiedung im Parlament statt. Das Verfassungsgericht wird hingegen erst nach dem Inkrafttreten des Gesetzes tätig. Art. 161 I lit. a CE spricht von Normenkontrollklagen gegen „Gesetze und Rechtsnormen mit Gesetzesrang“. Der Handlungszeitraum des Garantierates ist dem des Verfassungsgerichts vorgelagert. Die von der spanischen Verfassung vorgesehene Kontrolle in Kraft getretener Gesetze durch das Verfassungsgericht

---

consultivos en la tramitación y aprobación de las normas con fuerza de ley, *Revista Española de la Función Consultiva*, 4/2005, 105 (126).

<sup>906</sup> Art. 152 I 1 CE.

<sup>907</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 32.

wird durch die Gutachten des Garantierates während des Gesetzgebungsprozesses nicht berührt. Daher kommt den Gutachten trotz der Bindungswirkung kein rechtsprechender Charakter zu.<sup>908</sup>

Das Verfassungsgericht verliert seine ausschließliche Kompetenz zur Prüfung in Kraft getretener Gesetze auch nicht dadurch, dass der Garantierat durch die bindenden Gutachten die ursprüngliche Gesetzesfassung der Überprüfung durch das Verfassungsgericht entzieht. Kommt der Garantierat zu dem Ergebnis, dass eine oder mehrere Vorschriften eines Gesetzesentwurfes, die unmittelbar die Statutrechte betreffen, nicht mit dem Statut vereinbar sind, muss das Parlament die jeweiligen Regelungen streichen oder modifizieren.<sup>909</sup> Dadurch wird exakt diese Norm der Entscheidungskompetenz des Verfassungsgerichts entzogen, da bei Inkrafttreten des Gesetzes nur noch die modifizierte Fassung existiert. Ein solches Verständnis überschreitet jedoch die Entscheidungsbefugnisse des Verfassungsgerichts, da somit ein Verstoß gegen die Kompetenzen des Gerichts bereits vorläge, wenn der Gesetzgeber selbst den Entwurf im Rahmen eines gewöhnlichen Gesetzgebungsverfahrens mehrmals umgestaltet. Die ursprüngliche Normfassung bleibt dem Verfassungsgericht somit immer vorenthalten. Daher würden auch die Legislativorgane die Rolle des Verfassungsgerichts in Frage stellen. Das Verfassungsgericht hat diese Problematik erkannt und stellte fest, dass es sinnlos ist, darüber zu spekulieren, ob eine Norm oder ein Teil einer Norm, der während des Gesetzgebungsprozesses aus irgendwelchen Gründen wieder aus dem Gesetz herausgenommen wurde, vom Verfassungsgericht für verfassungsgemäß erklärt worden wäre, wenn das Gesetz in dieser unveränderten Fassung in Kraft getreten wäre.<sup>910</sup> Die Kontrolle des Verfassungsgerichts bezieht sich nur auf bereits in Kraft getretene Gesetze.<sup>911</sup>

---

<sup>908</sup> *Tornos Mas*, El papel de los consejos consultivos en la tramitación y aprobación de las normas con fuerza de ley, *Revista Española de la Función Consultiva*, 4/2005, 105 (126); *Vintró Castells*, La incidència dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries en l'exercici de la funció legislativa del Parlament, *Activitat parlamentària*, 18/2009, 26 (41).

<sup>909</sup> Art. 18 III LCGE.

<sup>910</sup> Dazu unter anderem STC 329/2005 (15. Dezember 2005), FJ 2: „Por ello carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento [...] de modo total, sin ultraactividad.“

<sup>911</sup> Jover Presa spricht von „sanktionierender“ Kontrolle (control-sanción) des Verfassungsgerichts im Unterschied zur „präventiven“ Kontrolle (control-prevención) des Garantie-

c) **Die Reichweite der Bindungswirkung  
der Gutachten des Garantierates**

Aus verfassungsrechtlicher Sicht problematisch wäre es, wenn die Bindungswirkung der Gutachten des Garantierates auch für das Verfassungsgericht gelten würde, da das Gericht in diesem Fall keine Entscheidungen treffen könnte, die diesen widersprächen. Zu unterscheiden sind verschiedene Arten der Bindung.<sup>912</sup> Wären die Gutachten absolut verbindlich, müssten sich alle Institutionen, mitunter auch das Verfassungsgericht, daran orientieren. Nur teilweise verbindliche Stellungnahmen verpflichten das Parlament, wenn das konkrete Gesetzgebungsverfahren fortgeführt werden soll. Bei Semiverbindlichkeit der Gutachten ist nur das Organ, das das Gutachten beantragt hat, daran gebunden, hierarchisch höher stehende Organe und Institutionen bleiben jedoch unbeeinflusst.<sup>913</sup>

Die Stellungnahmen des Garantierates entfalten eine teilweise Bindungswirkung. Art. 18 III LCGE schreibt die Verbindlichkeit der Gutachten lediglich für den weiteren Gesetzgebungsprozess vor. Der Gesetzgebungsprozess kann nicht fortgesetzt werden, ohne dass die für statutowidrig erklärten Normen gestrichen oder modifiziert wurden. Eine über das Gesetzgebungsverfahren hinausgehende Bindungswirkung lässt sich aus dem Gesetz nicht ableiten. Somit ist nur das katalanische Parlament an die Gutachten gebunden, wenn es das Gesetzgebungsverfahren mit dem jeweiligen Gesetzesentwurf fortführen möchte.<sup>914</sup> Das Verfassungsgericht unterliegt dieser Bindungswirkung nicht. Daher kann es völlig frei über autonome Gesetze urteilen und sie gegebenenfalls als verfassungswidrig verwerfen, selbst wenn der Garantierat den Gesetzesentwurf

---

rates. *Jover Presa*, Función consultiva y función de control: la posición institucional del Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalitat de Catalunya, *Revista Española de la Función Consultiva*, 7/2007, 77 (85).

<sup>912</sup> Zu den verschiedenen Formen der Bindungswirkung: *Jover Presa*, Función consultiva y función de control: la posición institucional del Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalitat de Catalunya, *Revista Española de la Función Consultiva*, 7/2007, 77 (86).

<sup>913</sup> *Jover Presa*, Función consultiva y función de control: la posición institucional del Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalitat de Catalunya, *Revista Española de la Función Consultiva*, 7/2007, 77 (86).

<sup>914</sup> Vgl. *Jover Presa*, Función consultiva y función de control: la posición institucional del Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalitat de Catalunya, *Revista Española de la Función Consultiva*, 7/2007, 77 (87).

als verfassungsgemäß eingestuft hat.<sup>915</sup>

Wie die Generalidad mit einer Entscheidung des Verfassungsgerichts umgehen wird, die ein autonomes Gesetz für verfassungswidrig erklärt, obwohl es der Garantierat als verfassungskonform eingestuft hat, ist noch offen. Die Klärung dieser Frage ist vor allem von politischer Bedeutung. Aber auch der umgekehrte Fall ist denkbar. So könnte der Garantierat einen Gesetzesentwurf für verfassungswidrig erklären, während das Verfassungsgericht das Gesetz absegnet.<sup>916</sup> Dieser Fall ist vor allem von Bedeutung, wenn die Gutachten nicht verbindlich sind, da dann das Parlament das Gesetzgebungsverfahren fortsetzen kann, ohne auf die Rügen des Garantierates hinsichtlich eventuell verfassungswidriger Vorschriften einzugehen. Wie solche Fälle in Zukunft zu lösen sind, muss sich zeigen.

Auch bei einem direkten Vergleich der beiden Institutionen kann die Sorge der Kritiker, bei dem Garantierat handle es sich um ein autonomes Verfassungsgericht<sup>917</sup>, nicht überzeugen. Das Gericht ist als Verfassungsorgan des Staates mit rechtsprechender Natur das höchste Auslegungsorgan der spanischen Verfassung. Es entscheidet über die von den dazu berechtigten Parteien vorgebrachten Rechtsstreitigkeiten durch allgemein verbindliche (*inter omnes*) Urteile<sup>918</sup>. Prüft das Gericht die Verfassungsmäßigkeit bestimmter Normen, kann es die Regelungen gegebenenfalls für verfassungswidrig und damit nichtig erklären. Die Aufgaben des Garantierates umfassen hingegen nicht die Lösung eines Konfliktes, da es bereits an Streitparteien fehlt. Darüber hinaus spricht der Rat keine Urteile, sondern erstellt Gutachten zu bestimmten Fragen, die ihm vorgelegt werden. Dabei legt er zwar wie das Verfassungsgericht die spanische Verfassung aus. Bei der Auslegung orientiert sich der Garantierat jedoch an der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, d.h. an der vom Verfassungsgericht

---

<sup>915</sup> *Tornos Mas*, El papel de los consejos consultivos en la tramitación y aprobación de las normas con fuerza de ley, *Revista Española de la Función Consultiva*, 4/2005, 105 (125, 133).

<sup>916</sup> Allerdings bezieht sich in diesen Fällen die Prüfung nicht auf die gleiche Norm, da der Garantierat sein Gutachten auf den ursprünglichen Gesetzesentwurf stützt, wohingegen das Verfassungsgericht auf der Grundlage des inzwischen vom katalanischen Parlament geänderten und verabschiedeten Gesetzes entscheidet.

<sup>917</sup> Normenkontrollklage der PP, siehe Fn. 72.

<sup>918</sup> Art. 164 I 3 CE.

vorgenommenen Auslegung der spanischen Verfassung.<sup>919</sup> Somit ist die Verfassungsauslegung des Garantierates der des Verfassungsgerichts nachgelagert. Nur das Parlament ist an seine Stellungnahmen gebunden, möchte es das Gesetzgebungsverfahren mit dem konkreten Gesetzesentwurf fortführen. Die rechtsprechende Gewalt entscheidet unbeeinflusst von den Gutachten. Der Garantierat ist somit kein autonomes Verfassungsgericht.

#### d) Ergebnis

Trotz des gestärkten Aufgabenbereichs des Garantierates sind seine Möglichkeiten eingeschränkt, bindende Gutachten zu erstellen. Da der Rat nur auf Antrag und in begrenztem Umfang tätig werden kann, wird die Rolle des autonomen Parlaments als gesetzgebendes Organ nicht in Frage gestellt und Art. 23 CE nicht verletzt. Das Verfassungsgericht verfügt weiterhin über die ausschließliche Kompetenz zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und Rechtsnormen mit Gesetzesrang, da sich der Garantierat in einer anderen zeitlichen Dimension mit dieser Frage auseinandersetzt. Das Verfassungsgericht ist nicht an seine Gutachten gebunden. Der Garantierat behält seine grundsätzliche Natur als Beratungsorgan, da die meisten Gutachten fakultativ und unverbindlich sind. Die verfassungsrechtlichen Bedenken im Bereich des *Consejo de Garantías Estatutarias* lassen sich ausräumen.

## 2. Der Ombudsmann von Katalonien und sein Verhältnis zum nationalen Ombudsmann

Der autonome Ombudsmann ist eine dem staatlichen Ombudsmann vergleichbare Institution. Die Generalidad verfügt aufgrund ihrer Befugnis, die Selbstverwaltungsinstitutionen zu organisieren, über die ausschließliche Zuständigkeit (Art. 148 I Nr. 1 CE), die Institution des Ombudsmannes zu schaffen.<sup>920</sup> Zwar sieht die spanische Verfassung die Schaffung regionaler Ombudsmänner nicht

<sup>919</sup> Ausführlich textitJover Presa, *Función consultiva y función de control: la posición institucional del Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalitat de Catalunya*, *Revista Española de la Función Consultiva*, 7/2007, 77 (88-92).

<sup>920</sup> Vgl. *Ridao*, *Curs de dret públic de Catalunya*, S. 220.

ausdrücklich vor, sie ist jedoch Konsequenz der Konstituierung der Autonomen Gemeinschaften und der damit einhergehenden Übertragung von Kompetenzen auf die Autonomen Gemeinschaften. Dennoch zweifelten insbesondere die Parlamentsabgeordneten der PP-Fraktion und der staatliche Ombudsmann die verfassungsrechtliche Vereinbarkeit der Regelungen des EAC06 an. In der Normenkontrollklage wurde insbesondere Art. 78 I 2 EAC06 kritisiert, der das Verhältnis zwischen staatlichem und regionalem Ombudsmann regelt.<sup>921</sup> Gem. Art. 78 I 2 EAC06 ist „ausschließlich“ der katalanische Ombudsmann zur Überprüfung des Verwaltungshandelns der Generalidad und der mit ihr verbundenen oder von ihr abhängigen öffentlichen oder privaten Organe befugt.<sup>922</sup> Dadurch werde der staatliche Ombudsmann vollständig aus dem Gebiet der Autonomen Gemeinschaft verdrängt, seine Prüfungsbefugnisse beseitigt.<sup>923</sup> Dagegen kann angeführt werden, dass das EAC06 nur die Prüfung des Verwaltungshandelns der Generalidad dem autonomen Ombudsmann zuweist. Der Volksanwalt des Staates bleibt für die Kontrolle des Handelns der Staatsverwaltung in Katalonien zuständig; Eine vollständige Verdrängung desselben aus dem autonomen Gebiet findet nicht statt.

Die spanische Verfassung befasst sich nicht mit dem Verhältnis des regionalen zum staatlichen Ombudsmann und umgekehrt. Art. 54 Satz 1 CE beschränkt die Kompetenz des staatlichen Ombudsmannes auf den Schutz der in Titel I CE enthaltenen Rechte. Um die Rechte schützen zu können, befugt Art. 54 Satz 2 CE den staatlichen Ombudsmann dazu, das Verwaltungshandeln zu überwachen. Die spanische Verfassung verzichtet auf eine Präzisierung des Begriffs „Verwaltung“. Demzufolge sind verschiedene Auslegungen denkbar. Zum einen könnte es sich um einen umfassenden Verwaltungsbegriff handeln, der jedes Handeln der Verwaltung einschließt, unabhängig davon, ob es durch autonome oder staatliche Behörden durchgeführt wird. Sowohl die Tätigkeit der

---

<sup>921</sup> Normenkontrollklage der PP, B Nr. 3, siehe Fn. 72.

<sup>922</sup> In der offiziellen deutschen Übersetzung des EAC06 tritt diese Problematik nicht deutlich hervor. Der Wortlaut des Art. 78 I 2 EAC06, „ausschließlich zu diesem Zweck überprüft [der Ombudsmann] die Handlungen der Verwaltung“, vermittelt vielmehr den Eindruck, als bezöge sich „ausschließlich“ nur auf den Zweck Schutz der Rechte. In der Version des EAC06 auf kastilisch wird der Ombudsmann hingegen „con carácter exclusivo“ tätig, worüber sich der Streit entwickelte.

<sup>923</sup> Normenkontrollklage der PP, B Nr. 3, siehe Fn. 72.



staatlichen als auch der autonomen Verwaltung wäre demnach der Überprüfung durch den staatlichen Ombudsmann zugänglich und dadurch ein ausreichender Schutz gewährleistet. Zum anderen ist ein enges Verständnis des Verwaltungsbegriffs denkbar. Die in der spanischen Verfassung geregelte Verwaltung könnte sich auf das Verwaltungshandeln des Staates beschränken. Bei dieser Auslegung wäre die Prüfungsbefugnis des staatlichen Volksanwalts auf die staatlichen Verwaltungshandlungen begrenzt und somit Spielraum für die Prüfung autonomen Verwaltungshandelns durch einen regionalen Ombudsmann.

Das Verfassungsgericht favorisierte in seinem Urteil einen weiten Verwaltungsbegriff, da die in Art. 53, 54 CE genannten Garantien für alle öffentlichen Gewalten ohne Ausnahmen gelten und diese binden. Demnach beschränke sich die Reichweite der Überwachungsbefugnisse des staatlichen Ombudsmannes nicht auf die staatliche Verwaltung, sondern beziehe sich auf jede öffentliche Verwaltung, um einen vollständigen Schutz der verfassungsrechtlichen Rechte zu gewährleisten. „Verwaltung“ in Art. 54 CE bezeichne nicht allein die Staatsverwaltung, sondern beziehe sich auf die Verwaltung im Allgemeinen. Daher verletze die „ausschließliche“ Prüfungsbefugnis des autonomen Ombudsmannes Art. 54 Satz 2 CE.<sup>924</sup>

Für den engen Verwaltungsbegriff spricht der Wortlaut des Art. 54 Satz 2 CE, der von der „Tätigkeit der Verwaltung“, d.h. von Verwaltung im Singular spricht, womit nur eine Verwaltung, nämlich die des Staates, gemeint ist.<sup>925</sup> Zudem ist zu Gunsten dieser Auslegung anzuführen, dass Art. 54 Satz 1 CE nur den Schutz der Rechte des Titel I CE vorsieht und weder Art. 54 CE noch ein anderer Artikel der spanischen Verfassung eine dem staatlichen Ombudsmann vergleichbare Institution auf regionaler Ebene verankert.<sup>926</sup> Nicht in Titel I CE aufgeführte

<sup>924</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 33.

<sup>925</sup> Vgl. *Ridao*, *Curs de dret públic de Catalunya*, S. 220.

<sup>926</sup> Anders als der Verfassungsgeber hielt der Organgesetzgeber dem staatlichen Ombudsmann vergleichbare autonome Institutionen für möglich, Art. 12 II Organgesetz 3/1981 (06. April 1981) del Defensor del Pueblo (im Folgenden: „Organgesetz 3/1981“) geändert durch Organgesetz 2/1992 (05. März 1992). Art. 12 I Organgesetz 3/1981 ermächtigt den staatlichen Volksanwalt auf Antrag oder von Amts wegen das Verwaltungshandeln der Autonomen Gemeinschaften zu überprüfen und geht somit zumindest von einer geteilten, in keinem Fall jedoch von einer ausschließlichen Zuständigkeit des katalanischen Volksanwalts aus. *Ruiz-Rico Ruiz*, *Los defensores del pueblo autonómicos tras la reforma de los estatutos de autonomía*, REAF, 6/2008, 365 (371). Art. 78 I 2 EAC06 widerspricht

Rechte fallen aus dem Schutzbereich. Das war bisher unproblematisch, da das EAC79 keine eigenen Rechte enthielt, sondern lediglich auf die in der spanischen Verfassung geregelten Rechte verwies (Art. 8 I EAC79). Titel I EAC06 stellt jedoch einen eigenen Rechkatalog auf. Zwar leiten sich die Statutrechte im Großen und Ganzen von den Rechten der spanischen Verfassung ab, gleichzeitig werden diese jedoch ergänzt, präzisiert und aktualisiert.<sup>927</sup> Das für den autonomen Rechkatalog bestehende Schutzbedürfnis wird durch den staatlichen Ombudsmann, der auf den Schutz der in Titel I CE aufgeführten Rechte beschränkt ist, nicht erfüllt. Mit Art. 78 I 1 EAC06 werden somit die verfassungsrechtlichen Vorgaben für den autonomen Bereich ergänzt, indem dem katalanischen Ombudsmann die Kompetenz zum Schutz der im Autonomiestatut und der spanischen Verfassung enthaltenen Rechte zugewiesen wird. Aufgrund eines engeren Verhältnisses des katalanischen Ombudsmannes zu den katalanischen Bürgern kann ein besserer Schutz der im EAC06 enthaltenen Rechte gewährleistet werden. Das Statut ist zudem als institutionelle Grundnorm der Autonomen Gemeinschaft die geeignete Norm eine solche Konkretisierung für den autonomen Bereich vorzunehmen.

Für das Verständnis von einem weiten Verwaltungsbegriff sprechen der Wortlaut und die Intention des Art. 53 I 1 CE. Art. 53 I 1 CE bindet die „öffentliche Gewalt“ an die in Titel I Kapitel 2 CE anerkannten Rechte und Freiheiten. Da es sich bei diesen Rechten um die Grundrechte handelt, ist davon auszugehen, dass ein möglichst umfassender Schutz der Rechte und somit eine weitreichende Bindung der öffentlichen Gewalt vom Verfassungsgeber gewollt war. Demzufolge erstreckt sich die Bindungswirkung sowohl auf die nationalen als auch regionalen öffentlichen Gewalten. Daher ist dem vom Verfassungsgericht vertretenen weiten Verwaltungsbegriff zuzustimmen. Durch die weite Auslegung wird ein umfassender Schutz aller Rechte gewährleistet. Die ausschließliche Prüfung autonomen Verwaltungshandelns durch den katalanischen Ombudsmann ist nicht mit der spanischen Verfassung vereinbar. Da der autonome neben dem staatlichen Om-

---

somit Art. 12 I Organgesetz 3/1981. Das Organgesetz kann jedoch nicht als Prüfungsmaßstab für die Verfassungsmäßigkeit des Statuts herangezogen werden. *Ridao*, *Curs de dret públic de Catalunya*, S. 220.

<sup>927</sup> *Ruiz-Rico Ruiz*, *Los defensores del pueblo autonómicos tras la reforma de los estatutos de autonomía*, REAF, 6/2008, 365 (370).

budsmann existiert, ist von einer geteilten Zuständigkeit der Institutionen im Gebiet einer Autonomen Gemeinschaft auszugehen. Art. 78 II EAC06 regelt in Übereinstimmung mit Art. 12 II Organgesetz 3/1981 die Zusammenarbeit des staatlichen mit dem autonomen Ombudsmann.

### **3. Fazit**

Die Stärkung der katalanischen Identität und der autonomen Selbstverwaltung zeigt sich auch im institutionellen Bereich. Bei dem Garantierat und dem Ombudsmann handelt es sich um zwei Institutionen, die für den Schutz der neu ins Statut aufgenommenen Rechte zuständig sind. Trotz Erweiterung der Kompetenzen und Einführung teilweise bindender Gutachten ist der Garantierat kein zweiter Gesetzgeber, sondern lediglich eine Kontrollinstanz zum Schutz der Statutrechte auf autonomen Gebiet. Die Normverwerfungskompetenz des Verfassungsgerichts wird dadurch nicht beeinträchtigt, da der Garantierat auf die Begutachtung von Gesetzesentwürfen beschränkt ist. Zudem bleibt allein das Verfassungsgericht befugt, die spanische Verfassung auszulegen. Der Garantierat orientiert sich als hierarchisch niedriger stehende Institution an der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung. Eine ausschließliche Prüfungskompetenz des autonomen Ombudsmannes in Katalonien ist nicht möglich. Da die spanische Verfassung einen staatlichen Ombudsmann vorsieht, der zum Schutz der Rechte ebenfalls das Handeln der Verwaltung prüft, ist von einer zumindest geteilten Zuständigkeit der beiden Organe auszugehen. Das EAC06 ist diesbezüglich mit der spanischen Verfassung nicht vereinbar.

## V. Verfassungsrechtliche Akzeptanz der neuen richterlichen Gewalt

### 1. Normative Grundlagen der Neuordnung des Justizwesens im Autonomiestatut

Die rechtsprechende Gewalt wird durch Vorschriften der spanischen Verfassung, der Organgesetze (LOPJ, EOMF) und Regelungen der Statuten, hier dem EAC06, geprägt. Das Verhältnis der Normen untereinander beeinflusst, inwieweit das Statut eine Regelung treffen kann, die von den bestehenden Organgesetzen abweicht.

Als Teil des *bloque de la constitucionalidad* ist das Statut zwar der spanischen Verfassung untergeordnet, steht aber über den übrigen staatlichen und autonomen Normen.<sup>928</sup> Daher kann die verfassungsrechtliche Gültigkeit einer Statutvorschrift nur anhand der spanischen Verfassung<sup>929</sup> und nicht anhand organgesetzlicher Normen geprüft werden. Gleichzeitig ist eine Norm, unabhängig davon, ob sie staatlicher oder autonomer Natur ist, nicht mit der spanischen Verfassung vereinbar, wenn sie dem Statut widerspricht.<sup>930</sup> Dies würde bedeuten, dass das EAC06 über den Organgesetzen der rechtsprechenden Gewalt steht.

In der Praxis wurde dem LOPJ, das ebenfalls Teil des *bloque de la constitucionalidad* ist, durch Auslegung eine Vorrangstellung gegenüber den Statuten eingeräumt.<sup>931</sup> Diese Auslegung könnte zum einen auf dem verfassungsrechtlichen Prinzip der Einheit der Gerichtsbarkeit (Art. 117 V CE) beruhen. Die Einheit der Gerichtsbarkeit wäre gefährdet, wenn jede Autonome Gemeinschaft eigenständig die rechtsprechende Gewalt regeln könnte, da 17 verschiedene Regelungen eine vernünftige Abwicklung ausgeschlossen erscheinen lassen. Zum anderen könnte sich diese Auslegung aus den selbstbeschränkenden Regelun-

---

<sup>928</sup> Ausführlich zum Verhältnis Statut-spanische Verfassung siehe Punkt C.I. und C.II.

<sup>929</sup> STC 99/1986 (11. Juli 1986), FJ 4.

<sup>930</sup> *Xiol Ríos*, in: Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, *Autonomia i Justícia a Catalunya*, S. 45 (46).

<sup>931</sup> *Xiol Ríos*, in: Generalitat de Catalunya, *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, S. 231 (232).

gen des EAC79 ableiten<sup>932</sup>. Darüber hinaus haben die Statutgeber, wenn sie die Voraussetzungen und Bedingungen für die Beteiligung an der Regelung der territorialen Gerichtsorganisation festlegen, „in Übereinstimmung mit dem Organengesetz über die rechtsprechende Gewalt und im Rahmen der Einheit und Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt“ (Art. 152 I 5 CE) zu agieren. Daraus ist zu schließen, dass sich das Statut am LOPJ zu orientieren hat, falls es selbst Normen im Rahmen der Gerichtsbarkeit erlässt. Dies führte insbesondere zu Beginn des Autonomieprozesses zu Schwierigkeiten, da das LOPJ erst zu einem wesentlich späteren Zeitpunkt als die ersten Statute verabschiedet wurde. Zunächst wurden die Autonomiestatuten der historischen Nationalitäten Katalonien und Baskenland, die bereits einige Vorschriften zur Justizverwaltung enthielten, erarbeitet, ohne dass die Grundlagen der Selbstverwaltung im Justizwesen klar abgegrenzt werden konnten, da das LOPJ noch nicht bestand.<sup>933</sup> Mit Inkrafttreten des LOPJ blieb praktisch kein Bereich übrig, der nicht organengesetzlich geregelt worden war und somit Teil der Zuständigkeit des Staates oder des Justizministeriums wurde.<sup>934</sup>

Grundlagen für die Reform des katalanischen Autonomiestatuts im Justizwesen waren somit: Erstens das EAC79, das Regelungen zum Justizwesen bereits vor Inkrafttreten des LOPJ traf, die Befugnisse der Autonomen Gemeinschaft aber selbst einschränkte. Zweitens die spanische Verfassung, der das Statut untergeordnet, aufgrund seiner besonderen Natur aber anderen staatlichen und autonomen Normen übergeordnet ist. Drittens das LOPJ, dem die spanische Verfassung die Regelung der richterlichen Gewalt vorbehält (Art. 122 I CE), während sie gleichzeitig ein autonomes Tätigwerden im Justizbereich über Art. 152 I CE ermöglicht. Gleichzeitig mit der Reform des EAC79 wurde an einer Reform

<sup>932</sup> Teilweise beschränkte das EAC79 die Befugnisse der Generalidad selbst. Durch Klauseln mit dem Ziel der Wahrung staatlicher Kompetenzen und Normen, die dem LOPJ Zuständigkeiten zuwiesen oder eine ausdrückliche Unterordnung des Statuts unter das LOPJ enthielten, reduzierte das EAC79 seine Bedeutung gegenüber dem LOPJ. Beispielhaft zu nennen sind Art. 18 III, 21 II, 22, 23 I EAC79. Vgl. *Xiol Ríos*, in: *Generalitat de Catalunya, Estudios sobre la reforma del Estatuto*, S. 231 (233).

<sup>933</sup> *Aguilar de Luque*, in: ders. u.a., *La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía*, S. 21 (28, 30).

<sup>934</sup> *Aguilar Fontalba*, *Poder Judicial y Administración de Justicia en la Propuesta del nuevo Estatuto para Cataluña*, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 18/2005, 1 (12).

des LOPJ gearbeitet. Da der Reformgesetzgeber erkannte, dass er mit dem EAC06 Regelungen traf, die dem bestehenden LOPJ widersprachen, sah die neunte Zusatzbestimmung des Reformvorschlags des katalanischen Parlaments vor, dass die Art. 38 II, 95 II, III, V und VI, 97 bis 100, 101 I, II und III, 103 I lit. a, b und k, 107 I und II und 108 EAC06 erst nach den entsprechenden Änderungen im LOPJ wirksam werden.<sup>935</sup> Im endgültigen Statuttext taucht diese Bestimmung nicht mehr auf.

