

ten SALAFI-ISLAM. Auffallend ist, dass die meisten JIHADISTEN aus Marokko stammen und familiäre Bindungen in Katalonien nutzen, um ihre Einsätze vorzubereiten. So wurde laut Haahr festgestellt, dass selbst aus Frankreich und Belgien kampfeswillige Marokkaner anreisen, um sich in den muslimisch-marokkanischen Gemeinden Kataloniens auf ihre terroristischen Anschläge vorzubereiten. Die ländlichen Gemeinden eignen sich offenbar besonders dazu, kleine Zellen zu bilden und unbeobachtet von den Behörden für längere Zeit innerhalb der Moslem-Gemeinschaften abtauchen zu können. Die spanischen Terrorfahnder nennen diese Struktur inzwischen »Katalanisches Modell«, da es von dort aus auf andere Teile Spaniens übertragen wird.

Wenn Katalonien seine Autonomie innerhalb Spaniens behalten oder ausbauen will, wenn es sich unter dem Stichwort »Regionalisierung« innerhalb Europas gar ein größeres Gewicht schaffen möchte, dann muss es auch auf dem Gebiet der Bekämpfung des islamischen Terrorismus handeln, sonst wird das offizielle Europa sich gegenüber der EURO-REGION Katalonien schneller abschotten müssen, als es den Unabhängigkeitsträumern im Regionalparlament von Barcelona lieb sein kann.



Josef-Thomas Göller (*1958) war Korrespondent in den USA. Seit 2004 berichtet er als freier Journalist für amerikanische Medien. jtgoeller@starpower.net

Walther L. Bernecker

Vom Zentralstaat zum Staat der »Autonomen Gemeinschaften«

Die Regionalisierung Spaniens nach 1975

Nach der Franco-Diktatur erwachte in Spanien das regionalistisch-nationalistische Bewusstsein. Neben den »historischen« Regionen Baskenland, Katalonien und Galicien erhielten acht weitere Regionen den vorautonomen Status. Unser Autor schildert den weiteren schwierigen Prozess der Autonomiepakete bis hin zu den aktuellen Revisionsdebatten. Dabei weist er auch auf die höchst unterschiedliche ideologische Orientierung der Regionalismen hin. Sie reichen vom Kompromissdenken bis zu maximalistischen Unabhängigkeitsforderungen.

Beim Tode Francos 1975 war vielen Beobachtern klar, dass das jahrzehntelang ungelöste Regionalismusproblem zu den schwierigsten Hypothesen gehörte, die der spanische Diktator dem Land hinterlassen hatte. Die Rekonstruktion demokratischer Institutionen musste zugleich auch die Emanzipation einer demokratischen Kultur in den einzelnen Regionen zum Ziel haben.

Schon bald sah sich die Regierung vor die Entscheidung gestellt, ob es nicht an-

gebracht sei, anstelle individueller Lösungen für einzelne Regionen eine konstitutionelle Formel mit allgemeiner Gültigkeit zu finden, denn nach 1975 kam es zu einem rapiden Anwachsen föderalistisch-autonomistischer Bestrebungen auch in Landesteilen, in denen ihnen früher kein großes politisches Gewicht zukam. Neben den drei »historischen« Regionen Baskenland, Katalonien, Galicien forderten und erhielten bis 1978 die Regionen Aragonien, Extremadura, Valencia, Murcia,

Asturien, Neukastilien/La Mancha, Alt-kastilien/León, die Kanarischen Inseln und die Balearen einen »vorausautonomen Status«, und schon bald konzentrierte man sich auf eine regional-politische Neuordnung Gesamtspaniens.

Die Wiedererlangung der »historischen Autonomien«

Bereits im Dezember 1975, wenige Wochen nach Francos Tod, stellten sich im Baskenland und in Katalonien »demokratische Versammlungen« der Öffentlichkeit vor. Sofortige Amnestie politischer Häftlinge und Wiedereinführung der früheren Autonomiestatute waren ihre wichtigsten Forderungen. Die demonstrative Zurschaustellung ihres regionalistisch-nationalistischen Bewusstseins erfolgte zuerst auf sprachlich-kultureller Ebene: Die lange Jahre unterdrückten Sprachen wurden nicht nur wieder offen gesprochen, sondern auch in Schulen unterrichtet; Zeitungen und Bücher erschienen zuhauf in nicht-kastilischen Sprachen, wie etwa katalanisch, baskisch, galicisch.

