

# Birgit Aschmann und Christian Waldhoff (Hrsg.): Die Spanische Verfassung von 1978: Entstehung, Praxis, Krise?

## Vom Wunderkind zum Prügelknaben oder von Reformbedarf und Reformchancen

### Rezension von Knud Böhle im Spanienecho vom 23. Februar 2021

**Abstract:** Der Sammelband ermöglicht ein tiefer gehendes Verständnis der spanischen Verfassung von 1978. Dazu gehört auch eine realistische Einschätzung ihres Reformbedarfs und der Chancen entsprechende Reformvorhaben umzusetzen. Weitgehende Einigkeit besteht im wissenschaftlichen Diskurs dahingehend, dass ein Kernproblem der Verfassung von 1978 ihre Unbestimmtheit in wichtigen Punkten war und ist. Rückblickend scheint das größte Versäumnis der Verfassung von 1978 darin zu liegen, keine gemeinsame Verantwortung für den föderalen Staat institutionell und operational verankert zu haben. Als Problemfelder, die eine Verfassungsreform nötig machen könnten, werden neben der territorialen Ordnung auch der Status der sozialen Grundrechte und die Frage der Staatsform (Monarchie vs. Republik) diskutiert.

**Keywords:** Autonome Gemeinschaften, Autonomiestaat, Katalonienkonflikt, Monarchie vs. Republik, Spanien, Verfassung von 1978, Verfassungsgeschichte, Verfassungsreform, Verfassungsvergleich

---

#### 1. Einleitung

2018 wurde das 40-jährige Jubiläum der spanischen Verfassung von 1978 begangen. Das war auch der Anlass für ein Symposium in der Spanischen Botschaft in Berlin (13.12.2018 – 14.12.2018), zu dem renommierte Rechtswissenschaftler und Historiker aus Deutschland und Spanien geladen waren (vgl. dazu den [Tagungsbericht](#)). Auf diese Veranstaltung, die *Birgit Aschmann* und *Christian Waldhoff* von der Humboldt-Universität zu Berlin organisiert hatten, geht auch der vorliegende Sammelband zurück. Die Publikation enthält 12 Beiträge, dazu eine Einleitung der beiden Herausgeber und als Anhang den Verfassungstext auf Deutsch (vgl. das Verzeichnis der Beiträge am Ende dieser Besprechung). Acht Beiträge sind auf Spanisch und vier auf Deutsch verfasst. Fünf Beiträge stammen von Historikern, sieben von Juristen (überwiegend Verfassungsrechtler).

In dieser Besprechung wird versucht, aus dem Gesamt der Beiträge eine knappe, synthetisierende Darstellung der Entstehung der Verfassung, ihrer Struktur und ihrer Besonderheiten herauszufiltern, um dann den Diskurs um Reformbedarf und Reformchancen, so wie er sich in den Beiträgen des Bandes findet, darzustellen. Dabei sind neben der politisch-territorialen Verfasstheit Spaniens, die Staatsform der Monarchie und das Schutzregime für die sozialen Grundrechte wichtige Streitpunkte. In einem Fazit wird dann zusammengefasst, was das Buch leistet.

#### 2. Genese der Verfassung von 1978 im Kontext

Drei Beiträge ordnen die spanische Verfassung in einen größeren Rahmen ein und liefern damit nützliches Hintergrundwissen. *Birgit Aschmann* stellt die aktuelle Verfassung von 1978 in den Kontext der spanischen Verfassungsgeschichte seit 1812, *Christian Waldhoff* arbeitet die Besonderheiten

der Verfassungsentstehung, des «*constitutional moment*», in einem typisierenden Vergleich heraus, und *Karl-Peter Sommermann* stellt einen systematischen Vergleich mit den beiden anderen in den 1970er Jahren entstandenen demokratischen Verfassungen Griechenlands und Portugals an.