## **2. Inhaltliche Vereinbarkeit von Titel III EAC06 mit der spanischen Verfassung**

### **a) Der Hohe Gerichtshof als oberstes Gericht in Katalonien**

#### **aa) Das verfassungsrechtlich Mögliche zur Gestaltung der Zuständigkeit des Hohen Gerichtshofs**

Obwohl aufgrund des Vorbehalts zu Gunsten eines Organgesetzes gem. Art. 122 I CE, der ausschließlichen Kompetenz des Staates in der Justizverwaltung (Art. 149 I Nr. 5 CE) und im Prozessrecht (Art. 149 I Nr. 6 CE) sowie der Garantie der Einheit und Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit (Art. 117 I CE) vor allem staatlichen Gesetzen die Regelung der rechtsprechenden Gewalt vorbehalten bleibt, haben die Autonomen Gemeinschaften unter strengen Voraussetzungen Mitwirkungsmöglichkeiten. Art. 152 I 4 CE sieht einen hohen Gerichtshof als höchste Rechtsprechungsinstanz im Gebiet der autonomen Regionen vor, was in Katalonien durch die Schaffung des Hohen Gerichtshofs verwirklicht wurde. Die Verfahren des Hohen Gerichtshofs als letztinstanzlichem Gericht der Autonomen Gemeinschaft betreffen alle Rechtsgebiete. Daher beurteilte das Verfassungsgericht die ausdrückliche Nennung der Rechtsgebiete – bürgerliches Recht, Strafrecht, Verwaltungs- und Sozialgerichtsverfahren – in Art. 95 I 2 EAC06 als

---

<sup>935</sup> „Los preceptos del presente Estatuto especificados a continuación tienen eficacia una vez sean modificadas, de acuerdo con el contenido de los mismos, las siguientes leyes orgánicas u ordinarias: a) los artículos 38.2; 95.2, 3, 5 y 6; 97 a 100; 101.1, 2 y 3; 103.1.a, b y k; 107.1 y 2, y 108, en relación con la Ley orgánica 6/1985, de 1 de abril, del poder judicial.“

verfassungsgemäß. footnoteSTC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 43. Dagegen ist nichts einzuwenden, insbesondere weil Art. 95 I 1 EAC06 auf ein Organgesetz verweist, womit nur das LOPJ gemeint sein kann.

Befindet sich das erstinstanzlich zuständige Gericht in der Autonomen Gemeinschaft, endet gem. Art. 152 I 6 CE, unbeschadet von Art. 123 CE, auch der Instanzenzug im jeweiligen autonomen Gebiet. Die spanische Verfassung konkretisiert dabei nicht, ob für die Erschöpfung des Instanzenzugs auf regionaler Ebene nur autonomes oder auch nationales Recht Anwendung finden darf. Daher ist zum einen denkbar, dass der Hohe Gerichtshof das Monopol hat, Konflikte zu lösen, die sich ausschließlich auf die autonome Rechtsordnung beziehen, d.h. Normen, die den Rechtsquellen der Autonomen Gemeinschaft entstammen.<sup>936</sup> Bei der Anwendung autonomen Rechts würden sodann die Instanzen in Katalonien ausgeschöpft werden, der Hohe Gerichtshof wäre letztentscheidend. Ein Verfahren vor dem Obersten Gerichtshof käme nicht in Betracht.<sup>937</sup> Zum anderen könnte das *Prinzip der Vollständigkeit der Kompetenzen*<sup>938</sup> der Gerichte in Katalonien gelten. Danach wäre der Hohe Gerichtshof befugt, über alle Rechtsstreitigkeiten im Gebiet der Autonomen Gemeinschaft zu entscheiden, unabhängig davon, ob staatliches oder autonomes Recht betroffen ist. Die Zuständigkeit des Obersten Gerichtshofs wäre darauf beschränkt, die einheitliche Anwendung des Rechts zu garantieren.<sup>939</sup> In jedem Fall begrenzt werden die Befugnisse des Hohen Gerichtshofs durch das Recht des Obersten Gerichtshofs zur einheitlichen Auslegung der Rechtsprechung im Staatsgebiet (Art. 152 I 6 i.V.m. Art. 123 I CE). Die spanische Verfassung selbst ermöglicht somit zwei Varianten, die Zuständigkeit des Hohen Gerichtshofs festzulegen. Entweder ist der Gerichtshof nur und ausschließlich für Verfahren zuständig, die katalanisches Recht betreffen. Oder er entscheidet über alle erstinstanzlich in Katalonien begonnenen Streitigkeiten unabhängig des anzuwendenden Rechts.

<sup>936</sup> Xiol Ríos, in: Aguiar de Luque u.a., La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía, S. 65 (77).

<sup>937</sup> Xiol Ríos, in: Generalitat de Catalunya, Estudios sobre la reforma del Estatuto, S. 231 (254).

<sup>938</sup> Xiol Ríos, in: Aguiar de Luque u.a., La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía, S. 65 (78).

<sup>939</sup> Ders., S. 65 (78).

**bb) Die Umsetzung durch das EAC06**

Während das EAC79 die Befugnis des Hohen Gerichtshofs auf Fälle beschränkte, die ausschließlich katalanisches Recht zum Gegenstand hatten (Art. 20 EAC79), übernehmen Art. 95 I und II EAC06 beinahe wörtlich die verfassungsrechtliche Befugnis zur Ausschöpfung des Instanzenzugs in Katalonien<sup>940</sup>, und zwar unabhängig davon, welches Recht Anwendung findet. Der Hohe Gerichtshof verfügt somit neben einer Verwerfungskompetenz von autonomen Gesetzen auch über eine Verwerfungskompetenz im staatlichen Bereich, wodurch die Rolle des Obersten Gerichtshofs als höchstem Gericht (Art. 123 I CE) in Frage gestellt wird. Wäre der Hohe Gerichtshof dem Obersten Gerichtshof hierarchisch gleichgestellt, wäre das mit der spanischen Verfassung nicht vereinbar. Das Oberste Gericht verfügt jedoch weder über ein Rechtsprechungsmonopol noch steht ihm eine ausschließliche Verwerfungskompetenz zu, da es z.B. eine autonome Kassationsbefugnis im Zivil- und Verwaltungsgerichtsverfahren gibt.<sup>941</sup> Da zudem nicht in jedem Fall der Instanzenzug in Katalonien endet, sondern nur dann, wenn sich dort auch bereits das Gericht erster Instanz befand<sup>942</sup>, werden zentralstaatliche Gerichte erster Instanz nicht ausgeschlossen.<sup>943</sup> Das Verfassungsgericht beurteilte Art. 95 I und IV EAC06 als mit der spanischen Verfassung vereinbar, für Art. 95 II EAC06 genügte eine verfassungskonforme Auslegung.<sup>944</sup>

Meiner Einschätzung nach steht bereits in Frage, ob es sich bei dem Hohen Gerichtshof um ein autonomes Organ handelt, das als solches über staatliches Recht entscheidet und dadurch eine Gefahr für den Obersten Gerichtshof darstellt. Zwar befindet sich der Sitz des Gerichtshofs in Katalonien, die Einflussnahmemöglichkeiten der Generalidad auf die Zusammensetzung des Gerichtshofs sowie die Regelung von Umfang und Inhalt der Rechtsmittelverfahren sind jedoch sehr begrenzt. Der Präsident des Hohen Gerichtshofs sowie die Präsi-

---

<sup>940</sup> Vgl. *Aguilar Fontalba*, Poder Judicial y Administración de Justicia en la Propuesta del nuevo Estatuto para Cataluña, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, 18/2005, 1 (2).

<sup>941</sup> *Xiol Ríos*, in: Aguiar de Luque u.a., La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía, S. 65 (81).

<sup>942</sup> *Ridao*, Curs de dret públic de Catalunya, S. 232.

<sup>943</sup> SSTC 25/1981, 199/1987, 153/1988, 56/1990; *Xiol Ríos*, in: Aguiar de Luque u.a., La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía, S. 65 (76).

<sup>944</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 44.



ten der Senate des Gerichtshofs werden in Übereinstimmung mit dem LOPJ auf Vorschlag des CGPJ vom König ernannt. Dem Justizrat von Katalonien räumt Art. 95 V, VI EAC06 in beiden Fällen lediglich eine Beteiligungsmöglichkeit ein.<sup>945</sup> Das entscheidende Vorschlagsrecht, mit dem tatsächlich Einfluss auf die Besetzung des Hohen Gerichtshofs ausgeübt werden kann, liegt beim Leitungsorgan der rechtsprechenden Gewalt, einem staatlichen Organ. Das Verfahren wird durch das staatliche LOPJ bestimmt. Die Bindung des Gerichtshofs an die Autonome Gemeinschaft ist daher nicht organischer, sondern rein territorialer Natur.<sup>946</sup> Entscheidet der Hohe Gerichtshof über staatliches Recht, handelt es sich nicht um eine Entscheidung eines autonomen, sondern eines staatlichen Organs.<sup>947</sup>

Zudem enthält Art. 95 II 1 EAC06, wonach der Hohe Gerichtshof die letzte Berufungsinstanz in Katalonien ist, einen Vorbehalt zu Gunsten des Obersten Gerichtshofs. Der Hohe Gerichtshof nimmt seine Aufgaben „unbeschadet der zur Wahrung der einheitlichen Rechtsprechung dem [O]bersten Gerichtshof vorbehaltenen Zuständigkeiten“ wahr.<sup>948</sup> Steht die Rechtsprechung der obersten Gerichtshöfe der verschiedenen Autonomen Gemeinschaften miteinander in Widerspruch, ist es der Oberste Gerichtshof, der zur einheitlichen Auslegung befugt ist, wodurch die Stellung des Obersten Gerichtshofs als hierarchisch höchstes Gericht gewahrt bleibt. Auch widerspricht die dem Hohen Gerichtshof über

---

<sup>945</sup> Die Ernennung des Präsidenten des Hohen Gerichtshofs entspricht der bisherigen Regelung in Art. 21 I EAC79 und stimmt mit den Vorgaben des LOPJ überein. Eine Beteiligung des Justizrates von Katalonien war bisher nicht vorgesehen, da ein solcher bis 2002 nicht existierte. Ebenso wie die Veröffentlichung der Ernennung des Präsidenten im DOGC rechtfertigt sich auch die Mitwirkung des Justizrates durch die besondere Bedeutung des Hohen Gerichtshofs in Katalonien. Vgl. *Aguilar de Luque*, in: ders. u.a., *La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía*, S. 21 (47). Das Verfassungsgericht erklärte Art. 95 V und VI EAC06 jedoch für verfassungswidrig und damit nichtig, soweit von einer Beteiligung des Justizrates gesprochen wird (STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 48). Dazu ausführlich unter Punkt D.V.2.c.

<sup>946</sup> Vgl. STC 25/1981 (14. Juli 1981). *Aguilar de Luque*, in: ders. u.a., *La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía*, S. 21 (40).

<sup>947</sup> Balaguer Callejón geht davon aus, dass der Hohe Gerichtshof aufgrund des Prinzips der Einheit der Gerichtsbarkeit kein autonomes Selbstverwaltungsorgan ist. *Balaguer Callejón* u.a., *Manual de Derecho Constitucional*, S. 419.

<sup>948</sup> Dabei bezieht sich Art. 95 II 1 EAC06 nicht auf ein bestimmtes Verfahren des Obersten Gerichtshofs, sondern auf den Charakter des Gerichtshofs als oberstem Organ der Gerichtsbarkeit. STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 44.

Art. 95 III EAC06 zugestandene Kompetenz zur einheitlichen Auslegung des Rechts von Katalonien nicht der Verwerfungskompetenz des Obersten Gerichtshofs und dessen Garantenstellung für die einheitliche Gesetzesanwendung<sup>949</sup>, da die Tätigkeit des Hohen Gerichtshofs auf das autonome Gebiet begrenzt ist (Art. 70 LOPJ). Der Oberste Gerichtshof bleibt somit auf nationaler Ebene das zur einheitlichen Auslegung der Gesetze allein zuständige Organ. Die Entscheidungsbefugnis des Hohen Gerichtshofs hinsichtlich autonomen und staatlichen Rechts ist mit dem Wortlaut von Art. 152 I 6 CE vereinbar. Der Oberste Gerichtshof wird durch die Neuregelung des EAC06 nicht entmachtet; sie ist mit der spanischen Verfassung vereinbar.

**b) Die Staatsanwaltschaft des Hohen Gerichtshofs  
als Vertretungsorgan der nationalen Anklagebehörde**

Die spanische Verfassung sieht in Art. 124 II CE vor, dass die Aufgaben der Staatsanwaltschaft „gemäß den Grundsätzen der Einheitlichkeit der Handlungsweise und der hierarchischen Gliederung“ zu erfüllen sind. Die vom EAC06 getroffenen Regelungen zur Oberstaatsanwaltschaft von Katalonien entsprechen diesen Prinzipien. Obwohl das EAC79 bisher dem Staat die ausschließliche Zuständigkeit in diesem Bereich zuwies<sup>950</sup>, widerspricht Art. 96 EAC06 nicht Art. 124 III CE i.V.m. dem EOMF<sup>951</sup>. Der Reformgesetzgeber schuf mit dem EAC06 keine eigene Staatsanwaltschaft Kataloniens, wodurch die Einheit der Gerichtsbarkeit in Spanien und deren hierarchische Gliederung (Art. 124 II CE) gefährdet wären. Vielmehr legt Art. 96 I EAC06 fest, dass der Oberstaatsanwalt von Katalonien die nationale Staatsanwaltschaft in Katalonien vertritt, d.h. der katalanische Oberstaatsanwalt repräsentiert die Staatsanwaltschaft Spaniens in Katalonien. Daher sind das Ernennungsverfahren und die Aufgaben dem staatlichen EOMF zu entnehmen (Art. 96 I a.E., IV 1 EAC06)<sup>952</sup>. So hat der Staatsanwalt des Staates gem. Art. 13 I EOMF das Recht, Kandidaten vor-

---

<sup>949</sup> *Serra Cristóbal*, in: Ruiz-Rico Ruiz, *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, S. 313 (336).

<sup>950</sup> Art. 23 II EAC79.

<sup>951</sup> So auch STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 46.

<sup>952</sup> Dieser schlichte Verweis auf das EOMF wurde erst durch die *Cortes Generales* Bestandteil des Statuts.

zuschlagen, die dann durch die Staatsregierung ernannt werden. Zuvor ist die jeweilige autonome Oberstaatsanwaltschaft zu hören. Das EAC06 selbst sieht keine Mitwirkungsmöglichkeit der Generalidad vor.<sup>953</sup> Bei der Veröffentlichung der Ernennung im DOGC, die durch den Präsidenten der Generalidad angeordnet wird (Art. 96 II EAC06), und der Weiterleitung einer Kopie des Tätigkeitsberichts der katalanischen Oberstaatsanwaltschaft über das abgelaufene Kalenderjahr an die Regierung, den Justizrat von Katalonien und das Parlament (Art. 96 III EAC06) handelt es sich um rein formale Kriterien<sup>954</sup>, die der spanischen Verfassung nicht entgegenstehen.<sup>955</sup> Darüber hinaus beinhaltet die in Art. 96 IV 2 EAC06 verankerte Möglichkeit, Abkommen mit der gesamtstaatlichen Staatsanwaltschaft abzuschließen, keinerlei Verpflichtung derselben, die mit deren Stellung und institutioneller Autonomie unvereinbar wäre.<sup>956</sup>

### c) Der Justizrat von Katalonien

#### aa) Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts

Mit der Schaffung des Justizrates versuchte Katalonien, die Leitung der Gerichtsbarkeit zu dezentralisieren. Bisher war der CGPJ, ein staatliches Organ, das einzige zur Leitung der rechtsprechenden Gewalt befugte Organ (Art. 122 II 1 CE). Die Aufgaben des CGPJ gem. Art. 122 II CE fallen in den Kernbereich der Justiztätigkeit<sup>957</sup> und können nur vom Staat wahrgenommen werden. Da-

<sup>953</sup> Entgegen den Regelungen des EOMF behielt sich die Generalidad in der Statutfassung des katalanischen Parlaments (Art. 96 II EAC06-Parlamentsvorschlag) das Recht vor, drei Kandidaten zur Ernennung vorzuschlagen, die anschließend durch die Staatsregierung erfolgen sollte. Dies widersprach jedoch Art. 124 III CE, der die Zuweisung von Kompetenzen einem Parlamentsgesetz vorbehält. Das Parlamentsgesetz wurde durch das EOMF umgesetzt. *Aguilar Fontalba*, Poder Judicial y Administración de Justicia en la Propuesta del nuevo Estatuto para Cataluña, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, 18/2005, 1 (5).

<sup>954</sup> *Ridao*, Curs de dret públic de Catalunya, S. 234.

<sup>955</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 46: Durch die Veröffentlichung der Ernennung im DOGC werde nicht gegen das bisherige Ernennungsverfahren verstoßen, da hierfür nur die Veröffentlichung im BOE relevant ist. Vielmehr diene die Veröffentlichung einer besseren Bekanntmachung. Die Vorlage des Tätigkeitsberichts sei bereits in Art. 11 II EOMF geregelt und impliziere keine Kontrolle.

<sup>956</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 46.

<sup>957</sup> *Aguilar de Luque*, in: ders. u.a., La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía, S. 21 (37).

her können grundsätzlich keine vom CGPJ unabhängigen, territorialen Organe mit ähnlichen Funktionen geschaffen werden. Dennoch sollte der Justizrat als dezentriertes Organ des CGPJ die rechtsprechende Gewalt in Katalonien leiten (Art. 97 EAC06). Dabei beschränken die Kompetenzen des CGPJ, die nicht delegiert werden können, die Befugnisse des Justizrates.

Das Verfassungsgericht hielt den Justizrat für nicht mit der spanischen Verfassung vereinbar und erklärte Art. 97 EAC06 für nichtig. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Judikative könne es nur ein Leitungsorgan der rechtsprechenden Gewalt, nämlich den CGPJ, geben. Status und Aufgaben des Justizrates könnten nur durch den Organgesetzgeber geregelt werden. Folglich unterlägen mögliche Dezentralisierungen in ihrer Existenz und Gestalt auch allein dem Organgesetzgeber. Daher verstoße Art. 97 EAC06 gegen Art. 122 II, 149 I Nr. 5 CE, soweit der Justizrat als Leitungsorgan der rechtsprechenden Gewalt in Katalonien und dezentriertes Organ des CGPJ bezeichnet wird. Deshalb sei auch Art. 98 III EAC06 und Art. 100 I EAC06 verfassungswidrig.<sup>958</sup> Im Übrigen hänge die Verfassungsmäßigkeit des Justizrates von den ihm zugewiesenen Befugnissen ab.<sup>959</sup> Da Art. 98 I EAC06 weder den Organgesetzgeber einschränkt noch der CGPJ dazu verpflichtet wird, Kompetenzen zu delegieren, hielt ihn das Verfassungsgericht für verfassungsgemäß.

Die in Art. 98 II lit. a bis lit. e EAC06 genannten Zuständigkeiten erklärte das Gericht für verfassungswidrig und damit nichtig, da sich die Befugnisse auf Kompetenzen beziehen, die dem Leitungsorgan der rechtsprechenden Gewalt vorbehalten sind und die Unabhängigkeit der Judikative betreffen.<sup>960</sup> Die Befugnisse des Art. 98 II lit. f bis lit. i EAC06 hingegen seien mit der spanischen Verfassung vereinbar, da sie den von der Generalidad übernommenen Kompetenzen im Bereich der *Verwaltung der Justizverwaltung* entsprächen. Daher stünden ihrer Wahrnehmung durch ein autonomes Organ wie dem Justizrat keine verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen.<sup>961</sup>

---

<sup>958</sup> Das Verfassungsgericht befasste sich somit nicht mit der Frage einer möglichen Anfechtbarkeit der Handlungen des Justizrates durch den CGPJ. Mehr dazu unter Punkt D.V.2.c.bb.

<sup>959</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 47.

<sup>960</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 48.

<sup>961</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 48.

Als verfassungsrechtlich problematisch beurteilte das Verfassungsgericht auch Art. 99 I EAC06, der Einzel- und Kollegialrichter als Mitglieder des Justizrates vorsieht. Damit sehe das Statut eine Ausnahme im Sinn des Art. 117 IV CE vor<sup>962</sup>, da den Richtern eine solche Aufgabe nicht durch Gesetz zugewiesen ist. Eine solche Ausnahme könne jedoch nicht durch Statut festgelegt werden, da es nicht die geeignete Norm sei. Art. 99 I EAC06 sei daher diesbezüglich verfassungswidrig und nichtig.<sup>963</sup>

Das Verfassungsgericht erteilte mit seinem Urteil der Schaffung eines dezentrierten Leitungsorgans in Katalonien eine Absage.

#### bb) Die Abhängigkeit des Justizrats vom CGPJ

Zwar sieht weder die spanische Verfassung noch das LOPJ ein dezentriertes Organ des CGPJ vor<sup>964</sup>. Die Funktion des CGPJ als Leitungsorgan wird jedoch durch den Justizrat nicht in Frage gestellt, da die in Art. 98 EAC06 umfassend geregelten Befugnisse und das Handeln des Justizrates der Kontrolle des CGPJ unterliegen (Art. 100 EAC06). Art. 100 EAC06 unterscheidet zwischen der Kontrolle von Handlungen des Justizrates, die dieser in Ausübung autonomer Zuständigkeiten ausführt, und solchen, bei denen keine ausschließliche Kompetenz der Generalidad gegeben ist. Übt die Generalidad keine eigenen Zuständigkeiten aus, sind die Handlungen des Justizrates vor dem CGPJ anfechtbar (Art. 100 I EAC06). So beispielsweise die Befugnis des Justizrates, Disziplinarmaßnahmen gegen Einzel- und Kollegialrichter einzuleiten (Art. 98 II lit. e EAC06), sowie die Anordnung der Überprüfung und Aufsicht (Art. 98 II lit. d EAC06)<sup>965</sup>, da die Befugnis zur Kontrolle und Disziplinarordnung Teil des Kernbereichs der Judikative und folglich ausschließliche Zuständigkeit des CGPJ ist (Art. 122 II CE). Durch die Kontrollmöglichkeit ist der Justizrat vom CGPJ abhängig. Die übrigen Handlungen des Justizra-

<sup>962</sup> Art. 117 IV CE: „Die Gerichte üben nur [...] jene Funktionen aus, die ihnen ausdrücklich zur Gewährleistung eines Rechts durch Gesetze zugewiesen sind.“

<sup>963</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 49.

<sup>964</sup> Vgl. *Aguilar Fontalba*, Poder Judicial y Administración de Justicia en la Propuesta del nuevo Estatuto para Cataluña, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, 18/2005, 1 (6).

<sup>965</sup> *Carrasco Durán*, in: Ruiz-Rico Ruiz, La Reforma de los Estatutos de Autonomía, S. 607 (626f.).

tes, d.h. solche, die nicht vor dem CGPJ angefochten werden können, weil sie im Rahmen der autonomen Zuständigkeiten erlassen wurden, können über den verwaltungsgerichtlichen Rechtsweg vor dem Hohen Gerichtshof, einem staatlichen bzw. unter staatlicher Kontrolle stehendem Organ, angefochten werden (Art. 100 II EAC06).

Art. 98 II lit. a EAC06 befugt den Justizrat, sich an der Bestellung des Präsidenten des Hohen Gerichtshofs, der Senatspräsidenten des Hohen Gerichtshofs und der Präsidenten der Landgerichte zu beteiligen. Dass das EAC06 eine Mitwirkung des Justizrates bei den Bestellungsverfahren vorsieht, ist mit der Bedeutung des Hohen Gerichtshofs für Katalonien, der für die einheitliche Auslegung des Rechts zuständig ist, zu rechtfertigen. Mit dem Begriff „beteiligen“ enthält das EAC06 die abgeschwächte Form des EAC06-Parlamentvorschlags, der ein eigenes Vorschlagsrecht des Justizrates vorsah. Da es sich bei der Ernennung der Mitglieder der rechtsprechenden Gewalt um einen Teil des Kernbereichs der Judikative handelt, der nicht autonom geregelt werden kann, sondern dem CGPJ vorbehalten ist, hätte ein solches Vorschlagsrecht die Kompetenz des CGPJ gem. Art. 107 Nr. 5 LOPJ ersetzt.<sup>966</sup> Die bloße Beteiligung hingegen, deren Voraussetzungen nicht konkretisiert wurden und die in Übereinstimmung mit dem LOPJ zu erfolgen hat (Art. 98 II EAC06), greift die Höherrangigkeit des CGPJ nicht an. Mit dem Verweis auf das LOPJ hat der staatliche Gesetzgeber zudem die Möglichkeit, das Verfahren festzulegen.

Eine ähnliche Befugnis enthält Art. 98 II lit. b EAC06, der dem Justizrat die Verkündung der Ernennung und des Ausscheidens der Einzel- und Kollegialrichter sowie derer, die nur zeitlich begrenzt zur Aushilfe tätig waren, gestattet. Die Verkündung der Ernennung usw. ist ein formaler Akt, der erneut durch die Bedeutung des Hohen Gerichtshofs in Katalonien zu erklären ist und der der Befugnis des CGPJ gem. Art. 107 Nr. 5, 110 II lit. k LOPJ nicht entgegensteht. Durch die Befugnis, die Verordnungen des CGPJ zu präzisieren und gegebenenfalls anzuwenden (Art. 98 II lit. f EAC06), wird deutlich, dass sich der Reformgesetzgeber bewusst war, dass die Verordnungsbefugnis des Justizrates

---

<sup>966</sup> *Aguilar Fontalba*, Poder Judicial y Administración de Justicia en la Propuesta del nuevo Estatuto para Cataluña, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, 18/2005, 1 (7).

derjenigen des CGPJ untergeordnet ist.<sup>967</sup> Art. 98 II lit. i EAC06 entspricht als Generalklausel Art. 98 I EAC06, wobei das LOPJ bisher weder direkt noch implizit dem Justizrat Befugnisse zuweist. *footnote Aguilar Fontalba, Poder Judicial y Administración de Justicia en la Propuesta del nuevo Estatuto para Cataluña, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, 18/2005, 1 (8).* Da gem. Art. 98 II EAC06 die in der Norm genannten Befugnisse des Justizrates denjenigen des LOPJ entsprechen, ist eine verfassungskonforme Auslegung der Vorschrift möglich.

Die hierarchische Unterordnung des Justizrates wird auch in Art. 98 III EAC06 deutlich, der vorsieht, dass die Entscheidungen des Justizrates bzgl. Ernennungen, Ermächtigungen, Bewilligungen und Erlaubnis in Übereinstimmung mit den vom CGPJ verabschiedeten Kriterien zu erfolgen haben. Entscheidungen und Initiativen des Justizrates sind dem CGPJ mitzuteilen. Informationen, die der CGPJ anfordert, sind ihm zur Verfügung zu stellen (Art. 98 IV EAC06). Die Abhängigkeit des Justizrates vom CGPJ zeigt sich nicht nur bei funktionalen Aspekten, sondern spiegelt sich zudem in der Zusammensetzung des Justizrates wider, da der Präsident des Hohen Gerichtshofs der Vorsitzende des Justizrates ist. Bei dessen Wahl hat der Justizrat lediglich ein Recht auf Beteiligung, während der CGPJ den Kandidaten vorschlägt (Art. 95 V EAC06).<sup>968</sup>

Aufgrund der Abhängigkeit des Justizrates vom CGPJ und der Kontrolle durch den CGPJ gefährdet der Justizrat weder die Einheit der Gerichtsbarkeit in Spanien noch die Stellung des CGPJ als Leitungsorgan der rechtsprechenden Gewalt. Zwar bezeichnet Art. 97 Satz 1 EAC06 den Justizrat als dezentriertes Leitungsorgan der rechtsprechenden Gewalt in Katalonien. Wie die Prüfung gezeigt hat, verfügt der Justizrat jedoch über keine dem CGPJ zustehenden Befugnisse, da er lediglich Beteiligungsrechte hat. Zudem setzt ein Leitungsorgan

---

<sup>967</sup> Vgl. *Borrell Mestre, Justicia y Comunidades Autónomas, Revista Española de la Función Consultiva, 4/2005, 137 (150).*

<sup>968</sup> Anders war es noch im EAC06-Parlamentsvorschlag. Art. 99 I EAC06-Parlamentsvorschlag gestand dem katalanischen Parlament das Recht zu, die Mitglieder des Justizrates von Katalonien vorzuschlagen. Dem CGPJ blieb lediglich deren Ernennung. Dadurch hatte der CGPJ keine Möglichkeit, selbst Kandidaten einzubringen, wodurch der Justizrat eher einem autonomen und nicht einem dezentrierten Organ des CGPJ glich. *Carrasco Durán, in: Ruiz-Rico Ruiz, La Reforma de los Estatutos de Autonomía, S. 607 (628f.).*

rein begrifflich voraus, dass es das oberste Organ ist, dessen Handlungen nicht der Kontrolle durch ein anderes Organ unterliegen. Die Handlungen des Justizrates hingegen können entweder vor dem CGPJ oder dem Hohen Gerichtshof angefochten werden. Darüber hinaus handelt der Justizrat „unbeschadet der Zuständigkeiten des [CGPJ]“, Art. 97 Satz 2 EAC06. Daraus lässt sich ableiten, dass der Reformgesetzgeber kein dem CGPJ gleichgeordnetes Organ schaffen wollte und sich der Befugnisse des CGPJ bewusst war.