Neben der Hervorhebung der eigenen Sprache und Kultur ging es der Autonomiebewegung vor allem um die Wiedererringung der politischen und wirtschaftlichen Selbstverwaltungsrechte der Regionen. Ministerpräsident Adolfo Suárez (1976-1981) zögerte aber den Autonomieprozess, wo immer möglich, hinaus, woraufhin es, vor allem im Baskenland und in Katalonien, zu Unruhen kam. Schließlich entschied sich der Premier noch vor der Verabschiedung der neuen Verfassung für eine Übergangslösung, die bis Sommer 1978 fast allen Regionen vorläufige Autonomiestatute brachte. Diese übertrugen den Landesteilen zumeist aber nur geringe Kompetenzen, waren auch heftig umstritten und hinterließen häufig Unbehagen.

Zur gleichen Zeit, als die katalanische Regierung (*Generalitat*) 1977 unter der Präsidentschaft von Josep Tarradellas wie-

deringesetzt wurde, begannen auch die Regierungsverhandlungen mit den baskischen und galicischen Vertretern. Im Sommer 1977 war bereits ein provisorisches »Baskisches Parlament« gegründet worden, das sich mit dem baskischen Exilpräsidenten Jesús María de Leizaola in Verbindung setzte. Im Dezember 1977 erhielten sodann die drei baskischen Provinzen Alava, Guipúzcoa und Vizcaya einen »vorausautonomen Status« zugebilligt, nach dessen Bestimmungen sie im Februar 1978 unter dem Sozialisten Ramón Rubial, der 19 Jahre in Francos Gefängnissen zugebracht hatte, einen »Generalrat« bildeten, der von der Zentralregierung zahlreiche Kompetenzen übertragen bekam.

Sodann ruhten sämtliche Autonomieverhandlungen bis zur Verabschiedung der neuen Verfassung, die schließlich eine regionalistische, keine föderalistische Lösung der Autonomiefrage vorsah; jede »Nationalität und Region« hat das Recht auf Selbstverwaltung. Dabei sollte der Begriff »Nationalität« den Basken, Katalanen und Galiciern vorbehalten bleiben, die sich von den übrigen Spaniern nicht nur historisch, sondern auch sprachlich-kulturell unterscheiden. Die Kompetenzen der Regionen (Städtebau, öffentliche Arbeiten, Umweltschutz, Nutzung der Wasserkräfte, Wirtschaftsförderung usw.) können durch Übertragung weiterer Befugnisse erweitert werden. Gerade der für die Regionen häufig unbefriedigende Verlauf der Folgeverhandlungen führte bis heute zu vielerlei Auseinandersetzungen, Drohungen, Beschuldigungen, vor allem gegenseitigem Mißtrauen.

Am 25. Oktober 1979 wurden sowohl im Baskenland wie in Katalonien die Statute von der Bevölkerung mit überwältigenden Mehrheiten angenommen – allerdings bei einer hohen Wahlenthaltung von (in beiden Fällen) rund 40 %. Kurz danach verabschiedete der Verfassungsausschuss in Madrid noch das Autonomiestatut für Galicien.

Die Eigendynamik der Regionalisierung

Skandalös waren Vorge-schichte und Verlauf der Au-tonomiegewährung an Anda-lusien. Neben den »histori-schen« Regionen Baskenland, Katalonien und Galicien wa-ren für die übrigen Regionen zwei Möglichkeiten zur Er-langung der Autonomie vor-gesehen: Gemäß Verfassungs-artikel 151, der nach einer Volksabstimmung eine schnel-le Erarbeitung eines Autono-miestatuts, die Bildung eines Regionalparlaments und wei-terer Selbstverwaltungsorga-ne vorsieht; oder über den Artikel 143, der eine schritt-weise Hinführung zur Auto-nomie ermöglichen soll, aber keineswegs notwendig zur Bildung von Regionalparla-menten und Selbstverwal-tungsorganen führen muss, im Übrigen der Zentralre-gierung durch »Kann-Vor-schriften« mehr Bewegung-spielraum einräumt. Wäh-rend mehrere Regionen für den »langsameren« Weg (*Art. 143*) optiert hatten, war für Andalusien der »schnellere« Weg (*Art. 151*) vorgesehen.

