

Bundeszwang und Sezession in Spanien: Der Fall Katalonien

Von Professorin Dr. María Jesús García Morales, Barcelona*

Die spanische Zentralregierung hat am 27. Oktober 2017 in Katalonien den Art. 155 der spanischen Verfassung (im Folgenden: SP) angewendet, der der deutschen Bestimmung des Art. 37 GG über den Bundeszwang entspricht. Art. 155 SP wurde erstmalig angewendet, was eine Neuheit darstellt. Die Anwendung erfolgte zudem anlässlich einer der größten Krisen, die einen Staat nur treffen kann, nämlich anlässlich eines Sezessionsversuchs. Dabei handelt es sich aus verfassungsvergleichender Perspektive zugleich auch um einen singulären Fall. Denn obgleich die meisten Verfassungen föderaler und regionaler Systeme für kritische Fälle Zwangsmaßnahmen vorsehen, werden diese nie oder nur selten angewendet. Im vorliegenden Beitrag soll untersucht werden, warum, wofür und wie Art. 155 SP angewendet wurde. Das Resultat der 281 Tage Bundeszwang in Spanien ist, dass der Katalonien-Konflikt nicht gelöst werden konnte.

I. Einleitung

Im Jahr 2017 hat es in Katalonien einen Abspaltungsversuch gegeben. Diese Episode hat die schwerwiegendste Verfassungskrise zur Folge gehabt, die Spanien seit Wiedereinführung der Demokratie unter der Verfassung von 1978 je erlitten hat.

Der spanische Staat hat infolgedessen vom 27. Oktober 2017 bis zum 2. Juni 2018 den Art. 155 SP erstmalig herangezogen. Diese Vorschrift normiert den sogenannten Bundeszwang: ein Instrument der Konfliktlösung mit langer Tradition in Bundesstaaten, durch das der Bund

die Beobachtung der Rechtsordnung durch die Länder garantiert.¹ Jenseits der Verfahren vor den Gerichten regeln die föderalen Verfassungen Instrumente, die es dem Bund in bestimmten kritischen Fällen und als *ultima ratio* erlauben, Zwangsmaßnahmen in Bundesländern durchzusetzen.

Art. 155 SP hat Art. 37 GG zum Vorbild. Dennoch wird in Spanien nicht von Bundeszwang gesprochen (und auch nicht vom damaligen Begriff der Bundesexekution), weil in keiner Vorschrift in der Verfassung Spanien formell als Bundesstaat definiert wird. Daher wird dieses Instrument schlicht als „der Art. 155“ bezeichnet. Die spanische Verfassung sieht auf diese Weise ein typischerweise föderales Instrument für einen politisch dezentralisierten Staat vor, den sogenannten Autonomienstaat, der in einem Prozess der Kompetenzübertragung vom Zentrum auf die Territorialebene gegründet worden ist.

Die Entscheidung des Zentralstaates über die Anwendung des Art. 155 SP in Katalonien war eine der politisch und rechtlich gesehen wichtigsten und umstrittensten Entscheidungen in der Geschichte des Autonomienstaates. Die erstmalige Anwendung des Art. 155 SP hat bewiesen, dass die Konfliktlösung durch Zwang und Befehl zwar kein rechtlich überholtes Instrument ist. Das komplexe katalanische Problem hat es aber nicht gelöst. Nachfolgend werden der Regelungsgegenstand des Art. 155 SP (II.), die Gründe für seine erstmalige Anwendung (III.), die Art und Weise der Anwendung (IV.), die Verfassungsmäßigkeit der Anwendung (V.) sowie die Auswirkungen der Anwendung des Art. 155 SP und seine mangelnde Eignung als Lösungsweg für den Katalonien-Konflikt (VI.) erörtert.

* Anmerkung der Schriftleitung: María Jesús García Morales ist Professorin (Profesora Titular) für Verfassungsrecht an der Universität Autònoma de Barcelona (UAB). Dieser Text ist die schriftlich ausgearbeitete Version ihres Vortrages anlässlich der Referentenbesprechung am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Heidelberg) am 25. Juni 2018. Die Verfasserin dankt Herrn Universitätsprofessor Dr. Armin von Bogdandy, Direktor des Instituts, für die Einladung zur Durchführung eines Forschungsaufenthaltes in dieser Einrichtung im Rahmen eines Stipendiums „Salvador de Madariaga“ (Ministerio de Educación). Ebenso bedankt sich die Verfasserin für die regen Anmerkungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer anlässlich der Referentenbesprechung und für die aufmerksame Durchsicht des Textes durch Herrn Universitätsprofessor Dr. Jochen Abr. Frowein.

¹ Über den Bundeszwang (oder Bundesexekution) in der amerikanischen und schweizerischen Verfassungsgeschichte und zudem in der deutschen *Jochen Abr. Frowein*, Die selbständige Bundesaufsicht nach dem Grundgesetz, 1961, S. 40 f. Ebenso *Dirk Hanschel*, Konfliktlösung im Bundesstaat, 2012, S. 205 f., 209, 415 f. und 506 f.

II. Was regelt Artikel 155 SP?

Spanien ist das einzige Land im europäischen Raum, das den Art. 37 des deutschen Grundgesetzes nahezu wörtlich übernommen hat.² Die Lektüre des Normtextes beider Vorschriften lässt eindeutig den Einfluss des Grundgesetzes auf die spanische Verfassung erkennen.

Art. 37 GG statuiert:

(1) Wenn ein Land die ihm nach dem Grundgesetze oder einem anderen Bundesgesetze obliegenden Bundespflichten nicht erfüllt, kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates die notwendigen Maßnahmen treffen, um das Land im Wege des Bundeszwanges zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten.

(2) Zur Durchführung des Bundeszwanges hat die Bundesregierung oder ihr Beauftragter das Weisungsrecht gegenüber allen Ländern und ihren Behörden.

Die spanische Version zum Bundeszwang bestimmt in Art. 155 SP hingegen:

1. Wenn eine Autonome Gemeinschaft die ihr von der Verfassung oder anderen Gesetzen auferlegten Verpflichtungen nicht erfüllt oder so handelt, dass ihr Verhalten einen schweren Verstoß gegen das allgemeine Interesse Spaniens darstellt, so kann die Regierung nach vorheriger an den Präsidenten der Autonomen Gemeinschaft gerichteter Aufforderung, und falls dieser nicht Folge geleistet wird, mit Billigung der absoluten Mehrheit des Senates die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Autonome Gemeinschaft zu der zwangsweisen Erfüllung dieser Verpflichtungen anzuhalten oder um das erwähnte Interesse der Allgemeinheit zu schützen.

2. Zum Zwecke der Ausführung der in Absatz 1 vorgesehenen Maßnahmen kann die Regierung allen Behörden der Autonomen Gemeinschaften Weisungen erteilen.³

Das deutsche Grundgesetz ist eine der Verfassungen, die den größten Einfluss auf die spanische Verfassung aus dem Jahr 1978 hatten, wenn auch nicht hinsichtlich der territorialen Organisation. Denn das föderale Modell ist gerade nicht übernommen worden. Daher mag es auf den ersten Blick verwundern, dass der spanische Verfassungsgeber den Bundeszwang aus dem Grundgesetz importiert hat. Der Grund dafür lässt sich geschichtlich erklären.

In der sogenannten Zweiten Spanischen Republik ereignete sich 1934 ein Konflikt zwischen der Zentralregierung und Katalonien, der mit der Abspaltungserklärung Kataloniens durch *Lluís Companys*, den damaligen katalanischen Regierungschef, endete. Die republikanische Verfassung aus dem Jahr 1931 sah keine Zwangsmaßnahmen vor. Durch den Erlass des Gesetzes vom 2. Januar 1935 setzte die Zentralregierung die katalanische Selbstverwaltung ab und ein Regierungskommissar (*Gobernador general*) übernahm alle Ämter des katalanischen Regierungschefs und der katalanischen Regierung. Dieses Gesetz wurde dem spanischen Verfassungsgericht zur Überprüfung vorgelegt und von diesem sodann für verfassungswidrig erklärt mit der Begründung, dass die Zentralregierung mit der Absetzung der katalanischen Selbstverwaltung eine außergewöhnliche Maßnahme ergriffen habe, ohne dass diese von der Verfassung vorgesehen gewesen sei.⁴

Zweck der Einführung des Art. 37 GG in Spanien war es, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Angst der Zentralregierung vor neuen Vorfällen, eine verfassungsrechtliche Grundlage zu schaffen, damit die Zentralregierung in besonders schweren Fällen entsprechende Maßnahmen einleiten konnte.⁵ Trotz dieser Übernahme aus dem deutschen Recht ist das Institut für Spanien nicht eins zu eins übertragbar. Es bestehen vielmehr markante Unterschiede, insbesondere hinsichtlich der Voraussetzungen und des Verfahrens, wodurch das in Art. 155 SP vorgesehene Instrument einen völlig anderen Charakter erhält als der in Deutschland vorgesehene Bundeszwang.⁶

Erstens bestehen für die Ergreifung von Zwangsmaßnahmen in Spanien weniger strenge Voraussetzungen als in Deutschland. In beiden Rechtsordnungen muss eine extrem qualifizierte Nichterfüllung durch die obersten Landesorgane oder, wie hier, einer Autonomen Gemeinschaft gegeben sein. In Deutschland ist Voraussetzung für die Anordnung des Bundeszwanges eine Verletzung von Bundespflichten (solche des Grundgesetzes oder anderer Bundesgesetze). In Spanien hingegen können die Zwangsmaßnahmen alternativ in zwei Fällen angewendet werden: bei Nichterfüllung des Verfassungsrechts und anderer Gesetze oder bei einem schweren Verstoß gegen das allgemeine Interesse Spaniens.

Anhand dieser beiden Tatbestandsvoraussetzungen wird das Entschließungsermessen des Zentralstaates hinsichtlich der Anwendung des Art. 155 SP wesentlich ausgeweitet. Auf der einen Seite lässt es das spanische Recht, im Gegensatz zum deutschen, ausreichen, dass eine Nichterfüllung verfassungsrechtlicher Pflichten oder „anderer Gesetze“ gegeben ist. Dieser Begriff beinhaltet nicht nur Bundesgesetze (wie in Art. 37 GG vorgesehen),

2. Siehe den Redebeitrag von *Pérez Llorca*, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* n. 91 v. 16.7.1978, 1682. Zum deutschen Bundeszwang im vergleichenden Kontext s. *Hartmut Bauer*, in: Horst Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 37 GG Rn. 4; *Rupert Stettner*, in: Wolfgang Kahl/Christian Waldhoff/Christian Walter (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Stand: 190. EL April 2018, Art. 37 Rn. 2.

3. Übersetzt aus dem Boletín Oficial del Estado (entspricht dem deutschen Bundesgesetzblatt): https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=157_Constitucion_Espanola__Die_Spanische_Verfassung_&modo=1 <13.11.2018>.

4. Tribunal de Garantías Constitucionales, Urt. v. 5.3.1936, Gaceta de Madrid n. 68 v. 8.3.1936. Zu dieser historischen Episode s. *Germán Gómez Orfanel*, *La prehistoria española del artículo 155 de la Constitución de 1978*, in: Luis López Guerra/José Luis García Ruiz/Javier García Fernández (Dir.), *Constitución y desarrollo político: Estudios en homenaje a Jorge de Esteban*, 2013, S. 1511f.; *Xavier Ballart*, *Coerción estatal i autonomies*, 1987, S. 25f.

5. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* n. 91 v. 16.7.1978, S. 1682.

6. Zu den Unterschieden zwischen Art. 37 GG und Art. 155 SP s. *Pedro Cruz Villalón*, *Coerción estatal*, in: José Juan González Encinar (Dir.), *Diccionario del sistema político español*, 1981, S. 57; *Leonardo Álvarez Álvarez*, *La coerción estatal del art. 155 CE en la estructura del Estado autonómico*, *Teoría y Realidad Constitucional* 38 (2016), 277f.

sondern auch Gesetze des Zentralstaates und der Autonomen Gemeinschaften.

Die umstrittenste Voraussetzung ist jedoch das zweite Tatbestandsmerkmal, durch das die Zentralregierung ermächtigt wird, Art. 155 SP alternativ dann anzuwenden, wenn „[ein] schwere[r] Verstoß gegen das allgemeine Interesse Spaniens“ vorliegt. Der Hintergrund des Merkmals ist unbekannt. Denn der Begriff wurde in einer Phase der Schaffung der Verfassung eingeführt, die nicht öffentlich war. Daher ist es nicht möglich, zu ermitteln, welche Gründe der Verfassungsgeber bei Einführung dieser neuen Voraussetzung vor Augen hatte.

Der Ausdruck „ein schwerer Verstoß gegen das allgemeine Interesse Spaniens“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Wenngleich Art. 155 SP zwischen beiden Tatbestandsalternativen unterscheidet, ist es kaum denkbar, dass ein schwerer Verstoß gegen das allgemeine Interesse Spaniens nicht zugleich auch eine Verletzung der verfassungsrechtlichen Ordnung darstellt. Das gilt auch vor dem Hintergrund, dass der Gesetzesverstoß in quantitativer und qualitativer Hinsicht einen gewissen Schweregrad erreicht haben muss, so wie es etwa bei dem Bruch der verfassungsrechtlichen Ordnung seitens einer Autonomen Gemeinschaft der Fall wäre.⁷

Zweitens gibt es vor allem zwei Unterschiede hinsichtlich des Verfahrens, die sowohl die erste Phase der Anwendung des Art. 155 SP betreffen (Zuständigkeit der Zentralregierung) als auch die spätere Phase (Zuständigkeit des Senats).

Zum einen muss die spanische Zentralregierung beim Vorliegen der Voraussetzungen den Regierungschef der in Rede stehenden Autonomen Gemeinschaft von einer geplanten Anwendung des Art. 155 SP unterrichten. Die vorherige Aufforderung (auf Spanisch *requerimiento*) ist eine Innovation der spanischen Verfassung.⁸ Ein solches Erfordernis existiert im deutschen Grundgesetz nicht, mag aber vergleichbar sein mit einer Anhörung. Dieses Erfordernis ist auf Vorschlag einer Koalition linksorientierter katalanischer Parteien (nationalistische und unabhängigkeitsbefürwortende Parteien) in die spanische Verfassung eingeführt worden, um sicherzustellen, dass keine derart weitreichenden Maßnahmen ohne vorherige Warnung eingeleitet werden.⁹

Das *requerimiento* des Regierungschefs der Autonomen Gemeinschaft muss von der Zentralregierung als Kollateralorgan durchgeführt werden. Das *requerimiento* ist gleichzeitig ein Appell und eine Warnung, deren Zweck es ist, der Autonomen Gemeinschaft die Möglichkeit ei-

nes Einlenkens zu geben, um die Zwangsmaßnahmen zu verhindern.¹⁰

Zum anderen liegt der wesentliche Unterschied zwischen dem deutschen Grundgesetz und der spanischen Verfassung in der Beteiligung des Bundesrates. Der Bundesrat und der Senat in Spanien stimmen den Zwangsmaßnahmen zu. In der spanischen Verfassung ist ausdrücklich vorgesehen, dass die Billigung der Zwangsmaßnahmen der absoluten Mehrheit bedarf.

In Spanien sind die Regierungen der Autonomen Gemeinschaften im Senat nicht vertreten, dafür aber die politischen Parteien, die auch im spanischen Abgeordnetenhaus vertreten sind. Im Gegensatz zum spanischen Abgeordnetenhaus, das ein Verhältniswahlssystem vorsieht, herrscht im Senat ein Mehrheitswahlssystem. Was seine Funktionen betrifft, ist der Senat im Grunde eine Kammer der zweiten Lesung mit einer geringeren Relevanz gegenüber dem spanischen Abgeordnetenhaus.¹¹

Einer der wenigen Fälle, in denen die Verfassung dem Senat eine spezifische Funktion zuweist, ist die Billigung der Zwangsmaßnahmen nach Art. 155 SP. Da der Senat aber keine Kammer der territorialen Vertretung ist, weder im Hinblick auf seine Zusammensetzung noch hinsichtlich seiner Funktionen, kann er nicht die Rolle ausüben, die dem deutschen Bundesrat im Verfahren des Bundeszwangs zukommt, nämlich die Erteilung der Zustimmung zu den Zwangsmaßnahmen der Bundesregierung seitens der Territorialkörperschaften.¹²

III. Warum wurde Art. 155 SP erstmalig angewendet?

In Spanien gibt es im Vergleich zu Deutschland einen höheren Grad an Auseinandersetzung zwischen der Zentralregierung und den Autonomen Gemeinschaften über ihre jeweiligen Kompetenzen. Hinzu kommt, dass es im Gegensatz zu Deutschland, wo keine separatistischen Bestrebungen mit erheblicher gesellschaftlicher Unterstützung wahrgenommen werden können,¹³ bis heute im Autonomienstaat zwei Gebiete (Katalonien und das Baskenland) gibt, in denen politische Parteien regieren, die eine politische Selbstbestimmung anstreben.¹⁴

Zudem ist es eigentümlich (und paradox zugleich), dass diese Parteien auf zentralstaatlicher Ebene ihre parla-

7 Cruz Villalón (Fn. 6), S. 58 f.; Germán Gómez Orfanel, Artículo 155, in: Casas Baamonde María Emilia/Rodríguez Piñero Miguel (Hrsg.), Comentarios a la Constitución Española, 2008, S. 2580; Eduardo Vígala Foruria, La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución, Revista Española de Derecho Constitucional 73 (2005), 81, 93.

8 *Requerimiento* ist ein sehr technischer Begriff im spanischen Recht, der keine allgemeingültige, einheitliche Übersetzung zulässt. Aus diesem Grund wird im weiteren Textverlauf allein der spanische Terminus verwendet.

9 Änderungsantrag Nr. 805 der Gruppe Entesa Catalana, Diario de Sesiones del Congreso del Senado n. 54 v. 13.9.1978, S. 2686.

10 Eduardo García de Enterría, La ejecución autonómica de la legislación del Estado, 1983, S. 175; Miguel Satrustegui Gil-Deigado, Un instrumento para la defensa del Estado: el artículo 155 de la Constitución, in: Luciano Parejo Alfonso/José Vida Fernández (Coord.), Retos del Estado y la Administración en el siglo XXI: Libro Homenaje a Tomás de la Quadra-Salcedo, 2017, S. 1877; Vicente Juan Calafell Ferrá, La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española), Revista de Derecho Político 48/49 (2000), 114.

11 Eva Saéz Royo, Parlamento, partidos y Estado autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el Senado, Revista de Derecho Político 85 (2012), 173 f.

12 Alberto López Basaguren, The Secession Issue and Territorial Autonomy in Spain: Bicameralism Revisited, Perspectives on Federalism 10 (2018), 248.

13 Hanschel (Fn. 1), S. 294.

14 Jordi Solé Tura, Nacionalidades y nacionalismos en España, 1985, S. 30 f., 183 f.

mentarische Unterstützung traditionell der stärksten Partei gegeben haben (sei es die konservative Partido Popular [PP] oder die sozialdemokratische Partido Socialista Obrero Español [PSOE]), wenn weder die eine noch die andere die absolute Mehrheit im Abgeordnetenhaus erreicht hatte. Die nationalistischen und unabhängigkeitsbefürwortenden Parteien können nicht verboten werden, auch wenn sie für einen Bruch des verfassungsrechtlichen Rahmens eintreten, denn das spanische Verfassungsgericht hat den deutschen Gedanken einer wehrhaften Demokratie abgelehnt.¹⁵ Auf diese Weise können diese Parteien auch die Mehrheit im regionalen Parlament und in einer Regionalregierung bekommen.¹⁶

Das Problem in Katalonien, also die Anwendung des Art. 155 SP, ist dadurch hervorgerufen worden, dass eine Regionalregierung und eine politische Mehrheit im katalanischen Parlament die Verfassung gebrochen und einen einseitigen Unabhängigkeitsprozess begonnen haben. Um zu begreifen, wie es zu dieser Krise kommen konnte, muss der Blick zunächst auf den Kontext und auf einige Eigenheiten der spanischen Territorialdebatte gerichtet werden.

Spanien ist seit dem Jahr 1978 ein sog. Autonomienstaat. Er ist in einen Zentralstaat und zugleich in 17 Autonome Gemeinschaften sowie zusätzlich zwei autonome Städte im Norden Afrikas gegliedert. In zwei von diesen Autonomen Gemeinschaften, namentlich in Katalonien und im Baskenland, gab es schon immer ein stärkeres Identitätsgefühl.¹⁷

Die spanische Verfassung garantiert den einzelnen Autonomen Gemeinschaften eine jeweils unterschiedliche Kompetenzfülle. Beispielsweise besitzt Katalonien Kompetenzen hinsichtlich der katalanischen Sprache und eines eigenen Zivilrechts. Zwar ist Katalonien nicht die einzige Autonome Gemeinschaft, die eine eigene Sprache und die Kompetenz für das Zivilrecht hat. Katalonien hat diese Kompetenzen aber am stärksten ausgebildet: Es gibt hier ein eigenes Bildungssystem, wonach der Unterricht hauptsächlich auf Katalanisch erfolgt, sowie ein eigenes katalanisches Bürgerliches Gesetzbuch.

Das größte Kompetenzgefälle gegenüber den anderen Autonomen Gemeinschaften besteht jedoch im Baskenland und Navarra, welche im Gegensatz zu den anderen Autonomen Gemeinschaften ein eigenes Finanzsystem besitzen.¹⁸ Das Baskenland hat eine größere Finanzauto-

nomie, die verfassungsrechtlich abgesichert ist und auch von Katalonien beansprucht wird. Hauptmerkmal des baskischen Finanzsystems ist die Erhebung der Steuern im Baskenland selbst (außer der Umsatzsteuer). Das Baskenland hat zudem einen größeren Spielraum, um zu entscheiden, wofür die Mittel im Rahmen der eigenen Kompetenzen aufgewendet werden. Katalonien besitzt hingegen das gleiche Finanzsystem wie die restlichen Autonomen Gemeinschaften. Die Verwaltung des Zentralstaates nimmt den größten Teil der Steuern ein und verteilt die Einnahmen sodann auf die Autonomen Gemeinschaften.¹⁹

Die Unabhängigkeitsbestrebung in Katalonien ist heute bedeutsamer als zuvor. Die separatistische Stimmung ist seit 2010 stetig stärker geworden.²⁰ Im Jahr 2018 erklärte das spanische Verfassungsgericht bestimmte Normen des neuen katalanischen Autonomiestatutes aus dem Jahr 2006 (ein Autonomiestatut entspricht trotz gewisser Unterschiede einer deutschen Landesverfassung) für verfassungswidrig. An einem Referendum über das neue Autonomiestatut nahmen 48,9 % der Wähler teil. Von ihnen stimmten 73,2 % für das neue Autonomiestatut.²¹ Dieses lief im Endeffekt auf eine stillschweigende Reform der spanischen Verfassung hinaus. Denn die umstrittenen Vorschriften sahen vor, dass Katalonien eine Nation und die vorrangige Sprache das Katalanische sein solle und zudem ein Finanzsystem ähnlich dem baskischen Modell eingeführt wird.²²

Im Anschluss an diese Entscheidung forderte die konservative nationalistische Partei *Convergència i Unió* (CiU), die in Katalonien seit 1979 fast ununterbrochen regiert hat, erneut die Einführung eines Finanzsystems ähnlich dem baskischen Modell. Diesem Verlangen der katalanischen Regierung wurde aber nicht entsprochen. Die konservative nationalistische Partei Kataloniens machte sodann ab 2012 eine Kehrtwende und forderte ein Referendum für die Unabhängigkeit.