#### **d) Die Justizverwaltung**

##### **aa) Das juristisch tätige Personal**

Obwohl die Auswahl der Richter in den Kernbereich der Justizverwaltung fällt, der dem autonomen Zugriff entzogen ist, wollte sich der Reformgesetzgeber nicht auf Regelungen bezüglich des Verwaltungspersonals beschränken. Gem. Art. 101 I EAC06 soll sich die Generalidad mittels eines Vorschlagsrechts an der Abhaltung von Beamtenprüfungen und der Bekanntmachung von Stellenausschreibungen zur Besetzung vakanter Stellen für Einzel- und Kollegialrichter beteiligen. Da das Vorschlagsrecht „je nach Zuständigkeit der Staatsregierung, dem Richterwahlausschuss [CGPJ] oder dem Justizrat von Katalonien“ besteht und zudem die Ausschreibung unbesetzter Stellen als Einzel- und Kollegialrichter nur gemäß den Bestimmungen des LOPJ erfolgen kann (Art. 101 II EAC06), ist zumindest eine verfassungskonforme Auslegung der Norm möglich.<sup>969</sup> Indem der Reformgesetzgeber in Art. 102 I, II EAC06 die Voraussetzungen für die Bekleidung des Richteramtes bzw. des Amtes des Staatsanwalts aufstellte, ging er über eine bloße Beteiligung der Generalidad hinaus. Demnach müssen Einzel- und Kollegialrichter sowie Staatsanwälte, die in Katalonien eine Stelle antreten wollen, ausreichende und angemessene Kenntnisse der katalanischen Sprache und des katalanischen Rechts nachweisen. Hintergrund dafür war der Gedanke, dass ein Gleichgewicht zwischen den sprachlichen Rechten der Bürger einer Autonomen Gemeinschaft mit eigener Sprache und dem Recht auf effektiven

---

<sup>969</sup> Das Verfassungsgericht erklärte in Anlehnung an seine Ausführungen zum Justizrat Art. 101 I, II EAC06 insoweit für verfassungswidrig, als es diesem Befugnisse einräumt. STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 50.



Rechtsschutz (Art. 24 CE) gefunden werden muss.<sup>970</sup> Da die Verfassungsmäßigkeit von Art. 33 III und 102 EAC06 bereits erschöpfend thematisiert wurde, wird an dieser Stelle auf eine Ausführung verzichtet und auf Punkt D.II.2.c verwiesen.

### bb) Das Verwaltungspersonal

Da die „Verwaltung der Justizverwaltung“ nicht Teil des Kernbereichs der rechtssprechenden Gewalt<sup>971</sup> und somit keine ausschließliche Kompetenz des Staates gem. Art. 149 I Nr. 5 CE ist, hatte der Reformgesetzgeber die Möglichkeit, Regelungen bezüglich des Verwaltungspersonals zu treffen. Mit Art. 103 EAC06 erließ der Reformgesetzgeber entsprechende Vorschriften und listete die legislativen und exekutiven Befugnisse der Generalidad auf. Wie aus Art. 471 I LOPJ abzuleiten ist, können die Autonomen Gemeinschaften die Kompetenzen übernehmen<sup>972</sup>, um den personellen Bereich der Justizverwaltung zu regeln. Katalonien hat dies bereits durch Art. 22, 23 I EAC79 getan, die die Generalidad dazu berechtigten, Auswahlprozesse durchzuführen, um Personal für die Justizverwaltung einzustellen. In Katalonien ist für das Verwaltungspersonal somit nicht das Justizministerium zuständig. Dennoch ist eine gewisse Zentralisierung erkennbar<sup>973</sup>, weil die Angestellten der Justizverwaltung gem. Art. 470 II LOPJ in „nationale Körperschaften“ zu integrieren sind. Dabei handle es sich jedoch nicht um eine verpflichtende Regelung, sondern um eine Option, die aufzeige, welche Möglichkeiten die spanische Verfassung bietet.<sup>974</sup> Verfassungsrechtliche Bedenken treten bezüglich der Vorschriften zum Verwaltungspersonal nicht auf,

<sup>970</sup> *Aguiar de Luque*, in: ders. u.a., *La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía*, S. 21 (49).

<sup>971</sup> STC 56/1990 (29. März 1990), FJ 4.

<sup>972</sup> Art. 471 I LOPJ: „Las competencias respecto de todo el personal al servicio de la Administración de Justicia al que se refiere el artículo anterior, corresponden en los términos establecidos en esta Ley, al Ministerio de Justicia o, en su caso, a las comunidades autónomas con competencias asumidas, en todas las materias relativas a su estatuto y régimen jurídico, comprendidas la selección, formación inicial y continuada, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas, jornada laboral, horario de trabajo y régimen disciplinario.“

<sup>973</sup> *Xiol Ríos*, in: *Aguiar de Luque u.a., La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía*, S. 65 (71).

<sup>974</sup> STC 56/1990 (29. März), FJ 11, 44.

da alle Kompetenzen der Generalidad immer unter Beachtung des LOPJ stehen. Im materiellen Bereich stehen den Autonomen Gemeinschaften die Kompetenzen unbedingt zu.<sup>975</sup> Art. 104 EAC06, der die Ausstattung der Justizverwaltung mit Sachmittel vorsieht, erscheint daher verfassungsrechtlich unbedenklich.

Art. 107 EAC06 befasst sich mit den autonomen Kompetenzen bei der Festlegung der Gerichtsbezirke und der Erstellung des Stellenschlüssels für Katalonien. Gem. Art. 152 I 5 CE können sich die Autonomen Gemeinschaften „in Übereinstimmung mit dem Organgesetz über die rechtsprechende Gewalt<sup>976</sup> und im Rahmen der Einheit und Unabhängigkeit“ an der territorialen Gerichtsorganisation beteiligen (Art. 152 I 5 CE). Dem gegenüber steht die ausschließliche Kompetenz des Staates in der Justizverwaltung (Art. 149 I Nr. 5 CE). Da die Gestaltung der Gerichtsbezirke in den Kernbereich der Justizverwaltung fällt, hat sie für alle Autonomen Gemeinschaften einheitlich durch das LOPJ zu erfolgen.<sup>977</sup> Dennoch besteht kein absoluter Vorbehalt zu Gunsten des LOPJ, da Art. 152 I 5 CE die Beteiligung der Autonomen Gemeinschaften unter bestimmten Voraussetzungen ermöglicht, wobei Statut und LOPJ in ihren Regelungen übereinstimmen sollten. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Ermächtigung des Art. 152 I 5 CE, dem Fehlen eines absoluten Vorbehalts zu Gunsten des LOPJ und dem normativen Rang des Statuts kann dieses die Regelungen des LOPJ bedingen.<sup>978</sup> Art. 107 I EAC06 beschränkt sich darauf, ein Vorschlagsrecht zu Gunsten der Generalidad festzulegen. Dadurch wird die ausschließliche Zuständigkeit des Staates nicht berührt. Weder die Kompetenzen der *Cortes Generales*, die den Gesetzesentwurf annehmen müssen, noch die der Regierung wurden eingeschränkt.<sup>979</sup> Bereits Art. 18 II EAC79 ermächtigte die Regierung Kataloniens dazu, die Gerichtsbezirke der katalanischen Rechtsprechungsorgane festzulegen. Verfassungsrechtlich problematisch erscheint die Befugnis der Generalidad, einen Vorschlag zur Festlegung und Überprüfung des Stellenschlüssels vorzulegen. Das EAC79 enthielt keine vergleichbare Befugnis. Das Verfassungsgericht verneinte bisher die Kompetenz der Autonomen Gemeinschaften daran mitzu-

---

<sup>975</sup> Art. 37 LOPJ nach der Reform durch Ley Orgánica 19/2003 (23. Dezember 2003).

<sup>976</sup> LOPJ.

<sup>977</sup> So auch in STC 62/1990 (30. März 1990), FJ 5.

<sup>978</sup> *Ridao*, *Curs de dret públic de Catalunya*, S. 243.

<sup>979</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 55.

wirken.<sup>980</sup> In seinem Urteil zum EAC06 hielt das Gericht Art. 107 EAC06 für mit der spanischen Verfassung vereinbar.<sup>981</sup>

### 3. Fazit

In der spanischen Verfassung finden sich nur wenige Angaben darüber, wie die rechtsprechende Gewalt zu gestalten ist. Da das LOPJ als Grundlage einer im gesamten Staat homogenen rechtsprechenden Gewalt über die Jahre Regelungen traf, die die autonomen Kompetenzen immer weiter reduzierten, versuchte der Reformgesetzgeber, zum einen die Judikative zu dezentralisieren und zum anderen die Befugnisse der Generalidad zu stärken. Die Vorschriften des EAC06 zeigen aber, dass der Reformgesetzgeber die verfassungsrechtlichen Grenzen kannte, deren Einhaltung für die Wahrung der Einheit und Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit von entscheidender Bedeutung ist. Da der Hohe Gerichtshof kein autonomes, sondern ein staatliches Organ ist, wird die Einheit der rechtsprechenden Gewalt nicht gefährdet. Die Oberstaatsanwaltschaft von Katalonien vertritt die nationale Staatsanwaltschaft in Katalonien.

Entgegen der Ansicht des Verfassungsgerichts stellt der Justizrat die Leitungsfunktion des CGPJ nicht in Frage. Das Handeln des Justizrates steht unter der Kontrolle des CGPJ, und das EAC06 drückt mehrfach die hierarchische Unterordnung des Justizrates unter den CGPJ aus. Im Rahmen der „Verwaltung der Justizverwaltung“ schöpfte der Reformgesetzgeber seine Befugnisse aus. Zudem finden sich zahlreiche Verweise auf das LOPJ, wodurch der in Art. 122 I CE zu Gunsten des staatlichen Gesetzgebers enthaltene Vorbehalt beachtet wird. Allein der Titel dieses Regelungsabschnitts unterstreicht, dass sich der Reformgesetzgeber der Grenzen durch spanische Verfassung und LOPJ bewusst war. So wurden die Art. 95 bis 109 EAC06 als richterliche Gewalt „in“ anstatt „von“ Katalonien bezeichnet. Durch das Wort „in“ wird deutlich, dass keine eigene rechtsprechende Gewalt Kataloniens geschaffen, sondern die staatliche auf das Gebiet der Autonomen Gemeinschaft ausgeweitet werden sollte.

---

<sup>980</sup> STC 62/1990 (30. März 1990), FJ 6.

<sup>981</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 55.

## **VI. Die Neugestaltung der Kompetenzen aus verfassungsrechtlicher Sicht**

Die Neugestaltung der autonomen Kompetenzen wirft aus verfassungsrechtlicher Sicht mehrere Fragen auf. Insbesondere Art. 111 EAC06, der die geteilten Kompetenzen neu regelt und eine Definition für Grundlagengesetzgebung im Sinn von Art. 149 I CE enthält, stieß auf Kritik. Während das Verfassungsgericht im Hinblick auf Art. 110 und Art. 112 EAC06 eine verfassungskonforme Auslegung der Normen für ausreichend hielt, äußerte das Gericht Zweifel an der verfassungsrechtlichen Vereinbarkeit von Art. 111 EAC06. Der Vollständigkeit wegen folgt ein Überblick über die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zu Art. 110 EAC06 und Art. 112 EAC06, um anschließend ausführlich auf das Grundlagenverständnis des Verfassungsgerichts und Art. 111 EAC06 eingehen zu können.

### **1. Verfassungskonforme Auslegung der ausschließlichen und der ausführenden Zuständigkeit der Generalidad**

Art. 110 I EAC06, der die Befugnisse der Generalidad im Rahmen ihrer ausschließlichen Zuständigkeiten nennt, ist laut Verfassungsgericht mit der spanischen Verfassung vereinbar, da die Generalidad als Träger politischer Autonomie über ausschließliche Kompetenzen verfügt.<sup>982</sup> Nicht mit der spanischen Verfassung vereinbar sei eine Auslegung, die allein der Generalidad die gesetzgebende Gewalt, das Verordnungsrecht und die ausführende Gewalt zuspräche, obwohl die normative Kompetenz einer Materie zwei Kompetenzträgern zustehe. Daher beziehe sich Art. 110 I EAC06 nur auf diejenigen Fälle, in denen die Generalidad die alleinige, materiellrechtliche Kompetenz habe und die Ausübung der staatlichen ausschließlichen Kompetenz gem. Art. 149 I CE nicht verhindert werde.<sup>983</sup> Die in Art. 110 II EAC06 festgelegte, bevorzugte Anwendung des katalanischen Rechts im Rahmen der ausschließlichen Zuständigkeiten der Generalidad stehe der Anwendung staatlichen Rechts im Falle der konkurrierenden Gesetzge-

---

<sup>982</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 59.

<sup>983</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 59.

bung nicht entgegen.<sup>984</sup> Art. 112 EAC06, der der Generalidad im Rahmen ihrer ausführenden Zuständigkeiten das Verordnungsrecht zuweist, ist nach Ansicht des Verfassungsgerichts dahingehend auszulegen, dass hiervon nur das Verordnungsrecht bezüglich der internen Organisation und funktionellen Ordnung der autonomen Gewalten umfasst wird.<sup>985</sup>

## 2. Das Grundlagenverständnis des Verfassungsgerichts

Aus der bisherigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichts ist abzuleiten, dass die staatlichen Gewalten, insbesondere der staatliche Gesetzgeber, befugt ist, als erster die Grundlagen festzulegen.<sup>986</sup> Dabei entscheidet er völlig frei<sup>987</sup>, da die Grundlagen als kleinste gemeinsame Normative<sup>988</sup> für das gesamte Staatsgebiet gelten. Der staatliche Gesetzgeber als Repräsentant des Allgemeininteresses ist daher geeignet, die grundlegende Normative festzulegen.<sup>989</sup> Die Entscheidungsfreiheit der *Cortes Generales* wird durch das Verfassungsgericht als oberstem Auslegungsorgan der spanischen Verfassung nachträglich begrenzt.<sup>990</sup> In der Praxis gebrauchte das Verfassungsgericht, zum Leidwesen der Autonomen Gemeinschaften, seine Befugnis zur Letztkontrolle nur selten. Der staatliche Gesetzgeber nutzte dies wiederum, um endgültig festzulegen, was er unter Grundlagen versteht. Er definierte seine Kompetenzen im Rahmen der geteilten Gesetzgebung<sup>991</sup>, wodurch gleichzeitig der den Autonomen Gemeinschaften verbleibende Kompetenzraum umrissen wurde. Zwar urteilte das Verfassungsgericht, dass die staatliche Gesetzgebung den autonomen Regionen einen substantiellen Handlungsspielraum zur Schaffung eigener autonomer Gesetze lassen muss, dennoch blieb der staatliche Spielraum groß<sup>992</sup>, was zu zahlreichen Kom-

<sup>984</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 59.

<sup>985</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 61.

<sup>986</sup> STC 32/1981 (28. Juli 1981), FJ 6.

<sup>987</sup> STC 32/1983 (28. April 1983), FJ 2; STC 42/1983 (20. Mai 1983), FJ 4.

<sup>988</sup> STC 14/2004 (13. Februar 2004), FJ 11: „[...] un mínimo común normativo“.

<sup>989</sup> *De la Quadra-Salcedo Janini*, ¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación?, REDC, 72/2004, 135 (138).

<sup>990</sup> STC 32/1981 (28. Juli 1981), FJ 5.

<sup>991</sup> *De la Quadra-Salcedo Janini*, ¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación?, REDC, 72/2004, 135 (139f.).

<sup>992</sup> *De la Quadra-Salcedo Janini*, ¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación?, REDC, 72/2004, 135 (141f.).

petenzkonflikten führte. Obwohl das Verfassungsgericht im Rahmen der Kompetenzkonflikte immer wieder die Möglichkeit hatte, den Begriff der Grundlagen eindeutig zu definieren, verzichtete es darauf und damit auch auf eine strengere Kontrolle. Begründet wurde dies zuweilen damit, dass es selbst für das Verfassungsgericht schwierig, wenn nicht sogar unmöglich ist, ein allgemeines Konzept zum Grundlagenverständnis zu entwickeln.<sup>993</sup> Da sich die Abgrenzung zwischen Grundlagen- und Entwicklungsgesetzen nicht objektiv vornehmen lässt, ist sie von juristischer Seite nicht möglich.<sup>994</sup> Daher geht das Verfassungsgericht von einem relativen Grundlagenverständnis aus.<sup>995</sup> Demnach betrachtet das Gericht die Grundlagen als variabel. Bei den Grundlagen handle es sich um ein veränderbares Konzept, dessen Konkretisierung jederzeit durch ein politisches Organ, den staatlichen Gesetzgeber, erfolgen könne.<sup>996</sup> Grundlagen umfassen das, was der jeweilige Gesetzgeber zu einer bestimmten Zeit in einer Materie für essentiell hält.<sup>997</sup> Folglich unterliegt das Grundlagenverständnis nach Ansicht des Verfassungsgerichts dem politischen und gesellschaftlichen Wandel. Eine eindeutige und abschließende Definition ist nicht möglich. Genau daraus ergaben sich die Zweifel hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit des Art. 111 EAC06, da darin die Grundlagen als „Grundprinzipien“ und „kleinste[r] gemeinsame[r] gesetzgebende[r] Nenner“ definiert werden.

Der Vorteil des variablen Grundlagenverständnisses liegt darin, dass es sich um ein sehr flexibles, sich an verändernde Umstände anzupassendes Konzept handelt. Für die Autonomen Gemeinschaften liegt darin jedoch auch der Nachteil, da die Kompetenzverteilung in staatlicher Hand ist und das Grundlagenverständnis von der jeweiligen politischen Situation abhängt.<sup>998</sup> Je nach den politi-

<sup>993</sup> *De la Quadra-Salcedo Janini*, ¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación?, REDC, 72/2004, 135 (142).

<sup>994</sup> *De la Quadra-Salcedo Janini*, ¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación?, REDC, 72/2004, 135 (142).

<sup>995</sup> *Barceló i Serramallera*, in: Viver Pi-Sunyer u.a., La distribució de competències en el nou estatut, S. 53 (58).

<sup>996</sup> STC 14/2004 (13. Februar 2004), FJ 11.

<sup>997</sup> STC 14/2004 (13. Februar 2004), FJ 11: „[...] que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material [...]“. Ebenso STC 223/2000 (21. September 2000), FJ 6.

<sup>998</sup> Vgl. *De la Quadra-Salcedo Janini*, ¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación?, REDC, 72/2004, 135 (143f.).

schen Machtverhältnissen differiert der Grundlagenbegriff zwischen einem sehr weiten und einem eher engeren Verständnis. Die Verteilung der Kompetenzen zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften ist somit niemals vollständig abgeschlossen.

### 3. Das Grundlagenverständnis im EAC06

Im Vorfeld der Reform regte das *Institut d'Estudis Autònoms* in seinem Bericht zur Statutreform an, die Definition der Grundlagen den Autonomen Gemeinschaften zu überlassen. Der Reformgesetzgeber setzte diesen Vorschlag mit Art. 111 EAC06 in die Realität um, was in der Literatur höchst umstritten war. Hauptstreitpunkt war, ob das Statut den Inhalt der Kompetenzen, wie in Art. 110ff. EAC06 geschehen, konkret bestimmen kann. Kritiker sahen darin eine Neuauslegung der spanischen Verfassung, die die Bedeutung der Verfassungsrechtsprechung verkenne, deren Inhalt dem Reformgesetzgeber nicht zur Disposition stehe.<sup>999</sup> Das EAC06 hebe durch die Definition der Grundlagen die bisherige Rechtsprechung des Verfassungsgerichts auf, was ohne eine Änderung der spanischen Verfassung nicht möglich sei.<sup>1000</sup>

Das Verfassungsgericht folgte im Wesentlichen dieser Ansicht. Ob es sich bei den Grundlagen um „Grundprinzipien“ oder den „kleinsten gemeinsamen gesetzgebenden Nenner [ ]“ handelt, könne nicht in den einzelnen Autonomiestatuten geklärt werden, sondern nur durch die spanische Verfassung. Es betonte mehrfach, dass einzig das Verfassungsgericht als oberstes Auslegungsorgan der spanischen Verfassung die Kompetenz hat, die Verfassungsprinzipien zu definieren.<sup>1001</sup> Zudem lege Art. 111 Satz 1 EAC06 in unzulässiger Weise fest, dass die Grundlagen in „Normen mit Gesetzesrang“ enthalten sein müssen. Obwohl dies in der Regel der Fall sei, sei es auch möglich, dass Verordnungsnormen sowie Exekutivakte des Staates Grundlagencharakter haben.<sup>1002</sup> Die Grundlagen und damit einhergehend der Bereich der Entwicklungsgesetzgebung sind

<sup>999</sup> So unter anderem *Barceló i Serramalera*, in: Viver Pi-Sunyer u.a., *La distribució de competències en el nou estatut*, S. 53 (65).

<sup>1000</sup> *De la Quadra-Salcedo Janini*, *¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación?*, REDC, 72/2004, 135 (156).

<sup>1001</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), unter anderem FJ 57.

<sup>1002</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 60.

veränderlich. Die verfahrensrechtliche Rigidität eines Statuts steht einer detaillierten Regelung der Befugnisse, die der Grundlagengesetzgebung innewohnen, entgegen.<sup>1003</sup> Als Regelungen mit allgemeiner Geltung könnten Konzept, Inhalt und Reichweite der Grundlagen nicht in jeder Autonomen Gemeinschaft voneinander abweichen, da sonst der Staat, je nach den Vorgaben des jeweiligen Statuts, unterschiedliche Grundlagengesetze erlassen müsste.<sup>1004</sup> Daher sei Art. 111 Satz 1 EAC06 insoweit verfassungswidrig, als er die Grundlagen als „Grundprinzipien“ oder „kleinsten gemeinsamen gesetzgebenden Nenner [ ] bei Normen mit Gesetzesrang [...] außer zu den in der Verfassung und im Autonomiestatut festgelegten Bedingungen“ definiert.<sup>1005</sup>

Trotz des variablen Inhalts der Grundlagen bezeichnete das Verfassungsgericht Grundlagen wiederholt als „gemeinsamen normativen Nenner“<sup>1006</sup> oder „kleinste gemeinsame Normative“<sup>1007</sup>. Indem Art. 111 Satz 1 EAC06 die Grundlagen als Grundprinzipien oder kleinsten gemeinsamen gesetzgebenden Nenner definiert, könnte sich der Reformgesetzgeber somit am Grundlagenverständnis des Verfassungsgerichts orientiert haben, das Grundlagen als „Grundprinzipien oder grundsätzliche Kriterien“<sup>1008</sup> und nicht als detaillierte Normen begreift<sup>1009</sup>. Dieses Verständnis verkennt jedoch die bisherige verfassungsgerichtliche Rechtsprechung, weshalb der Ansicht des Verfassungsgerichts zuzustimmen ist. Hätte jede Autonome Gemeinschaft die Möglichkeit, einen eigenen Grundlagenbegriff in ihr Statut aufzunehmen, würde zum einen die Bedeutung des Verfassungsgerichts als alleiniges Auslegungsorgan der spanischen Verfassung verletzt werden. Zum anderen wäre ein Verlust an Rechtssicherheit die Folge. Prüfungsmaßstab

<sup>1003</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 60.

<sup>1004</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 60.

<sup>1005</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 60. Die übrigen Regelungen des Art. 111 EAC06 stehen laut Verfassungsgericht mit der spanischen Verfassung in Einklang, da sie in zulässiger Weise die der Entwicklungsgesetzgebungskompetenz innewohnenden Befugnisse beschreiben (FJ 60).

<sup>1006</sup> STC 1/1982 (28. Januar 1982), FJ 1; STC 102/1995 (26. Juni 1995), FJ 8: „un común denominador normativo“.

<sup>1007</sup> STC 212/2005 (21. Juli 2005), FJ 6; STC 14/2004 (13. Februar 2004), FJ 11; STC 152/2003 (17. Juli 2003), FJ 3; STC 220/1992 (11. Dezember 1992), FJ 13.

<sup>1008</sup> *Barberá Gomis*, in: Blümel, Spezielle Aspekte der Autonomen Gemeinschaften in Spanien, S. 15 (21).

<sup>1009</sup> *Viver Pi-Sunyer*, in: ders. u.a., La distribució de competències en el nou estatut, S. 13 (31).



des Verfassungsgerichts sind sowohl die spanische Verfassung als auch die Statute.

Fraglich ist, wie das Gericht verfahren würde, wenn es im Rahmen eines Kompetenzkonflikts eine Entscheidung über die Reichweite der Grundlagengesetzgebung zu treffen hat und die autonome Definition einem neuen Grundlagenvverständnis entgegensteht. Einerseits ist an eine eingeschränkte Anwendung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu denken. Demnach findet die Rechtsprechung in einer Autonomen Gemeinschaft nur insoweit Anwendung, wie es das jeweilige Statut zulässt. Andererseits kommt ein Vorrang der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts in Betracht. Würde die erste Ansicht bejaht werden, würde dies dazu führen, dass das Statut hierarchisch über der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts steht. Das Statut stellt gewisse Regelungen auf, die selbst durch das Verfassungsgericht nicht erschüttert werden können. Dies widerspräche jedoch der spanischen Verfassung, die das Verfassungsgericht als das oberste Auslegungsorgan der spanischen Verfassung anerkannt hat. Zudem gelten die Grundlagengesetze einheitlich für alle Autonomen Gemeinschaften. Einheitlichkeit ist dabei weder gleichzusetzen mit Uniformität noch ist sie unvereinbar mit territorialem Pluralismus oder dem Recht auf Differenzierung.<sup>1010</sup> Da es sich beim Statut sowohl um ein autonomes als auch ein staatliches Gesetz handelt, steht das Statut in der Hierarchie nicht über den Grundlagen, da beides von den *Cortes Generales* ausgehandelt wird. Da das Organgesetz aber auf einer Übereinkunft zwischen Staat und Autonomer Gemeinschaft beruht, kann das Statut nicht über staatlichen Rechtsquellen stehen.<sup>1011</sup>

Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung wird ferner durch das Territorialitätsprinzip gestützt. Autonome Gemeinschaften dürfen nur Regelungen für ihr eigenes Hoheitsgebiet treffen, damit die Gleichheit der Grundlagen und das Auslegungsmonopol des Verfassungsgerichts gewahrt werden. Soweit Art. 111 Satz 1 EAC06 von der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zu den Grundlagen abweicht, findet diese Definition nur für Katalonien Anwendung. Grundlagengesetze, die vom staatlichen Gesetzgeber im Rahmen seiner Kompetenzen erlassen

<sup>1010</sup> *Balaguer Callejón*, Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los estatutos de autonomía, RGDC, 1/2006, 1 (8).

<sup>1011</sup> *Montilla Martos*, La legislación básica tras las reformas estatutarias, REDC, 78/2006, 105 (134, 147).

werden, gelten unverändert fort, da sie einheitlich für den gesamten Staat und unabhängig von den jeweils durch eine Autonome Gemeinschaft übernommenen Kompetenzen erlassen werden.