In fast allen Artikeln wird, mehr oder weniger ausführlich, auf den Entstehungsprozess der Verfassung eingegangen, der in den Kontext der Demokratisierung nach Francos Tod (November 1975) einzuordnen ist. Die erste Etappe war das erste halbe Jahr nach Francos Tod, das sich als unergiebiges «Weiter-so» abschreiben ließe, die zweite Etappe setzte mit der Ernennung von *Adolfo Suárez* zum Ministerpräsidenten im Juli 1976 ein, der den Demokratisierungsprozess vorantrieb und es dabei fertig brachte, die reformwillige politische Klasse des Franquismus im Spiel zu halten, die reformunwilligen reaktionären Kräfte des Franquismus weitgehend aus dem Spiel zu halten, und den von der antifranquistischen Opposition angestrebten konsequenten Bruch mit dem alten System zu vermeiden. *Karl-Peter Sommermann* ist sogar geneigt, *Adolfo Suárez* «‘als welthistorisches Individuum‘ im Hegelschen Sinne» zu sehen (S. 76). Ein zentraler Baustein dieses Transformationsprozesses, der «*transición*», war das «Gesetz für die Politische Reform» (*Ley para la Reforma Política*), das quasi eine Scharnierfunktion zwischen der Legalität der Diktatur, also den von Franco erlassenen «*leyes fundamentales*», und der zu erreichenden demokratischen Verfassung erfüllte. In der Formulierung des damaligen Präsidenten der Cortes *Fernández-Miranda* «*de la ley a la ley a través de la ley*» (deutsch in etwa: vom Gesetz zum Gesetz durch das Gesetz) wird diese Funktion des Gesetzes auf den Punkt gebracht. Am 15.12.1976 wurde dieses Gesetz in einem Referendum mit 94 % Zustimmung, bei einer Beteiligung von 78 % der Stimmberechtigten, angenommen (S. 37). Mit diesem Gesetz und dieser Phase der *transición* befasst sich in dem Sammelband eingehend *Alejandro Saiz Arnaiz*.

*Andreu Mayayo i Artal* betont, dass der Prozess zwar von der franquistischen politischen Klasse geleitet wurde, aber von der sozialen Mobilisierung vorangetrieben wurde (S. 45) und dadurch zur «*ruptura pactada*» (dem paktierten Bruch mit dem Franquismus) wurde. Er erinnert außerdem daran, dass sich der Demokratisierungsprozess unter der Drohung des Militärs vollzog, diesen zu stoppen, und von erheblicher politischer Gewalt begleitet wurde: 647 Todesopfer politischer Gewalt waren während der *transición* zu beklagen. 485 Menschen kamen bei Terroranschlägen um, von denen 354 als Opfer der baskischen Terrororganisation ETA gelten. 162 Menschen kamen bei Aktionen der staatlichen Sicherheitsorgane um (vgl. S. 47). Den Endpunkt dieser Phase des Übergangs von der Diktatur zur Demokratie bildete die Parlamentswahl vom Juni 1977.

Darauf folgte der im gewählten Parlament bewerkstelligte fünfzehn Monate dauernde verfassungsgebende Prozess, der mit dem Referendum über die Verfassung im Dezember 1978 abgeschlossen wurde. Die Wahlbeteiligung lag bei 67 %. Für die Verfassung stimmten davon 88 % (S. 7). Häufig wird die *transición* erst 1982 als abgeschlossen angesehen, nachdem der Putschversuch vom 23. Februar gescheitert war und der PSOE (*Partido Socialista Obrero Español*, dt.: Spanische Sozialistische Arbeiterpartei), die erste Partei aus der anti-franquistischen Opposition, in den vorgezogenen Neuwahlen vom Oktober 1982 bei hoher Wahlbeteiligung (80 %) die absolute Mehrheit erreichte.

### **3. Besonderheiten und Strukturmerkmale der spanischen Verfassung von 1978**

Der Wille zum Konsens und die Kompromissbereitschaft der am verfassungsgebenden Prozess beteiligten Akteure wurden vielfach bewundert. „Niemand zuvor hat es eine solche Bereitschaft zu Kompromiss und Konsens gegeben wie im Zuge der Entstehung und Einsetzung dieser Verfassung“

(Aschmann, S. 23). In dem Band ist es vor allem *Luis López Guerra*, der darauf hinweist, dass der Zwang zum Konsens in der historischen Situation dazu führte, verfassungsrechtliche Unbestimmtheiten bewusst in Kauf zu nehmen und sogar absichtlich vage Formulierungen zu verwenden, wohl wissend, dass damit konkrete Entscheidungen in die Zukunft verlegt würden (*López Guerra*, S. 92-94; vgl. auch *Aschmann*, S. 23). Dies gilt sowohl für die Grundrechte als auch in besonders folgenreicher Weise für die territoriale Ordnung. Man könnte es auch so sagen: das Prädikat *Kompromiss- und Konsensbereitschaft* bezog sich in erster Linie auf den Willen, eine demokratische Verfassung zu schaffen, nicht aber auf die Einigung auf der Ebene der konkreten politischen Ausgestaltung. Darum ist es in gewisser Weise nicht verwunderlich, dass auf der Ebene des Verfassungstextes verdrängte Probleme später als politische Konflikte auftauchten. Auf diese hatte dann der Gesetzgeber Antworten zu finden, wobei das Verfassungsgericht häufig als Schiedsrichter angerufen wurde.