Im Baskenland, in Kata-lonien, auf den Kanarischen Inseln und in anderen Regio-nen hatten bei den Cortes-Wahlen von 1979 die »nationalistischen«, das heißt regionalistischen Parteien über-raschend gut abgeschnitten. Die Madrider Regierung hatte also die Befürchtung, dass auch Andalusien eine Links- oder autonomistische Regierung erhalten würde und versuchte mit allerlei Tricks, den Abstimmungsausgang in ihrem Sinne zu beeinflussen. So sollte die Autonomie

nur dann durchzusetzen sein, wenn die absolute Mehrheit der Wahlberechtigten in *allen* acht andalusischen Provinzen erreicht wurde. Das Volksbegehren schei-terte schließlich – obwohl insgesamt weit mehr als die Hälfte aller Andalusier mit *Ja* stimmten –, weil in den Provinzen Almería und Jaén die absolute Mehrheit verfehlt wurde.

Der Rückzieher von Suárez ließ deutlich werden, dass der Autonomieprozess in den einzelnen Regionen eine Eigen-dynamik zu entwickeln begann und der Regierungspartei UCD politisch nicht mehr kontrollierbar erschien. Die Regierung hatte es versäumt, ein Modell für jene Regionen zu entwickeln, die kulturell anders geprägt sind als das Baskenland, Katalonien oder Galicien. Im Herbst 1980 änderte Suárez in den *Cortes* erneut seine Marschrichtung: Um im Parlament die erforderliche Unterstützung der andalusischen Sozialisten (PSA) zu erhalten, stellte er in Aussicht, Andalusien doch noch eine rasche und vollständige Autonomie zu gewähren. Auf sozialistisches Drängen hin wurde das Ergebnis des Referendums vom Februar »neuinterpretiert« und Andalusien in die Kategorie der »erstklassigen« Autonomiegebiete eingereiht.

Beim Referendum im Dezember 1980 wurde Galicien mit 70 % *Ja*-Stimmen die dritte autonome Region des Landes, bei einer enttäuschend schwachen Stimmbeteiligung von nur 28 %. Das geringe politische Bewusstsein der Bevölkerung, die schlechte Wahlkampagne und viele technisch-organisatorische Pannen hatten hierzu beigetragen.

Von Beginn an wurden die Autonomie-verhandlungen begleitet von recht unterschiedlichen Reaktionen: überwiegende Ablehnung und Warnung vor weitergehender Dezentralisierung – etwa durch einen Teil der Streitkräfte – über die Forderung nach umfassender Autonomie oder Errichtung eines Bundesstaates – eine Zeitlang etwa durch die Sozialisten – bis hin zu offen separatistischen Bestrebungen – etwa durch ETA. Wenn man 1983, als sich alle »Autonomen Gemeinschaften« konstituiert hatten, zurückblickte, konnte man die wenig konsequente, oft widersprüchliche Haltung der Zentralregierung anmahnen. Nur eine Kontinuität gab es: Die UCD, die bis 1982 Regierungspartei gewesen war, hatte bei allen Regionalwah-

len Schiffbruch erlitten. Als Sieger hatten sich die »bürgerlich-nationalistischen« Parteien (Baskenland, Katalonien), aber auch die »gesamtspanische« Rechte (Galicien) und Linke (Andalusien) profiliert. Die politisch-ideologische Orientierung der Regionalismen war (und ist) unterschiedlich, die Grundzüge ihrer politischen Verhaltensmuster reichten (und reichen) vom Kompromissdenken bis zu maximalistischen Unabhängigkeitsforderungen.

Rechtsnatur und Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaften

Art. 2 der spanischen Verfassung von 1978 enthält sowohl das Prinzip der »unauflösliehen« Einheit der Nation als auch das Recht auf Autonomie: Diese Norm geht über eine reine Dezentralisierung hinaus; allerdings definiert die Verfassung weder »Nationalität« noch »Region«. Auch nach der Verfassung bleibt Spanien, trotz der Verankerung des Regionalismus, ein Einheitsstaat. Auch wenn die Unabhängigkeit der Autonomen Gemeinschaften verfassungsrechtlich gesichert ist, verfügen diese über keine eigenen Staatsqualitäten, sondern besitzen lediglich abgeleitete Staatsgewalt.