Darüber hinaus wären die Rechtssicherheit und Einheitlichkeit der Grundlagen in Gefahr, wenn sie jede Autonome Gemeinschaft selbst festlegen könnte.<sup>1012</sup> Zwar ist das dispositive Prinzip einer der Grundpfeiler des Autonomienstaates und aufgrund den in der spanischen Verfassung angelegten zwei Wegen zur Autonomie verfügten die Autonomen Gemeinschaften über unterschiedliche Kompetenzniveaus.<sup>1013</sup> Dennoch hat Art. 149 CE keinen variablen Inhalt, der je nach Statut anders verstanden werden kann.<sup>1014</sup>

#### 4. Fazit

Soweit der Reformgesetzgeber die staatlichen Grundlagengesetze als Grundprinzipien oder den kleinsten gemeinsamen gesetzgebenden Nenner definierte, ist Art. 111 EAC06 verfassungswidrig. Das Verfassungsgericht, das in seiner bisherigen Rechtsprechung von einem variablen Grundlagenbegriff ausging, sah seine Rolle als oberstes Auslegungsorgan der spanischen Verfassung in Gefahr. Dem ist zuzustimmen, weil eine in einem Autonomiestatut festgelegte Definition der Grundlagen verhindert, dass sich ein verändertes verfassungsgerichtliches Grundlagenverständnis auf Katalonien auswirkt. Dies hätte zur Folge, dass in Autonomen Gemeinschaften mit eigener Grundlagendefinition die Reichweite staatlicher Grundlagengesetze verschieden wäre, wodurch die Rechtssicherheit und die Einheitlichkeit der Grundlagen verlorengehen würde. Das Verfassungsgericht blieb seiner Linie treu und erteilte einer Limitierung des staatlichen Grundlagengesetzgebers eine Absage. Inwieweit es gelungen ist, die Grundlagengesetzgebung und damit den staatlichen Handlungsspielraum mittels EAC06 einzuschränken, bleibt somit fraglich.

---

<sup>1012</sup> Vgl. *De la Quadra-Salcedo Janini*, ¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación?, REDC, 72/2004, 135 (156).

<sup>1013</sup> Eine Angleichung der Kompetenzen erfolgte durch zwei Autonomievereinbarungen, den *Acuerdos Autonómicos*. Dazu bereits B.II.

<sup>1014</sup> *Barceló i Serramalera*, in: Viver Pi-Sunyer u.a., *La distribució de competències en el nou estatut*, S. 53 (65).

## VII. Verfassungsmäßigkeit des Finanzsystems

In Spanien existieren zwei verschiedene Finanzsysteme. Zum einen das Foralsystem, das nur in den Autonomen Gemeinschaften Baskenland und Navarra gilt, zum anderen das allgemeine Finanzsystem der übrigen Autonomen Gemeinschaften, dem auch Katalonien angehört. Rechtsgrundlage des Foralsystems ist die erste Zusatzbestimmung CE. Danach schützt und achtet die spanische Verfassung die historischen Rechte der Foralgebiete. Im Unterschied zum allgemein gültigen Finanzsystem bestimmen und erheben die Autonomen Gemeinschaften mit Foralsystem ihre Steuern selbst. Von dem erzielten Steuerertrag führen sie einen bestimmten Anteil („cupo“) zur Erfüllung allgemeiner, nicht von der Autonomen Gemeinschaft wahrgenommener Aufgaben, wie z.B. der Beteiligung am interterritorialen Ausgleichsfonds, an den Staat ab.<sup>1015</sup> Der an den Staat abzuführende Betrag wird unabhängig von der Höhe der Steuereinnahmen der Autonomen Gemeinschaft bemessen. footnote *Bosch i Roca*, in: de Madre/Iceta, *El Estatuto de Cataluña: una propuesta para el acuerdo*, S. 177 (178).

Umgekehrt zum Foralsystem liegt beim allgemeinen System die Steuerhoheit beim Staat. Der Staat erhebt den Großteil der Steuern und weist einen bestimmten Teil den Autonomen Gemeinschaften zu, damit diese ihre Zuständigkeiten wahrnehmen können.<sup>1016</sup> Die Autonomen Gemeinschaften selbst erheben fast keine Steuern, verfügen teilweise nicht einmal über ein eigenes Steuersystem. Die Geldmittel dieser Autonomen Gemeinschaften sind teilweise zwischen 55 und 75 Prozent geringer als die des Foralsystems.<sup>1017</sup> Daher besitzen die Autonomen Gemeinschaften mit Foralsystem mehr finanzielle Eigenständigkeit und sind unabhängig von staatlichen Zuweisungen. Nachteile des Foralsystems sind dessen Komplexität sowie fehlende Transparenz. Im Statutentwurf des katalanischen Parlaments war zu erkennen, dass sich Katalonien an das forale System annähern wollte, um mehr Eigenständigkeit im Finanzbereich zu erhalten<sup>1018</sup>.

<sup>1015</sup> *Aja*, *El Estado Autónoma, Federalismo y Hechos diferenciales*, S. 135.

<sup>1016</sup> *Aja*, *El Estado Autónoma, Federalismo y Hechos diferenciales*, S. 135.

<sup>1017</sup> *Barea*, *Financiación autonómica*.

<sup>1018</sup> Vgl. dazu Art. 207, 208 EAC06-Parlamentsvorschlag, wonach die Generalidad dem staatlichen Finanzwesen einen bestimmten Betrag zukommen lässt, der zur Deckung der Staatsausgaben und zur Beteiligung am Solidaritätssystem dient.

Der Vorstoß scheiterte am Widerstand der Verfassungskommission der *Cortes Generales*. Über den von Zapatero und Mas im Januar 2006 ausgearbeiteten Kompromiss wurde schließlich eine einvernehmliche Lösung erzielt, die den ursprünglichen Vorschlag des katalanischen Gesetzgebungsorgans stark abänderte.

Um die Verfassungsmäßigkeit des neuen katalanischen Finanzsystems überprüfen zu können, soll zunächst das allgemeine autonome Finanzmodell, dessen normative Grenzen und die Befugnisse des Staates im Bereich der autonomen Finanzen herausgearbeitet werden. Anschließend werden die für die autonomen Finanzen entscheidenden Normen dargelegt und ihre Vereinbarkeit mit der spanischen Verfassung erörtert.

## **1. Verfassungsrechtliches Modell des autonomen Finanzsystems und dessen Grenzen**

### **a) Die möglichen Finanzmodelle der spanischen Verfassung**

In einem zusammengesetzten Staat gibt es mehrere Möglichkeiten das Finanzsystem zu gestalten. Zu unterscheiden sind das Trennsystem, das Verbundsystem und das Mischsystem.<sup>1019</sup> Beim Trennsystem existieren zwei unabhängig voneinander funktionierende Steuersysteme. Sowohl der Staat als auch die Gliedstaaten erheben bestimmte Steuern und ziehen diese ein. So würde beispielweise der Staat die Einkommen- und Mehrwertsteuer erheben, die Autonomen Gemeinschaften wären für die Körperschaftsteuer und die Sondersteuern zuständig. Anders ist es beim Verbundsystem. Bei diesem System liegt die Steuerhoheit ausschließlich beim Staat. Er setzt die Steuern fest, die Verwaltung des Staates ist für Erhebung und Einziehung der Steuern ausschließlich zuständig. Der eingezogene Steuerertrag fließt in einen gemeinsamen Fonds. Dieser wird zwischen den Gliedstaaten und dem Staat aufgeteilt. Nachteil dieses Systems ist die Abhängigkeit der Gliedstaaten von den staatlichen Zuweisungen. Zwischen Trenn- und Verbundsystem liegt das Mischsystem, welches Elemente beider Modelle aufweist. Da Festsetzung, Einziehung und Abwicklung der Steuern nicht durch ein einziges Organ erfolgen müssen, gibt es zahlreiche gemischte Systeme.

---

<sup>1019</sup> *Pagès i Galtés*, Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña, S. 16-18.

In der spanischen Verfassung finden sich Hinweise auf beide Modelle. Da die Beteiligung der Autonomen Gemeinschaften an den staatlichen Steuern einen fundamentalen Teil ihrer Einnahmen ausmacht, mit dem sie ihre laufenden Ausgaben bestreiten, wird teilweise angenommen, dass der Verfassungsgeber das Verbundsystem favorisierte.<sup>1020</sup> Zwar finden sich in Art. 133 I CE Hinweise auf das Verbundsystem, da er die ursprüngliche Befugnis zur Steuererhebung ausschließlich dem Staat zuweist. Gleichzeitig erkennt die spanische Verfassung die Finanzautonomie der Autonomen Gemeinschaften an (Art. 156 I CE) und ermöglicht ihnen, eigene Steuern zu erheben (Art. 157 I lit. b CE), was auf das Trennsystem hindeutet. Zudem setzt politische Autonomie zumindest ein gewisses Maß an finanzieller Autonomie voraus. Wer für die Abwicklung, Erhebung, Aufsicht usw. zuständig ist, regelt die spanische Verfassung nicht. Die spanische Verfassung eröffnet damit die Möglichkeit, ein für die Autonomen Gemeinschaften besseres, da mit mehr Eigenständigkeit verbundenes Mischsystem zu etablieren.<sup>1021</sup> Dennoch schöpfte der Statutgeber von 1979 die sich daraus für Katalonien ergebenden Möglichkeiten nicht aus. Das damals entwickelte Finanzsystem glich dem Verbundsystem und entsprach ihm in der Praxis. Zwar war die Generalidad befugt, eigene Steuern zu erheben (Art. 44 Nr. 1 EAC79), machte jedoch davon keinen Gebrauch. Das EAC79 konzentrierte sich vielmehr auf die staatlichen Zuweisungen an die Autonome Gemeinschaft und die Ausgestaltung der Zuweisungskriterien.<sup>1022</sup> Die Steuererhebung erfolgte nur auf Staatsebene, wodurch die Generalidad von staatlichen Zuteilungen abhängig war. Dieses Modell war mit den Bestrebungen Kataloniens nach mehr finanzieller Eigenständigkeit nicht mehr vereinbar. Das katalanische Parlament versuchte, die finanzielle Autonomie zu stärken, indem alle in Katalonien erhobenen staatlichen Steuern als abgetreten behandelt werden sollten. Umgekehrt zum bis dahin geltenden Modell sollte dem Staat aus den Steuererträgen ein bestimmter Teil zur Erfüllung seiner Zuständigkeiten zugewiesen werden. Zwar hätten auch diese Vorschläge nicht zu einem Trennsystem geführt, da die Generalidad dazu mehr eigene Steuern erheben und ein eigenes katalanisches Steuersystem entwickelt werden

<sup>1020</sup> *Pagès i Galtés*, Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña, S. 17.

<sup>1021</sup> *Consell Consultiu*, Dictamen Nr. 269 vom 01.09.2005, Fonament X 2.

<sup>1022</sup> Art. 44 Nr. 2, 3; Art. 45 EAC79.

müsste. Aber sie hätten zumindest eine Abkehr vom Verbundsystem hin zu einem Mischsystem, das zudem Elemente des Foralsystems umfasst, bedeutet.

### **b) Der verfassungsrechtliche Rahmen der Finanzautonomie**

Aus der spanischen Verfassung ergeben sich Grenzen, die die Finanzautonomie der Autonomen Gemeinschaften beschränken. Neben der Solidarität wird das spanische Finanzsystem vom Grundsatz der Koordination mit der staatlichen Finanzverwaltung geprägt.<sup>1023</sup> Erforderlich ist die Koordination zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften, insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Normen wie den Organgesetzen, der spanischen Verfassung und der Autonomiestatuten, die das autonome Finanzsystem beeinflussen.

#### **aa) Die ausschließliche Zuständigkeit des Staates gem. Art. 149 I Nr. 14 CE als Schranke**

Gem. Art. 149 I Nr. 14 CE hat der Staat die ausschließliche Kompetenz zur Regelung der „*hacienda general*“, d.h. des „allgemeinen“ Finanzwesens. Da die spanische Verfassung ausdrücklich von einem allgemeinen Finanzwesen spricht, ist im Umkehrschluss anzunehmen, dass daneben ein besonderes Finanzsystem existiert, für das der Staat nicht ausschließlich zuständig ist. „Allgemein“ bedeutet „gemeinsam und essentiell für alle Individuen, die Teil einer Gesamtheit sind“.<sup>1024</sup> Unter Art. 149 I Nr. 14 CE fällt somit die Regelung des Staatshaushalts, da dieser alle Bürger betrifft.<sup>1025</sup> Der Staat kann frei über seine Einnahmen und Ausgaben bestimmen. Da die spanische Verfassung aber nur vom „allgemeinen“ Finanzwesen spricht, ist davon auszugehen, dass der Verfassungsgeber gerade keine allumfassende, ausschließliche Zuständigkeit des Staates zur Regelung aller öffentlichen Finanzen wollte, sondern lediglich eine ausschließliche staatliche Kompetenz zur Regelung des Staatshaushalts und der Grundlagen

---

<sup>1023</sup> Art. 156 I CE.

<sup>1024</sup> *Ferreiro Lapatza*, El sistema de financiación autonómica de Cataluña, *Revista catalana de dret públic*, 32/2006, 37 (37).

<sup>1025</sup> In STC 14/1986 (31. Januar 1986) stellte das Verfassungsgericht fest, dass der Staatshaushalt zwar Teil des allgemeinen Finanzwesens ist, diesem jedoch nicht gleichzustellen ist. (FJ 1)

anderer öffentlicher Finanzen.<sup>1026</sup> Folglich umfasst die staatliche Zuständigkeit gem. Art. 149 I Nr. 14 CE die Bestimmung des Kernbereichs des Finanzwesens aller öffentlichen Körperschaften und deren Koordination mit dem Gesamtsystem.<sup>1027</sup> Da es sich auch bei den Autonomen Gemeinschaften um Körperschaften des öffentlichen Rechts handelt, beschränkt sich die Zuständigkeit des staatlichen Gesetzgebers darauf, den Kern des autonomen Finanzwesens zu regeln, d.h. der Staat legt die allgemeinen, für alle Autonomen Gemeinschaften geltenden Vorschriften fest. Die speziellen Bestimmungen des jeweiligen autonomen Finanzsystems treffen die Autonomen Gemeinschaften selbst. Ihre finanzielle Zuständigkeit endet, sobald der Staat den Kernbereich des autonomen Finanzwesens regelt.

#### **bb) Wahrung der Gleichheit der grundlegenden rechtlichen Stellung aller Spanier**

Eine weitere Beschränkung der Finanzautonomie der Autonomen Gemeinschaften ergibt sich aus dem Gleichheitsgrundsatz gem. Art. 139 I CE. Danach haben alle Spanier im gesamten Staatsgebiet die gleichen Rechte und Pflichten. Übt jede Autonome Gemeinschaft ihre Steuerbefugnisse eigenständig aus, können unterschiedliche Steuerbelastungen der Steuerpflichtigen die Folge sein. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn die Autonome Gemeinschaft Madrid auf die Einkommensteuer einen autonomen Zuschlag (Art. 157 I lit. a CE) erheben würde, eine andere Autonome Gemeinschaft diese Möglichkeit<sup>1028</sup> jedoch nicht wahrnimmt. Die Bürger der Autonomen Gemeinschaft Madrid wären dadurch steuerlich stärker belastet als die übrigen Spanier. Sähe man darin aber bereits den Gleichheitsgrundsatz im Sinne des Art. 139 I CE verletzt, bliebe kein Raum mehr für eine finanzielle Autonomie der Autonomen Gemeinschaften. Selbst die in Art. 157 I CE enthaltenen Befugnisse der autonomen Regionen eigene Steuern, Zuschläge, Gebühren oder Sonderabgaben zu erheben, würden erheblich eingeschränkt werden.

<sup>1026</sup> STC 192/2000 (13. Juli 2000), FJ 6: „[...] el Estado sea competente para regular no sólo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario [...]“.

<sup>1027</sup> *Ferreiro Lapatza*, El sistema de financiación autonómica de Cataluña, *Revista catalana de dret públic*, 32/2006, 37 (40f.).

<sup>1028</sup> Art. 157 I lit. a Hs. 2 CE.

Das Verfassungsgericht erkannte diese Gefahr und stellte fest, dass Gleichheit nicht Einheitlichkeit der Rechte und Pflichten der Bürger im gesamten Staatsgebiet bedeutet, da dies mit der Autonomie unvereinbar ist. Mit Gleichheit sei vielmehr die Gleichheit der grundlegenden rechtlichen Position gemeint. Das Gleichheitsprinzip verpflichte nicht dazu, dass die Autonomen Gemeinschaften ihre Kompetenzen auf eine einzige Art und Weise oder mit einem Inhalt oder identischen oder gleichen Ergebnissen ausüben müssen.<sup>1029</sup> Autonomie bedeute, dass jede Nationalität oder Region entscheiden kann, wann und wie sie ihre Kompetenzen im Rahmen der spanischen Verfassung und des Staates ausüben möchte.<sup>1030</sup> Die Ausübung der Autonomie führt zwar, abhängig von der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft, zu einer unterschiedlichen rechtlichen Position der Bürger. Daraus folgt jedoch keine Verletzung der Art. 1, 9 II, 14, 139 und 149 I Nr. 1 CE<sup>1031</sup>, da die grundsätzliche rechtliche Stellung der Bürger gleich bleibt. Somit wird die ausschließliche Kompetenz des Staates gewahrt, die dem nationalen Gesetzgeber die Regelung der „Grundbedingungen, die die Gleichheit aller Spanier bei der Ausübung ihrer verfassungsmäßigen Rechte und [...] Pflichten“ vorbehält (Art. 149 I Nr. 1 CE). Grundbedingungen bedeuten, dass die grundlegende rechtliche Position der Bürger vergleichbar sein muss. Soweit die Gleichheit der grundlegenden Positionen der Bürger gewährleistet wird, ist eine unterschiedliche steuerliche Behandlung gerechtfertigt.

### **cc) Das Territorialitätsprinzip als Grenze der Vermögensbesteuerung**

Um eine gegenseitige Ausbeutung der Autonomen Gemeinschaften zu verhindern, erlaubt Art. 157 II Alt. 1 CE lediglich die Besteuerung von Vermögen

---

<sup>1029</sup> STC 150/1990 (04. Oktober 1990), FJ 7: „[...] no impone que todas las comunidades autónomas tengan que ejercer sus competencias 'de una manera o un contenido y unos resultados idénticos o semejantes'“

<sup>1030</sup> STC 150/1990 (04. Oktober 1990), FJ 7: „La autonomía [...] significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estado.“

<sup>1031</sup> *Pérez Royo/Medina Guerrero*, in: Generalitat de Catalunya, Estudios sobre la reforma del Estatuto, S. 437 (464f.).



im jeweils eigenen Hoheitsgebiet.<sup>1032</sup> Eine Autonome Gemeinschaft darf keine Besteuerungsmaßnahmen ergreifen, die sich auf Vermögen beziehen, das sich außerhalb ihres Territoriums befindet. Strittig ist, wie weit der Begriff Vermögen reicht. Nach einer Ansicht ist der Begriff in seinem weitesten Sinn zu verstehen. Demnach umfasst der Vermögensbegriff bewegliches und unbewegliches Vermögen sowie alles, was steuerlich belastet werden kann.<sup>1033</sup> Auch das Einkommen und Dienstleistungen fallen demnach unter das Verbot des Art. 157 II Alt. 1 CE. Dadurch wird die Möglichkeit, den Autonomen Gemeinschaften legislative Kompetenzen über die wichtigsten Steuern wie der Mehrwertsteuer, der Einkommen- und Körperschaftsteuer zuzuweisen, stark eingeschränkt.<sup>1034</sup> Dieser Auffassung steht ein enges, wörtliches Verständnis des Vermögensbegriffs gegenüber, wodurch die Handlungsfähigkeit der Autonomen Gemeinschaften erhöht wird.<sup>1035</sup> Diesem Ansatz folgt auch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts. Demnach verbietet Art. 157 II CE nicht, Steuern auf das Einkommen von Leuten zu erheben, die ihren steuerlichen Wohnsitz in der Autonomen Gemeinschaft haben, selbst wenn das Einkommen teilweise von Vermögen außerhalb der Autonomen Gemeinschaft herrührt.<sup>1036</sup>

#### dd) Das LOFCA als Ausdruck des allgemeinen Finanzsystems

Die Grenzen der Finanzautonomie der Autonomen Gemeinschaften lassen sich nicht nur unmittelbar aus der spanischen Verfassung ableiten, sondern ergeben sich auch aus der spanischen Verfassung in Verbindung mit staatlichen Gesetzen. Art. 157 III CE ermächtigt den staatlichen Gesetzgeber, bestimmte Berei-

<sup>1032</sup> Art. 157 II CE untersagt zudem die Behinderung des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs durch Steuererhebung.

<sup>1033</sup> *Ferreiro Lapatza*, El sistema de financiación autonómica de Cataluña, *Revista catalana de dret públic*, 32/2006, 37 (45).

<sup>1034</sup> *Pérez Royo/Medina Guerrero*, in: Generalitat de Catalunya, *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, S. 437 (472).

<sup>1035</sup> *Pérez Royo/Medina Guerrero*, in: Generalitat de Catalunya, *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, S. 437 (472f.).

<sup>1036</sup> STC 150/1990 (04. Oktober 1990), FJ 5. Konkret bedeutet das: Hat jemand, der in Madrid wohnt ein Ferienhaus in Andalusien, von dem ihm Mieteinnahmen zufließen, kann die Autonome Gemeinschaft Madrid auf diese Einnahmen, die eigentlich in Andalusien zu versteuern sind, einen Zuschlag erheben.

che des Finanzwesens mittels Organgesetz zu konkretisieren.<sup>1037</sup> Bereits 1980, in einer sehr frühen Phase des Autonomieprozesses, nahm der Staat diese Kompetenz wahr und konkretisierte seine Befugnis durch das LOFCA. Anders als die Statute, die Ausdruck des bilateralen Charakters der staatlich-autonomen Beziehungen sind, ist das Organgesetz der einseitige Wille des Staates. Da der Staat diese Kompetenz direkt aus der spanischen Verfassung ableitet, kann das LOFCA als Teil des *bloque de la constitucionalidad* von den Autonomen Gemeinschaften weder ignoriert noch aufgehoben werden.<sup>1038</sup> Das LOFCA begrenzt die autonomen Finanzkompetenzen.<sup>1039</sup> Nach der herrschenden Meinung in Literatur und Rechtsprechung müssen sich die Statute dem LOFCA anpassen<sup>1040</sup>, d.h. die Bestimmungen eines Statuts müssen so verallgemeinert werden können, dass sie sich in das allgemeine spanische Finanzsystem des LOFCA integrieren lassen.<sup>1041</sup>

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Finanzautonomie der Autonomen Gemeinschaften durch die staatlichen Kompetenzen aus Art. 149 I Nr. 1 und Nr. 14 CE, dem Territorialitätsprinzip und der Befugnis des Staates, das Finanzsystem mittels Organgesetz zu konkretisieren, geprägt wird.

### c) Die Befugnisse des Staates im Bereich der autonomen Finanzen

Neben den Grenzen aus der spanischen Verfassung und dem LOFCA verfügt der Staat über Handlungsmöglichkeiten im autonomen Finanzbereich. Diese dienen vor allem dazu, den in Art. 2 CE niedergelegten Grundsatz der Solidarität zu verwirklichen, indem sich der Staat „für die Herstellung eines angemessenen und gerechten wirtschaftlichen Gleichgewichts zwischen den verschie-

---

<sup>1037</sup> Art. 157 III CE: „Durch ein Organgesetz können die Ausübung der im vorstehenden Absatz 1 aufgeführten finanziellen Zuständigkeiten, die Normen zur Lösung möglicher Konflikte und die verschiedenen Formen der finanziellen Zusammenarbeit zwischen den Autonomen Gemeinschaften und dem Staat geregelt werden.“

<sup>1038</sup> *Consell Consultiu*, Dictamen Nr. 269 vom 01.09.2005, Fonament X 5.

<sup>1039</sup> Das Organgesetz „cumple de este modo una función delimitadora de las competencias financieras estatales y autonómicas previstas en el artículo 157 CE.“ STC 192/2000 (13. Juli 2000), FJ 4.

<sup>1040</sup> *García Novoa*, El sistema de financiación en la reforma del Estatuto catalán, ¿es compatible con el orden constitucional?, *Revista catalana de dret públic*, 32/2006, 75 (78f.). Ausführungen dazu unter Punkt C.III.10.b.

<sup>1041</sup> *Consell Consultiu*, Dictamen Nr. 269 vom 01.09.2005, Fonament X 5.

denen Teilen des Staatsgebiets einsetzt“ (Art. 138 I CE). Grundlage hierfür ist Art. 131 I CE, der den Staat befugt, die allgemeine Wirtschaftstätigkeit zu planen, um sich den Bedürfnissen der Gemeinschaft anzunehmen, die „Entwicklung der Regionen und Sektoren auszugleichen und zu harmonisieren und [...] das Wachstum von Einkommen und Vermögen sowie deren gerechte Verteilung zu fördern“. Mit dem LOFCA regelte der Staat alle finanziellen Zuständigkeiten der Autonomen Gemeinschaften auf der Einnahmenseite. Zudem nutzte er das Gesetz, Normen zur Konfliktlösung zu schaffen und Kooperationsmechanismen zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften einzuführen. Sobald die autonomen Vorschriften zu stark voneinander abweichen, kann der Staat Maßnahmen zur Harmonisierung ergreifen. Mit den Harmonisierungsregelungen kann der Staat sogar in die autonomen Zuständigkeitsbereiche eingreifen, sollte es das allgemeine Interesse erfordern (Art. 150 III 2 CE).<sup>1042</sup> Eine ähnliche Kompetenz leitet sich aus Art. 133 I CE ab. Danach liegt die ausschließliche Befugnis zur Erhebung von Steuern beim Staat. Der Staat behält somit auch bei einer an eine Autonome Gemeinschaft abgetretenen Steuer die Macht, die Abtretung zu widerrufen. Das Verfassungsgericht urteilte, dass die Unwiderruflichkeit der Abtretung unzulässig ist, weil es mit den staatlichen Kompetenzen gem. Art. 149 I Nr. 14 i.V.m. Art. 133 I CE unvereinbar ist. Sonst würde die ursprüngliche Steuermacht des Staates in Frage gestellt werden.<sup>1043</sup> Durch den Rechnungshof für Wirtschaft und Haushalt kontrolliert der Staat den autonomen Haushalt (Art. 153 lit. d CE).

## 2. Verfassungsmäßigkeit des Statuttextes unter Berücksichtigung des Reformvorschlags des katalanischen Parlaments

Nachdem der verfassungsrechtliche Rahmen des autonomen Finanzwesens geklärt ist, stellt sich nun die Frage, ob der Reformgesetzgeber bei der Erarbeitung des EAC06 die Grenzen und staatlichen Handlungsräume beachtet hat. Der

<sup>1042</sup> Vgl. *Ferreiro Lapatza*, El sistema de financiación autonómica de Cataluña, *Revista catalana de dret públic*, 32/2006, 37 (47).

<sup>1043</sup> STC 192/2000 (13. Juli 2000), FJ 8.

Vorschlag des katalanischen Parlaments, der am 30. September 2005 mit einer Mehrheit von 89 Prozent angenommen und den *Cortes Generales* zur Beratung und Bearbeitung zugewiesen wurde, enthielt ein autonomes Finanzsystem, das mit der spanischen Verfassung nicht vereinbar war. Neben Kritik, insbesondere am System des interterritorialen Solidaritätsausgleichs, das viele für unsolidarisch hielten, sah auch die Verfassungskommission der *Cortes Generales* den Vorschlag als verbesserungsbedürftig an. Bereits am 20. Dezember 2005 legte die PSOE einen überarbeiteten Statuttext vor, der umfangreiche Änderungen im Finanzbereich enthielt.<sup>1044</sup> Dieser Text war die Grundlage des im Januar 2006 beschlossenen Kompromisses zwischen PSOE und den katalanischen Parteien.<sup>1045</sup> Die meisten Änderungsvorschläge der PSOE wurden übernommen, wodurch ein Großteil der Verfassungswidrigkeiten, die noch im Parlamentsvorschlag enthalten waren, überwunden wurde. Um die Problematik aufzuzeigen, die sich bei der Reform des autonomen Finanzwesens ergab, wird in Auszügen auf den Reformvorschlag des katalanischen Parlaments eingegangen.

**a) Die Prinzipien der spanischen Verfassung  
als Grundsätze des Finanzwesens der Generalidad**

Art. 201 EAC06 befasst sich unter dem Titel „Grundsätze“ mit den grundlegenden Prinzipien des Finanzwesens der Generalidad. Bereits Art. 201 I EAC06 verdeutlicht, dass sich der Reformgesetzgeber der Grenzen der Finanzautonomie der Generalidad bewusst war. Demnach werden die „steuerlichen Beziehungen zwischen Staat und *Generalitat* von der Verfassung, diesem Autonomiestatut“ und dem LOFCA geregelt. Die Finanzierung der Generalidad richtet sich nach den Grundsätzen der „Finanzautonomie, Koordination, Solidarität und Transparenz in den steuerlichen und finanziellen Beziehungen zwischen den öffentlichen Verwaltungsbehörden, sowie den Grundsätzen der Angemessenheit der Mittel, der steuerlichen Verantwortung, Billigkeit und institutioneller Treue zwischen den besagten Verwaltungsbehörden“ (Art. 201 II EAC06).