Die Verfassungsfrage lautet folgendermaßen: Erlaubt es die spanische Verfassung, ein auf Selbstbestimmung einer Autonomen Gemeinschaft gerichtetes Referendum anzuordnen?

Ausweislich des Art. 92 SP ist nur der Regierungschef – wenn auch mit Zustimmung des Abgeordnetenhauses – berechtigt, ein beratendes Referendum anzuordnen.²³ Jedoch hielt nicht nur der zu diesem Zeitpunkt amtierende Regierungschef, *Mariano Rajoy*, ein solches Referendum für verfehlt, sondern hatte auch zuvor das spanische Ver-

15 *Pedro Cruz Villalón*, Das Grundgesetz in der spanischen Verfassungsentwicklung (1978–2008), in: Christine Hohmann-Dennhardt/Rupert Scholz/Pedro Cruz Villalón, *Las Constituciones alemana y española en su aniversario*, 2011, S. 71.

16 *Francesc Pallarés/Javier Astudillo/Tània Verge*, Spain: Unresolved integration challenges in a party-led decentralization, in: Klaus Detterbeck/Wolfgang Rensch (Hrsg.), *Political Parties and Civil Society in Federal Countries*, 2015, S. 227 f.

17 *Eliseo Aja*, *Estado autonómico y reforma federal*, 2014, S. 324.

18 In Spanien gibt es keine Finanzverfassung im deutschen Sinne. Die Verfassung regelt nur einige Grundsätze des Finanzwesens. Man spricht von zwei Finanzierungssystemen: das forale System (für das Baskenland und Navarra), vorgesehen in der ersten Zusatzbestimmung SP und das allgemeine Regelungssystem (für den Rest der Autonomen

Gemeinschaften), geregelt durch das sogenannte Organgesetz 8/1980, über die Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften (LOFCA).

19 Zu den Finanzsystemen in Spanien s. *Antoni Zabalza/Julio López-Laborda*, The uneasy coexistence of the Spanish foral and common regional finance systems, *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research* 37 (2017), 120 f.

20 *Andrés Boix Palop*, El conflicto catalán y la crisis constitucional española: una cronología, *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho* 71/72 (2017), 172 f.

21 <http://www.bcn.cat/estadistica/angles/dades/telec/ref/ref06/r21.htm> <13.11.2018>.

22 STC 31/2010.

23 Zur katalanischen Volksabstimmung aus interner und externer Perspektive s. *Sabrina Ragone*, Das Unabhängigkeitsreferendum in Katalonien, *DÖV* 2018, 348 f.

fassungsgericht judiziert, dass die Anordnung einer Volksabstimmung über die Selbstbestimmung nicht verfassungsgemäß ist. Es führte an, dass es sich um eine Entscheidung handle, die die Souveränität des spanischen Volkes als Ganzes betrifft (Art. 1 Abs. 2 SP), sodass die verfassungsrechtlich in Art. 2 SP verankerte Einheit und Unteilbarkeit Spaniens berührt sei. Die Unteilbarkeit Spaniens kann in Ermangelung der Existenz einer Ewigkeitsklausel in der spanischen Verfassung zwar grundsätzlich Gegenstand einer Reform werden. Eine solche Reform wäre aber nur unter den sehr strengen verfahrensrechtlichen Anforderungen des Art. 168 Abs. 3 SP möglich. Die dem Referendum innewohnende Gefahr eines gegen die Verfassung verstoßenden Ergebnisses, wie sie hier bei einem Referendum zur Sezession akut besteht, würde einer „Neuformulierung“ (*redefinición*) der Verfassungsordnung gleichkommen, die aber nur im Wege einer Verfassungsänderung erreicht werden kann.²⁴

In diesem Sinne hat das Verfassungsgericht erklärt, dass ein einseitiges Referendum über die Unabhängigkeit Kataloniens verfassungswidrig ist. Das spanische Verfassungsgericht rief die entscheidende Entscheidung des kanadischen Obersten Gerichtshofes im Zusammenhang mit Quebec in Erinnerung²⁵ und judizierte, dass Katalonien über die Frage der territorialen Integrität nicht alleine entscheiden könne. Es müsse vielmehr Spanien als Ganzes darüber entscheiden. Für das politische Streben nach Unabhängigkeit darf nur eintreten, wer die Verfassung achtet und vor allem die vorgesehenen Verfahren für eine Verfassungsänderung einhält. Nicht möglich ist demzufolge ein einseitiges, auf Unabhängigkeit gerichtetes Referendum ohne vorherige Verfassungsänderung. Zunächst muss eine Verfassungsänderung erfolgen und erst danach kann ein Referendum zur Selbstbestimmung stattfinden, aber nicht umgekehrt.²⁶ Aus diesem Grund waren die Handlungen und Gesetze der katalanischen Regierung und des katalanischen Parlamentes, die ein Referendum organisieren sollten, verfassungswidrig.

Den Höhepunkt des Katalonien-Konfliktes stellte der Erlass zweier Gesetze zur Abspaltung durch das katalanische Parlament im September 2017 dar. Es handelte sich zum einen um das katalanische Gesetz betreffend das Referendum zur Selbstbestimmung und zum anderen um das Gesetz über die Übergangsbestimmungen und

über die Gründung der Republik.²⁷ Beide Gesetze wurden in zwei regelrecht chaotischen Plenarsitzungen verabschiedet, und zwar ohne Beteiligung der Abgeordneten derjenigen Parteien, die gegen die Unabhängigkeit plädierten und ohne Gewährleistung eines Mindestmaßes an demokratischen Standards. Beispielsweise wurden die Gesetze im Ad-hoc-Verfahren verabschiedet, sodass sie in nur einer Lesung und ohne die Möglichkeit der Abänderung beschlossen werden konnten.

Das erste Gesetz sah eine verbindliche Volksabstimmung zur Selbstbestimmung für den 1. Oktober 2017 vor und regelte die Folgen der Ergebnisse. Das Gesetz setzte weder eine Mindestteilnehmerzahl fest noch verlangte es eine absolute Mehrheit. Sollte die Auszählung mehr positive Stimmen als negative Stimmen ergeben (einfache Mehrheit), würde das katalanische Parlament die Unabhängigkeit ausrufen und einen verfassungsgebenden Prozess nach Maßgabe des zweiten Gesetzes einleiten. Zweck des zweiten Gesetzes war die Loslösung von Spanien und die Regelung der Rechtsnachfolge und der katalanischen Institutionen bis zur Verabschiedung der zukünftigen katalanischen Verfassung.

Beide Gesetze wurden durch das spanische Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt. Dennoch fand am 1. Oktober 2017 das Referendum zur Selbstbestimmung statt.²⁸ Die Frage lautete: „Soll Katalonien ein unabhängiger Staat in Form einer Republik werden?“. Nachdem das unverhältnismäßige Eingreifen der Polizei in einigen Wahllokalen über die Medien international Aufsehen erregt hat, ergab die sogenannte Volksbefragung zur Selbstbestimmung Kataloniens folgendes Ergebnis: Von insgesamt 2.286.217 abgegebenen Stimmen (43 % der Wahlberechtigten) waren 2.044.085 (90,2 %) Stimmen für die Unabhängigkeit, 177.547 (7,8 %) Stimmen gegen die Unabhängigkeit, 44.913 Wähler (2 %) gaben leere Stimmzettel ab und 19.719 (0,89 %) Stimmen waren ungültig.²⁹

Diese Ergebnisse zeigen, dass die Teilnahme an dem Referendum bei 43 % lag (es beteiligte sich mithin nicht einmal die Hälfte der Wahlberechtigten) und es eine mehrheitliche Enthaltung aufseiten der Unabhängigkeitsgegner gab; diejenigen, die wählten, waren vor allem Unabhängigkeitsbefürworter. Die Abstimmungsergebnisse waren nicht nur wegen des zuvor gerichtlich ausgesprochenen Verbotes, die Volksabstimmung durchzuführen, ungültig, sondern auch aufgrund der Unregelmäßigkeiten im Wahlprozess. Dazu gehörte die Missachtung geltender Wahlgrundsätze. Unter anderem gab es

24 STC 103/2008 FJ 4.

25 Reference Re Secession of Quebec [1998] 2 SCR 217, 1998 CanLII 793 (SCC) zitiert in STC 42/2014 FJ 3.

26 Zwei Schlüsselurteile aus der Rechtsprechung des spanischen Verfassungsgerichtes sind SSTC 42/2014 und 259/2015. Zu dem ersten Urteil und zu einem Vergleich mit Kanada *Xavier Arbós Marín*, El Tribunal Constitucional como facilitador: el caso de la STC 42/2014, in: Parlamento vasco, La última jurisprudencia sobre el Parlamento vasco, 2016, S. 21 f. Zu dem Urteil STC 259/2015 s. *Maribel González Pascual/Daniel Toda Castán*, Katalonien und Spanien: Bruch oder Verfassungsreform? DÖV 2016, 269. Zur Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes im Katalonienkonflikt, *Eduard Roig Molés*, The Catalan Sovereignty Process and the Spanish Constitutional Court – An Analysis of Reciprocal Impacts, *Revista Catalana de Dret Públic* 54 (2017), 24; *Josu de Miguel Bárcena*, El proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional, *Revista Española de Derecho Constitucional* 113 (2018), 133 f.

27 Ley catalana 19/2017, del referéndum de autodeterminación, y Ley catalana 20/2017, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República.

28 Zuvor, am 9. November 2014, fand eine Volksbefragung (ein anderes Instrument als die Volksabstimmung) statt, die das Verfassungsgericht aufhob und für verfassungswidrig erklärte (SSTC 138/2015 und 259/2015). Deren Ergebnis wies keine großen Unterschiede zu dem des Referendums am 1. Oktober 2017 auf. Siehe *Klaus-Jürgen Nagel*, Gibt es ein Referendum über die Unabhängigkeit Kataloniens?, *Jahrbuch des Föderalismus*, 2014, S. 362 f.

29 Generalitat de Catalunya: http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/303541/ca/govern-traslada-resultats-definitius-referendum-11-doctubre-parlament-catalunya.do <13.11.2018>.

keine Personenkontrollen, konnte das Wählerverzeichnis nicht verifiziert werden und blieb die verwendete Methode der Stimmauszählung undurchsichtig.