Gemäß *Art. 147* der Verfassung sind die Autonomiestatute die Grundordnungen der Autonomen Gemeinschaften. Es gibt kein allgemeines Homogenitätskriterium für die Autonomiestatute. Da die Autonomen Gemeinschaften keine Verfassungshoheit besitzen, muss bei jeder Statutänderung der Zentralstaat mitwirken. In den Regionen, die ihre Autonomie auf dem »schnellen Weg« erlangt haben, muss außerdem die wahlberechtigte Bevölkerung der Änderung in einem Referendum zustimmen. Das aber bedeutet: Ein Autonomiestatut kann nur im Zusammenwirken der *Cortes* mit dem entsprechenden Regionalparlament (und eventuell dem wahlberechtigten Volk) geändert werden.

Die Aufteilung der Staatsaufgaben zwischen dem Zentralstaat und den Autonomen Gemeinschaften ist ausgesprochen komplex. Von Anfang an wiesen die Autonomen Gemeinschaften unterschiedliche Zuständigkeitsniveaus auf («dispositives Prinzip»), was wiederum zu einer außerordentlich hohen Zahl an Kompetenzkonflikten vor dem Verfassungsgericht führte. In Bezug auf die Ungleichheit der Autonomen Gemeinschaften wird deshalb im Fall Spaniens auch von einem »asymmetrischen Staat« gesprochen. In der Tat gibt es keine Zuständigkeitssystematik, sondern man könnte eher von einem flexiblen und offenen Modell sprechen, wobei in den letzten Jahren Angleichungsprozesse stattgefunden haben.

Art. 148 und 149 regeln die Kompetenzen, die die Autonomen Gemeinschaften übernehmen dürfen, bzw. die nicht ausdrücklich dem Staat vorbehalten waren, und die in die Autonomiestatute aufgenommen wurden. In den Jahren nach 1978 versuchten die Autonomen Gemeinschaften immer wieder, ihre Kompetenzen und Prärogativen zu erweitern.

Die Zweideutigkeiten und der Streit um Kompetenzen resultierten aus der wenig eindeutigen spanischen Verfassung, die zwar andeutet, dass Spanien eine »Nation von Nationen« ist, die aber nicht zu einer deutlichen Anerkennung des plurinationalen Charakters des Staates gelangt.

Zwischen den Autonomen Gemeinschaften entwickelte sich ein Wettlauf um die möglichst rasche Erlangung der vollen Autonomie und eine möglichst weitreichende Ausdehnung der jeweiligen Kompetenzen. Die Regierung von Leopoldo Calvo Sotelo versuchte daher 1981/82, den zu raschen und ungeordneten Dezentralisierungsprozess zu bremsen. Das in Zusammenarbeit mit den Sozialisten erlassene »Harmonisierungsgesetz zum Autonomieprozess« (*Ley Orgánica Armonizadora del Proceso Autonómico*) wurde vom Verfassungsgericht allerdings in Teilen für ver-

fassungswidrig erklärt und aufgehoben.

Zwischen Dezember 1979 und Februar 1983 wurden die Statuten der 17 Autonomen Gemeinschaften verabschiedet. Nicht alle verfügten über den gleichen Grad an Autonomie. Das höchstmögliche Ausmaß an Kompetenzen hatten die sieben Gemeinschaften Baskenland, Katalonien, Galicien, Andalusien, Navarra, Valencia und Kanarische Inseln erreicht; die anderen zehn Gemeinschaften verfügten über geringere Kompetenzen. Nach Ablauf der vorgeschriebenen fünf Jahre forderten einige Autonome Gemeinschaften mit geringeren Kompetenzen eine Anhebung derselben.

1992 unterzeichneten die PSOE-Regierung und der oppositionelle PARTIDO POPULAR die »Autonomiepakete« (*Pactos Autonómicos*) zur Reform der Statuten und zur Kompetenzerweiterung. Eine weitgehende Homogenisierung der Autonomen Gemeinschaften, ein Hauptanliegen, konnte zum größten Teil, allerdings nicht vollständig erreicht werden.