---

<sup>1044</sup> PSOE, Proyecto de Estatuto y Propuesta de redacción alternativa, 20. Dezember 2005.

<sup>1045</sup> Acuerdo PSOE-PSC-CiU sobre financiación, 25. Januar 2006. Internetquelle: [http://www.almendron.com/politica/pdf/documentos/spain/estatuto/acuerdo\\_financiero.pdf](http://www.almendron.com/politica/pdf/documentos/spain/estatuto/acuerdo_financiero.pdf) (Zugriff am: 21.08.2009).

Mit Finanzautonomie, Koordination und Solidarität verweist das Statut auf die drei Grundpfeiler des spanischen Finanzsystems, die Art. 156 I CE verankert. Der Reformgesetzgeber übernahm inhaltlich die spanische Verfassung, ohne selbst innovativ tätig zu werden. Mit dem Grundsatz der „Transparenz in den steuerlichen und finanziellen Beziehungen“ gibt Art. 201 II EAC06 das in Art. 4 lit. c LRJAP enthaltene Prinzip der Versorgung mit Informationen zwischen den Verwaltungsbehörden wider.<sup>1046</sup>

Die „institutionelle Treue“ zwischen den Verwaltungsbehörden, vergleichbar mit dem deutschen Grundsatz der Bundestreue<sup>1047</sup>, ist Ausdruck des guten Glaubens, bei der Ausübung der eigenen Kompetenzen die Interessen des jeweils anderen zu beachten.<sup>1048</sup> Der gute Glaube ist ein allgemeines Rechtsprinzip. Von der institutionellen Treue spricht das Statut erneut in Art. 209 EAC06. Demnach sind die „positiven und negativen finanziellen Auswirkungen der vom Staat verabschiedeten allgemeinen Bestimmungen auf die Generalidad oder jene der Generalidad auf den Staat“ in einem bestimmten Zeitraum „in Form einer Änderung der notwendigen Ausgaben oder der Steuerfähigkeit“ zu bewerten, um notwendige Anpassungen vornehmen zu können. Dieses Verständnis der institutionellen Treue entspricht fast wörtlich Art. 2 I lit. e LOFCA<sup>1049</sup> und ist mit der spanischen Verfassung vereinbar.

institutionelle Treue, dass sich sowohl positive als auch negative finanzielle Auswirkungen, die von Handlungen des staatlichen Gesetzgebers im Bereich der Steuern oder Maßnahmen von allgemeinem Interesse herrühren, auf die Ausgaben der CCAA niederschlagen können<sup>1050</sup>. Der in Art. 213 EAC-Vorschlag

<sup>1046</sup> *Pagès i Galtés*, Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña, S. 34.

<sup>1047</sup> BVerfGE 6, 309 (361).

<sup>1048</sup> *García Novoa*, El sistema de financiación en la reforma del Estatuto catalán, ¿es compatible con el orden constitucional?, Revista catalana de dret públic, 32/2006, 75 (81).

<sup>1049</sup> Art. 2 I lit. e LOFCA: „La lealtad institucional, que determinará la valoración del impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones del Estado legislador en materia tributaria o la adopción de medidas de interés general, que eventualmente puedan hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente [...]“

<sup>1050</sup> Art. 2 I lit. e LOFCA: La lealtad institucional, que determinará la valoración del impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones del Estado legislador en materia tributaria o la adopción de medidas de interés general, que eventualmente puedan hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas obligaciones de gasto no previstas a la fecha

festgelegte Grundsatz ist verfassungswidrig.

Als weiteren Grundsatz nennt Art. 201 II EAC06 die „Angemessenheit der Mittel“ und die „steuerliche Verantwortung“. Beide Prinzipien knüpfen an die finanzielle Autonomie der Generalidad an. Die Finanzautonomie setzt voraus, dass die Generalidad über ausreichende finanzielle Mittel verfügt, um ihre Kompetenzen wahrnehmen zu können. Ohne Finanzmittel wäre die Autonomie eine leere Hülle, da es der Generalidad nicht möglich wäre, frei über ihre Ausgaben zu bestimmen. Eigene Finanzmittel bringen steuerliche Verantwortung mit sich. Beide Grundsätze geben somit den Verfassungsgrundsatz der Finanzautonomie (Art. 156 I CE) der Autonomen Gemeinschaften wider. Da die in Art. 201 II EAC06 festgelegten Grundsätze lediglich bereits bekannte Verfassungsprinzipien wiederholen, sind sie mit der spanischen Verfassung vereinbar. Der Reformgesetzgeber fügt der Rechtsordnung nichts hinzu.<sup>1051</sup>

Verfassungsrechtlich problematisch erscheint hingegen Art. 201 III EAC06, wonach der Ausbau von Titel VI EAC06 dem *Gemischten Ausschuss Staat-Generalitat für Wirtschafts- und Steuerangelegenheiten* obliegt. In der Endfassung des Statuts verschwand zwar der ausdrückliche Hinweis, der Ausbau müsse nach dem Grundsatz der Bilateralität erfolgen.<sup>1052</sup> Das ursprüngliche Problem des bilateralen Ausbaus ist jedoch geblieben, da es sich bei dem *Gemischten Ausschuss Staat-Generalitat für Wirtschafts- und Steuerangelegenheiten* um ein Organ der bilateralen Beziehung zwischen Staatsverwaltung und der Generalidad handelt (Art. 210 I 1 EAC06). Die Problematik ergibt sich daraus, dass Bilateralität bedeutet, dass bestimmte Belange von zwei Parteien, im vorliegenden Fall dem Staat und der Generalidad, vereinbart werden. Die Konsequenz einer solchen bilateralen Vereinbarung im Finanzwesen wäre, dass eine Eingliederung des katalanischen Finanzsystems in das allgemeine staatliche Finanzsystem erschwert oder sogar ausgeschlossen werden würde. Neben dem Foralsystem und dem allgemeinen Finanzsystem entstünde ein weiteres, nur für Katalonien geltendes System. Catalunya, vom 01.09.2005, Fundamento 10, Nr. 10, Nr. 7. Durch

---

de aprobación del sistema de financiación vigente [...].

<sup>1051</sup> Vgl. zum EAC06-Parlamentsvorschlag: *Pagès i Galtés*, Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña, S. 35. *Ferreiro Lapatza*, El sistema de financiación autonómica de Cataluña, *Revista catalana de dret públic*, 32/2006, 37 (56).

<sup>1052</sup> So noch Art. 202 III EAC06-Parlamentsvorschlag.

die Bilateralität kann Katalonien sein Finanzsystem mit dem Staat, anders als die restlichen CCAA, aushandeln. Somit entsteht neben dem Foralsystem und dem allgemeinen Finanzsystem ein weiteres, nur für Katalonien geltendes System. Eine spätere Eingliederung des katalanischen Systems in das allgemeine erscheint aber dennoch möglich.

In der Literatur wird vertreten<sup>1053</sup>, dass sowohl die Bilateralität als auch die Asymmetrie als konstante Bestandteile der spanischen Geschichte der Finanzautonomie mit der spanischen Verfassung vereinbar sind. Neben den Besonderheiten des Foralsystems finden sich weitere Finanzsysteme, die vom allgemeinen System abweichen. Die Autonome Gemeinschaft der Kanaren unterliegt zwar grundsätzlich dem allgemeinen System, die Eigenheiten ihres Finanzwesens werden jedoch über die dritte Zusatzbestimmung CE anerkannt<sup>1054</sup>. Darüber hinaus verfügen die Autonomen Gemeinschaften Ceuta und Melilla über ein spezielles System. Bilateralität ist verfassungsrechtlich nicht verboten, da jedes Statut ein bilaterales System zur Aushandlung der abgetretenen Steuern vorsieht. Zudem legt Art. 16 LOFCA<sup>1055</sup> fest, dass über die Kriterien zur Beteiligung an den Einnahmen des Staates frei verhandelt wird. Da dem Staat des weiteren umfangreiche Möglichkeiten<sup>1056</sup> zur Verfügung stehen, seine Ziele wie Gleichheit, Koordination und Gerechtigkeit durchzusetzen, verstößt die Verankerung der Bilateralität im Statut nicht gegen die spanische Verfassung.<sup>1057</sup>

Ähnlich urteilte das Verfassungsgericht. Der Hinweis auf den *Gemischten Ausschuss Staat-Generalität für Wirtschafts- und Steuerangelegenheiten* sei im Rahmen der von der spanischen Verfassung vorgesehenen Kooperation und Koordination zu sehen. Er bedeute nicht, dass der Ausschuss die Kompetenz be-

<sup>1053</sup> *Ferreiro Lapatza*, El sistema de financiación autonómica de Cataluña, *Revista catalana de dret públic*, 32/2006, 37 (66f.).

<sup>1054</sup> Dritte Zusatzbestimmung CE: „Die Änderung der Wirtschafts- und Steuerordnung des Kanarischen Archipels setzt einen vorherigen Bericht der Autonomen Gemeinschaften oder ggf. des provisorischen Selbstverwaltungsorgans voraus.“

<sup>1055</sup> LOFCA in der Fassung von 1980.

<sup>1056</sup> Zum Beispiel durch die Regelung der autonomen Kompetenzen (Art. 157 III CE). Bei den Steuern, die der Staat an die Autonomen Gemeinschaften abtritt, kann er sich Instrumente vorbehalten, um sicherzustellen, dass die Systeme im gesamten spanischen Gebiet gleich sind.

<sup>1057</sup> *Ferreiro Lapatza*, El sistema de financiación autonómica de Cataluña, *Revista catalana de dret públic*, 32/2006, 37 (66f.).

sitzt, Vereinbarungen zu treffen, die eine spätere normative Entwicklung oder die Anwendung von Titel VI festlegen. Vielmehr sei der *Gemischte Ausschuss Staat-Generalitat für Wirtschafts- und Steuerangelegenheiten* ein Instrument, um die Eingliederung der Positionen des Staates und der Autonomen Gemeinschaft zu fördern, sei es weil die Angelegenheiten eine spezielle Behandlung benötigen oder weil es die Vorbereitung von Übereinkünften erleichtert, die in multilateralen Organen angenommen werden. Art. 201 III EAC06 respektiere daher die staatliche Kompetenz der Koordination.<sup>1058</sup>

Dieser Ansicht ist zu folgen. Der *Gemischte Ausschuss Staat-Generalitat für Wirtschafts- und Steuerangelegenheiten* ermöglicht als Organ bilateraler Beziehungen die gem. Art. 156 I CE vorgesehene Koordination der autonomen mit der staatlichen Finanzverwaltung. Da es bereits in der Natur des Ausschusses als bilateralem Organ liegt, dass eine bestimmte Angelegenheit lediglich von zwei Parteien ausgehandelt wird, und somit eine Abweichung vom allgemeinen System möglich ist, hätte das Verfassungsgericht bereits die Schaffung des Ausschusses als verfassungswidrig beurteilen müssen, wenn es darin eine Gefahr gesehen hätte. Der *Gemischte Ausschuss Staat-Generalitat für Wirtschafts- und Steuerangelegenheiten* war jedoch gewollt, da der Staat darüber die Ausgestaltung des autonomen Finanzsystems beeinflussen und somit verhindern kann, dass ein völlig neues katalanisches Finanzsystem entwickelt wird, das sich nicht mehr in das allgemeine Finanzmodell eingliedern lässt.

Abschließend konkretisiert Art. 201 IV EAC06 das in Art. 138 II CE enthaltene Diskriminierungsverbot zu Gunsten Kataloniens. Danach darf die „Finanzierung der *Generalitat* keine diskriminierende[n] Auswirkungen für Katalonien gegenüber anderen autonomen Gemeinschaften bedeuten“. Um das Ziel der Nichtdiskriminierung erreichen zu können, legt die vierte Zusatzbestimmung EAC06 fest, dass der *Gemischte Ausschuss Staat-Generalitat für Wirtschafts- und Steuerangelegenheiten* Berichte zu verfassen und stufenweise die zur Erreichung des Ziels notwendigen Mechanismen zu schaffen hat.<sup>1059</sup> Art. 201 IV EAC06 trat an die Stelle der verfassungswidrigen Norm zur Lösung

---

<sup>1058</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 131.

<sup>1059</sup> Unklar bleibt, bis wann dieses Ziel zu erreichen ist, da die Vorschrift keine Frist setzt oder einen zeitlichen Rahmen vorgibt. Vgl. *Pagès i Galtés*, Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña, S. 38.



von Kompetenzkonflikten zwischen Staat und Generalidad, die dem Statut unabhängig vom tatsächlichen Kompetenzträger den Vorrang in Konfliktsituationen einräumte.<sup>1060</sup> Da Art. 201 IV EAC06 letztendlich nur die Umkehrung von Art. 138 II CE ist, ist es mit der spanischen Verfassung vereinbar.<sup>1061</sup>

handelt. Bei solchen Streitigkeiten sind Kompetenzkonflikte von Konflikten über die Kompetenzausübung zu unterscheiden. Bei letzteren wird nicht der Kompetenzträger in Frage gestellt, sondern nur deren Ausübung. Ersteres meint die Fälle, in denen der Staat oder die Generalidad davon ausgehen, dass bei einer Verfügung oder Resolution der anderen Einrichtung die geltende Kompetenzordnung nicht beachtet wurde und zudem, im Fall der CCAA, dass dadurch die Autonomie der CA betroffen ist. Bei einem Kompetenzkonflikt ist zur Lösung des Streits erforderlich, dass der tatsächliche Träger der Kompetenz gefunden wird. Art. 202 IV EAC-Vorschlag würde bedeuten, dass bei Kompetenzkonflikten nicht zunächst der Träger der jeweiligen Kompetenz bestimmt wird, sondern diese ausschließlich über Bestimmungen des Statuts gelöst werden können. Somit löst diese Vorschrift einen möglichen Konflikt zwischen staatlicher und autonomer Normative im voraus.<sup>1062</sup> Staatliche Gesetze kommen für die Lösung des Konflikts automatisch nicht in Betracht. Ursprung dieser Vorschrift könnte der von der CiU ausgearbeitete Statutsvorschlag sein, der festlegt, dass die vom Statut anerkannten Finanz- und Steuerkompetenzen „durch ein Gesetz oder keine Norm des Staates begrenzt werden können“<sup>1063</sup>. Diese „Panzerung“<sup>1064</sup> des autonomen Finanzsystems vor Eingriffen durch den staatlichen Gesetzgeber widerspricht der Verfassung, da Art. 157 III CE dem Staat die Befugnis zur Regelung der autonomen Zuständigkeiten im Finanzbereich vorbehält. Das Statut verschafft der CA eine ausschließliche Kompetenz bei der Konfliktlösung. Selbst wenn man davon ausginge, dass es sich im Finanz-

---

<sup>1060</sup> Art. 202 IV EAC06-Parlamentsvorschlag: „En aplicación de los principios de proximidad y de subsidiariedad, lo establecido por el presente Estatuto es aplicable de forma preferente en caso de conflicto normativo con la legislación del Estado.“

<sup>1061</sup> So auch STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 131.

<sup>1062</sup> vgl. García Novoa, C., El sistema de financiación en la reforma del Estatuto catalán, ¿es compatible con el orden constitucional?, Revista catalana de dret públic, 32/2006, S. 75 (87f.).

<sup>1063</sup> xxx

<sup>1064</sup> Einige Autoren sprechen in diesem Zusammenhang immer von „blindaje“.

wesen um geteilte Zuständigkeiten handelt, schließt Art. 202 IV EAC-Vorschlag alle übrigen Vorschriften, wie die Verfassung und das LOFCA, aus.<sup>1065</sup> Nicht einmal das Statut könne dem Staat diese von der Verfassung eingeräumten Kompetenzen absprechen. Eine derartige Abschottung des autonomen Systems wäre nur nach einer Verfassungsänderung möglich.<sup>1066</sup> zwischen Staat und CCAA zuständig. Darunter fallen die Kompetenzkonflikte.<sup>1067</sup>

Weitere Grundsätze, die das Handeln der Generalidad im Finanzbereich beeinflussen, finden sich in Art. 203 VI EAC06. Danach beruht die Ausübung der Legislativkompetenzen in Steuersachen auf dem Grundsatz der „Billigkeit“ und „Effizienz“. Durch ihr steuerliches Handeln fördert die Generalidad den sozialen Zusammenhalt und Wohlstand, den wirtschaftlichen Fortschritt und die Nachhaltigkeit der Umwelt. Auch hier wiederholt das Statut Prinzipien, die sich in der spanischen Verfassung finden. „Billigkeit“ leitet sich von dem in Art. 31 II CE enthaltenen Prinzip der Abgabengerechtigkeit ab. „Effizienz“ übernimmt den Gedanken der Effektivität der öffentlichen Verwaltung, geregelt in Art. 103 I CE. Die Förderung des sozialen Zusammenhalts und Wohlstands findet sich im Prinzip der Förderung der günstigsten Bedingungen für einen sozialen Fortschritt (Art. 40 I CE). Ebenso basiert die Unterstützung des wirtschaftlichen Fortschritts auf Art. 40 I CE. Die Nachhaltigkeit der Umwelt ergibt sich aus Art. 45 I CE, der jedem das Recht zuerkennt, eine die Persönlichkeitsentfaltung fördernde Umwelt zu genießen.<sup>1068</sup> Da die im EAC06 genannten Grundsätze der spanischen Verfassung entstammen, ergeben sich keinerlei verfassungsrechtliche Bedenken.

## b) Die Organe des autonomen Finanzwesens

Hinsichtlich der Organe des autonomen Finanzwesens ergeben sich wenige verfassungsrechtliche Zweifel. In Art. 204 I, II EAC06 wird die Unterscheidung

<sup>1065</sup> vgl. García Novoa, C., El sistema de financiación en la reforma del Estatuto catalán, ¿es compatible con el orden constitucional?, *Revista catalana de dret públic*, 32/2006, S. 75 (89).

<sup>1066</sup> Ferreiro Lapatza, J.J., El sistema de financiación autonómica de Cataluña, *Revista catalana de dret públic*, 32/2006, S. 37ff. (63f.).

<sup>1067</sup> xxx

<sup>1068</sup> Vgl. *Pagès i Galtés*, Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña, S. 45.

zwischen vollständig und teilweise abgetretenen staatlichen Steuern fortgesetzt. Art. 204 I EAC06 konkretisiert Art. 156 II CE, da die Generalidad bei den vollständig abgetretenen staatlichen Steuern ihre Befugnisse aufgrund staatlicher Delegation gem. Art. 156 II CE ausübt.<sup>1069</sup> Verfassungsrechtlich unschädlich ist, dass Art. 204 I EAC06 keinen ausdrücklichen Hinweis darauf enthält, dass der Staat bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben durch die Generalidad intervenieren kann, da sich die hierarchische Überordnung des Staates bereits aus der staatlichen Kompetenz zur Koordination im Finanzbereich ergibt.<sup>1070</sup> Das Steueramt von Katalonien wirkt wie eine Kopie der durch Gesetz 31/1990<sup>1071</sup> geschaffenen staatlichen Steuerbehörde. Da deren Schaffung verfassungsgemäß war, ist es auch die des katalanischen Steueramtes.<sup>1072</sup> Die in Art. 205 Satz 1 EAC06 vorgesehene Revision der Steuerbescheide, die eigene Steuern der Generalidad betreffen, durch eigene Finanzverwaltungsorgane der Generalidad ist verfassungsgemäß, da dies in den autonomen Kompetenzbereich fällt.<sup>1073</sup> Insoweit entspricht das EAC06 Art. 20 I LOFCA, wonach die Finanzverwaltungsorgane der Generalidad nur für Einsprüche zuständig sind, die ihre eigenen Steuern betreffen. Aber auch die verwaltungsrechtliche Prüfung von Einsprüchen, die sich auf Bescheide beziehen, die abgetretene staatliche Steuern beinhalten, ist mit der spanischen Verfassung vereinbar, da dadurch die Kompetenz des Staates zur Abtretung von Steuern nicht in Frage gestellt wird.<sup>1074</sup> Für die Vereinheitlichung der Kriterien ist die allgemeine Staatsverwaltung zuständig (Art. 205 Satz 2 EAC06). Art. 205 Satz 3 EAC06, der die Zusammenarbeit von Generalidad und allgemeiner Staatsverwaltung vorsieht, ist verfassungsgemäß, da er Ausdruck des Grundsatzes der Koordination mit der staatlichen Finanzverwaltung (Art. 156 I CE) ist.

Wirtschafts- und Steuerangelegenheiten fraglich. In jedem Fall, unabhängig davon wie das Konsortium gestaltet wird, beteiligt sich die Generalidad an den steuerrechtlichen Gremien oder Organen des Staates, die für die Abwicklung,

<sup>1069</sup> Vgl. STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 132.

<sup>1070</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 132.

<sup>1071</sup> Ley 31/1990 (27. Dezember 1990) de Presupuestos Generales del Estado para 1991.

<sup>1072</sup> *Pagès i Galtés*, Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña, S. 69.

<sup>1073</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 133.

<sup>1074</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 133.

Erhebung, Abrechnung und Aufsicht über die teilweise abgetretenen staatlichen Abgaben zuständig sind (Art. 204 III 2 EAC06). Art. 204 III 2 EAC06 wirkt daher wie eine Garantieklausel, d.h. unabhängig vom Konsortium ist die Generalidad auf irgendeine Weise an der Abwicklung der teilweise abgetretenen Abgaben zu beteiligen.<sup>1075</sup>

Als Organ bilateraler Beziehungen zwischen Staatsverwaltung und Generalidad nennt Art. 210 EAC06 den *Gemischten Ausschuss Staat-Generalitat für Wirtschafts- und Steuerangelegenheiten*. Eine seiner Hauptaufgaben ist es, die Höhe der Prozentsätze für die Beteiligung der Generalidad an den Erträgen aus staatlichen Abgaben auszuhandeln (Art. 210 II lit. a EAC06). Hätte der Reformgesetzgeber damit beabsichtigt, den autonomen Willen verbindlich festzulegen, verstieße Art. 210 II lit. a EAC06 gegen die spanische Verfassung, da dadurch sowohl die staatliche Zuständigkeit gem. Art. 149 I Nr. 14 CE als auch die Koordinationsbefugnis des Staates gem. Art. 156 I CE umgangen werden würde. Das Verfassungsgericht legte Art. 210 II lit. a, b und d EAC06, der eine enge Verbindung zu Art. 157 I, III CE und Art. 158 CE beinhaltet, einschränkend dahingehend aus, dass die Befugnisse des *Gemischten Ausschusses Staat-Generalitat für Wirtschafts- und Steuerangelegenheiten* darauf begrenzt sind, einen bilateralen Verhandlungsrahmen festzusetzen, der das allgemeine Entscheidungsverfahren in den multilateralen Organen lediglich ergänzt.<sup>1076</sup> Darüber hinaus stehe der Vereinbarkeit mit der spanischen Verfassung nicht entgegen, dass es sich bei dem Ausschuss um ein Organ der „bilateralen Beziehungen zwischen der Staatsverwaltung und der *Generalitat*“ handelt (Art. 210 I 1 EAC06), solange dies nicht zur Eingrenzung der multilateralen Mechanismen im autonomen Finanzwesen führt und der Vorbehalt gem. Art. 157 III CE nicht verletzt wird. Aus Sicht des Verfassungsgerichts ergänzen die bilateralen Kooperationsorgane die multilateralen Organe.<sup>1077</sup> Da der *Gemischte Ausschuss Staat-Generalitat für Wirtschafts- und Steuerangelegenheiten* als Koordinationsinstrument zwischen der autonomen und der staatlichen Finanzverwaltung gewollt war, kann sich

---

<sup>1075</sup> Pagès i Galtés, J.: Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña, 2007, 70f.

<sup>1076</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 135.

<sup>1077</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 135.

der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung angeschlossen werden.<sup>1078</sup>

**c) Die Finanzmittel der Generalidad und der Versuch, diese durch Umwandlung der staatlichen abgetretenen Steuern in autonome Steuern zu erhöhen**

In Art. 202 EAC06 befasste sich der Reformgesetzgeber mit den Finanzmitteln der Generalidad. Die Absätze 1 und 2<sup>1079</sup> wiederholen verfassungsrechtliche Grundsätze. Art. 202 I EAC06 erwähnt, wie bereits Art. 201 II EAC06, die Finanzautonomie der Generalidad und spricht von der Angemessenheit der Mittel. Art. 202 II EAC06 konkretisiert die finanzielle Autonomie. Die Generalidad kann frei über die Verwendung der Mittel entscheiden, d.h. sie hat Ausgabenhoheit. Beide Absätze fügen der Rechtsordnung weder etwas hinzu noch widersprechen sie dieser. Daher sind sie mit der spanischen Verfassung vereinbar.

In Art. 202 III EAC06 folgt eine Liste der Finanzmittel der Generalidad.<sup>1080</sup> Diese entsprechen im Großen und Ganzen sowohl den in Art. 44 EAC79 genannten als auch der in Art. 157 I CE und Art. 4 I LOFCA enthaltenen Aufzählung finanzieller Ressourcen der Autonomen Gemeinschaft, weshalb keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen. Anders zu beurteilen war Art. 203 III lit. b EAC06-Parlamentsvorschlag, der pauschal den Ertrag aller in Katalonien erhobenen staatlichen Steuern, die als an die Generalidad abgetreten galten, als Teil der autonomen Finanzmittel verstand.<sup>1081</sup> Indem der Statutvorschlag alle in Katalonien erhobenen staatlichen Steuern als abgetreten qualifizierte, wurden die staatlichen in eigene Steuern umgewandelt und die Unterschei-

<sup>1078</sup> Weitere Gründe unter Punkt D.VII.2.a.

<sup>1079</sup> Art. 202 I, II EAC06: „1. Die *Generalitat* verfügt über ein selbständiges Finanzwesen sowie über entsprechende finanzielle Mittel zur angemessenen Ausübung ihrer Selbstverwaltung.

2. Die *Generalitat* hat unbeschränkte Dispositionsbefugnis bei der freien Verwendung ihrer Finanzmittel in Übereinstimmung mit den von ihren Selbstverwaltungseinrichtungen festgelegten politischen und sozialen Leitlinien.“

<sup>1080</sup> Siehe Punkt C.III.10.d.bb.

<sup>1081</sup> Art. 203 III lit. b EAC06-Parlamentsvorschlag: „Los recursos de la hacienda de la Generalidad están constituidos por: [...] b) El rendimiento de todos los tributos estatales soportados en Cataluña, que tienen la consideración de cedidos, de acuerdo con lo dispuesto por el presente Estatuto.“

dung von ganz oder teilweise abgetretenen Steuern, die mittelbar bereits in der sechsten Zusatzbestimmung EAC79 enthalten war<sup>1082</sup>, aufgegeben. Da in Folge dessen der Staat über weniger finanzielle Mittel verfügte, verankerten die Art. 207ff. EAC06-Parlamentsvorschlag ein System der Steuerzuweisungen von der Generalidad an den Staat, obwohl Art. 157 I lit. a CE von „vom Staat überlassenen Steuern“ spricht, was auf eine Entscheidungsbefugnis des Staates hindeutet. Damit wollte der Reformgesetzgeber erreichen, dass das Statut als Kompetenzzuweisungsnorm bei abgetretenen Steuern etabliert wird und die bisherigen Abtretungsgesetze abgelöst werden.<sup>1083</sup> Da es dem Staat jedoch unmöglich wäre, die Ziele der Solidarität und Gleichheit zu erreichen, wenn es der Generalidad freistünde zu entscheiden, welche Steuern als abgetreten gelten und welche nicht, war diese Norm verfassungswidrig. Nunmehr gehören zu den Finanzmitteln der Generalidad nur noch die „Erträge der abgetretenen staatlichen Steuern“<sup>1084</sup>, d.h. als abgetreten gelten nur die Steuern, die vom Staat als solche qualifiziert werden.<sup>1085</sup>

In Art. 203 II EAC06 führte der Reformgesetzgeber erstmals ausdrücklich die Unterscheidung zwischen vollständig – die Generalidad erhält den gesamten Steuerertrag – und teilweise – die Generalidad erhält nur einen Teil des Ertrags – abgetretenen Abgaben ein. In der siebten Zusatzbestimmung EAC06 nennt das Statut unter lit. a die vollständig abgetretenen Steuern, unter lit. b zählt es die nur teilweise abgetretenen Steuern auf.<sup>1086</sup> Die Verfassungsmäßigkeit der Unterscheidung zwischen vollständig und teilweise abgetretenen Steuern er-

<sup>1082</sup> Die sechste Zusatzbestimmung EAC79 nennt die Steuern, deren Ertrag der Generalidad zufließt. Dabei sind manche Steuern mit Prozentangaben verknüpft, in deren Höhe die Steuerabtretung erfolgt, wohingegen andere Steuern nur genannt werden, was für eine vollständige Übertragung spricht. Prozentual beschränkt sind z.B. die Einkommen- und die Mehrwertsteuer.