Genauer zu fragen ist, welche Mehrheit in Katalonien beim Referendum für die Abspaltung gestimmt hat. Die auf Unabhängigkeit gerichteten Handlungen und Gesetze der Regierung und des Parlaments in Katalonien führen als Grundlage für die Unabhängigkeit Kataloniens das „demokratische Mandat“ an. Dies drückte auch das Wahlprogramm deutlich aus, mit dem sie die Mehrheit erreicht haben. An dieser Stelle ist es unerlässlich, zwischen einer Mehrheit der stimmberechtigten Bevölkerung und einer parlamentarischen Mehrheit zu unterscheiden.

In Katalonien wählen von über fünf Mio. Wählern zwei Mio. die Separatistenparteien. Die Unterstützung der Unabhängigkeit ist beachtlich. Nie zuvor war sie so hoch, beläuft sie sich doch (seit 2012) auf etwa 34 bis 48 %.³⁰

Die Wahlergebnisse bestätigen, dass es der separatistische Block anlässlich der letzten beiden Regionalwahlen nicht geschafft hat, 50 % zu erreichen. Bei den Wahlen im Jahr 2015, bei denen das Parlament die Gesetze zur Loslösung verabschiedet hat, erreichten die separatistischen Parteien 47,8 % der Stimmen gegenüber den 50,62 % Stimmen für die restlichen Parteien. In dieser Wahlperiode erzielten die Separatisten trotz des geringeren Stimmanteils die absolute Mehrheit an Sitzen, während die Nichtseparatisten in parlamentarischer Minderheit verblieben.³¹ Bei den Wahlen im Jahr 2017 lag der Stimmanteil für die Unabhängigkeit mit 47,5 % geringfügig unter dem Ergebnis aus der Wahl davor. Erneut erzielten die separatistischen Parteien die absolute Mehrheit an Sitzen.³²

30 Umfragen des Centre d'Estudis d'Opinió zufolge, einer abhängigen Einrichtung der katalanischen Regierung, wurde eine höhere Zahl als 48,7 % im Oktober 2017 erreicht. Später schwankten die Umfragen, ohne diese Grenze zu überschreiten. Im Juli 2018 stimmten 38,8 % der Aussage zu, dass Katalonien ein unabhängiger Staat sein sollte. Siehe zu den darauf folgenden Umfragen: <http://ceo.gencat.cat/ca/inici<13.11.2018>>.

31 Bei den Regionalwahlen im Jahr 2015 erzielte bei einer Gesamtzahl von 4.130.196 Stimmen die unabhängigkeitsbefürwortende Fraktion (JuntsxSí und CUP) insgesamt 1.966.508 Stimmen und die Nichtseparatisten 1.976.453 Stimmen (Ciudadanos, PSC, PP und die Linkskoalition Catsiquespot, die sich für ein rechtmäßiges Referendum, jedoch nicht für die einseitige Unabhängigkeit einsetzte). Die meistgewählte Partei war die Koalition pro-independencia (JuntsxSí erzielte 1.628.714 Stimmen und 62 von insgesamt 135 Sitzen). Aufgrund einer Vereinbarung mit einer unabhängigkeitsbefürwortenden Antisystem-Partei (CUP mit 337.794 Stimmen und zehn Sitzen) erreichte sie die absolute Mehrheit im katalanischen Parlament. Die Parteien, die eindeutig gegen eine Loslösung von Spanien waren, erzielten trotz eines höheren Stimmanteils nicht die Mehrheit an Sitzen (insgesamt 1.976.453 Stimmen und 52 Sitze). <http://gencat.cat/economia/resultats-parlament2017/09AU/DAU09999CM.htm?lang=es<13.11.2018>>.

32 Bei den Regionalwahlen im Jahr 2017 erzielte die separatistische Fraktion (JuntsxCat, ERC und CUP) bei insgesamt 4.392.891 Stimmen 2.079.340 Stimmen und der nichtseparatistische Block [Ciudadanos, PSC, PP und die die unilaterale Sezession ablehnende CatComú-Podem] 2.228.421 Stimmen. Die meistgewählte Partei war Ciudadanos (nichtseparatis-

Dieser Prozentsatz lässt sich auf eine Mehrheit der Separatisten im regionalen Parlament aufgrund des geltenden Wahlrechts zurückführen. Die spanische Verfassung sieht für die Autonomen Gemeinschaften ein Verhältniswahlssystem vor. Alle Autonomen Gemeinschaften haben für ein Verhältniswahlssystem nach dem d'Hondtschen Verfahren³³ gestimmt, also für dasselbe Verfahren, das auch bei Wahlen des Abgeordnetenhauses zugrunde gelegt wird. Katalonien ist die einzige Autonome Gemeinschaft, die kein eigenes Wahlgesetz verabschiedet hat. Für eine Verabschiedung fehlte immer die erforderliche Mehrheit. Daher wird in Katalonien weiterhin das Wahlgesetz des Zentralstaates angewendet.

In Spanien gibt es kein System der personalisierten Verhältniswahl. In Katalonien gibt es vier Wahlkreise, die mit den vier Provinzen Kataloniens (Barcelona, Tarragona, Girona und Lleida) übereinstimmen. Eine noch gültige Bestimmung des alten Autonomiestatuts aus dem Jahr 1979, die eine begünstigende Verteilung der Sitze zwischen den Wahlkreisen regelt, und das d'Hondtsche Verfahren selbst erhöhen zusammen den Sieg der separatistischen Parteien.³⁴ Konkret bedeutet das: Von 135 Sitzen im katalanischen Parlament stehen Barcelona 85 Sitze zu (2016: 5.446.273 Einwohner), Girona 17 Sitze (2016: 429.138 Einwohner), Lleida 15 Sitze (2016: 429.138 Einwohner) und Tarragona 18 Sitze (2016: 791.747 Einwohner).

Bei den Wahlen zum katalanischen Parlament gewinnen die Separatisten normalerweise nicht in Barcelona, wo 73 % der Einwohner Kataloniens leben. Die Wahlkreise, in denen die Separatisten traditionell Erfolg haben, sind Girona und Lleida, also die weniger dicht besiedelten und ländlichen Wahlkreise. Diese Gebiete werden damit überrepräsentiert.

Die Frage lautet also: Ist dieses Wahlsystem verhältnismäßig und damit verfassungsmäßig?³⁵ Das Verfassungsgericht hat judiziert, dass sich der Gesetzgeber innerhalb des Gestaltungsspielraums für die Formel entscheiden kann, die er für angemessen hält.³⁶ Die Bestimmung des Autonomiestatuts aus dem Jahr 1979 über die konkrete Verteilung der Sitze im katalanischen Parlament ist nie

tisch) mit 1.109.732 Stimmen, 36 Sitzen, <http://gencat.cat/economia/resultats-parlament2017/09AU/DAU09999CM.htm?lang=es<13.11.2018>>.

33 Joan Oliver Araujo, Los sistemas electorales autonómicos, 2011, S. 276.

34 Übergangsvorschrift 4.2 des katalanischen Autonomiestatuts aus dem Jahr 1979, die weiterhin in Kraft ist.

35 Zur Proportionalität, Gleichheit und Größe der Wahlkreise s. Jochen Abr. Frowein, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht, AöR 99 (1974), 84f., 95f. Speziell zu der in Deutschland geführten Debatte zur Proportionalität in kleinen Wahlkreisen: Jochen Abr. Frowein/Roman Herzog, Rechtsgutachten zu der Vereinbarkeit der Verhältniswahl in kleinen Wahlkreisen (Dreier-Wahlkreissystem) mit dem Grundgesetz, 1968; zur Diskussion der Verhältnismäßigkeit in kleineren Wahlkreisen auch zur Zeit der Weimarer Verfassung konkret das Rechtsgutachten von Jochen Abr. Frowein, S. 19f. und Fußnote 34 S. 30f. Im Rahmen des Europarates s. zur Proportionalität in dünn besiedelten Gegenden Jochen Abr. Frowein/Wolfgang Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention EMRK-Kommentar, 3. Aufl. 2009, S. 684f.

36 STC 75/1985, FJ 4.

angefochten worden. Dass es kleinere und weniger dicht besiedelte Gebiete gibt, ist in ganz Spanien üblich. Die Besonderheit Kataloniens liegt nur darin, dass es dort (früher) nationalistische Parteien gegeben hat und es (heute) unabhängigkeitsbefürwortende Parteien gibt, die mit diesem System Erfolg haben.³⁷

IV. Worin besteht die Anwendung des Art. 155 SP?

Artikel 155 SP ist eine sehr unbestimmte Vorschrift, für die es keine Anwendungspraxis gibt, weder in Spanien noch in Deutschland. Unter der Geltung des deutschen Grundgesetzes wurde der Bundeszwang noch nie angewendet.³⁸

Auch in der spanischen Rechtsordnung gibt es keine gesetzliche Regelung, die den Art. 155 SP konkretisiert. Der einzige Fall, in dem eine Anwendung dieser Verfassungsnorm gesetzlich vorgesehen ist, ist die Nichterfüllung verfassungsrechtlicher Pflichten durch die Autonomen Gemeinschaften auf dem Gebiet der Haushaltsstabilität.³⁹

Ebenso wenig gibt es relevante verfassungsrechtliche Rechtsprechung zu Art. 155 SP. Das spanische Verfassungsrecht hat zu dieser Vorschrift nur allgemein gehaltene Ausführungen, normalerweise im Rahmen von *obiter dicta*, gemacht. Dort hat das Gericht den Ausnahmeharakter dieses staatlichen Instrumentes und seine Eigenschaft als *ultima ratio* betont, insbesondere bei „entweder fahrlässig oder absichtlich herbeigeführten Situationen eindeutiger und beharrlicher Verletzung einer bestimmten Autonomen Gemeinschaft“.⁴⁰

Wie sollte man eine Vorschrift wie Art. 155 SP bei so hoher politischer Relevanz korrekt anwenden? Verfahrensrechtlich ist die Anwendung des Art. 155 SP zweigeteilt: Zum einen hat sich die Zentralregierung zu beteiligen und zum anderen auch der Senat.

Die Entscheidungskompetenz über das „Ob“ der Anwendung obliegt ausschließlich der Zentralregierung als Kollegialorgan. Die Zentralregierung ist das zuständige Organ für die Feststellung, ob die Voraussetzungen des Art. 155 SP erfüllt sind. Dabei muss das Handeln oder

Unterlassen in einer Nichterfüllung rechtlicher Pflichten bestehen, darf mithin nicht nur eine politische Diskrepanz darstellen. Auch dürfen zukünftige Handlungen nicht vorbeugend unterstellt werden.⁴¹ Zudem muss die Nichterfüllung hinreichend schwer und eindeutig zum Ausdruck gekommen sein. Im Falle einer Nichterfüllung kann die Zentralregierung das *requerimiento* an den Regierungschef der betreffenden Autonomen Gemeinschaft richten.