Neue Interpretationen

Wenige Jahre nach den *Pactos Autonómicos* begannen 1998 die peripheren historischen Nationalismen, das gesamte System der territorialen Staatsorganisation in Frage zu stellen. Sie traten nunmehr für eine neue Interpretation der Selbstregierung ein, die sie als Souveränität oder zumindest als mit dem Zentralstaat zu teilende Souveränität deuteten. Vorreiter dieser Neu-Interpretation waren abermals das Baskenland und Katalonien. Die baskische Regierung ging dabei am weitesten: Sie schlug vor, das Baskenland in einen »mit Spanien assoziierten Freistaat« umzuwandeln. Auch die Katalanen strebten ein neues Autonomiestatut an, das nach vielen politischen Auseinandersetzungen 2006 schließlich verabschiedet wurde.

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts mehrten sich in verschiedenen Autonomen

Gemeinschaften die Forderungen nach einer Reform der Autonomiestatute. Größere Steuerkompetenzen, die eigene Vertretung der Autonomen Gemeinschaften bei den europäischen Gremien und eine Stärkung der Kooperations- und Ausgleichsmechanismen zwischen den Autonomen Gemeinschaften waren u.a. das Ziel.

José Luis Rodríguez Zapatero machte die Frage der Reform der Autonomiestatute seit 2004 zu einem Kernstück seiner Regierungstätigkeit. U.a. schuf er zur intensiveren Zusammenarbeit die »Konferenz der Präsidenten« (*Conferencia de Presidentes*) von regionalen Regierungschefs und dem spanischen Ministerpräsidenten. Inzwischen sind zwar noch längst nicht alle Fragen geklärt, die Überarbeitung der Autonomiestatute ist allerdings ein gutes Stück vorangekommen. So erhielt z.B. Andalusien in seinem neuen Statut die Bezeichnung »Nationalität« zugesprochen; auch die Balearen sollen als »historische Nationalität« anerkannt werden. Die Kanarischen Inseln

erstreben wegen ihrer »ultraperipheren Lage« weitere Sonderrechte. Die Überarbeitung des baskischen Statuts ruht, da der Vorstoß der baskischen Regierung für eine »freie Assoziierung« mit der spanischen Verfassung vom Parlament in Madrid abgelehnt wurde.

Die Revisionsdebatte zu einzelnen Autonomiestatuten ist noch voll im Gange. Ein neues Statut bedarf zuerst der Zustimmung des Regionalparlaments, sodann des gesamtspanischen Parlaments (mit absoluter Mehrheit) und schließlich einer Volksabstimmung in der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft. Bis sämtliche Autonomiestatute überarbeitet und verfassungskonform in Kraft getreten sind, dürfte noch einige Zeit vergehen.



Walther L. Bernecker (*1941) ist Professor für Romanischsprachige Kulturen an der Universität Erlangen-Nürnberg. bernecker@wiso.uni-erlangen.de

Sebastian Büttner

Von der Vielfalt der Regionen zur regionalen Ungleichheit in Europa?

In den vergangenen zwei Jahrzehnten ist Europa stärker zusammengewachsen. Doch unser Autor macht deutlich, dass – anders als stets vermutet – lokale Besonderheiten im Zuge von Europäisierung und Transnationalisierung nicht eingeebnet worden seien. In der jüngeren Vergangenheit sei im europäischen Rahmen eher eine eigentümliche Renaissance des Regionalen und des Lokalen zu beobachten.

Neben einer stärkeren Betonung der *kulturellen Differenzen* zwischen den Regionen ist in Europa spätestens seit Mitte der 1990er Jahre eine deutliche Zunahme von *regionalen Ungleichheiten* festzustellen. Dies gilt insbesondere für die neuen EU-Mitgliedsländer und die anderen Transformationsstaaten in Mittel- und Osteuropa.

Dort sind im Zuge des Wandels von Staat und Wirtschaft große Unterschiede zwischen Stadt und Land bzw. zwischen wirtschaftlich aufstrebenden Urbanregionen und überwiegend ländlich geprägten Gebieten zum Vorschein getreten, die im vorherigen System eher verdeckt geblieben waren. Doch auch in den Hochburgen des