<sup>1083</sup> *García Novoa*, El sistema de financiación en la reforma del Estatuto catalán, ¿es compatible con el orden constitucional?, Revista catalana de dret públic, 32/2006, 75 (97).

<sup>1084</sup> Art. 202 III lit. b EAC06: „[...] El rendimiento de los tributos estatales cedidos [...]“.

<sup>1085</sup> *Pagès i Galtés*, Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña, S. 50.

<sup>1086</sup> Die siebte Zusatzbestimmung EAC06 sieht vor, dass ihr Inhalt, d.h. welche Steuern als vollständig und welche als teilweise abgetreten klassifiziert werden, durch Vereinbarung zwischen der Regierung des Staates und der Regierung der Generalidad geändert werden kann und dies als Gesetzesentwurf und nicht als Reform des Statuts zu behandeln ist. Das Verfassungsgericht hatte diesbezüglich keine verfassungsrechtlichen Bedenken. STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 136.

gibt sich direkt aus der spanischen Verfassung, die in Art. 157 I lit. a CE von „ganz oder teilweise vom Staat überlassenen Steuern“ spricht. Welche Steuern abgetreten werden, zu welchen Bedingungen und in welchem Umfang, wird vom *Gemischten Ausschuss Staat-Generalitat für Wirtschafts- und Steuerangelegenheiten* gem. Art. 210 II lit. a EAC06 ausgehandelt. Daher taucht erneut das Problem der bilateralen Ausrichtung auf, was einer Eingliederung des katalanischen in das allgemeine Finanzsystem entgegenstehen könnte.<sup>1087</sup> Da der Ausschuss lediglich die in Art. 156 I CE geregelte Koordination mit der staatlichen Finanzverwaltung ermöglicht, ergeben sich daraus, wie bereits dargelegt, keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

Problematisch war zunächst, dass in der achten bis zehnten Zusatzbestimmung EAC06 die bis dahin für die Abtretung der Einkommen-, Sonder- und Mehrwertsteuer geltenden Prozentsätze erhöht wurden, ohne dass vorher das LOFCA entsprechend angepasst wurde. Das EAC06 sieht eine Abtretung von 50 Prozent der Erträge der Einkommen- und Mehrwertsteuer vor (achte und zehnte Zusatzbestimmung EAC06), bei den Sondersteuern sogar 58 Prozent (neunte Zusatzbestimmung EAC06). Durch diese quantitative Erweiterung ging das Statut nicht nur über die in der sechsten Zusatzbestimmung EAC79 genannten Prozentsätze hinaus, sondern überschritt bis Ende 2009<sup>1088</sup> auch die Vorgaben des LOFCA<sup>1089</sup>, wodurch erneut eine Diskussion über das Verhältnis von Statut und Organgesetz aufflammte. Mit der Anpassung des Art. 11 LOFCA an die im EAC06 enthaltenen Prozentsätze wurde diese Debatte obsolet. Das Verfassungsgericht setzte sich in seinem Urteil mit dieser Problematik nicht auseinander.

zufließt. Dabei sind manche Steuern mit Prozentangaben verknüpft, in deren Höhe die Steuerabtretung erfolgt, wohingegen andere Steuern nur genannt werden, was für eine vollständige Übertragung spricht. Prozentual beschränkt sind z.B. die Einkommens- und die Mehrwertsteuer. Das Statut übernimmt die

<sup>1087</sup> Vgl. *García Novoa*, El sistema de financiación en la reforma del Estatuto catalán, ¿es compatible con el orden constitucional?, *Revista catalana de dret públic*, 32/2006, 75 (112).

<sup>1088</sup> Reform des LOFCA durch Gesetz 3/2009 (18. Dezember 2009).

<sup>1089</sup> Art. 11 lit. a LOFCA sah bis dahin für die Abtretung der Einkommensteuer lediglich 33 Prozent, bei der Mehrwertsteuer 35 Prozent (Art. 11 lit. e LOFCA) vor. Bei den Sondersteuern beschränkte sich das Organgesetz auf die Produktsteuer, von der 40 Prozent abgetreten wurden. (Art. 11 lit. f LOFCA)

Aufgabe der Steuerzuweisungen und wandelt die abgetreten staatlichen Steuern in eigene Steuern um, obwohl Art. 157 I lit. a CE von „vom Staat überlassenen Steuern“ spricht, was auf eine Entscheidungsbefugnis des Staates hindeutet. Das LOFCA versteht unter abgetretenen Steuern all jene, die vom Staat bestimmt und geregelt werden, deren Ertrag aber den CCAA zusteht<sup>1090</sup>. Aber nicht nur die Verfassung und das LOFCA erklären die abgetretenen Steuern zu staatlichen, sondern selbst das Statut spricht von „tributos estatales“. Das Verfassungsgericht bestätigte in STC 296/1994, dass es sich bei der abgetretenen Steuer um eine staatliche handelt, die als solche an die CA abgetreten wird. Im Folgenden betont das Gericht, dass es sich bei der Steuer um „eine echte staatliche Steuer handelt, die an die Generalidad von Katalonien durch das Gesetz 41/1981<sup>1091</sup>, und in allgemeiner Weise an alle CCAA durch das Gesetz 30/1983<sup>1092</sup>, abgetreten wird<sup>1093</sup>. 2003 stellte das Gericht fest, dass die Abtretung der Steuer in keiner Weise die Übertragung der Trägerschaft impliziert. Folglich sei der Staat der alleinige Träger der Normativ- und Abwicklungskompetenzen.<sup>1094</sup> Da es sich um staatliche Steuern handelt, ist auch die Entscheidung, bestimmte Steuern abzutreten, eine Kompetenz des Staates.<sup>1095</sup> Der Statutgeber verleugnet aber die grundsätzliche staatliche Trägerschaft nicht, da er selbst die abgetretenen Steuern als staatliche bezeichnet. Selbst wenn man davon ausgeht, dass es sich bei den Statuten um Kompetenzzuweisungsnormen handelt, könnte es sich bei den abgetretenen Steuern nur um eine geteilte

<sup>1090</sup> Art. 10 I LOFCA: 1. Son tributos cedidos los establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponda a la Comunidad Autónoma.

<sup>1091</sup> Ley 41/1981, vom 28. Oktober, relativa a Cesión de Tributos a la Generalidad de Cataluña.

<sup>1092</sup> Ley 14/1996, vom 30. Dezember, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de Medidas Fiscales Complementarias. (Vigente hasta el 1 de enero de 2002).

<sup>1093</sup> Diese Besteuerung „se estructura como un „impuesto estatal“, y en tal condición ha sido cedido a la comunidad autónoma.“ Im Folgenden urteilt das Gericht, dass die abgetretene Steuer „es un verdadero impuesto estatal, cedido a la Generalidad de Cataluña por Ley 41/1981, y de manera general a todas las comunidades autónomas por la Ley 30/1983.“ STC 296/1994, FJ 4.

<sup>1094</sup> STC 16/2003, FJ 11. vgl. dazu: Pérez Royo, F./Medina Guerrero, M., Estudio sobre las disposiciones fiscales en la reforma del Estatuto de Cataluña, in: Estudios sobre la reforma del estatuto, 2004, S. 437ff. (452, 458).

<sup>1095</sup> STC 181/1988, vom 13. Oktober, FJ 4, bestätigt durch STC 192/2000, vom 13. Juli, FJ 8.



Kompetenz handeln, da dem Staat über Art. 149 I Nr. 14 CE die ausschließliche Zuständigkeit zur Festlegung der Grundsätze des allgemeinen Finanzwesens zusteht. Der Statutgeber wollte erreichen, dass das Statut als Kompetenzzuweisungsnorm bei abgetretenen Steuern etabliert wird und dadurch die bisherigen Abtretungsgesetze ablöst.<sup>1096</sup> Könnte die CA selbst festlegen, welche Steuern als abgetreten gelten und welche nicht, wäre es dem Staat unmöglich die Ziele der Solidarität und Gleichheit zu erreichen.

#### **d) Die normativen Kompetenzen der Generalidad im Finanzbereich**

Um die finanzielle Autonomie ausüben zu können, benötigt die Generalidad neben Finanzmitteln auch eigene normative Kompetenzen. Damit befasst sich Art. 203 EAC06, wobei Absatz 1 erneut Ausdruck der Finanzautonomie ist, indem er der Generalidad die Rechtsfähigkeit zuweist, Umfang und Zusammensetzung ihrer Einnahmen im Rahmen ihrer finanziellen Zuständigkeiten zu bestimmen sowie ihre Mittel frei beschlossenen Ausgaben Zwecken zu widmen. Die Unterscheidung zwischen vollständig und teilweise abgetretenen staatlichen Steuern bildet die Grundlage der legislativen Kompetenzen der Generalidad. Wie bereits dargelegt, handelt es sich bei den abgetretenen Steuern um staatliche Steuern. Dass die Autonomen Gemeinschaften bei staatlichen Steuern grundsätzlich nicht für deren Erhebung und Eintreibung zuständig sind, ergibt ein Umkehrschluss aus Art. 156 II CE. Danach können die Autonomen Gemeinschaften bei der Erhebung und Eintreibung der Steuern des Staates als Delegierte des Staates tätig werden, wenn der Staat sie dazu berufen hat. Die Abtretung einer Steuer impliziert in keiner Weise die Übertragung der Kompetenzhoheit. Folglich bleibt der Staat auch nach der Abtretung Träger der Normativ- und Abwicklungskompetenzen.<sup>1097</sup> Das bedeutet, dass normative Kompetenzen übertragen werden können, solange der Staat Träger der Steuer bleibt. Dem Staat müssen gewisse normative Mindestbefugnisse zustehen, d.h. ihm muss ei-

<sup>1096</sup> García Novoa, C., El sistema de financiación en la reforma del Estatuto catalán, ¿es compatible con el orden constitucional?, *Revista catalana de dret públic*, 32/2006, S. 75 (96ff.).

<sup>1097</sup> STC 181/1988 (13. Oktober 1988), FJ 4 bestätigt durch STC 192/2000 (13. Juli 2000), FJ 8.

ne grundlegende Entscheidungsmacht bezüglich der Steuer zustehen.<sup>1098</sup> Dies ist der Fall, wenn die normativen Befugnisse der Autonomen Gemeinschaft begrenzt sind.<sup>1099</sup>

Während die Generalidad gem. Art. 203 II EAC06 bei den vollständig abgetretenen Steuern über alle Gesetzgebungskompetenzen verfügt, stehen ihr diese bei den teilweise abgetretenen Steuern nur gegebenenfalls zu, d.h. falls der Staat diese über Art. 156 II CE delegiert hat. Die Ausübung der normativen Kompetenzen umfasst gem. Art. 203 III EAC06 die Beteiligung der Generalidad an der Festlegung des Steuersatzes, der Steuerfreibeträge, der Steuererleichterungen usw. Art. 203 IV EAC06 begrenzt die Abwicklungs-, Erhebungs-, Abrechnungs- und Aufsichtszuständigkeit der Generalidad auf die vollständig abgetretenen Steuern, was Art. 19 I LOFCA entspricht.<sup>1100</sup> Dementsprechend ist auch die Zuständigkeit des Steueramtes von Katalonien gem. Art. 204 I EAC06 auf alle eigenen Abgaben der Generalidad und „die durch Delegierung des Staates der Generalidad vollständig abgetretenen staatlichen Abgaben“ beschränkt. Für alle übrigen, in Katalonien erhobenen staatlichen Steuern ist die staatliche Steuerbehörde zuständig, unbeschadet ihrer Delegationsbefugnis und unbeschadet der Zusammenarbeit, die sich aufgrund der Besonderheit der betreffenden Abgabe ergeben könnte.<sup>1101</sup> Ob die Generalidad die Kompetenzen der staatlichen Steuerbehörde auch für die teilweise abgetretenen Steuern übernehmen kann, hängt davon ab, ob der Staat diese Befugnisse gem. Art. 156 II CE delegiert. Da die Ausübung der normativen Kompetenzen „im Rahmen der Kompetenzen des Staates und der Europäischen Union“<sup>1102</sup> erfolgt, werden die letzten verfassungsrechtlichen Bedenken ausgeräumt. Das Statut verdeutlicht dadurch, dass es sich bei den abgetretenen Steuern um einen Bereich geteilter Kompetenz

<sup>1098</sup> Beispielsweise darüber eine bestimmte Steuer einzuführen oder sie aufzuheben.

<sup>1099</sup> Vgl. *Pérez Royo/Medina Guerrero*, in: *Generalitat de Catalunya, Estudios sobre la reforma del Estatuto*, S. 437 (454f.).

<sup>1100</sup> Noch verfassungswidrig war Art. 204 IV EAC06-Parlamentsvorschlag, der der Generalidad diese Aufgaben für „alle in Katalonien erhobenen staatlichen Steuern“ zuwies.

<sup>1101</sup> Art. 204 II 1 EAC06: „Die Abwicklung, Erhebung, Abrechnung und Aufsicht über alle anderen in Katalonien erhobenen staatlichen Steuern obliegt der Steuerbehörde des Staates, unbeschadet einer eventuellen Delegierung dieser Steuern an die *Generalitat* sowie unbeschadet der Zusammenarbeit, die sich speziell auf Grund der Besonderheit der betreffenden Abgabe ergeben könnte.“

<sup>1102</sup> Art. 203 III EAC06.

handelt.<sup>1103</sup>

Die Regelung der normativen Kompetenzen der Generalidad ist verfassungsgemäß, da die Kompetenzen des Staates beachtet wurden, nur von einer Teilnahme der Generalidad an der Festlegung des Steuersatzes usw. gesprochen wird und ein Statut ein zulässiges Mittel ist, um die autonomen Kompetenzen im Finanzbereich zu konkretisieren<sup>1104</sup>.

widersprach Art. 149 I Nr. 14 CE, der dem Staat gewisse Gesetzgebungskompetenzen einräumt. Dictamen Nr. 269, Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, vom 01.09.2005, Fundamento 10, Nr. 10, B, a. Dabei umfassen die Gesetzgebungskompetenzen die Abwicklung, Erhebung, Abrechnung und Aufsicht über alle in Katalonien erhobenen staatlichen Steuern, mindestens jedoch die „Teilnahme an der Festlegung des Steuersatzes, der Steuerfreibeträge, Steuererleichterungen und -begünstigungen auf die Bemessungsgrundlage, sowie der Abzüge vom Beitragssatz“.<sup>1105</sup> Vertritt man die Ansicht, dass es sich bei der abgetretenen Steuer um eine geteilte Kompetenz zwischen Staat und CA handelt, wird durch Art. 202 II EAC-Vorschlag auch dieser doppelten Kompetenzträgerschaft Rechnung getragen, da nicht ausschließlich die CA normative Kompetenzen hat.<sup>1107</sup> Hinsichtlich der Zuweisung normativer Kompetenzen

<sup>1103</sup> Vgl. *García Novoa*, El sistema de financiación en la reforma del Estatuto catalán, ¿es compatible con el orden constitucional?, Revista catalana de dret públic, 32/2006, 75 (111).

<sup>1104</sup> Vgl. *Pagès i Galtés*, Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña, S. 49.

<sup>1105</sup> Art. 204 III, IV EAC-Vorschlag: 3. El ejercicio de la capacidad normativa a que se refiere el apartado 2 [...] incluye en todo caso la participación en la fijación del tipo impositivo, las exenciones, las reducciones y las bonificaciones sobre la base imponible y las deducciones sobre la cuota.

Bestimmung der Grundlagen und Koordinierung der allgemeinen Wirtschaftsplanung vorbehält, könnte die Normativbefugnisse der CCAA beschränken. Dies gelte aber nur für grundlegende Steuern wie die MwSt, die Einkommens- und Körperschaftssteuer, da nur der Staat diese regeln kann, um die Wirtschaftspolitik leiten zu können. Gleichzeitig erkennt die Verfassung aber die Finanzautonomie der CCAA an (Art. 156 I CE). Damit diese als echte finanzielle Autonomie der CCAA verstanden werden kann, müssen die CCAA gewisse Freiheiten bei der normativen Gestaltung der Steuern haben. Zudem weist Art. 149 I Nr. 13 CE dem Staat nur die Grundlagenkompetenzen zu. Somit verbleibt ein autonomer Handlungsspielraum. Art. 149 I Nr. 13, 14 CE sind somit im Einklang mit Art. 156 I CE auszulegen.<sup>1106</sup>

refiere el apartado 2, en el marco de las competencias del Estado y de la Unión Europea [...].

<sup>1107</sup> *García Novoa*, C., El sistema de financiación en la reforma del Estatuto catalán, ¿es

an die Generalidad über Art. 204 II EAC-Vorschlag ergeben sich folglich keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Auch von einer Verfassungswidrigkeit des Art. 204 III EAC-Vorschlag ist nicht auszugehen<sup>1108</sup>, da das Statut zum einen erneut auf die Kompetenzen des Staates hinweist, zum anderen nur von einer Beteiligung der Generalidad bei der Festsetzung des Steuersatzes usw. spricht.<sup>1109</sup> Zudem ist das Statut ein zulässiges Mittel die autonomen Kompetenzen im Finanzbereich zu konkretisieren.<sup>1110</sup>

**e) Bemessungsgrundlagen für die Beteiligung der Generalidad an den Erträgen staatlicher Steuern und dem Ausgleichs- und Solidaritätsmechanismus**

Ursprünglich wollte Katalonien mit der Reform des Finanzsystems vom Zuweisungsempfänger zum Zuweisungsgeber werden. Indem Art. 207ff. EAC06-Parlamentsvorschlag ein System regelte, das finanzielle Zuweisungen Kataloniens an den Staat vorsah, näherte sich das in Katalonien geltende allgemeine Finanzsystem an das Foralsystem an.<sup>1111</sup> Anlass zu verfassungsrechtlichen Bedenken gab, dass es sich dabei erneut um ein System bilateralen Charakters handelte, wodurch eine Eingliederung in das allgemeine Finanzsystem erschwert wird. Da die Generalidad in der Endfassung, anders als in Art. 203 III lit. b EAC06-Parlamentsvorschlag vorgesehen, nicht mehr über den gesamten Betrag aller in Katalonien erhobenen staatlichen Steuern verfügt, sondern der Ertrag aus den

---

compatible con el orden constitucional?, *Revista catalana de dret públic*, 32/2006, S. 75 (98). Auch der Consell Consultiu bestätigte in seinem Dictamen Nr. 269, dass eine solche Klausel (im Rahmen der Zuständigkeit des Staates) die Norm verfassungsmäßig macht, da dann die Normativkompetenz der Generalidad nicht ausschließlich ist. *Fundamento 10*, Nr. 10, B, a).

<sup>1108</sup> anders FERREIRO LAPATZA, der die Vorschrift für verfassungswidrig hält, weil eine Beteiligung der Generalidad bei der Festlegung des Steuersatzes usw. „in jedem Fall“ vorgesehen ist. Ferreiro Lapatza, J.J., *El sistema de financiación autonómica de Cataluña*, *Revista catalana de dret públic*, 32/2006, S. 37ff. (60).

<sup>1109</sup> ebenso: Dictamen Nr. 269, Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, vom 01.09.2005, *Fundamento 10*, Nr. 10, B, a.

<sup>1110</sup> Pagès i Galtés, J., *Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña*, 2007, S. 49.

<sup>1111</sup> Die Höhe der an den Staat zu leistenden Zahlungen wurde mittels Prozentsatz bestimmt, wodurch gleichzeitig die wirtschaftlich-finanziellen Beziehungen zwischen Staat und Generalidad festgelegt wurden.

staatlichen Abgaben grundsätzlich dem Staat zusteht, wurde das in Art. 207 ff. EAC06-Parlamentsvorschlag verankerte Verteilungssystem sinnlos. Die Art. 207 bis 210 EAC06-Parlamentsvorschlag, die sich mit den finanziellen Beiträgen Kataloniens zum Staatshaushalt und zum interterritorialen Ausgleichsmechanismus befassten, wurden durch Art. 206 EAC06 ersetzt.

**aa) Beteiligung der Generalidad an den Erträgen  
aus staatlichen Steuern**

Art. 206 EAC06 dient dazu, die Beteiligung der Generalidad an den abgetretenen staatlichen Steuern festzulegen, die Zuteilungskriterien zu bestimmen und den Solidaritätsmechanismus zu regeln. Gem. Art. 206 II 1 EAC06 beteiligt sich die Generalidad an den Erträgen aus den abgetretenen staatlichen Abgaben. Für die Bemessung der Höhe der Finanzmittel der Generalidad zur Finanzierung ihrer Dienstleistungen und Ausübung ihrer Zuständigkeiten sind unter anderem ihre notwendigen Ausgaben und ihre steuerliche Leistungskraft zu berücksichtigen.<sup>1112</sup> Welche Ausgaben notwendig sind, hängt von der Bevölkerung ab (Art. 206 VI EAC06), d.h. je größer die Bevölkerung, desto höher die Ausgaben.<sup>1113</sup> Die Bevölkerung ist „um das Kostendifferenzial und demographische Variablen, insbesondere um einen Korrekturfaktor, der sich aus dem Anteil der zugewanderten Bevölkerung ergibt,“ zu berichtigen. Ebenso ist die Bevölkerungsdichte, die Größe der Stadtgebiete sowie die sozial ausgegrenzte Bevölkerung zu beachten.<sup>1114</sup> Die Finanzmittel der Generalidad haben dabei denjenigen zu entsprechen, die sich aus ihren Steuereinkünften ergeben, ab- oder zuzüglich des Betrags, der sich aus ihrer Beteiligung an den Ausgleichs- und Solidaritätsmechanismen ergibt (Art. 206 I 2 EAC06).

---

<sup>1112</sup> Art. 206 I 1 EAC06: „Der Umfang der der *Generalitat* für die Finanzierung ihrer Dienstleistungen und die Ausübung ihrer Zuständigkeiten zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel hat unter anderem auf dem Kriterium der notwendigen Ausgaben zu beruhen und ihre steuerliche Leistungskraft zu berücksichtigen.“

<sup>1113</sup> Vgl. *Pagès i Galtés*, Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña, S. 80.

<sup>1114</sup> Art. 206 VI EAC06.

### bb) Abkehr von der Benachteiligung der Generalidad durch den Ausgleichs- und Solidaritätsmechanismus

Das Ausgleichs- und Solidaritätssystem wurde ebenso angepasst. Art. 206 III EAC06 eröffnet die Möglichkeit, die der Generalidad zur Verfügung stehenden Finanzmittel dahingehend anzupassen, dass das staatliche Finanzsystem über ausreichende Mittel zur Sicherstellung des Ausgleichs und der Solidarität zu Gunsten der anderen Autonomen Gemeinschaften verfügt, um in allen autonomen Regionen ein ähnliches Niveau an Bildung, Gesundheit und anderen grundlegenden Bereichen sicherzustellen. Anders als im EAC06-Parlamentsvorschlag obliegt es ausdrücklich dem Staat, das Ausgleichsniveau festzulegen<sup>1115</sup> und die autonomen Finanzmittel zur Gewährleistung der Solidarität anzupassen.<sup>1116</sup> Damit trägt Art. 206 III 3 EAC06 Art. 138 I CE Rechnung, der die „Herstellung eines angemessenen und gerechten wirtschaftlichen Gleichgewichts zwischen den verschiedenen Teilen des Staatsgebietes“ ausdrücklich dem Staat zuweist. Das Solidaritätssystem wird vom Staat gelenkt, den *Cortes Generales* obliegt die Verteilung des Ausgleichsfonds unter den Autonomen Gemeinschaften (Art. 158 II CE). Der Grund hierfür liegt in der nötigen Koordination, die die Solidarität impliziert. Koordination bezeichnet „die Integration der Vielfältigkeit der Glieder oder Subsysteme in eine Gesamtheit oder ein System, um Widersprüche zu vermeiden und Disfunktionen zu reduzieren, die die Wirklichkeit des Systems verhindern oder erschweren könnten.“<sup>1117</sup> Diese Eingliederung kann nur durch staatliches Gesetz erfolgen. Zugleich ist die Solidarität das Instrument, um wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten zwischen den verschiedenen Autonomen Gemeinschaften zu verhindern.<sup>1118</sup>

Allerdings hielt der Reformgesetzgeber eine durch den Staat vollzogene Anpassung der autonomen Finanzmittel nur für gerechtfertigt, wenn die ande-

<sup>1115</sup> Art. 206 III 3 EAC06: „Los citados niveles serán fijados por el Estado.“

<sup>1116</sup> Vgl. *Pagès i Galtés*, Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña, S. 82.

<sup>1117</sup> STC 32/1983 (28. April 1983), FJ 2. Solidarität impliziert Koordination, und das bedeutet „la intergración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la realidad misma del sistema.“

<sup>1118</sup> *García Novoa*, El sistema de financiación en la reforma del Estatuto catalán, ¿es compatible con el orden constitucional?, *Revista catalana de dret públic*, 32/2006, 75 (102).

ren Autonomen Gemeinschaften eine ähnliche steuerliche Anstrengung erbringen.<sup>1119</sup> Obwohl das EAC06 die zu erbringenden steuerlichen Anstrengungen nicht näher konkretisierte, hielt das Verfassungsgericht Art. 206 I a.E. EAC06 für nicht mit der spanischen Verfassung vereinbar. Aus Art. 149 I Nr. 14 CE i.V.m. Art. 138 I und Art. 157 III CE ergäbe sich ausdrücklich, dass nur der Staat dafür zuständig ist, die Ausübung der finanziellen Befugnisse der Autonomen Gemeinschaften zu regeln sowie die Höhe ihrer Beiträge zum Ausgleichs- und Solidaritätsmechanismus zu bestimmen. Welche steuerlichen Anstrengungen von den Autonomen Gemeinschaften also zu leisten sind, könne nur vom Staat im Rahmen des multilateralen Systems der Kooperation und Koordination festgelegt werden. Auf keinen Fall könne es durch Statut erfolgen, da dadurch sowohl die Kompetenzen des Staates als auch die Finanzautonomie der übrigen Autonomen Gemeinschaften, die sich gem. Art. 156 I CE am Grundsatz der Koordination orientiert, verletzt werden.<sup>1120</sup>

Der Ansicht des Verfassungsgerichts ist zu folgen. Der Staat braucht Planungssicherheit, da er gem. Art. 138 I CE verpflichtet ist, ein wirtschaftliches Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Teilen des Staatsgebiets zu gewährleisten. Daher kann es nicht der Beurteilung der Autonomen Gemeinschaften unterliegen, ob eine bedürftige autonome Region ausreichende steuerliche Anstrengungen erbracht hat. Würde jede Autonome Gemeinschaft eigene Kriterien aufstellen, um die steuerliche Leistungskraft der übrigen Autonomen Gemeinschaften zu bewerten, hätte dies ein verwirrendes, uneinheitliches System zur Folge. Da der Staat nicht mehr mit bestimmten Einnahmen rechnen könnte, wäre die Herstellung des wirtschaftlichen Gleichgewichts zwischen den Autonomen Gemeinschaften nicht mehr oder nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung möglich.

Als absolute Grenze der Beitragspflicht der Generalidad sieht Art. 206 V EAC06 die Rangordnung des Pro-Kopf-Einkommens. Der Staat hat dafür zu sorgen, dass der Ausgleichsmechanismus nicht dazu führt, dass die Stellung Kataloniens in der Rangordnung des Pro-Kopf-Einkommens der Autonomen

---

<sup>1119</sup> Art. 206 III 1 a.E. EAC06: „[...] sofern die steuerliche Anstrengung ebenfalls ähnlich ausfällt.“

<sup>1120</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 134.