Das Ergebnis der Volksabstimmung vom 1. Oktober 2017 wurde dem katalanischen Parlament mitgeteilt, so wie es in den katalanischen Gesetzen zur geplanten Abspaltung vorgesehen war. Am 10. Oktober 2017 gelangte der damalige katalanische Regierungschef, *Carles Puigdemont*, zu dem Schluss, dass aufgrund der Ergebnisse der Volksabstimmung die Unabhängigkeit erklärt werden sollte. Die einseitige Unabhängigkeitserklärung wurde nicht im Plenum des katalanischen Parlaments unterzeichnet. Dort wurde die Verfassung der katalanischen Republik als unabhängiger Staat proklamiert sowie der Beginn des verfassungsgebenden Prozesses angekündigt.⁴² Diese Unabhängigkeitserklärung hatte aber keinerlei rechtliche Auswirkungen.

Die spanische Zentralregierung stellte dem katalanischen Regierungschef daraufhin am 11. Oktober 2017 auf Grundlage des Art. 155 SP das *requerimiento* zu.⁴³ Das Schreiben benannte die einzelnen Gründe, aus denen sich nach Ansicht der Zentralregierung ergab, dass die Anwendung des Art. 155 SP gerechtfertigt ist: Das Streben nach einer einseitigen Erklärung der Unabhängigkeit und das Missachten einiger Entscheidungen des spanischen Verfassungsgerichtes durch den katalanischen Regierungschef, seine Regierung und durch das katalanische Parlament. Der katalanische Regierungschef sollte überdies zu der angeblichen Unabhängigkeitserklärung und dem verfassungsgebenden Prozess Stellung nehmen. Ziel war die Feststellung, ob die Unabhängigkeit tatsächlich erklärt worden ist. Nur eine eindeutig verneinende Antwort auf das *requerimiento* hätte die Anwendung des Art. 155 SP abwenden können.

Da die Antwort *Puigdemonts* auf dieses Schreiben am 16. Oktober 2017 nicht eindeutig war,⁴⁴ ging die spanische Zentralregierung, damals unter dem Vorsitz von *Rajoy*, von einer tatsächlich ausgesprochenen Unabhängigkeitserklärung aus und entschied sich, Art. 155 SP anzuwenden. Die spanische Zentralregierung legte am 21. Oktober 2017 dem Senat entsprechende Zwangsmaßnahmen zur Zustimmung vor.

37 Eine deutsche Untersuchung zum spanischen Fall bieten *Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze*, *Los efectos del sistema electoral español sobre la relación entre sufragios y escaños – Un estudio con motivo de las elecciones a Cortes de 1982*, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 30 (1985), 183. Siehe auch *David Lublin*, *How Catalonia's election was biased in favor of the separatists*, *The Washington Post* v. 22.12.2017, https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/12/22/how-a-bias-in-catalonias-elections--helped-the-separatists-win/?utm_term=.2604c08edb3c <13.11.2018>.

38 Sein Äquivalent hingegen, die Reichsexekution, wurde während der Weimarer Republik in Thüringen (1920), Gotha (1920), Sachsen (1923) und Preußen (1932) angewendet. Siehe dazu *Ernst Rudolf Huber*, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. IV, 1981, S. 741f.

39 Organgesetz 2/2012 über die Haushaltsstabilität und nachhaltige Finanzen (Art. 135).

40 Im Original: „ante una situación de incumplimiento manifiesto y contumaz, deliberado o negligente, de una determinada Comunidad Autónoma“. STC 215/2014 FJ 8. Siehe auch SSTC 76/1983, FJ 12, 49/1988, FJ 31, 41/2016 FJ 16.

41 *Virgala Foruria* (Fn. 7), REDC 2005, 85f.; *Calafell Ferrá* (Fn. 10), RDP 2000, 105.

42 Der Text wurde in keinem Gesetzblatt veröffentlicht. Zur Veröffentlichung in den Medien: *La declaración de independencia de Cataluña que han firmado los partidos soberanistas*, *El País* v. 11.10.2017, https://politica.elpais.com/politica/2017/10/10/actualidad/1507630250_872602.html <13.11.2018>.

43 Das Schreiben des *requerimiento* ist abrufbar unter: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Documents/111-02017-requerimiento.pdf> <13.11.2018>.

44 <https://www.lavanguardia.com/politica/20171016/43211881-4888/carta-respuesta-carles-puigdemont-requerimiento-rajoy-declaracion-independencia.html> <13.11.2018>.

Im Einklang mit dem dafür vorgesehenen Verfahren ging der Debatte im Senatsplenium die Vorlage eines Vorschlags der Zentralregierung über die Anwendung des Art. 155 SP an eine *ad hoc* gebildete Kommission voraus. Diese Kommission wurde aus Mitgliedern der Verfassungskommission und der Generalkommission der einzelnen Autonomen Gemeinschaften gebildet, wobei die Gelegenheit bestand, Änderungen am Vorschlag der Zentralregierung vorzunehmen. Daraufhin wurde der Vorschlag einer öffentlichen Debatte und einer Abstimmung im Senatsplenium unterzogen.⁴⁵

Am 27. Oktober 2017 genehmigte der Senat auf Grundlage des Art. 155 SP die Zwangsmaßnahmen mit absoluter Mehrheit (214 Stimmen dafür, 47 dagegen und eine Enthaltung).⁴⁶ Die Zentralregierung wurde insbesondere durch die konservative PP, die sozialdemokratische PSOE, die liberalen Ciudadanos und durch die nationalistische kanarische Partei unterstützt. Dagegen stimmten die linke Podemos, die nationalistische baskische Partei PNV und die Parteien, die die Unabhängigkeit Kataloniens befürworten (dazu zählt auch die Nachfolgerin der damaligen nationalistischen katalanischen Partei, PDeCAT, sowie die ERC).

Das katalanische Parlament hatte am selben Tag wenige Minuten zuvor die Unabhängigkeit förmlich erklärt. Dort stimmten von den noch 135 anwesenden und teilnehmenden Abgeordneten (die meisten gehörten der unabhängigkeitsbefürwortenden Fraktion an) 70 dafür. Die Nicht-Separatisten hatten den Parlamentssaal bereits zuvor aus Protest verlassen.⁴⁷

Obwohl die konservative Partei in Spanien zu diesem Zeitpunkt die absolute Mehrheit im Senat innehatte, wurden die Zwangsmaßnahmen auch durch andere Parteien unterstützt, z. B. durch die PSOE, Ciudadanos und durch die nationalistische kanarische Partei. Die im Senat geführte Debatte zeigte die Konsequenzen, die aus dem Fehlen einer territorialen Repräsentation durch diese Kammer folgen. In der Diskussion dominierten insbesondere die beiden großen Staatsparteien, PP und PSOE, die schließlich den endgültigen Text verhandelten.⁴⁸

Die Debatte im Senat zeigte aber auch, dass der Senat *de iure* kein bloßes Ausfertigungsorgan ist und es *de facto* auch nie gewesen ist. Die durch die konservative spanische Regierungspartei PP vorgeschlagenen Maßnahmen wurden im Senat durch das Eingreifen der sozialdemokratischen PSOE deutlich relativiert. Beispielsweise wurde die Kontrolle (*intervención*) des katalanischen öffentlichen Rundfunks ausgeschlossen, dessen aktive Beteiligung im Unabhängigkeitsprozess kritisiert worden

ist. Diese *intervención* wäre verfassungsrechtlich bedenklich gewesen.

Die Zwangsmaßnahmen bilden den Kern des Art. 155 SP. Die spanische Verfassung spricht genau wie das Grundgesetz nur von den notwendigen Maßnahmen („*medidas necesarias*“). Der unbestimmte Charakter dieser Formulierung stellt das wichtigste Auslegungsproblem dieser Vorschrift dar.⁴⁹ Im Rahmen des Auswählermessens der Regierung wurden die genehmigten Zwangsmaßnahmen an vier Organe übermittelt: an den Regierungschef, an die katalanische Regierung, an das katalanische Parlament und an die katalanische Verwaltung.

Die wichtigsten Akteure des katalanischen Unabhängigkeitsprozesses waren die katalanische Regierung und das katalanische Parlament. An diese obersten Regionalorgane waren die Maßnahmen adressiert, namentlich die Amtsenthebung der katalanischen Regierung und die Auflösung des katalanischen Parlaments.

Die Amtsenthebung der katalanischen Regierung hat zu einer umfassenden Ersetzung der katalanischen Regierung und damit zu einer Zentralisierung geführt. Es wurde kein zentralstaatlicher Regierungskommissar eingesetzt. Die Aufgaben des katalanischen Regierungschefs wurden vielmehr vom spanischen Regierungschef übernommen. Die Aufgaben der Regionalminister wurden von den Ministern der Zentralregierung ausgeführt. Die Tätigkeiten der katalanischen Regierung als Kollegialorgan wurden von der Zentralregierung erledigt.⁵⁰

Für die Auflösung des Regionalparlaments wäre der katalanische Regierungschef zuständig. Aufgrund seiner Amtsenthebung ist diese Kompetenz auf den Regierungschef des Zentralstaats übergegangen. Der damalige amtierende Regierungschef in Spanien rief am 21. Dezember 2017 unter Wahrung der Sechsmonatsfrist zur Wahl auf. Die katalanischen Wahlen fanden damit 54 Tage nach Billigung der Zwangsmaßnahmen statt. Dabei handelt es sich um die durch das spanische Gesetz vorgesehene Mindestfrist zwischen Aufruf und Abhalten der Wahlen.⁵¹ Zur Überraschung aller wurde die vom Senat beschlossene Sechsmonatsfrist nicht ausgeschöpft.

Die Zuständigkeiten des Parlaments wurden begrenzt.⁵² Dazu gehörten das Verbot des Vorschlags eines Kandidaten für das Amt des Regierungschefs und eine Einsetzung bis zur Wahl eines neuen Parlamentes. Überdies war es dem katalanischen Parlament untersagt, Kontrollfunktionen über zentrale staatliche Einrichtungen auszuüben, die die regionalen autonomen Einrichtungen ersetzen. Diese Kontrollfunktion wurde auf den Senat übertragen. Das katalanische Parlament übte zwar die legislative Funktion aus, konnte aber keinen Entschluss fassen, der entweder den Zwangsmaßnahmen des

45 Geschäftsordnung des Senats (Art. 189 RS).

46 Orden PRA/1034/2017 (durch die Zentralregierung vorgeschlagene Zwangsmaßnahmen, in Anwendung des Art. 155 SP, zur Genehmigung durch den Senat, BOE v. 27.10.2017: Konsolidierter Text, enthält die durch den Senat eingefügten Änderungen).

47 Konkret 70 Stimmen dafür, zehn dagegen und zwei ungültige Stimmen unter den Fraktionen, die an der Wahl teilnahmen (JxSí, CUP, die Linkskoalition SíQueEsPot). Den Parlamentssaal verließen: Ciudadanos, PSC und PP.

48 López Basaguren (Fn. 12), Perspectives on Federalism 10 (2018), 257 f.

49 Pedro Cruz Villalón, Estados excepcionales y suspensión de garantías, 1984, S. 58 f.

50 Orden PRA/1034/2017 Abschnitt A. Reales Dekret 944/2017 v. 27.10.2017, durch das die Organe und Behörden ernannt wurden, die den an die Regierung und Verwaltung der Generalitat von Katalonien gerichteten Zwangsmaßnahmen nach Art. 155 SP Wirkung verleihen sollten.

51 Organgesetz 5/1985 zum allgemeinen Wahlsystem (Art. 42).

52 Orden PRA/1034/2017 Abschnitt D.

Art. 155 SP oder der Verfassung oder dem Autonomiestatut zuwiderlaufen könnte.