Generell lässt sich über die Verfassung von 1978 weiterhin sagen, dass sie sehr stark an die republikanische Verfassung von 1931 anknüpft (vgl. *Aschmann*, S. 18), wenngleich die Staatsform geändert wurde: «Die Staatsform des spanischen Staates ist die parlamentarische Monarchie» (Artikel 1 (3) der spanischen Verfassung, vgl. dt. S. 206). Die weitgehend repräsentativen Aufgaben des spanischen Königs behandelt *Jordi Canal* ausführlich in seinem Beitrag zu dem Sammelband.

Zu erwähnen ist auch, dass es bemerkenswert hohe Verfahrenshürden für eine Änderung der Verfassung gibt und bislang kaum Änderungen stattgefunden haben (vgl. dazu *Sommermann*, S. 87). Die bislang einzigen Verfassungsänderungen wurden durch das Europarecht erzwungen (Stichwort: Schuldenbremse, Stichwort: passives Kommunalwahlrecht aller Unionsbürger). Eine Änderung wichtiger Teile der Verfassung (etwa der Staatsform Monarchie, der territorialen Ordnung, der Grundrechte) verlangte *erstens*, dass beide Kammern der Änderung mit 2/3-Mehrheit zustimmen würden, woraufhin *zweitens* das Parlament aufzulösen wäre und Neuwahlen stattfänden, nach denen dann *drittens* die beiden neu zusammengesetzten Kammern wiederum mit einer 2/3 Mehrheit der anhängigen Verfassungsänderung zustimmen müssten, bevor dann *viertens* der Änderungsvorschlag in einem Referendum eine Mehrheit finden müsste.

#### **4. Dezentralisierung und territoriale Ordnung**

In der Geschichte des spanischen Konstitutionalismus zeichnet sich die spanische Verfassung von 1978 durch ihre starke Dezentralisierung aus (*Bernecker*, S. 168, *Canal*, S. 179). Die «Länderebene» in Spanien besteht heute aus 17 autonomen Gemeinschaften mit jeweils eigenen Autonomiestatuten, die zusammen den spanischen Autonomiestaat bilden.



Quelle: [Wikimedia Commons](#)

Die gewählte Form eines «asymmetrischen Föderalismus», der *Nationalitäten* und *Regionen* unterscheidet, ist eine Besonderheit. Der Artikel 2 der Verfassung ist der zentrale Dreh- und Angelpunkt der territorialen Ordnung Spaniens als Autonomiestaat. Er hat sich als interpretationsbedürftig erwiesen und wurde durchaus unterschiedlich interpretiert.

**Die Verfassung stützt sich auf die unauflösliche Einheit der spanischen Nation, gemeinsames und unteilbares Vaterland aller Spanier, und anerkennt und gewährleistet das Recht auf Autonomie der Nationalitäten und Regionen, die Bestandteil der Nation sind, und auf die Solidarität zwischen ihnen.**

Quelle: [Deutsche Fassung der spanischen Verfassung im Boletín Oficial del Estado](#)

Die ursprüngliche Annahme der Verfassungsväter war offenbar, dass die peripheren Nationalismen der «Nationalitäten» sich loyal zu den in der spanischen Verfassung ausgedrückten Werten verhalten würden (Bernecker, S. 174). Nach Xosé M. Núñez Seixas, der in dem Sammelband den parteipolitischen Diskurs zur dezentralen territorialen Verfassung Spaniens nach Franco nachzeichnet, entsprach die Unterscheidung *spanische Nation* und *Nationalität* gedanklich der Unterscheidung Meinekes von 1907 in *Staatsnation* und *Kulturnation*. Nur die Staatsnation wird dabei als politisch souverän gedacht. Später wurde in dem Zusammenhang mitunter auch das Konzept des «Verfassungspatriotismus» unter Bezugnahme auf Dolf Sternberger und Jürgen Habermas bemüht (vgl. etwa Núñez Seixas, S. 127f, vgl. Aschmann, S. 29 mit Bezug auf Peces-Barba, einen der Verfassungsväter). Diese Diskussion beförderte augenscheinlich jedoch die emotionale Bindung an den Zentralstaat in den autonomen Gemeinschaften mit starken Nationalbewegungen keineswegs. Oder anders gesagt: «Nicht der zentrale Staat, sondern die periphere nationale Gemeinschaft konnte innerhalb der letzten Dekade in Spanien eine spezifische Dynamik von Zugehörigkeitsgefühlen einerseits und Exklusionsgefühlen andererseits generieren» (Aschmann, S. 29).