Gemeinschaften verändert wird. Da Katalonien bisher als Autonome Gemeinschaft mit einem Steuerertrag weit über dem Durchschnitt nach dem Ausgleich pro Kopf weniger Finanzmittel zur Verfügung hatte als Autonome Gemeinschaften mit einem geringeren Steuerertrag<sup>1121</sup>, ist nachvollziehbar, dass der Reformgesetzgeber Änderungsbedarf sah.<sup>1122</sup> Das Verfassungsgericht verstand Art. 206 V EAC06 nicht als Beschränkung der staatlichen Kompetenzen, sondern als Ausdruck des verfassungsrechtlichen Solidaritätsprinzips. Da der Ausgleichsmechanismus nicht dazu dienen sollte, ein weiteres Ungleichgewicht hervorzurufen, sei Art. 206 V EAC06 Ausdruck des im Solidaritätsgrundsatz innewohnenden Prinzips, wonach der Staat verpflichtet ist, ein angemessenes und gerechtes wirtschaftliches Gleichgewicht zwischen den Autonomen Gemeinschaften zu fördern (Art. 138 I CE). Dabei dürften die reichen Autonomen Gemeinschaften nicht stärker benachteiligt werden als zur Erreichung des Ziels, die schwächeren autonomen Regionen zu fördern, unbedingt nötig ist.<sup>1123</sup> Obwohl es bedenklich ist, dass das EAC06 durch Art. 206 V EAC06 die Beteiligung Kataloniens am Solidaritätssystem einseitig beschränkt, wodurch die Einheit des Systems in Gefahr gerät<sup>1124</sup>, ist der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zuzustimmen, da eine wirtschaftliche Benachteiligung Kataloniens mit Art. 138 II CE unvereinbar ist. Wenn leistungsschwächere Autonome Gemeinschaften zu Lasten Kataloniens wirtschaftlich privilegiert werden würden, wären sowohl Art. 138 II CE als auch der in Art. 2 CE verankerte Solidaritätsgrundsatz verletzt.

die Solidaritätsbeiträge und den Ausgleichsmechanismus. Die Generalidad

<sup>1121</sup> *Bosch i Roca*, El model de finançament autonòmic del projecte de reforma de l' Estatut de Catalunya, *Revista catalana de dret públic*, 32/2006, 15 (25f.).

<sup>1122</sup> Das BVerfG urteilte in vergleichbarem Zusammenhang, dass das Ausgleichssystem Unterschiede bei der steuerlichen Leistungskraft reduzieren, sie aber nicht umkehren soll, da dies sonst dazu führen würde, dass reiche Gebiete nach dem Ausgleich weniger Finanzmittel zur Verfügung hätten als arme. BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11.11.1999, Normenkontrollklage gegen das Finanzausgleichsgesetz in der Fassung vom 23. Juni 1993.

<sup>1123</sup> STC 31/2010 (28. Juni 2010), FJ 134.

<sup>1124</sup> Vgl. *García Novoa*, El sistema de financiación en la reforma del Estatuto catalán, ¿es compatible con el orden constitucional?, *Revista catalana de dret públic*, 32/2006, 75 (103). *Ferreiro Lapatza*, El sistema de financiación autonómica de Cataluña, *Revista catalana de dret públic*, 32/2006, 37 (68), der die Begrenzung deshalb für fraglich hält, weil es spätere Maßnahmen erschwert, die eine Anpassung der Mittel und Bedürfnisse von Staat und Autonomen Gemeinschaften ermöglichen würde.



beteiligt sich, zusammen mit den übrigen CCAA, an der Solidarität, damit alle autonomen Regierungen ihren Bürgern ein ähnliches Dienstleistungsniveau anbieten können, aber nur unter der Voraussetzung, dass diese CCAA ähnliche steuerliche Anstrengungen aufbringen. Abschließend nennt Art. 210 EAC-Vorschlag die Kriterien, aufgrund derer die Beiträge Kataloniens berechnet werden. Bei der Kalkulation der katalanischen Solidaritätsbeiträge sind folgende Punkte zu beachten: notwendige Ausgaben und steuerliche Leistungskraft Kataloniens im Vergleich zum Durchschnitt der CCAA; Billigkeit, die sich nach der relativen Bevölkerung richtet und der wirtschaftliche Effektivität gemessen am BIP und relativen Steuerkraft. Oberste Grenze der katalanischen Ausgleichszahlungen ist, dass die Beiträge „auf keinen Fall die Stellung Kataloniens in der Rangordnung des Pro-Kopf-Einkommens der autonomen Gemeinschaften“ ändern.<sup>1125</sup>

ausdrücken. Dies führt zur Bilateralität des Systems, weswegen eine Eingliederung des katalanischen in das allgemeine System unmöglich wird, da der Staat seine Möglichkeit verliert, Solidarität und Koordination (Grundpfeiler des Finanzsystems, Art. 156 I CE) zu garantieren. Daher ist Art. 208 EAC-Vorschlag verfassungswidrig.<sup>1126</sup>

realidad misma del sistema.“ Diese Eingliederung könne nur durch staatliches Gesetz erfolgen. Zugleich sei die Solidarität das Instrument, um wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten zwischen den verschiedenen CCAA zu verhindern.<sup>1127</sup> Auch der Consell Consultiu stellte in seinem Gutachten Nr. 269 fest, dass die Konkretisierung des Solidaritätsprinzips mittels dem Finanzausgleichsmechanismus und dem Ausgleichsfond dem Staat obliegt.<sup>1128</sup> Dadurch

<sup>1125</sup> Art. 210 II lit. d EAC- Vorschlag: La aplicación de los mecanismos de nivelación no puede alterar en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas por cápita entre las comunidades autónomas antes de la nivelación.

<sup>1126</sup> García Novoa, C., El sistema de financiación en la reforma del Estatuto catalán, ¿es compatible con el orden constitucional?, Revista catalana de dret públic, 32/2006, S. 75 (100f.).

<sup>1127</sup> García Novoa, C., El sistema de financiación en la reforma del Estatuto catalán, ¿es compatible con el orden constitucional?, Revista catalana de dret públic, 32/2006, S. 75 (102).

<sup>1128</sup> „[...] corresponde al Estado la concreción del principio de solidaridad mediante los mecanismos financieros de nivelación y el Fondo de Cooperación. No puede, pues, el Estatuto, imponer el contenido de estas decisiones estatales.“ Dictamen Nr. 269, Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, vom 01.09.2005, Fundamento 10, Nr. 10, B, d.

dass das Statut genaue Kriterien und nicht nur allgemeine Richtlinien für die Höhe der Beitragszahlung aufnimmt, wird die staatliche Befugnis zur Gestaltung der Solidarität verletzt.<sup>1129</sup>, ist nachvollziehbar, dass der Statutgeber dies ändern wollte. Fraglich ist, ob diese Grenzen einseitig durch das Statut festgelegt werden können oder ob sie, um die Einheit des Systems zu wahren, vom Staat festgelegt werden.<sup>1130</sup> finanzielle Autonomie der CCAA gewährleisten muss. Daher wäre das Statut die geeignete Norm, Grenzen zu setzen. Darüber hinaus ist es nicht wirklich einseitig, da die Cortes an der Reform mitwirken.

### 3. Fazit

Über den von der PSOE bereits im Dezember 2005 vorgelegten Alternativtext zum Statutvorschlag des Parlaments und der Überarbeitung des Textes im Rahmen der Kompromissvereinbarung im Januar 2006 konnten sich die katalanischen Parteien und die nationale Regierung auf einen Text einigen, dessen Erfolgchancen von den *Cortes Generales* angenommen zu werden, wesentlich höher waren als die Annahme des Vorschlags des katalanischen Parlaments. Ob der schließlich vom nationalen Parlament verabschiedete Statuttext den katalanischen Anforderungen an eine Reform des Finanzwesens gerecht wurde, darf bezweifelt werden. Die ERC, anfangs Befürworter und Antreiber der Statutreform, verweigerte dem abgeänderten Text die Unterstützung, was diesen bei der Abstimmung im Senat fast zu Fall brachte. Ihrer Ansicht nach wurde das Ziel der Finanzreform verfehlt, da das neue Statut der Generalidad nicht zu mehr Eigenständigkeit und Selbstverwaltung im Finanzwesen verhilft.

In der Tat ist von dem ursprünglichen Vorschlag des katalanischen Parla-

---

<sup>1129</sup> García Novoa, C., El sistema de financiación en la reforma del Estatuto catalán, ¿es compatible con el orden constitucional?, *Revista catalana de dret públic*, 32/2006, S. 75 (102f.).

autonómica del proyecto de reforma del Estatuto de Cataluña, *Revista catalana de dret públic*, Nr. 32, 2006, Internetquelle, S. 10.

<sup>1130</sup> vgl. García Novoa, C., El sistema de financiación en la reforma del Estatuto catalán, ¿es compatible con el orden constitucional?, *Revista catalana de dret públic*, 32/2006, S. 75 (103). Ferreiro Lapatza, J.J., El sistema de financiación autonómica de Cataluña, *Revista catalana de dret públic*, 32/2006, S. 37ff. (68), der die Begrenzung deshalb für fraglich hält, weil es spätere Maßnahmen, die eine Anpassung der Mittel und Bedürfnisse von Staat und CCAA ermöglichen würden, erschwert.

ments im Bereich des Finanzwesens wenig erhalten geblieben. Der Versuch, sich vom Verbundsystem zu lösen und sich in Richtung Trennsystem zu orientieren, ist größtenteils gescheitert. Zwar sah auch der EAC06-Parlamentsvorschlag keine eigenständige Steuererhebung der Generalidad vor, was tatsächlich an das Trennsystem hätte denken lassen. Der Generalidad sollte aber zumindest der Ertrag und die gesamten normativen Kompetenzen über alle in Katalonien abgetretenen staatlichen Steuern zustehen. Somit hätte Katalonien seine Einnahmen erhöht, die staatlichen Steuern wären in eigene, katalanische Steuern umgewandelt worden. Die Möglichkeit selbst festzulegen, welcher Teil dem Staat zur Finanzierung von dessen Dienstleistungen und Zuständigkeiten zufließen soll, hätte Katalonien eigenständiger gemacht und gleichzeitig eine Annäherung an das Foralsystem bedeutet. In der endgültigen Fassung des Statuts bleibt es beim bisherigen System. Die Generalidad kann nach wie vor eigene Steuern erheben und wird an den Erträgen aus den abgetretenen staatlichen Steuern beteiligt. Mit der Einteilung in vollständig und teilweise abgetretene Steuern, an die auch die normativen Kompetenzen der Generalidad anknüpfen, übernahm das EAC06 den Wortlaut der spanischen Verfassung, die in Art. 157 I lit. a CE von „ganz oder teilweise vom Staat überlassenen Steuern“ spricht. Folglich ist es nicht mehr die Generalidad, die dem Staat Finanzmittel zuweist, sondern, wie bereits im EAC79 vorgesehen, lässt der Staat bei den nur teilweise abgetretenen Steuern Katalonien Beiträge zukommen. Positiv für die Generalidad ist die quantitative Erhöhung der Beteiligung der Generalidad an den staatlichen Steuern wie Mehrwertsteuer, Einkommen- und Körperschaftsteuer durch die Anhebung der Prozentsätze und die Festlegung von vollständig abgetretenen Steuern, da diese wie eigene Steuern der Generalidad behandelt werden können. Da der Generalidad mehr normative Kompetenzen und mehr finanzielle Mittel zustehen, hat sich ihre Eigenständigkeit erhöht, wenn auch nicht in dem gewünschten Maße.

Der zweite wichtige Punkt bei der Überarbeitung des Finanzwesens war die Neuordnung des Solidaritäts- und Ausgleichssystems. Auch hier wurde der Vorschlag des katalanischen Parlaments, der die eigenständige Zuweisung von Solidarbeiträgen an den Staat vorsah, von Grund auf geändert. Dennoch wurden wichtige Grenzen und Kriterien, die im Statutvorschlag enthalten waren,

in die endgültige Fassung übernommen. So darf sich die Stellung Kataloniens in der Rangordnung des Pro-Kopf-Einkommens nach dem Ausgleich gegenüber vorher nicht verschlechtern (Art. 206 V EAC06). Das Verfassungsgericht sah darin keinen Verstoß gegen die spanische Verfassung, sondern beurteilte Art. 206 V EAC06 als Verwirklichung des Solidaritätsprinzips. Darüber hinaus erfolgt eine Anpassung der Finanzmittel der Generalidad nur bei ähnlichen steuerlichen Anstrengungen (Art. 206 III EAC06). Eine derartig starke Benachteiligung Kataloniens wie bisher ist daher nicht mehr zu erwarten. Somit konnte das Solidaritätssystem grundsätzlich zu katalanischen Gunsten reformiert werden. Mehr Eigenständigkeit war hingegen nicht möglich, da dies im Widerspruch zu den staatlichen Kompetenzen im Solidaritätsbereich stehen würde (Art. 158 I CE, Art. 206 III 3 EAC06).

Meines Erachtens sind die Vorschriften zur Finanzierung der Generalidad grundsätzlich verfassungsgemäß.<sup>1131</sup> Durch das EAC06 wurden die Elemente des Trennsystems gestärkt. Dadurch nähert sich das neue Finanzsystem den Vorstellungen des Verfassungsgebers an, der ein gemischtes System beabsichtigte. Es wird mehrmals deutlich, dass sich der Reformgesetzgeber der Grenzen der Finanzautonomie der Generalidad, die sich aus der spanischen Verfassung und anderen gesetzlichen Regelungen ergeben, bewusst war<sup>1132</sup>. Indem der Reformgesetzgeber die spanische Verfassung in Art. 201 I EAC06 an erster Stelle nannte, erkannte er die Höherrangigkeit der Grundnorm an. Des Weiteren entsprechen die Vorschriften des Statuts verfassungsrechtlichen Prinzipien (Art. 201 II, IV; 203 VI EAC06) oder den Normen des LOFCA (Art. 202 III, achte bis elfte Zusatzbestimmung EAC06). Aufgrund der Überarbeitung des Ausgleichsmechanismus, der dem Staat die Kompetenz im Bereich der Solidarität vorbehält, passt sich das Statut auch in diesem Bereich den Vorgaben der spanischen Verfassung, insbesondere Art. 138 I CE, an.

---

<sup>1131</sup> Einzige Ausnahme hierzu bildet Art. 206 III 1 a.E. EAC06.

<sup>1132</sup> Dies wird vor allem durch die Klausel „im Rahmen der Zuständigkeit des Staates und der Europäischen Union“, Art. 203 III EAC06, deutlich.

## VIII. Zusammenfassung der Verfassungsmäßigkeitsprüfung

In seinem Urteil erklärte das Verfassungsgericht 14 der insgesamt 223 Artikel des EAC06 für verfassungswidrig und damit nichtig. Weitere 27 Artikel sind verfassungskonform auszulegen. Die übrigen angegriffenen Vorschriften wurden als verfassungsgemäß eingestuft und die Normenkontrollklage verworfen. Damit fiel das Urteil bei weitem nicht so verheerend aus, wie angesichts der Klage der PP-Fraktion, die 113 Artikel als nicht mit der spanischen Verfassung für vereinbar hielt, zu vermuten gewesen wäre. Der Kernbereich des EAC06 blieb erhalten.

Das Verfassungsgericht maß der Präambel, in der sich Katalonien zur Nation erklärte, keine rechtliche Bedeutung zu. Daher kann sich Katalonien weiterhin als Nation definieren und dadurch dem katalanischen Selbstverständnis Ausdruck verleihen. Zudem wird in der Endfassung des Statuts deutlich, dass Katalonien keine Souveränität erreichen wollte. Vielmehr möchte es seine politische Eigenständigkeit als Teil des spanischen Staates verwirklichen.

Zur katalanischen Identität gehört auch die katalanische Sprache, da sie der Schaffung einer eigenen Persönlichkeit Kataloniens dient. Das Statut ist die geeignete Norm, um umfassende Regelungen zur Sprache zu treffen. Solange beide Amtssprachen, Kastilisch und Katalanisch, gleich behandelt werden, ergeben sich aus verfassungsrechtlicher Sicht keine Bedenken. Da Art. 6 I 2 EAC06 jedoch den bevorzugten Gebrauch des Katalanischen vorsieht, besteht nach Auffassung des Verfassungsgerichts die Gefahr, dass Katalanisch über Kastilisch gestellt wird. Demzufolge hielt es die Norm für mit der spanischen Verfassung nicht vereinbar. Von einer tatsächlichen Gleichstellung der beiden Sprachen ist Spanien jedoch, insbesondere in den Bereichen Justiz und öffentliche Verwaltung, weit entfernt. Daher ist die Ansicht des Verfassungsgerichts abzulehnen.

Die Pflicht, Katalanisch zu beherrschen, ist verfassungsgemäß, wenn Neubürgern ein gewisser Übergangszeitraum zum Erlernen der Sprache eingeräumt wird. Die Pflicht der in der öffentlichen Verwaltung und der peripheren Staatsverwaltung tätigen Personen sowie des juristisch tätigen Personals, Katalanisch

zu beherrschen, ist logische Konsequenz der zwei Amtssprachen Kataloniens und Ausdruck der Eignung für die Stelle gem. Art. 103 III CE.

Die Aufnahme eines eigenen Rechtekatalogs in das Statut ist mit der spanischen Verfassung vereinbar. Das Statut ist als institutionelle Grundnorm geeignet, einen Rechtekatalog zu verankern. Bei den Statutrechten handelt es sich nicht um Grundrechte, da sie weder den Charakter eines Abwehrrechts haben noch die gesamte öffentliche Gewalt daran gebunden ist. Aufgrund der lediglich deklaratorischen Natur der Rechte, die sich an der spanischen Verfassung, einfachen Gesetzen und der EU-GRCharta orientieren, wird die Gleichheit aller Spanier im gesamten Staatsgebiet gewährleistet.

Die Stärkung der katalanischen Eigenständigkeit zeigt sich auch im institutionellen Bereich durch die Umwandlung des *Consell Consultiu* in den Garantierat des Autonomiestatuts und die Schaffung eines autonomen Ombudsmannes. In Abweichung von der Ansicht des Verfassungsgerichts schränkt die Bindungswirkung der Gutachten des Garantierates (Art. 76 IV EAC06) die Kompetenzen des katalanischen Parlaments nicht unzulässig ein, da das Legislativorgan selbst darüber entscheidet, ob es ein Gutachten beantragt. Zudem setzt sich der Garantierat nur mit rechtlichen, nicht jedoch politischen Fragestellungen auseinander. Die bindenden Stellungnahmen des Garantierates verletzen auch die Normverwerfungskompetenz des Verfassungsgerichts nicht. Die Gutachten beziehen sich auf Gesetzesentwürfe, wohingegen das Verfassungsgericht die Vereinbarkeit in Kraft getretener Gesetze mit der spanischen Verfassung prüft. Das Verfassungsgericht ist an die Stellungnahmen des Garantierates nicht gebunden und dadurch in seinen Entscheidungsbefugnissen nicht beschränkt. Die ausschließliche Prüfungskompetenz des autonomen Ombudsmannes gem. Art. 78 I 2 EAC06 hingegen ist verfassungswidrig, da auch der nationale Ombudsmann zur Prüfung des autonomen Verwaltungshandelns befugt ist. Daher ist zumindest von einer geteilten Kompetenz der beiden Institutionen auszugehen.

Die Neuregelungen im Bereich der rechtsprechenden Gewalt waren stark umstritten. Die PP-Fraktion machte in ihrer Normenkontrollklage die vollständige oder teilweise Verfassungswidrigkeit aller Normen in diesem Abschnitt geltend. Das Verfassungsgericht hingegen beurteilte die Vorschriften über den Hohen Gerichtshof sowie die Staatsanwaltschaft des Hohen Gerichtshofs als mit der

spanischen Verfassung vereinbar. Da die Tätigkeit des Hohen Gerichtshofs auf das Gebiet Kataloniens begrenzt ist, bleibt der Oberste Gerichtshof auf nationaler Ebene für die Auslegung der Gesetze allein zuständig. Die Staatsanwaltschaft vertritt die nationale Staatsanwaltschaft in Katalonien.

Anders beurteilte das Verfassungsgericht die Vorschriften zum Justizrat von Katalonien, da das Gericht den Justizrat als Gefahr für die Einheit der spanischen Gerichtsbarkeit sah. Der CGPJ sei das einzige Leitungsorgan der rechtsprechenden Gewalt. Entgegen der Ansicht des Verfassungsgerichts stellt der Justizrat von Katalonien die Leitungsfunktion des CGPJ nicht in Frage und gefährdet die Einheit der Judikative nicht. Der Justizrat wird vom CGPJ kontrolliert und hat keine Befugnisse inne, die einem Leitungsorgan entsprechen würden. Der Justizrat verfügt lediglich über Beteiligungsrechte, seine Handlungen sind vor dem CGPJ anfechtbar. Die Regelungen zur „Verwaltung der Justizverwaltung“ sind verfassungsgemäß, da der Kernbereich der ausschließlichen Zuständigkeit des Staates gem. Art. 149 I Nr. 5 CE nicht berührt wird.

Da die Stärkung der autonomen Kompetenzen gleichzeitig die Selbstverwaltung der Generalidad festigt, traf der Reformgesetzgeber auch im Rahmen der Zuständigkeiten umfassende Regelungen. Insbesondere sollte die Neuregelung der geteilten Kompetenz die ausufernde Grundlagengesetzgebungskompetenz des Staates eindämmen. Inwieweit dies tatsächlich gelungen ist, ist zweifelhaft, da das Verfassungsgericht Art. 111 EAC06 teilweise für verfassungswidrig erklärte und betonte, dass eine Einschränkung des staatlichen Gesetzgebers nur durch die spanische Verfassung und das Verfassungsgericht als oberstem Auslegungsorgan möglich ist.

Als letzten großen Bereich befasst sich das EAC06 mit den Finanzen der Generalidad. Um ein möglichst hohes Maß an Eigenständigkeit zu erreichen, benötigt die Generalidad eigene finanzielle Mittel. Daher sollten nach dem Reformentwurf des katalanischen Parlaments alle in Katalonien erhobenen staatlichen Steuern als an die Generalidad abgetreten gelten. Die Generalidad wollte vom Zuweisungsempfänger zum Zuweisungsgeber werden, das Verbundsystem sollte abgelöst werden und sich in Richtung Mischsystem mit foralen Einflüssen entwickeln. Der endgültige Statuttext entspricht, was die Verteilung der Finanzmittel betrifft, weitgehend dem bisherigen System. Die Neugestaltung

des Ausgleichs- und Solidaritätsmechanismus ist insoweit verfassungswidrig, als die finanzielle Unterstützung schwächerer Autonomer Gemeinschaften von ihrer steuerlichen Leistungskraft abhängig gemacht wird.



## E. Schlussbemerkung

Die Reform des Statuts von Katalonien brachte nach Jahren des Stillstands den Autonomieprozess wieder ins Rollen und hob ihn auf eine neue Stufe. Neben Katalonien reformierten fünf weitere Autonome Gemeinschaften ihre Statuten. Die durchgeführten Reformen sind mit den Autonomieanstrengungen in den Jahren 1981 und 1992 nicht vergleichbar. Da die erste und zweite Autonomievereinbarung hauptsächlich darauf abzielten, die Kompetenzen der über den langsamen Weg entstandenen Autonomen Gemeinschaften einander anzugleichen und auf das Kompetenzniveau der historischen Nationalitäten Katalonien, Baskenland und Galizien anzuheben, beinhaltete der Autonomieprozess bis dahin keine tiefgreifende Statutreform. Stand bei den ersten nach der Franco-Diktatur in Kraft getretenen Autonomiestatuten die Wahrnehmung des in der spanischen Verfassung verankerten Rechts auf Autonomie und die Konstituierung der Autonomen Gemeinschaften im Vordergrund, ging es 25 Jahre später darum, die Selbstverwaltung zu stärken und die Eigenständigkeit auszubauen.

Durch das Statut von 2006 drückt Katalonien sein neues Selbstverständnis aus, indem es der Generalidad die Instrumentarien verleiht, um als Nation wahrgenommen zu werden. Dazu gehören neben der Pflicht zur Kenntnis der katalanischen Sprache und dem Rechte- und Pflichtenkatalog eine umfassende Regelung der Kooperationsbeziehungen zwischen Staat und Generalidad, insbesondere auch im Hinblick auf europäische Angelegenheiten. Damit entwickelt das neue Statut die spanische Verfassung fort, die bisher keine Kooperationsmechanismen vorsah. Die noch im Statutvorschlag des regionalen Parlaments enthaltenen Bemühungen um mehr Eigenständigkeit im Finanzbereich, die teilweise mit der spanischen Verfassung unvereinbar gewesen wären, sind in der Endfassung nicht mehr enthalten. Daher führte die Reform des Statuts zu kei-

ner grundlegenden Änderung des bisherigen Finanzsystems. Wie sich zudem inzwischen zeigte, ist es trotz der Neugestaltung des Ausgleichs- und Solidaritätsmechanismus nicht gelungen, die bisher von Katalonien getragenen Mehrlasten bei der Umverteilung der Steuergelder zu begrenzen. Die Autonome Gemeinschaft zahlt jährlich weit mehr an Madrid, als von dort an sie zurückfließt.

Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit in dieser Arbeit ergab, dass ein Großteil der strittigen Vorschriften des Statuts mit der spanischen Verfassung vereinbar ist. Auch das Urteil des Verfassungsgerichts ließ den Kernbereich des Statuts unangetastet und half, seit langem umstrittene Fragen wie das Verhältnis zwischen Statut und Organgesetz zu klären. Die massivsten Einschnitte musste Katalonien in den Bereichen Sprache, Justiz, Institutionen und Kompetenzen hinnehmen. Das Verfassungsgericht, das Katalanisch und Kastilisch als gleichgestellte Sprachen betrachtet, beurteilte den bevorzugten Gebrauch des Katalanischen als verfassungswidrig. Eine Dezentralisierung der rechtsprechenden Gewalt wurde nicht erreicht, da das Gericht die Schaffung des Justizrates von Katalonien als nicht verfassungsgemäß einstufte. Obwohl es sich beim Garantierat des Autonomiestatuts weder um einen zweiten Gesetzgeber handelt noch das Verwerfungsmonopol des Verfassungsgerichts angegriffen wird, beurteilte das Verfassungsgericht die Befugnis, verbindliche Gutachten zu erstellen, als nicht mit der spanischen Verfassung vereinbar. Zwar gelang es, die Zuständigkeiten der Generalidad zu konkretisieren. Die Grundlagengesetzgebungskompetenz des Staates durfte durch das Statut hingegen nicht begrenzt werden.

Während des gesamten Reformprozesses, der sein endgültiges Ende erst mit dem Urteil des Verfassungsgerichts fand, spielten die politischen Verhältnisse in Spanien eine zentrale Rolle. Insbesondere die Verflechtung von Politik und Justiz, die während des Normenkontrollverfahrens vor dem Verfassungsgericht zu Tage trat, stellte die Unabhängigkeit der Richter in Frage. Bereits der Reformbeginn wäre ohne eine entsprechende Machtverteilung zwischen Zentralstaat und Katalonien nicht möglich gewesen. Die PSOE, die in den nationalen Parlamentswahlen von 2004 die absolute Mehrheit verpasst hatte, war für eine Mehrheit im Parlament auf die Stimmen der Regionalparteien angewiesen. Dieses Abhängigkeitsverhältnis und Zapateros Unterstützung der Reformbemühungen beschleunigten den Autonomieprozess. Die Normenkontrollklagen der

PP-Fraktion und Autonomen Gemeinschaften unter Regierung der Volkspartei, die sich seit jeher als Bewahrer der spanischen Einheit versteht, verdeutlichten erneut die Bedeutung der politischen Machtverhältnisse in Spanien. Obwohl die reformierten Statute der anderen Autonomen Gemeinschaften teilweise identische oder ähnliche Vorschriften enthielten wie das katalanische Statut, wurde nur die Verfassungsmäßigkeit des letztgenannten angezweifelt, da ihm die Unterstützung der Volkspartei fehlte. Besonders gravierend spiegelten sich die politischen Gegebenheiten während des Normenkontrollverfahrens vor dem Verfassungsgericht wider, in dem sich die progressiven und konservativen Richter vier Jahre lang gegenseitig bei der Urteilsfindung blockierten. Das Verfahren wurde durch einen ständigen Wechsel des Vorsitzenden Richters geprägt. Die Glaubwürdigkeit des Gerichts litt darunter, dass die Anzahl der als verfassungswidrig eingestuften Klauseln davon abhing, welcher Richter gerade den Vorsitz innehatte. Das langwierige Prüfverfahren und die Streitigkeiten über die nicht ordnungsgemäße Besetzung des Verfassungsgerichts machten eine für alle juristisch vertretbare Auslegung der spanischen Verfassung praktisch nicht mehr möglich. Von der katalanischen Regierung abgelehnt wurde das Urteil des Verfassungsgerichts zumindest bisher noch nicht umgesetzt. Einige der bereits vor Veröffentlichung des Urteils in Kraft getretenen 48 Gesetze des katalanischen Parlaments, die auf dem neuen Statut beruhen und auf welche sich das Urteil daher auswirkt, wurden noch nicht geändert. So erklärte das Verfassungsgericht beispielsweise die Befugnis des Garantierates gem. Art. 76 IV EAC06, bindende Gutachten zu erstellen, für verfassungswidrig und damit nichtig. Dennoch befasst sich Art. 18 LCGE unverändert mit den bindenden Stellungnahmen des Rates. Auch die Homepage der Generalidad führt weiterhin die Erstellung verbindlicher Gutachten als Befugnis des Garantierates auf.