Was die katalanische Verwaltung betrifft, wurden Maßnahmen allgemeiner und sektorbezogener Art ergriffen.⁵³ Zu ersteren gehörte, dass die katalanische Verwaltung den Richtlinien der durch die Zentralregierung eingerichteten oder ernannten Organe unterstand. Jegliches Verwaltungshandeln bedurfte einer vorherigen Mitteilung oder, wie in diesem Fall, einer Einwilligung. Im Falle der Zuwiderhandlung hätten im Einklang mit den geltenden Regelungen Disziplinarmaßnahmen eingeleitet werden können. Die Zentralregierung war befugt, katalanische Ämter sowie Verwaltungspersonal zu ernennen und zu entlassen. Tatsächlich wurden etwa 260 Amtsträger entlassen, insbesondere im regionalen Außen- und Finanzministerium. Zu den sektorbezogenen Maßnahmen gehörten die mit dem Sezessionsprozess verbundenen Maßnahmen, und zwar im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der Wirtschafts- und Haushaltsführung sowie in den Bereichen Telekommunikation und audiovisuelle Medien.

Im Abschnitt über die übergreifenden Maßnahmen wurden folgende aufgezählt: Nichtigkeit und in jeder Hinsicht Wirkungslosigkeit aller Normen und Handlungen, die den Zwangsmaßnahmen zuwiderlaufen, die Nichtigkeit von Veröffentlichungen im Amtsblatt der Autonomen Gemeinschaft oder im Gesetzblatt des katalanischen Parlamentes, wenn sie ohne die Einwilligung der Ersatzeinrichtungen erfolgt sind oder ihnen zuwiderlaufen. Im Abschnitt über die übergreifenden Maßnahmen war ebenso Folgendes in Bezug auf die Disziplinarordnung vorgesehen: Führen katalanische Beamte und Angestellte die Maßnahmen nach Art. 155 SP nicht aus, liegt ein Verstoß gegen die Treuepflicht zur Verfassung und zum Autonomiestatut vor.⁵⁴

Die Maßnahmen nach Art. 155 SP sind sehr außergewöhnlich und sollten daher nur übergangsmäßig angewendet werden. Aus diesem Grund war das Maßnahmenbündel vom 27. Oktober 2017 für die Zeit bis zur Bildung einer neuen katalanischen Regierung im Gefolge der Wahlen zum katalanischen Parlament bestimmt. Vorgeesehen war zudem, dass die Zentralregierung beim Senat die Modifizierung von Zwangsmaßnahmen oder sogar die Beendigung ihrer Gültigkeit beantragen konnte, wenn sich die Umstände entsprechend ändern. Schließlich wurde die parlamentarische Kontrolle der Anwendung und Durchsetzung der Zwangsmaßnahmen dadurch garantiert, dass alle zwei Monate die Zentralregierung den Senat informieren musste.⁵⁵

V. Ist die Anwendung des Art. 155 SP verfassungswidrig?

Die erstmalige Anwendung des Art. 155 SP hat einen bedeutenden juristischen Streit entfacht, der bis zum spanischen Verfassungsgericht gelangt ist. Streitentschei-

dend ist dabei nicht die Frage des „Ob“ der Anwendung, sondern vielmehr des „Wie“.

Die Anwendung des Art. 155 SP wurde seit Längerem schon von Sektoren aus Politik, Wirtschaft, dem sozialen Bereich und den Medien gefordert. Die Anwendungs Voraussetzungen (Missachtung der Verfassung und anderer Gesetze sowie der schwere Verstoß gegen das allgemeine Interesse Spaniens) hatten schon lange vor der Unterschrift der zweifelhaften förmlichen Unabhängigkeitserklärung vorgelegen, und zwar schon mit der Zuwiderhandlung gegenüber der Rechtsordnung und den Urteilen des spanischen Verfassungsgerichtes. Da die Entscheidung ausschließlich und einseitig der Zentralregierung obliegt, konnte nur sie den Zeitpunkt der Anwendung dieser Vorschrift beschließen.

Durch die Fassung des Entschlusses der Anwendung haben sich rechtliche Fragen ergeben, ob Art. 155 SP richtig angewendet wurde. Sowohl die linksorientierte Partei *Podemos* als auch das katalanische Parlament stellten jeweils einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle.⁵⁶ In beiden Anträgen wurden mehrere verfassungsrechtliche Bedenken geäußert, vor allem im Hinblick auf das Verfahren sowie im Hinblick auf die konkreten Zwangsmaßnahmen.

Was das Verfahren betrifft, ist der wichtigste formelle Mangel, dass die spanische Zentralregierung den katalanischen Regierungschef beim *requerimiento* nicht über die konkreten Zwangsmaßnahmen aufgeklärt hat. Wie bereits dargestellt, enthielt das *requerimiento* zwar die Gründe, weswegen die Anwendung des Art. 155 SP gerechtfertigt gewesen sei, sowie die Anhörung des damaligen katalanischen Regierungschefs zur angeblichen Unabhängigkeitserklärung. Aus dem Schreiben gingen aber weder die rechtlichen Konsequenzen noch die aus der Anwendung des Art. 155 SP folgenden Zwangsmaßnahmen hervor.

Die spanische Verfassung regelt weder die Form noch den Inhalt des *requerimiento*. Jenseits der Tatsache, dass eine Warnung vor den Konsequenzen politisch wünschenswert gewesen wäre, hätte das *requerimiento* aus juristischer Sicht präziser darauf hinweisen müssen, dass im Falle der Nichtbeachtung die Zentralregierung bereit ist, Maßnahmen wie die Amtsenthebung des Regierungschefs und seiner Regierung sowie die Auflösung des katalanischen Parlaments zu ergreifen.

Die Grundsätze der Rechtssicherheit (Art. 9 Abs. 3 SP) und der institutionellen Loyalität (ungeschriebener Grundsatz und spanisches Pendant zur Bundestreue) sind zu beachten, aber die verfassungsrechtliche Rechtsprechung erkennt eine Verletzung des Grundsatzes der Rechtssicherheit nur dann an, wenn es begründete Zweifel an der Erfüllung oder an der Vorhersehbarkeit der Auswirkungen gibt.⁵⁷ Das spanische Verfassungsgericht hat den Grundsatz der institutionellen Loyalität aller-

⁵³ Orden PRA/1034/2017 Abschnitte B und C.

⁵⁴ Orden PRA/1034/2017 Abschnitte E.1-E.8.

⁵⁵ Orden PRA/1034/2017 Abschnitte E.9, E.10.

⁵⁶ Organgesetz 2/1979 des Verfassungsgerichtes (Art. 31f. LOTC).

⁵⁷ Juan Ignacio Ugartemendía Eceizabarrena, El concepto y el alcance de la seguridad jurídica en el Derecho Constitucional español y en el Derecho Comunitario europeo, Cuadernos de Derecho Público 28 (2006), 24f.

dings stets nur als eine Art *soft law* zur Untermauerung seiner Argumente verwendet und nie als direkte Grundlage für eine Erklärung der Verfassungswidrigkeit.⁵⁸

Eine ausdrückliche Aufnahme der rechtlichen Konsequenzen einer Nichtbeachtung des *requerimiento* sowie der konkreten Zwangsmaßnahmen hätte die Möglichkeit gegeben, einen schonenden Ausgleich zum Autonomieprinzip (Art. 2 SP) zu schaffen und dem Ausnahmecharakter des Art. 155 SP Rechnung zu tragen.

Was die Zwangsmaßnahmen angeht, war die sicherlich umstrittenste die Auflösung und Amtsenthebung der obersten Organe Kataloniens. Unter den Maßnahmen, die kraft Art. 155 SP ergriffen werden können, werden in Spanien folgende als zulässig erachtet: Das Erteilen von Weisungen und mehrheitlich auch Maßnahmen zum wirtschaftlichen Zwang. In den schwersten Fällen, insbesondere in Fällen des Unterlassens, kann auch eine Ersatzvornahme des Organhandelns der Autonomen Gemeinschaften durch die Organe der Zentralregierung selbst (oder mittels Beliehener) erfolgen.

Als zulässig erachtet wird überdies die deutsche Figur der Sequestration i. e. S., die die zeitliche und treuhänderische Übernahme der Funktionsausübung der Organe der Autonomen Gemeinschaften durch die Organe der Zentralregierung zur Folge hat, allerdings nur bei Nebeneinanderbestehen der Regionalorgane mit ihren Trägern im Rahmen nicht sequestrierter Funktionen.⁵⁹

Unzulässig sind die Auflösung einer Autonomen Gemeinschaft (obwohl die spanische Verfassung keine Ewigkeitsklausel entsprechend dem Art. 79 Abs. 3 GG mit Blick auf Art. 20 GG vorsieht) sowie der Einsatz der Armee.⁶⁰

Dennoch besteht keine Einigkeit darüber, ob die Auflösung und Enthebung der obersten Organe der Autonomen Gemeinschaften von Art. 155 SP gedeckt sind.⁶¹ Auch in Deutschland ist nicht einheitlich geklärt, ob diese Maßnahmen vom Bundeszwang erfasst werden. In schweren Fällen ist nach Art. 37 GG die Sequestration in engeren Sinne zulässig. Die Amtsenthebung einer Landesregierung und die Auflösung des Landtages werden

aber als unzulässige Maßnahmen erachtet, weil die Natur des Bundeszwanges mit dem irreversiblen Charakter und der Dauerwirkung dieser Maßnahmen nicht vereinbar ist.⁶² Etwas anderes soll nur dann gelten, wenn die Zwangsmaßnahmen nur provisorisch und vorübergehend angewendet werden.⁶³

In Österreich (Art. 100 B-VG), Italien (Art. 126 CI) und Portugal (Art. 234 CP) ist diese Maßnahme hingegen verfassungsrechtlich verankert. In diesen Fällen erfordert eine derart extreme Maßnahme das Zusammenwirken verschiedener Verfassungsorgane.

Die österreichische Verfassung sieht die Auflösung des Landtages durch den Bundespräsident auf Vorschlag der Bundesregierung und mit Zustimmung des Bundesrates vor.⁶⁴ Auch in Portugal kann der Regierungschef die *Assembleias Legislativas* der Autonomen Regionen (Madeira und Azoren) nach Anhörung des Staatsrates und der dort vertretenen Parteien auflösen.⁶⁵ Die italienische Regelung, die während der verfassungsgebenden Debatte in Spanien am präsentesten war, bestimmt, dass der Regierungschef mittels eines Dekrets den *Consiglio regionale* auflösen und den *Presidente de la Giunta* seines Amtes entheben kann. Im Gegensatz zu den anderen beiden Fällen spezifiziert der italienische Text die Voraussetzungen, die für die außerordentliche Maßnahme gegeben sein müssen: Verfassungswidriges staatliches Handeln, schwere Gesetzesverstöße oder Erwägungen der nationalen Sicherheit.⁶⁶ In keinem dieser Staaten sind die genannten Maßnahmen jedoch angewendet worden.

Gegen die Verfassungsmäßigkeit der Auflösung und Enthebung der obersten Regionalorgane wird in Spanien ein historisches Argument angeführt: Der spanische Verfassungsgesetzgeber hat es abgelehnt, ausdrücklich die Auflösung und Enthebung von obersten Organen Autonomer

58 Pedro Cruz Villalón, La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación, in: Juan Cano Bueso (Coord.), Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial, 1990, S. 121.