Das zweite Problem des Artikels 2 liegt im Verhältnis der Nationalitäten zu den anderen Regionen. Bislang habe der politische Diskurs noch keine das Dilemma «Symmetrie vs. Asymmetrie» überwindende Formel hervorgebracht, so *Núñez Seixas* (vgl. S. 137 u. S. 139). *Felipe González*, Ministerpräsident Spaniens von 1982 bis 1996, sprach in diesem Zusammenhang einmal von «differentiellen Tatsachen» (*hechos diferenciales*) in Spanien, die zwar dem Gleichheitsgrundsatz widersprechen, dafür aber die Integration unterschiedlicher (nationaler) Identitäten ermöglichen (*González* 2013 zitiert bei *Bernecker*, S. 174). Aber nicht alle Regionen mochten sich damit abfinden, weniger Rechte und Kompetenzen zu haben als die drei in der Verfassung als «historische Nationalitäten» gemeinten Gebiete (Galicien, das Baskenland und Katalonien).

Heute nehmen acht der 17 Autonomen Gemeinschaften in ihren Statuten für sich in Anspruch *Nationalitäten* zu sein. Neben den so genannten «historischen Nationalitäten» sind das Andalusien, Aragon, Valencia, die Balearen und die Kanarischen Inseln. Über entsprechende Änderungen ihrer Autonomiestatuten haben inzwischen Andalusien, Aragon, Valencia und die Balearen sogar den Status «historischer Nationalitäten» erlangt. *Pedro Cruz Villalón*, Präsident des spanischen Verfassungsgerichts von 1998 bis 2001, sieht dahinter die Absicht, den Begriff der «historischen Nationalitäten» aufzuweichen. (S. 158). Erwähnenswert ist an dieser Stelle auch der Versuch vom Juli 1982, ein «Organgesetz zur Harmonisierung des Autonomieprozesses» (LOAPA, *Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico*) auf den Weg zu bringen. Das Gesetzesvorhaben wurde seinerzeit von der UCD (*Unión de Centro Democrático*, deutsch: Union des Demokratischen Zentrums), die damals noch an der Regierung war, und dem PSOE eingebracht, hatte aber vor dem Verfassungsgericht keinen Bestand.

Weit größere Bedeutung als Katalysator für die derzeitige politische Krise und den Katalonienkonflikt hat indes das zweite Autonomiestatut Kataloniens, das alle erforderlichen demokratischen Abstimmungen erfolgreich bewältigt hatte und 2006 in Kraft trat. Vier Jahre später aber wurde es dann über ein Verfassungsgerichtsurteil in Teilen für nicht verfassungsgemäß erachtet. Die mit dem neuen Statut angestrebte Aufwertung Kataloniens zur Nation wurde zurückgewiesen. Ohne die vorherige (oder auch nachträgliche) unerlässliche Reform einiger Bestimmungen der Verfassung (*Cruz Villalón*, S. 154, *Mayayo i Artal*, S. 53, 55) war das Statut, wie seine Befürworter wohl wussten, rechtlich anfechtbar. Damit, so *Mayayo*, begann die Fehlerkette, die zu der heutigen Situation geführt hat.

Kurzum, wir haben es bei der territorialen Ordnung Spaniens mit äußerst anspruchsvollen und deshalb auch zerbrechlichen Anerkennungsverhältnissen zu tun. Es war von daher mit Versuchen zu rechnen, die in der Konstitution nicht ausreichend ausbuchstabierte Konfiguration je eigenen Interessen und Vorstellungen gefügig zu machen. Mit der tiefgreifenden Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008, der folgenden sozialen Protestbewegung, dem Erstarken der separatistischen Bewegung in Katalonien ab 2010 und dem erweiterten Parteienspektrum ab 2013/14 (rechtsnationalistisch *Vox*, linkspopulistisch *Podemos*) ist ein Interessenausgleich nicht gerade leichter geworden. Drei unterschiedliche Sichtweisen der Krise und nötiger Reformen zu ihrer Überwindung werden in dem Sammelband erläutert.