Mit der Reform seines Statuts prägte Katalonien den gesamtspanischen Autonomieprozess und geht selbst gestärkt daraus hervor. Das Urteil des Verfassungsgerichts wirkt sich auf die autonome Selbstverwaltung nur geringfügig aus, da die rechtlichen Einschnitte, im Gegensatz zu den politischen Folgen, überschaubar sind. Dennoch entspricht das Statut von 2006 nicht dem, was Katalonien mit seinem Selbstverständnis als Nation zu erreichen suchte. Während der Statutvorschlag des katalanischen Parlaments noch wie ein Schritt hin zu einem

von Madrid unabhängigen Katalonien erschien, ist die endgültige Fassung eine Unterwerfung unter die spanische Staatsmacht bei gestärkter Selbstverwaltung.

# Literaturverzeichnis

- Adomeit, Klaus/Frühbeck Olmedo, Federico/Frühbeck Olmedo, Fernando/Frühbeck Olmedo, Guillermo**, Einführung in das spanische Recht, 3. Auflage, München 2007.
- Aguiar de Luque, Luis**, Poder Judicial y reforma de los Estatutos de Autonomía, in: Aguiar de Luque, Luis/Prego de Oliver Tolivar, Adolfo/Xiol Ríos, Juan Antonio (Hrsg.): La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía, Cizur Menor (Navarra, Spanien) 2005, S. 21–50 (zit.: Aguiar de Luque, in: ders. u.a., La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía).
- Aguilar Fontalba, José**, Poder Judicial y Administración de Justicia en la Propuesta del nuevo Estatuto para Cataluña, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, Abdruck bei Westlawes, 18/2005, 1–17.
- Aja, Eliseo**, El Estado Autonómico, Federalismo y Hechos diferenciales, 2. Auflage, Madrid 2003.
- Albertí, Enoch**, El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria, Revista catalana de dret public, 31/2005, 1–31.
- Albertí, Enoch**, La participació de les comunitats autònomes en institucions de l'Estat en els nous estatuts d'autonomia, Activitat parlamentària, 15/2008, 37–47.
- Álvarez Conde, Enrique**, Curso de Derecho Constitucional, Band 1, 5. Auflage, Madrid 2005.
- Álvarez Conde, Enrique**, Curso de Derecho Constitucional, Band 2, 5. Auflage, Madrid 2005.
- Argelaguet i Argemí, Jordi**, La qüestió lingüística en els primers passos del procés de reforma de l'estatut d'autonomia de Catalunya (1999–2003), Revista de Llengua i Dret, 47/2007, 145–181.
- Balaguer Callejón, Francisco**, Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los estatutos de autonomía, Revista General de Derecho Constitucional, 1/2006, 1–15.
- Balaguer Callejón, Francisco/Balaguer Callejón, María Luisa/Cámara Villar, Gregorio/López Aguilar, Juan Fernando**, Manual de Derecho Constitucional, Band 1, 3. Auflage, Madrid 2008.
- Barberá Gomis, Josep Ramón**, Die Kompetenzverteilung nach Grundlagen- und Entwicklungsgesetzgebung, in: Blümel, Willi (Hrsg.): Spezielle Aspekte der

Autonomen Gemeinschaften in Spanien, Speyer 1992, S. 15–26 (zit.: Barberá Gomis, in: Blümel, Spezielle Aspekte der Autonomen Gemeinschaften in Spanien).

**Barceló i Serramalera, Mercè**, La delimitació del concepte de bases en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, in: Viver Pi-Sunyer, Carles/Barceló i Serramalera, Mercè/Riu Fortuny, Ramon (Hrsg.): La distribució de competències en el nou estatut: seminari celebrat a Barcelona el 4 d'octubre de 2006, Barcelona 2007, S. 53–79 (zit.: Barceló i Serramalera, in: Viver Pi-Sunyer u.a., La distribució de competències en el nou estatut).

**Barea, José**, Financiación autonómica (Stand: Januar 2007), <URL: [http://www.cincodias.com/articulo/opinion/Financiacion-autonomica/20070120cdscdiopi\\_1/cdsopi/](http://www.cincodias.com/articulo/opinion/Financiacion-autonomica/20070120cdscdiopi_1/cdsopi/)> – Zugriff am 20.01.2007 (zit.: Barea, Financiación autonómica).

**Barnes Vázquez, Javier**, Legislación básica y Estatuto de Autonomía, in: Generalitat de Catalunya (Hrsg.): Estudios sobre la reforma del Estatuto, Barcelona 2004, S. 93–125 (zit.: Barnes Vázquez, in: Generalitat de Catalunya, Estudios sobre la reforma del Estatuto).

**Biglino Campos, Paloma**, Los espejismos de la tabla de derechos, in: Ferres Comella, Víctor/Carrillo, Marc/Biglino Campos, Paloma (Hrsg.): Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, Madrid 2006, S. 39–61 (zit.: Biglino Campos, in: Ferres Comella u.a., Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña).

**Borrell Mestre, Joaquín**, Justicia y Comunidades Autónomas. Las modificaciones que se tramitan en el Congreso de los Diputados. Especial referencia al proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, Revista Española de la Función Consultiva, 4/ 2005, 137–159.

**Bosch i Roca, Núria**, Federal, ni concierto ni cupo, in: de Madre, Manuela/Iceta, Miquel (Hrsg.): El Estatuto de Cataluña: una propuesta para el acuerdo, Barcelona 2005, S. 177–180 (zit.: Bosch i Roca, in: de Madre/Iceta, El Estatuto de Cataluña: una propuesta para el acuerdo).

**Bosch i Roca, Núria**, El modelo de financiación autonómica del proyecto de reforma del Estatuto de Cataluña, Revista catalana de dret públic, 32/ 2006, 1–14.

**Bosch i Roca, Núria**, El model de finançament autonòmic del projecte de reforma de l' Estatut de Catalunya, Revista catalana de dret públic, 32/ 2006, 15–35.

**Brockhaus**, Der Brockhaus in fünfzehn Bänden, Leipzig u.a. 1998.

**Burghardt, Peter**, „Versteckte Reform der Verfassung“, SZ, 05.10.2005, S. 7.

**Burghardt, Peter**, Katalanen proben den Aufstand, SZ, 14.10.2005, S. 8.

**Burghardt, Peter**, Katalanische Fliehkräfte, SZ, 26.11.2005, S. 10.

**Burghardt, Peter**, Drahtseilakt Autonomie, SZ, 24.01.2006, S. 4.

**Burghardt, Peter**, Mehr Autonomie für Katalanen, SZ, 31.03.2006, S. 6.

- Cáceres, Javier**, Kulturkampf in Spanien, SZ, 17.09.2009.
- Caminal Badia, Miquel**, La reforma dels estatuts i la llengua catalana, Revista de Llengua i Dret, 47/ 2007, 227–245.
- Carrasco Durán, Manuel**, La reforma de los Estatutos de Autonomía y la organización de la Administración de Justicia, in: Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo (Hrsg.): La Reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España, Valencia 2006, S. 607–645 (zit.: Carrasco Durán, in: Ruiz–Rico Ruiz, La Reforma de los Estatutos de Autonomía).
- Carrillo, Marc**, La declaración de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña: expresión de autogobierno y límite a los poderes públicos, in: Ferres Comella, Víctor/Carrillo, Marc/Biglino Campos, Paloma (Hrsg.): Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, Madrid 2006, S. 63–88 (zit.: Carrillo, in: Ferres Comella u.a., Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña).
- Català i Bas, Alexandre H.**, La inclusion de una carta de derechos en los estatutos de autonomía, Revista Española de la Función Consultiva, 4/ 2005, 181–204.
- Comissió constitucional**, Dictamen de la comissió constitucional vom 21. März 2006, in: Carrillo, Marc/López Bofill, Hèctor/Torres, Aïda (Hrsg.): L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006: textos jurídics, Band 2, Barcelona 2006, S. 485ff. (zit.: Comissió constitucional, in: Carrillo u.a., L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006: textos jurídics).
- Consell Consultiu**, Dictamen del Consell Consultiu, núm. 269 vom 01. September 2005 (BOPC, núm. 217 vom 06. September 2005), in: Carrillo, Marc/López Bofill, Hèctor/Torres, Aïda (Hrsg.): L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006: textos jurídics, Band 2, Barcelona 2006, S. 9–336, (zit.: Consell Consultiu, Dictamen Nr. 269 vom 01.09.2005).
- Corretja i Torrens, Mercè/Viver Pi-Sunyer, Carles**, La reforma de l'Estatut d'Autonomia i les competències de la Generalitat, Activitat Parlamentària, 7/ 2005, 17–33.
- Corretja i Torrens, Mercè**, La projecció supraterritorial de la llengua catalana en el nou Estatut d'autonomia de Catalunya, Revista de Llengua i Dret, 47/2007, 247–264.
- Dahms, Martin**, Zapateros Dilemma, Frankfurter Rundschau, 03.11.2005, S. 6.
- Dahms, Martin**, Ungeliebte Katalanen, Frankfurter Rundschau, 26.01.2006, S. 3.
- Dahms, Martin**, Aus für katalanische Regierung, Frankfurter Rundschau, 12.05.2006, S. 6.
- Däumer, Michael/Gafron, Philip**, Spanien vor der Spaltung? „Ibarretxe-Plan“ im Parlament debattiert (Stand: Februar 2005), (URL: [http://www.kas.de/db\\_files/dokumente/7\\_dokument\\_dok\\_pdf\\_6063\\_1.pdf](http://www.kas.de/db_files/dokumente/7_dokument_dok_pdf_6063_1.pdf)) – Zugriff am 22.06.2011 (zit.: Däumer/Gafron, Spanien vor der Spaltung?).

- Díez-Picazo, Luis María**, ¿Pueden los estatutos de autonomía declarar derechos, deberes y principios? *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78/ 2006, 63–75.
- El País**, El 'borrador Casas': ¿otro intento fallido o la sentencia definitiva? 21.06.2010.
- El País**, Los partidos políticos, en alerta ante la inminente sentencia del Estatuto de Cataluña, 28.06.2010.
- Expósito, Enriqueta**, La regulación de los derechos en los nuevos estatutos de autonomía, *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 5/ 2007, 147–202.
- Fernández, Amaya**, Aproximación al debate semántico y jurídico en torno a las nociones nación, nacionalidades y regions, Madrid 2004.
- Ferreiro Lapatza, José Juan**, El sistema de financiación autonómica de Cataluña: Estatuto y Constitución, *Revista catalana de dret públic*, 32/ 2006, 37–74.
- Ferres Comella, Víctor**, Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, in: Ferres Comella, Víctor/Carrillo, Marc/Biglino Campos, Paloma (Hrsg.): *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Madrid 2006, S. 9–37 (zit.: Ferres Comella, in: ders. u.a., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*).
- Financial Times**, Katalonien bildet Regierung nach deutschem Vorbild, 08.11.2006, S. 12.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung**, Machtwechsel in Katalonien, 11.12.2003, S. 6.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung**, Mehr Autonomie für Katalonien, 04.11.2005, S. 6.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung**, Kompromiß über Autonomiestatut, 23.01.2006, S. 6.
- García Morales, María Jesús**, Los instrumentos de las relaciones intergubernamentales, *Activitat Parlamentària*, 15/ 2008, 48–62.
- García Novoa, César**, El sistema de financiación en la reforma del Estatuto catalán, ¿es compatible con el orden constitucional? *Revista catalana de dret public*, 32/ 2006, 75–118.
- García Ruiz, J. Luis/Girón Reguera, Emilia**, ¿La financiación autonómica: competencia constitucional o estatutaria? *Revista Española de Derecho Constitucional*, 75/ 2005, 33–58.
- Gobierno español**, Memorandum del gobierno español: solicitud de reconocimiento en la Unión Europea de todas las lenguas oficiales en España (Stand: 13.12.2004), <http://www.ciemen.cat/mercator/butlletins/60-47.htm> – Zugriff am 18.09.2009 (zit.: Gobierno español, Memorandum del gobierno español: solicitud de reconocimiento en la Unión Europea de todas las lenguas oficiales en España).
- González Beilfuss, Markus**, El paper del Consell de Garanties Estatutàries en els recursos i conflictes que s'hagin d'interposar davant el Tribunal Constitucional, *Activitat parlamentària*, 18/ 2009, 42–47.



- Handelsblatt**, Katalonien geht in Spanien eigene Wege, 03.11.2005, S. 7.
- Hildenbrand Scheid, Andreas**, Der Autonomiestaat (1977–2002), in: Bernecker, Walther L./Dirscherl, Klaus (Hrsg.): *Spanien heute* (2004), 4. Auflage, Frankfurt am Main 2004, S. 145–193 (zit.: Hildenbrand Scheid, in: Bernecker/Dirscherl, *Spanien heute*, 2004).
- Hildenbrand Scheid, Andreas**, Der Autonomiestaat während der PSOE-Regierung unter José Luis Rodríguez Zapatero (2004–2008), in: Bernecker, Walther L. (Hrsg.): *Spanien heute* (2008), Frankfurt am Main 2008, S. 133–168 (zit.: Hildenbrand Scheid, in: Bernecker, *Spanien heute*, 2008).
- Iceta, Miquel**, La posición de los socialistas sobre la elaboración del Nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, in: de Madre, Manuela/Iceta, Miquel (Hrsg.): *El Estatuto de Cataluña: una propuesta para el acuerdo*, Barcelona 2005, S. 21–46 (zit.: Iceta, in: de Madre/Iceta, *El Estatuto de Cataluña: una propuesta para el acuerdo*).
- Iceta, Miquel**, Intervención presentando el Título VI (Financiación) ante el Pleno del Parlamento de Cataluña, in: de Madre, Manuela/Iceta, Miquel (Hrsg.): *El Estatuto de Cataluña: una propuesta para el acuerdo*, Barcelona 2005, S. 105–112 (zit.: Iceta, in: de Madre/Iceta, *El Estatuto de Cataluña: una propuesta para el acuerdo*).
- Institut d'Estudis Autònoms**, *Comentaris sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, Band 1, Barcelona 1988.
- Institut d'Estudis Autònoms**, *Informe sobre la reforma de l'Estatut*, Barcelona 2003.
- Isensee, Josef**, Staat und Verfassung, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band 2, Heidelberg 2004, S. 3–105 (zit.: Isensee, in: ders./Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*).
- Jáuregui, Gurutz**, La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, *Revista catalana de dret públic*, 31/2005, 137–172.
- Jellinek, Georg**, *Allgemeine Staatslehre*, 2. Auflage, 1900/1914.
- Jiménez Asensio, Rafael**, Reforma del Estatuto de Cataluña y ampliación de competencias, *Revista Vasca de Administración Pública*, 70/2004, 97–123.
- Jover Presa, Pere**, Función consultiva y función de control: la posición institucional del Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalitat de Catalunya, *Revista Española de la Función Consultiva*, 7/2007, 77–93.
- Kempfen, Bernhard**, Bayerisches Verfassungsrecht, in: Becker, Ulrich/Heckmann, Dirk/Kempfen, Bernhard/Manssen, Gerrit (Hrsg.): *Öffentliches Recht in Bayern*, 5. Auflage, München 2011, S. 1–72 (zit.: Kempfen, in: Becker u.a., *Öffentliches Recht in Bayern*).

- Leguina Villa, Jesús**, La transferencia o la delegación de competencias estatales por medio del Estatuto de Autonomía, in: Generalitat de Catalunya (Hrsg.): Estudios sobre la reforma del Estatuto, Barcelona 2004, S. 199–230 (zit.: Leguina Villa, in: Generalitat de Catalunya, Estudios sobre la reforma del Estatuto).
- López Guerra, Luis**, La organización de las Comunidades Autónomas, in: López Guerra, Luis/Espín, Eduardo/García Morillo, Joaquín/Pérez Tremps, Pablo/Satrústegui, Miguel (Hrsg.): Derecho Constitucional, Band 2, 4. Auflage, Valencia 2000, S. 345–371 (zit.: López Guerra, in: ders. u.a., Derecho Constitucional).
- López Guerra, Luis**, La función constitucional y el contenido del Estatuto de Autonomía, in: Generalitat de Catalunya (Hrsg.): Estudios sobre la reforma del Estatuto, Barcelona 2004, S. 11–45 (zit.: López Guerra, in: Generalitat de Catalunya, Estudios sobre la reforma del Estatuto).
- De Madre, Manuela**, Nuestro compromiso con España, in: de Madre, Manuela/Iceta, Miquel (Hrsg.): El Estatuto de Cataluña: una propuesta para el acuerdo, Barcelona 2005, S. 145–147 (zit.: De Madre, in: dies./Iceta, El Estatuto de Cataluña: una propuesta para el acuerdo).
- Milian i Massana, Antoni**, El règim jurídic de la llengua catalana amb l'estatut d'autonomia de Catalunya del 1979: balanç i perspectives, Revista de Llengua i Dret, 47/2007, 307–350.
- Ministerio de Justicia**, Proyecto de ley por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio, (URL: <http://www.felgtb.org/files/docs/1d57c0b1436b.pdf>) – Zugriff am 10.08.2009.
- Montilla Martos, José Antonio**, La legislación básica tras las reformas estatutarias, Revista Española de Derecho Constitucional, 78/2006, 105–150.
- Muños Machado, Santiago**, Derecho público de los Comunidades Autónomas, Band 1, 2. Auflage, Madrid 2007.
- Navarro, Vincenç**, La cuestión territorial en España, in: de Madre, Manuela/Iceta, Miquel (Hrsg.): El Estatuto de Cataluña: una propuesta para el acuerdo, Barcelona 2005, S. 181–186 (zit.: Navarro, in: de Madre/Iceta, El Estatuto de Cataluña: una propuesta para el acuerdo).
- Navarro, Vincenç**, Centralismo no es solidaridad, in: de Madre, Manuela/Iceta, Miquel (Hrsg.): El Estatuto de Cataluña: una propuesta para el acuerdo, Barcelona 2005, S. 187–190 (zit.: Navarro, in: de Madre/Iceta, El Estatuto de Cataluña: una propuesta para el acuerdo).
- Neue Zürcher Zeitung**, Nach Pujol eine Linkswende in Katalonien, 11.12.2003, S. 1.
- Neue Zürcher Zeitung**, Madrider Hürde für Kataloniens Statutreform, 03.11.2005, S. 2.
- Neue Zürcher Zeitung**, Pakt Zapateros mit Kataloniens Nationalisten, 24.01.2006, S. 3.
- Neue Zürcher Zeitung**, Spaniens Parlament billigt das katalanische Statut, 31.03.2006, S. 2.

- Neue Zürcher Zeitung**, Reduzierte Regierungskoalition in Katalonien, 12.05.2006, S. 5.
- Pagès i Galtés, Joan**, Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Cataluña, Madrid 2007.
- Parlamento de Cataluña**, Propuesta de reforma del estatuto de autonomía de Cataluña, in: Carrillo, Marc/López Bofill, Hèctor/Torres, Aïda (Hrsg.): L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006: textos jurídics, Band 2, Barcelona 2006, S. 337–484 (zit.: Parlamento de Cataluña, in: Carrillo u.a., L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006: textos jurídics).
- Pérez Royo, Fernando/Medina Guerrero, Manuel**, Estudio sobre las disposiciones fiscales en la reforma del Estatuto de Cataluña, in: Generalitat de Catalunya (Hrsg.): Estudios sobre la reforma del Estatuto, Barcelona 2004, S. 437–496 (zit.: Pérez Royo/Medina Guerrero, in: Generalitat de Catalunya, Estudios sobre la reforma del Estatuto).
- Pérez Tremps, Pablo**, Principios generales de la organización territorial del Estado, in: López Guerra, Luis/Espín, Eduardo/García Morillo, Joaquín/Pérez Tremps, Pablo/Satrústegui, Miguel (Hrsg.): Derecho Constitucional, Band 2, 4. Auflage, Valencia 2000, S. 295–323 (zit.: Pérez Tremps, in: López Guerra u.a., Derecho Constitucional).
- Pérez Tremps, Pablo**, La acción exterior y la participación europea ante una posible reforma del Estatuto de Cataluña, in: Generalitat de Catalunya (Hrsg.): Estudios sobre la reforma del Estatuto, Barcelona 2004, S. 351–387 (zit.: Pérez Tremps, in: Generalitat de Catalunya, Estudios sobre la reforma del Estatuto).
- Pfeifer, Bernd**, Probleme des spanischen Föderalismus, Berlin 1998.
- Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard**, Grundrechte. Staatsrecht II, 27. Auflage, Heidelberg u.a. 2011.
- Pla i Boix, Anna M.**, La llengua al nou estatut d'autonomia de Catalunya, Revista d'Estudis Autònoms i Federals, 3/2006, 259–294.
- Pla i Boix, Anna M.**, Composició, organització i estatut dels membres del Consell de Garanties Estatutàries, Activitat parlamentària, 18/2009, 17–25.
- Pons Parera, Eva/Pla i Boix, Anna M.**, La llengua en el procés de reforma de l'estatut d'autonomia de Catalunya (2004–2006), Revista de Llengua i Dret, 47/2007, 183–226.
- Pons Rafols, Xavier/Sagarra Trías, Eduard**, La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, Barcelona 2006.
- PSOE**, Proyecto de Estatuto y Propuesta de redacción alternativa (Stand: 20. Dezember 2005), (URL: [http://www.almendron.com/politica/pdf/documentos/spain/estatuto/propuesta\\_psoe\\_06.pdf](http://www.almendron.com/politica/pdf/documentos/spain/estatuto/propuesta_psoe_06.pdf)) – Zugriff am 21.08.2009.
- De la Quadra-Salcedo Janini, Tomás**, ¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del estado? Revista Española de Derecho Constitucional, 72/2004, 135–161.

- Ramoneda, Josep**, Nación de naciones, in: de Madre, Manuela/Iceta, Miquel (Hrsg.): El Estatuto de Cataluña: una propuesta para el acuerdo, Barcelona 2005, S. 191–193 (zit.: Ramoneda, in: de Madre/Iceta, El Estatuto de Cataluña: una propuesta para el acuerdo).
- Real Academia Española**, Diccionario de la lengua española, 2. Auflage, Barcelona 2001.
- Ridao, Joan**, Curs de dret públic de Catalunya – Comentari a l'Estatut, Barcelona 2007 (zit.: Ridao, Curs de dret públic de Catalunya).
- Roig Molés, Eduard**, La regulació de les relacions de la Generalitat amb l'Estat en el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya, *Activitat Parlamentària*, 15/ 2008, 63–77.
- Romero, José Manuel**, La sentencia de un tribunal imposible, *El País*, 17.04.2010.
- Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo**, Los defensores del pueblo autonómicos tras la reforma de los estatutos de autonomía, *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, 6/ 2008, 365–395.
- Saiz Arnaiz, Alejandro**, Hecho diferencial y el reconocimiento nacional en el Estatuto de Autonomía, in: Generalitat de Catalunya (Hrsg.): Estudios sobre la reforma del Estatuto, Barcelona 2004, S. 47–91 (zit.: Saiz Arnaiz, in: Generalitat de Catalunya, Estudios sobre la reforma del Estatuto).
- Sanz, Luis Ángel**, Senado: ¿reforma a fondo o cierre? *El Mundo*, 11.12.2011.
- Schmitt, Carl**, *Verfassungslehre*, 9. Auflage, Berlin 2003.
- Schoepp, Sebastian**, Dämpfer für die Sozialisten, *SZ*, 03.11.2006, S. 8.
- Schöning, Falk**, *Föderale Intervention als Instrument zur Bewahrung eines Bundesstaates*, Bonn 2007.
- Serra Cristóbal, Rosario**, El proceso de adecuación de la Justicia al Estado Autonomo (Las proposiciones de reforma de los Estatutos vasco, catalán y valenciano en materia de justicia, in: Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo (Hrsg.): La Reforma de los Estatutos de Autonomía: actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España, Valencia 2006, S. 313–348 (zit.: Serra Cristóbal, in: Ruiz-Rico Ruiz, La Reforma de los Estatutos de Autonomía).
- Der Spiegel**, Spanien legalisiert Homo-Ehe, 30.06.2005, Gesellschaft.
- Süddeutsche Zeitung**, Katalonien wird autonomer, 20.06.2006, S. 7.
- Tornos Mas, Joaquín**, El papel de los consejos consultivos en la tramitación y aprobación de las normas con fuerza de ley, *Revista Española de la Función Consultiva*, 4/ 2005, 105–135.
- Tornos Mas, Joaquín**, La nueva configuración de las competencias compartidas en el estatuto de autonomía. Algunos problemas que plantea su aplicación, *Revista General de Derecho Constitucional*, 5/ 2008, 1–12.

- Vernet i Llobet, Jaume**, El Tribunal Constitucional avala l'exigència de la capacitat lingüística per accedir a la funció pública de les comunitats autònomes amb dues llengües oficials. Comentari a la STC 46/1991, de 28 de febrer, *Revista de Llengua i Dret*, 17/1992, 87–98.
- Vernet i Llobet, Jaume/Pla i Boix, Anna M.**, La llengua catalana i un nou estatut d'autonomia per a Catalunya, *Revista de Llengua i Dret*, 41/2004, 141–174.
- Vernet i Llobet, Jaume**, L'activitat del Consell Consultiu, una institució portada a terme, *Activitat parlamentària*, 18/2009, 8–16.
- Vintró Castells, Joan**, La incidència dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries en l'exercici de la funció legislativa del Parlament, *Activitat parlamentària*, 18/2009, 26–41.
- Viver Pi-Sunyer, Carles**, Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb els altres estatuts reformats, in: Viver Pi-Sunyer, Carles/Barceló i Serramalera, Mercè/Riu Fortuny, Ramon (Hrsg.): *La distribució de competències en el nou Estatut: seminari celebrat a Barcelona el 4 d'octubre de 2006*, Barcelona 2007, S. 13–51 (zit.: Viver Pi-Sunyer, in: ders. u.a., *La distribució de competències en el nou Estatut*).
- Wandler, Reiner**, Mehr Autonomie rückt näher, *TAZ*, 04.11.2005, S. 9.
- Wandler, Reiner**, Krach in Kataloniens Kabinett über Autonomie, *TAZ*, 12.05.2006, S. 9.
- Wandler, Reiner**, Ohrfeige für Zapatero, *TAZ*, 20.06.2006, S. 11.
- Wandler, Reiner**, Wahlschlappe für Sozialisten in Katalonien, *TAZ*, 03.11.2006, S. 10.
- Wendland, Kirsten**, Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat? Baden-Baden 1998.
- Wieland, Leo**, Gesetz oder Gewissen, *FAZ*, 29.04.2005, S. 12.
- Xiol Ríos, Juan Antonio**, Evaluación de los aspectos relacionados con la Administración de Justicia en una futura reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, in: Generalitat de Catalunya (Hrsg.): *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Barcelona 2004, S. 231–282 (zit.: Xiol Ríos, in: Generalitat de Catalunya, *Estudios sobre la reforma del Estatuto*).
- Xiol Ríos, Juan Antonio**, El Poder Judicial y la construcción del Estado Autonomico, in: Aguiar de Luque, Luis/Prego de Oliver Tolivar, Adolfo/Xiol Ríos, Juan Antonio (Hrsg.): *La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Cizur Menor (Navarra, Spanien) 2005, S. 65–96 (zit.: Xiol Ríos, in: Aguiar de Luque u.a., *La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía*).
- Xiol Ríos, Juan Antonio**, Les relacions entre l'Estatut d'Autonomia i la Llei Orgànica del Poder Judicial, in: Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya (Hrsg.): *Autonomia i Justícia a Catalunya*, Barcelona 2008, S. 45–61 (zit.: Xiol Ríos, in: Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, *Autonomia i Justícia a Catalunya*).

**Zippelius, Reinhold/Würtenberger, Thomas**, Deutsches Staatsrecht,  
32. Auflage, München 2008.