59 Zur Bezugnahme auf die deutsche Figur der Sequestration i. e. S. in Spanien s. Jesús García Torres, El artículo 155 de la Constitución española, in: Instituto de Estudios Fiscales, Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas), 1984, S. 1283.

60 Siehe Cruz Villalón (Fn. 6), S. 60–61, Virgala Foruria (Fn. 7), REDC 2005, 100; Calafell Ferrá (Fn. 10), RDP 2000, 129f.; Gómez Orfanel (Fn. 7), Art. 155, S. 2581, García Torres (Fn. 59), S. 1277.

61 In der spanischen Literatur sind insbesondere dagegen García de Enterría (Fn. 10), S. 184; García Torres (Fn. 59), S. 1282f., Ballart (Fn. 4), S. 163ff., José María Gil Robles, Artículo 155: el control extraordinario de las Comunidades Autónomas, in: Óscar Alzaga Villaamil (Dir.), Comentarios a la Constitución Española de 1978, Bd. XI, 1988, S. 514, Álvarez Álvarez (Fn. 6), TRC 2016, 296. Dafür, solange es sich um angemessene Maßnahmen im konkreten Fall handelt, sind Cruz Villalón (Fn. 6), S. 60; Virgala Foruria (Fn. 7), REDC 2005, 104, Leopoldo Tolívar Alas, El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas, 1984, S. 186f.

62 In diesem Sinne Bauer (Fn. 2), Art. 37 Rn. 13; Stettner (Fn. 2), Art. 37 GG Rn. 97; Wilfried Erbuth/Mathias Schubert, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 37 GG Rn. 13, Bodo Pieroth, in: Hans Jarass/Bodo Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 14. Aufl. 2016, Rn. 6; Manfred Gubelt, in: Ingo v. Münch/Philip Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar Bd. II, 4./5. Aufl. 2001, Rn. 14; Hans H. Klein, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: 57. EL Januar 2010, Rn. 96; Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 717.

63 Michael Bothe, in: Rudolf Wassermann (Hrsg.), Reihe Alternativkommentare, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1989, Art. 37 Rn. 25. Ausnahmsweise zulässig: Rüdiger Sannwald, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein/Hans Hofmann/Hans-Günter Henneke (Hrsg.), GG Kommentar, 13. Aufl. 2014, Rn. 14; Hans Schäfer, Bundesaufsicht und Bundeszwang, AöR 78 (1952/1953), 46.

64 Willibald Liehr, in: Karl Korinek/Michael Holoubek/Christoph Bezemek/Claudia Fuchs/Andrea Martin/Ulrich E. Zellenberg (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht: Kommentar, Bd. I/3, 4. EL 2001, Art. 100 Rn. 2–7.

65 José Joaquim Gomes Canotilho/Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, Bd. II, 2010, Art. 234, S. 709f.

66 Claudio de Flores, in: Raffaele Bifulco/Alfonso Celotto/Marco Olivetti (Hrsg.), Commentario alla Costituzione, Bd. 3, 2006, Art. 126, S. 2494f.

Gemeinschaften als Zwangsmaßnahmen aufzuführen.⁶⁷ Obgleich während der verfassungsgebenden Debatte mehrmals diese Maßnahme in Anlehnung an die italienische Verfassung vorgeschlagen wurde, ist diese Maßnahme schlussendlich nicht in den spanischen Verfassungstext mit aufgenommen worden.⁶⁸

Zu fragen bleibt allerdings, wie man diesen Willen interpretieren kann. Es gibt zwei Auslegungsmöglichkeiten. Nach der ersten wollte der Verfassungsgeber die Auflösung und die Amtsenthebung bewusst ausschließen. Nach der zweiten wollte der Verfassungsgeber die konkreten Maßnahmen nicht festlegen. Nach meinem Dafürhalten ist die zweite Deutung vorzugswürdig. Diese Deutung deckt sich auch mit einer italienischen Sichtweise zum spanischen Art. 155 SP, wonach der spanische Verfassungsgeber nicht ausdrücklich die Auflösung oberster Landesorgane regeln wollte. Der Wortlaut dieser Vorschrift ist aber auslegungsfähig genug, um diese Maßnahme sowie zahlreiche weniger einschneidende Maßnahmen verfassungsrechtlich zu rechtfertigen.⁶⁹

Der Rückgriff auf die Verfassungsvergleichung allein lässt aber nicht den Schluss zu, dass die Anwendung einer derart außergewöhnlichen Maßnahme wie die Amtsenthebung einer Regierung oder die Auflösung eines Regionalparlamentes in der Verfassung ausdrücklich vorgesehen sein muss, wie es in den Verfassungen Österreichs, Italiens und Portugals der Fall ist. Die Tatsache, dass bei der Ausarbeitung der spanischen Verfassung trotz eines Vorschlages die Aufnahme einer entsprechenden Regelung in den Verfassungstext abgelehnt wurde, führt nicht zwingend dazu, dass die Möglichkeit ausgeschlossen ist. Nicht nur im Hinblick auf die Unbestimmtheit des Begriffes „notwendige Maßnahmen“, sondern auch, weil in Deutschland, obwohl diese drastischen Maßnahmen hier ebenso wenig ausdrücklich im Verfassungstext genannt sind, ihre Einordnung als „notwendig“ nicht ausgeschlossen wird, sofern die Maßnahmen nur vorübergehenden Charakter haben; allerdings ist dies nicht ganz unstrittig.

Wegen der überaus einschneidenden Wirkung dieser Zwangsmaßnahmen ist für die Beurteilung ihrer Verfassungsmäßigkeit durch das spanische Verfassungsgericht das Verhältnismäßigkeitsprinzip maßgebend. Denn auch bei Eingriffen aufgrund Art. 155 SP gilt das Übermaßverbot.

Die Zentralregierung legte Art. 155 SP so aus, dass die Vorschrift das Ergreifen der „notwendigen Maßnahmen“ gestattet, ohne dass diese auf die Erteilung von Weisun-

gen, auf die Enthebung von Ämtern oder nur auf die Exekutive beschränkt seien. Gab es einen Exzess?⁷⁰

Meines Erachtens waren die Auflösung des katalanischen Parlaments und die Amtsenthebung der katalanischen Regierung angemessen, um den Sezessionsprozess zu unterbinden und die Verfassungskonformität in Katalonien wiederherzustellen. Es muss aber erörtert werden, ob die ergriffenen Maßnahmen auch erforderlich waren, oder ob hier mildere Maßnahmen zugunsten der katalanischen Autonomie hätten ergriffen werden müssen. Die Auflösung des Parlaments und die Enthebung der katalanischen Regierung verfolgten den Zweck, weiteres verfassungswidriges Handeln zu vermeiden. Der Verstoß gegen die Rechtsordnung lag nicht nur in dem Handeln einer Behörde oder Regierungseinrichtung. Der den Art. 155 SP rechtfertigende Verstoß lag in der offenkundigen und wiederholten Missachtung der Verfassung durch die katalanischen obersten Organe auf ihrem Weg zu der erstrebten Unabhängigkeit. Diese Missachtung konnte weder durch die Urteile des Verfassungsgerichts noch durch das *requerimiento* der Zentralregierung aufgehalten werden.

Gab es eine mildere realistische Alternative, um den separatistischen Prozess zum Stillstand zu bringen? Ist es realistisch zu glauben, dass man mit einfachen Weisungen der Regierung in Madrid an die obersten Organe Kataloniens, die jahrelang auf der Missachtung der Verfassung insistiert haben, die Konformität wiederherstellen kann? Was hätte der spanische Staat gegen eine Regierung einer Autonomen Gemeinschaft und ihr Parlament unternehmen wollen, die einen illegalen Sezessionsprozess initiiert haben und damit die spanische Verfassung durch eine eigene ersetzen wollten?

Ungeachtet der außergewöhnlich schwerwiegenden Wirkung der Maßnahmen und die mit ihrer Ergreifung einhergehende substanzielle Veränderung des institutionell-autonomen Gefüges waren es dennoch zeitlich begrenzte Maßnahmen, die die Verfassungskonformität wiederherstellen konnten und die Selbstverwaltung Kataloniens als Autonome Gemeinschaft im Rahmen eines Autonomienstaats wieder ermöglicht haben.

Die provisorische und reversible Natur der Maßnahmen im Einklang mit dem Ausnahmecharakter des Art. 155 SP stellen ein Schlüsselargument für ihre Verfassungsmäßigkeit dar. Die Anwendung der Zwangsmaßnahmen war zeitlich begrenzt und die Rückkehr zur ordentlichen Funktionsweise der autonomen Verwaltung war nach der Bildung einer neuen katalanischen Regierung vollkommen und bedingungslos. Der Zeitraum war prinzipiell überschaubar (die 54 Tage zwischen der gesetzlich vorgeschriebenen Anordnung nebst der Zeit, die bis zur Bil-

67 Enoch Albertí Rovira, *Qüestions constitucionals entorn a l'aplicació de l'article 155 CE al conflicte de Catalunya*, *Revista d'Estudis Federals i Autònoms* 27 (2018), 15 ff.

68 Gegenansicht gegenüber dem Grupo Popular im Vorentwurf, wonach der zukünftige Art. 155 SP die „Enthebung eines oder mehrerer Landesorgane“ enthalten müsse, vgl. BOCG n. 121 v. 1.7.1978. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n. 112 v. 18.7.1978. Im Vorentwurf der Verfassung, Änderung n. 736 v. Ortí Bordás. In der Entwurfsphase der Verfassung, Änderung n. 957 v. Ballarín Marcial, s. Ballart (Fn. 4), S. 50, 53, 58.

69 Luciano Vandelli, *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, 1982, S. 331f.

70 Unter anderem Albertí Rovira (Fn. 67), *Revista d'Estudis Federals i Autònoms* 27 (2018), 34f., Miguel Ángel Presno Linera, *Algunas certezas y no pocas dudas sobre la aplicación del art. 155 de la Constitución en Cataluña*, 21.10.2017, <https://presnolinera.wordpress.com/2017/10/21/algunas-certezas-y-no-pocas-dudas-sobre-las-medidas-de-aplicacion-del-articulo-155-de-la-constitucion-en-cataluna/> <13.11.2018>; Eduard Roig Molés, *Ante la suspensión de la autonomía de Cataluña*, <http://agendapublica.elperiodico.com/ante-la-suspension-la-autonomia-cataluna/> <13.11.2018>.

derung einer neuen Regierung in Katalonien vergangen ist, was aber in den Verantwortungsbereich der politischen Parteien fällt). Der katalanische Regierungschef hätte schon einen Tag vorher Wahlen anordnen können und hat dies bewusst abgelehnt.⁷¹ Ein irreversibler Charakter dieser Maßnahmen hingegen hätte eine Aufhebung der Autonomie und damit eindeutig zur Verfassungswidrigkeit geführt.⁷²

Es bleibt daher abzuwarten, wie das spanische Verfassungsgericht diese offenen Fragen interpretiert. Die zukünftige Entscheidung zu Art. 155 SP wird von beachtlicher Relevanz sein, weil sie die erste Entscheidung zu diesem Thema überhaupt und dabei zugleich von großer politischer Bedeutung sein wird. Erwartet wird eine Anleitung des spanischen Verfassungsgerichtes zur Anwendung des Art. 155 SP. Unterdessen hat der Garantierat des Autonomiestatuts, ein Beratungsorgan in Katalonien, in einer nicht verbindlichen Stellungnahme erklärt, dass die Auflösung des katalanischen Parlamentes verfassungsmäßig war, jedoch ab dessen Auflösung für die Enthebung der Regierung die Erforderlichkeit fehlte.⁷³

VI. Welche Folgen hat die Anwendung des Art. 155 SP und wie geht es weiter?

Art. 155 SP wurde knapp über sieben Monate angewendet: vom 27. Oktober 2017 bis zum 2. Juni 2018. Anfangs dachte man, der Zeitraum, in dem die Zwangsmaßnahmen Anwendung finden sollten, könne sehr kurz sein; er war aber letztlich aufgrund der Komplikationen, die sich bei der Bildung einer neuen katalanischen Regierung infolge der Wahlen am 21. Dezember 2017 ergeben haben, doch länger als erwartet.