## 5. Sichtweisen der Krise und Lösungsoptionen

*Pedro Cruz Villalón* plädiert dafür, dem «*Estado de las nacionalidades*», der in der Verfassung angedacht und in der Entwicklung verwässert wurde, wieder Geltung zu verschaffen, wobei er die Chancen zu diesem Modell zurückzukehren, selbst als gering erachtet (S. 154). Die Uneindeutigkeit der Verfassung habe dazu beigetragen, dass es heute die bekannten Probleme mit der Konfiguration des Staates gibt (S. 164f). In der spanischen Geschichte habe es nachweislich ein Integrationsproblem bezogen auf das Baskenland, Galicien und Katalonien gegeben. Es sei dieses *reale* Problem, das die Verfassungsväter von 1978 dazu veranlasste, das Konzept der «Nationalitäten» in Artikel 2 aufzunehmen und eine Sonderstellung bestimmter Gebiete damit zu ermöglichen. Gedacht war damals offenkundig an die drei genannten Gebietskörperschaften, die während der II. Republik (1931-1939) Autonomiestatuten auf den Weg gebracht hatten (vgl. S. 160). Die Qualifikation einer autonomen Gemeinschaft als «Nationalität» macht nur Sinn, wenn tatsächlich Unterschiede zu den anderen autonomen Gemeinschaften der «Regionen» ausgemacht werden können. Dankenswerterweise wird *Cruz Villalón* hier konkret, und nennt neben der eigenen Sprache und Kultur zwei weitere Kennzeichen von «Nationalitäten»: *erstens* das messbare und stabile Vorhandensein einer gewissen Anzahl von Bürgern mit einem ausgeprägten Verlangen nach der Unabhängigkeit des Territoriums, das sie als ihr Land betrachten. Daraus leitet sich die Anerkennung ihres kollektiven Selbstbestimmungsrechts ab, dessen Wahrnehmung möglicherweise zur Abspaltung des Gebiets vom Staat führen könnte (vgl. S. 161). Das *zweite* Kennzeichen ist ein Parteiensystem mit Parteien, die es grundsätzlich ablehnen sich außerhalb ihres Territoriums aufzustellen und die ihren engen nationalen Bezug in den Vordergrund stellen, der ihnen vielleicht sogar wichtiger ist als jede andere politische Festlegung (vgl. S. 161). Die Lösung des Problems sieht *Cruz Villalón* darin, die drei «Nationalitäten» in der Verfassung konkret auszuweisen und klar zu definieren, welche Rechte und Pflichten sie als besondere autonome Gemeinschaften hätten (vgl. S. 163). Im Gegenzug wäre dann Loyalität gegenüber der Verfassung zu erwarten.

*José Manuel Sánchez Sardinós* spricht von einem eklatanten Scheitern (*rotundo fracaso*, S. 148) der Verfassung in Sachen Autonomiestaat. Er sieht es so, dass der Verfassungspatriotismus, also die Idee dass die Werte der Verfassung über den Nationalismen stehen, in der Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2008 verbraucht wurde. Je mehr Dezentralisierung (Katalonien) gewährt wurde, desto stärker wurde die nationalistische Radikalisierung. Der Prozess zu immer umfangreicherer Selbstverwaltung und -regierung ging einher mit dem Verlust der kollektiven Identität (als Spanier) zugunsten einer spanienfeindlichen, nationalistischen Identität. Sprachpolitik, Erziehungswesen und Medien trugen ihren Teil dazu bei. Der Prozess ging auch auf Kosten der Binnenpluralität in den betreffenden Regionen und führte schließlich sogar dazu, dass aus einer autonomen Regierung heraus (Katalonien) die spanische Verfassung angegriffen wurde.

Man kann diese Diagnose auch so beschreiben, dass mit dem Sonderstatus der «Nationalität» in der Verfassung ein Erstarken des peripheren Nationalismus begünstigt wurde. Dieser sah sich zunächst im Rahmen der Verfassung ermächtigt, «*nation building*» zu betreiben, also die eigene Kulturnation zu fördern und möglichst viel in Verhandlungen mit dem Zentralstaat für die autonome Gemeinschaft herauszuholen. Ab einem bestimmten Punkt in der Krise, zu der auch die Frustration nach dem Urteil des Verfassungsgerichts von 2010 zum Autonomiestatut beitrug, politisierte sich das «*nation building*» in Katalonien und wandte sich gegen den spanischen Staat. Souveränitätsansprüche wurden artikuliert, die separatistischen Parteien erstarkten, und die Loyalität gegenüber der spa-

nischen Verfassung war nicht mehr selbstverständlich. Aus dem Ziel «*nation building*» wurde das Ziel «*state building*».

Nach *Sánchez Saudinós* sind weder *Re-Zentralisierung* noch *Separatismus* noch *Konföderation* angemessene Lösungen in diesem Konflikt. Er bringt, ohne sehr konkret zu werden, eine Ausweitung der Instrumente der direkten und partizipativen Demokratie ins Spiel, die Stärkung der Kontrollmechanismen und der *checks and balances* des Rechtsstaates sowie eine Verbesserung der Garantien des politischen und territorialen Pluralismus (vgl. S. 150).

*Walther L. Bernecker* spricht sich dafür aus, eine Reform der Verfassung einzuleiten (S. 174f). Er nimmt dabei Bezug auf einen von mehreren spanischen Verfassungsrechtlern 2017 erarbeiteten Vorschlag für ein modifiziertes Modell territorialer Organisation, das von Kommunikations-, Partizipations- und Kooperationsdefiziten im derzeitigen System ausgeht (vgl. S. 175). Es wird diagnostiziert, dass die autonomen Gemeinschaften zu wenig in die Institutionen des Staates eingebunden und zu wenig an den Entscheidungen des Staates beteiligt seien. Ein Gremium, über das die autonomen Gemeinschaften an den Entscheidungen des Staates mitwirken könnten, fehle. Der Senat, die zweite Parlamentskammer, kann diese Aufgabe in seiner jetzigen Form, so *Bernecker*, nicht erfüllen (vgl. S. 175). Außerdem fehle ein Gremium für den Interessenausgleich und die Aushandlung gemeinsamer Positionen zwischen den autonomen Gemeinschaften. Es würde helfen, in der Verfassung die Verteilung der Kompetenzen und die wesentlichen Elemente der Finanzierung sowie die Instrumente der Kooperation festzulegen. Eine Reform dieser Art könnte die problematischen Einzelverhandlungen zwischen Zentralstaat und jeder einzelnen autonomen Gemeinschaft beenden. Zudem würden die entsprechenden Konkretisierungen in der Verfassung zu einer Entlastung des Verfassungsgerichts führen.

Dieser Vorschlag ist einleuchtend: institutionelle und organisatorische Verzahnung der Ebenen und ständiger Austausch zwischen den autonomen Gemeinschaften und dieser mit dem Zentralstaat. Das Ziel wäre, abstrakt gesprochen, durch institutionelle Vorkehrungen und Verfahren eine gemeinsame Verantwortung für den Staat als integriertes Mehrebenensystem aufzubauen. Welchen Status die «Nationalitäten» dabei in der neuen Konfiguration hätten, wäre im Reformprozess zu klären.

Die praktischen Schwierigkeiten einer Verfassungsreform dürften allerdings weniger bei den verfahrenstechnischen hohen Hürden einer Verfassungsänderung liegen als vielmehr darin, dass man sich in der zerstrittenen politischen Parteienlandschaft nur schwerlich auf ein konsensfähiges Reformprojekt verständigen können – von der hochemotionalen Lage in Katalonien noch ganz abgesehen.

## **6. Monarchie oder Republik**

Die Kritik an der parlamentarischen Monarchie als Staatsform, die selbstverständlich die Verfassung berührt, wird vor allem aus dem linken Spektrum (jenseits der Sozialdemokraten) und von Unabhängigkeitsbefürwortern vorgetragen. Dem setzt der Historiker *Jordi Canal i Morell* eine Apologie der Monarchie als Institution und ein Loblied auf den aktuellen König *Felipe VI* entgegen. Im Ton hört sich das stellenweise nach Hofberichterstattung an, wenn etwa mitgeteilt wird, welche spanischen Modeschöpfer die Königin Letizia bei dieser oder jener Gelegenheit einkleideten (namentlich *Felipe Varela* und *Manuel Pertegaz*, vgl. S. 186 und 189). In der Sache ist ihm jedoch zuzu-

stimmen, dass parlamentarische Monarchien nicht *per se* schlechtere Demokratien sein müssen (S.183). Dass die Wiedereinführung einer Monarchie, nach einer nur kurz währenden Republik und einer langen Diktatur, verfassungsgeschichtlich einzigartig ist, liegt auf der Hand (S. 180). *Canal* betont, dass die Legalität der parlamentarischen Monarchie sich allein aus der Verfassung von 1978 ableite, und nicht aus einer Kontinuität der monarchischen Tradition und auch nicht aus den «*leyes fundamentales*», also der franquistischen Legalität. Dass *Juan Carlos I* am 22. November 1975 noch im alten Regime zum König proklamiert wurde, würde *Canal* wohl nicht als Einwand gelten lassen. Er betont des Weiteren die Vorbildfunktion des Königs als Element der Legitimität der Institution. Insofern war es konsequent, dass *Juan Carlos I* abdankte, als er dem Anspruch nicht mehr genüge, und sein Sohn an seine Stelle trat. Der neue König macht nach *Canal* seine Sache bislang gut, orientiert sich strikt an seinem Verfassungsauftrag und distanziert sich entschieden von den Mitgliedern der königlichen Familie, die sich nicht einwandfrei verhalten. Die Diskussion um die Staatsform und eine mögliche Verfassungsänderung hält selbstverständlich auch *Canal* für legitim, nur den Zeitpunkt erachtet er als ungünstig. Seiner Meinung nach ist Spanien zwar nicht unbedingt mehrheitlich monarchistisch, aber doch zunehmend dezidiert «pro-felipistisch» (*sólidamente felipista*, S. 202).