Die Wahlergebnisse zeigen, dass die Parteien, die nicht die Unabhängigkeit befürworteten, die Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigten und Katalonien damit zweigeteilt ist. Bei den letzten Regionalwahlen stimmten 47,5% der Wähler für die Unabhängigkeit. Die Unabhängigkeitsbefürworter erreichten aber nie 50%. Die parlamentarische Mehrheit haben trotzdem die unabhängigkeitsbefürwortenden Parteien bekommen, was wieder auf das Wahlrecht zurückzuführen ist.

Der separatistischen Fraktion bereitete es Schwierigkeiten, einen Kandidaten als neuen katalanischen Regierungschef vorzuschlagen, der die reale Möglichkeit hatte, das vakante Amt zu besetzen. Die Versuche, ihren Parteivorsitzenden *Puigdemont* einzusetzen, der vor der spanischen Justiz geflohen war und strafrechtlich verfolgt wird, scheiterten. Zwar hatte das katalanische Parlament ein Gesetz erlassen, das die Einsetzung *Puigdemonts* trotz seiner Abwesenheit ermöglichte. Dieses Gesetz wurde später aber durch das spanische Verfassungsgericht annulliert. Denn das Verfassungsgericht

hatte in einem Beschluss klargestellt, dass die Amtseinsetzung zwingend ein Präsenzakt sei.⁷⁴

Welche ist nun die unmittelbare Wirkung der Anwendung des Art. 155 SP? Die Anwendung dieses Artikels hat den Sezessionsprozess verhindert. Sie hat auch verfassungspsychologisch etwas bewirkt: Die erste Anwendung des Art. 155 hat ein Tabu gebrochen. Es bestanden Zweifel über das „Ob“ und das „Wie“ der Anwendung der Vorschrift. Es wurde ein großer Widerstand seitens der katalanischen Beamten oder massive Demonstrationen gegen die Anwendung befürchtet. Diese Befürchtungen haben sich aber nicht bewahrheitet. Die Auswirkungen der Anwendung des Art. 155 SP auf die katalanische Selbstverwaltung waren beachtlich. Initiativen gegen das Fehlen einer politischen Führung in Katalonien und gegen eine zentrale Kontrolle aus Madrid hat es nicht gegeben.

Hat die Anwendung des Art. 155 SP ihre Ziele erfüllt? Die Auflösung des katalanischen Parlamentes, die Amtsenthebung der katalanischen Regierung und die Neuwahlen forderten eine neue parlamentarische Mehrheit. Aber die Separatistenparteien haben aufgrund des Wahlrechts bei den letzten katalanischen Wahlen erneut gewonnen. Infolge der Anwendung des Art. 155 SP möchten in Katalonien mehr als zwei Mio. Menschen keine Spanier mehr sein. Diese Zahl bleibt konstant.

Die Separatistenparteien können in Spanien nicht verboten werden, auch wenn sie den Niedergang der spanischen Verfassung verfolgen. Was während des Wahlkampfes zulässig ist (z. B. die Forderung nach Unabhängigkeit), ist danach aber verfassungswidrig, wenn diese Parteien ihr Wahlprogramm in der Regierung durchsetzen wollen.

Die Anwendung des Art. 155 SP signalisierte das Vorliegen einer schweren Verfassungskrise, die gelöst werden musste, weil ein Ausweichen nicht mehr denkbar war. Erörterungswürdig bleibt aber, wie es zu dieser Situation kommen konnte, damit die Fehler der Vergangenheit nicht erneut begangen werden. Hierzu gehört auch die Verortung politischer Probleme im juristischen Bereich. Der Rückblick auf 218 Tage Bundeszwang hat erkennen lassen, dass dieses Instrument die Katalonien-Krise nicht gelöst hat. Eine Lösung erfordert politische Entscheidungen, juristische Reformen (sogar eine Verfassungsänderung) und eine andere Sichtweise auf die territoriale Vielfalt.

Verfassungsrechtler haben die Aufgabe, Lösungsvorschläge auf Grundlage des Verfassungsrechts zu unterbreiten. Einigkeit besteht darüber, dass die spanische Verfassung reformbedürftig ist und der Autonomienstaat überarbeitet werden muss, aber nicht darüber, wie es geschehen soll. Spanien ist ein Staat, der wenig Erfahrung

71 *Camilo S. Baquero*, Puigdemont descarta elecciones y deja vía libre a la aplicación del artículo 155, *El País* v. 26.10.2017, https://elpais.com/ccaa/2017/10/26/catalunya/1509008420_762303.html <13.11.2018>.

72 *Cruz Villalón* (Fn. 6), S. 60; *Bothe* (Fn. 63), Art. 37 Rn. 25.

73 Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 14/2017 v. 5.12.2017.

74 Unter der Anwendung des Art. 155 SP sind in Katalonien zwei Gesetze erlassen worden: Zum einen das Gesetz 2/2018 zur Amtseinsetzung aus der Entfernung, das durch das Verfassungsgericht ausgesetzt worden ist, weil es bereits zuvor in einem Beschluss entschieden hatte, dass die Amtseinsetzung ein Präsenzakt ist (ATC 28.1.2018). Zum anderen das Gesetz 1/2018, wonach das Erfordernis des Nachweises einer dritten Sprache auf dem Niveau B2 zum Erlangen eines Universitätsabschlusses um vier Jahre aufgeschoben wird.

mit Verfassungsreformen hat (bis dato hat es nur zwei gegeben), und in der laufenden Wahlperiode fehlt es für eine Verfassungsreform an einer politischen Mehrheit.

Abgesehen davon, dass eine solche Reform derzeit politisch undurchführbar ist, stellt sich die Frage, ob eine entsprechende Verfassungsreform das Problem in Katalonien lösen könnte. Die Abspaltung eines Teils des Staatsgebietes kann nicht ohne die Beteiligung Spaniens als Ganzes erfolgen. Die Abhaltung eines Referendums in Katalonien, das zulässig wäre, wie es in Schottland oder Quebec geschehen ist, ist in der spanischen Rechtsordnung sehr komplex.

In Großbritannien hatte das britische Parlament seine Zustimmung zur Volksabstimmung in Schottland erteilt. Auch in Kanada können Provinzen wie Quebec vor dem Hintergrund des Schweigens der föderalen Verfassung über diesen Punkt ein Referendum anordnen. Sie können aber nicht einseitig die Unabhängigkeit erklären. Wie bereits dargestellt, kann in Spanien nur der Regierungschef des Zentralstaates eine beratende Volksabstimmung über Fragen mit besonderer politischer Bedeutung (Art. 92 SP) einberufen. Im Einklang mit der Verfassungsjudikatur in Spanien dürfte der Regierungschef des Zentralstaates aber ein auf Selbstbestimmung gerichtetes Referendum überhaupt nicht anordnen, weil ein solches einer vorherigen Verfassungsänderung bedarf.

Es ist unwahrscheinlich, dass eine eventuelle Verfassungsreform irgendwann ein Referendum zur Selbstbestimmung in Spanien vorsehen wird. Eine solche hypothetische Verfassungsreform müsste das Prinzip der territorialen Einheit Spaniens (Art. 2 SP) beseitigen, was letztlich auf eine Zustimmung zur Teilbarkeit Spaniens hinausliefe.

Eine andere Möglichkeit liegt darin, Katalonien ein ähnliches Autonomiestatut wie dasjenige des Baskenlands zuzubilligen, mit einer zusätzlichen Bestimmung in der spanischen Verfassung, wie sie das Baskenland hat (Erste Zusatzbestimmung). Damit würde Katalonien z.B. ein eigenes Finanzsystem zugesprochen werden. Auch würde die katalanische Sprache im Bildungswesen weiter garantiert und die Kompetenzen hierfür konsolidiert werden. Auf diesem Wege könnte man die separatistischen Forderungen entschärfen. Soweit dies überhaupt gelingt, bleibt fraglich, für wie lange. Der spanische Nationalismus und Separatismus haben im Laufe der Geschichte

unter Beweis gestellt, dass die Forderung nach Selbstbestimmung nicht aufgegeben wird. Wann stoßen diese Forderungen an ihre Grenze? Würde eine Verfassungsreform den Forderungen ein Ende setzen?

Die Verfassung stellt einen Pakt für das Miteinander in einem Staat dar. Eine neue verfassungsrechtliche Vereinbarung im Wege einer Verfassungsreform könnte dieses Miteinander sichern und auf eine neue Grundlage stellen. Ob, wann und wie damit gerechnet werden kann, wird vorerst ein Rätsel bleiben.

Szenarien für die Zukunft zu entwerfen, birgt daher Schwierigkeiten, weil sie von politischen Entscheidungen der Regierung in Madrid und in Katalonien abhängen, die nicht vorhersehbar sind.

Nach einer jahrelang festgefahrenen Situation gibt es seit Juni 2018 einen neuen Lichtblick. Spanien hat einen neuen Regierungschef, den Sozialdemokraten *Pedro Sánchez* (PSOE), der gegen *Mariano Rajoy* (PP) ein Missbrauchsvotum gewonnen hat. Zugleich gibt es seit dem 2. Juni 2018 eine neue Zentralregierung in Madrid und eine neue katalanische Regierung in Barcelona mit einem neuen Regierungschef, *Quim Torra*, welcher der unabhängigkeitsbefürwortenden Partei *Puigdemonts*, *JuntxCat*, angehört. Es gibt neue Gesprächspartner und damit hoffentlich die Möglichkeit eines Neuanfangs, um die Katalonien-Krise zu lösen.

Es wird nicht einfach sein, aus entgegengesetzten Positionen zu verhandeln. Die Zentralregierung und die katalanische Regierung sind noch weit voneinander entfernt. Die Beendigung der Anwendung des Art. 155 SP hat zwar zu einer Wiederherstellung der Selbstverwaltung Kataloniens geführt. Derzeit haben die Vertreter der neuen katalanischen Regierung aber die gleichen secessionistischen Gedanken mit ähnlicher parlamentarischer Unterstützung wie vor der Anwendung des Art. 155 SP. Daher ist alles denkbar, von einer erneuten Anwendung der Norm, wenn sich der Sachverhalt wiederholt, bis hin zum Vorschlag für Verhandlungen. Eine erneute Anwendung des Art. 155 SP wäre eine weitere Niederlage, die in jedem Fall verhindert werden muss. Politische Verhandlungen sind die einzige Möglichkeit, um zu einer institutionellen Normalität und zu einem friedlichen Zusammenleben innerhalb des zwiesgespaltenen Kataloniens zurückzukehren.

Media-Service:

07 11 78 63-7223

Fax:

07 11 78 63-8393