## 7. Reformbedarf bei den Grundrechten

Auch bei den Grundrechten wird von manchen eine Revision der Verfassung für nötig gehalten. In der spanischen Verfassung werden die Grundrechte eingeteilt in «Grundrechte und öffentliche Freiheiten», «Rechte und Pflichten der Bürger» und «Leitprinzipien der Sozial- und Wirtschaftspolitik». Die Grundrechte der ersten Gruppe gelten als direkt anwendbar und für sie ist eine Verfassungsbeschwerde zulässig. Für die zweite Gruppe gilt allgemeiner Gerichtsschutz, während die dritte Gruppe der sozialen Rechte den Status von Leitprinzipien hat, die der Orientierung und als Prüfmaßstab dienen sollen (vgl. *Sommermann*, S. 81, *López Guerra*, S. 94-97). Für diese Differenzierung innerhalb der Grundrechte wird auch der Terminus «Normativitätsdistinktion» gebraucht. Während *Sommermann* die Normativitätsdistinktion und die damit verbundenen gestaffelten Schutzregime für ein innovatives Merkmal der spanischen Verfassung hält (S. 80f), sieht *López Guerra* darin eher etwas Barockes («un cierto barroquismo», S. 94). Er bedauert, dass die sozialen Rechte nicht besser geschützt sind. Gleichwohl hält er eine Reform der Verfassung bei den Grundrechten wegen der hohen verfahrenstechnischen Hürden für unwahrscheinlich, und sieht die Verantwortung für künftige Verbesserungen beim Gesetzgeber und der Rechtsprechung, insbesondere auch beim Verfassungsgericht (S. 98). Dem gegenüber macht sich *Itziar Gómez Fernández*, wissenschaftliche Mitarbeiterin am spanischen Verfassungsgericht, in einem überaus ausführlichen Beitrag für eine umfassende Reform stark, die konzeptionell von der Universalität aller Grundrechte und dem Kriterium der Vulnerabilität von Individuen und Gruppen ausgehen solle. Sie plädiert für die Aufhebung der Abstufung bei den Grundrechten und ein Schutzregime, das auch die Durchsetzbarkeit (*exigibilidad*) der sozialen Rechte einschließt – eine alte sozialdemokratische und sozialistische Forderung. Die Unterentwicklung des spanischen Staates als *Sozialstaat* wird von ihr in einen größeren Zusammenhang gestellt: die Krise der Demokratien und das Aufkommen des Rechtspopulismus. Der Ausbau des Sozialstaats durch die Stärkung der sozialen Rechte wird als probates Mittel angesehen, die Bindung an die Verfassung und den Staat zu erhöhen. Wie *López Guerra* weist auch sie auf den Handlungsspielraum des Verfassungsgerichts hin, anders als dieser spricht sie sich aber für eine grundlegende Re-



form der Verfassung aus und denkt dabei perspektivisch an einen neuen, vom Volk als Souverän ausgehenden verfassungsgebenden Prozess (S. 123).

## 8. Fazit

Der mit etwa 250 Seiten (samt Anhängen) gar nicht so umfangreiche Band ermöglicht insgesamt ein gutes und differenziertes Verständnis der spanischen Verfassung von 1978. Die Kontextualisierung der Verfassungsgenese in zeitgeschichtlicher (*transición*), systematischer (*constitutional moment*), historischer (Cádiz 1812 ff) und ländervergleichender (Portugal, Griechenland) Hinsicht ist nützlich, um die Besonderheiten der Verfassung zu verstehen. Als Problemfelder, die eine Verfassungsreform nötig machen könnten, werden in der Hauptsache die territoriale Ordnung und daneben auch die sozialen Grundrechte und die Frage der Staatsform behandelt.

Was die territoriale Ordnung bzw. das Nationalitätenproblem und seine mögliche Bewältigung angeht, kommen erfreulicherweise unterschiedliche Einschätzungen zu Wort. Weitgehende Einigkeit besteht dahingehend, dass ein Kernproblem der Verfassung von 1978 ihre Unbestimmtheit in wichtigen Punkten war und ist. Rückblickend scheint das größte Versäumnis der Verfassung von 1978 darin zu liegen, keine gemeinsame Verantwortung für den neuen föderalen Staat institutionell und operational verankert zu haben. Das Zusammenspiel der territorialen Einheiten festzulegen, ist eine Aufgabe der Verfassung, die weder die Gerichte noch der Gesetzgeber im Nachhinein übernehmen können. Von daher wäre ein längerfristig angelegter Reformprozess wünschenswert, an dessen Ende die Verfassung konkret festschriebe, welche Rechte und Pflichten den unterschiedlichen territorialen Einheiten zukommen, und wie die verschiedenen Ebenen verlässlich und belastbar zusammenwirken können.

Wie mehrfach in dem Sammelband angesprochen, sind Änderungen der Verfassung vom Verfahren her in Spanien zwar nicht leicht durchzusetzen, aber es ist auch klar geworden, dass darin nicht unbedingt das Hauptproblem liegt. Es fehlt, anders als nach 1975, ein einigendes Reformvorhaben und der nötige parteiübergreifende Konsens.

Abschließend lässt sich über den Band noch sagen, dass praktisch nur das gemäßigte Spektrum des wissenschaftlichen Diskurses abgebildet wird, während extreme Kritiker des «Regimes von 1978» von Links oder aus den Strömungen der peripheren Nationalismen nicht vertreten sind. Ob von dieser Seite konkrete Vorschläge ausgearbeitet wurden, die über die in dem Sammelband angesprochenen Reformvorschläge hinausgehen, sei dahingestellt.

Es hätte wohl auch den Rahmen des Bandes gesprengt, die wichtigen Unterschiede zwischen den peripheren Nationalismen und den dort jeweils geltenden Autonomiestatuten eingehend zu behandeln. Insbesondere hätte es sich vermutlich gelohnt, die Beilegung des Konflikts zwischen Zentralstaat und baskischem Nationalismus, der die *transición* überschattete, im Zusammenhang mit dem heute dort geltendem Autonomiestatut zu erörtern.

Ein letzter Satz: Angesichts des relativ breiten öffentlichen Interesses in Deutschland an den Vorgängen in Katalonien und der politischen Situation in Spanien insgesamt wäre ein deutschsprachiges Angebot aller Beiträge dieses inhaltsreichen Buches sicherlich die attraktivere Variante gegenüber dem gewählten Mix gewesen.

## 9. Übersicht über Autoren, Titel und Themen

- *Birgit Aschmann (Prof. für Europäische Geschichte des 19. Jahrhunderts an der Humboldt-Universität zu Berlin):* Die Verfassung von 1978 im Kontext der spanischen Geschichte
- *Alejandro Saiz Arnaiz (Prof. für Verfassungsrecht an der Universität Pompeu Fabra in Barcelona):* La Ley para la Reforma Política: de la legalidad fundamental del franquismo a la Constitución democrática
- *Andreu Mayayo i Arial (Prof. für Zeitgeschichte an der Universität von Barcelona):* La ruptura con el franquismo
- *Christian Waldhoff (Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Finanzrecht an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin):* Der „constitutional moment“. Wann und wie entstehen Verfassungen?
- *Karl-Peter Sommermann (Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Staatsrecht und Rechtsvergleichung an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaft in Speyer):* Die südeuropäischen Transformationsverfassungen der 1970er Jahre im Vergleich – Griechenland, Portugal, Spanien
- *Luis López Guerra (Prof. emeritus für Verfassungsrecht an der Universität Carlos III, Madrid):* Los derechos fundamentales en la Constitución española
- *Itziar Gómez Fernández (Professorin am Institut für Vergleichendes Öffentliches Recht an der Universität Carlos III, Madrid):* Vulnerabilidad y derechos fundamentales en el actual sistema constitucional español
- *Xosé M. Núñez Seixas (Inhaber des Lehrstuhls für Geschichte des 20. Jahrhunderts an der Universität Santiago de Compostela):* Verfassungspatriotismus und Nationalismus im Spanien des 21. Jahrhunderts
- *José Manuel Sánchez Sardinós (Prof. für Verfassungsrecht an der Universität Carlis III in Madrid):* La relación entre el derecho, la historia y la sociedad
- *Pedro Cruz Villalón (Prof. für Verfassungsrecht an der Universität Autónoma de Madrid):* El malogrado Estado de las nacionalidades (y la enorme dificultad de su reconducción)
- *Walther L. Bernecker (Inhaber des Lehrstuhls Auslandswissenschaft Romanischsprachige Kulturen an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg):* ¿Existe una urgente necesidad de reformar la Constitución española de 1978?
- *Jordi Canal i Morell (Prof. für Geschichte der Moderne an der École des hautes études en sciences sociales, París):* La Constitución española, la monarquía de Felipe VI y el proceso independentista en Cataluña (2014-2018)

---

**Birgit Aschmann und Christian Waldhoff (Hrsg.): Die spanische Verfassung von 1978: Entstehung – Praxis – Krise?** Münster: Aschendorff Verlag 2020

