

## 40 Jahre Spanische Verfassung zwischen Anpassung und Reform des Bewährten

**Veranstalter:** Birgit Aschmann, Lehrstuhl für Europäische Geschichte des 19. Jahrhunderts, Humboldt-Universität zu Berlin; Christian Waldhoff, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Finanzrecht, Humboldt-Universität zu Berlin; Botschaft von Spanien in Deutschland  
**Datum, Ort:** 13.12.2018–14.12.2018, Berlin

**Bericht von:** Lea Frese-Renner, Institut für Geschichtswissenschaften, Humboldt-Universität zu Berlin; Britt Schlünz, Max-Planck-Institut für Bildungsforschung

Am 6. Dezember 1978 stimmten rund 88 Prozent der Spanier/innen in einem Referendum für ihre bis heute gültige demokratische Verfassung und besiegelten damit den Übergang von der Franco-Diktatur zur Demokratie. Die Zustimmungsrate in Katalonien lag mit 90 Prozent sogar noch höher. Nur unter den Basken war die Zurückhaltung relativ groß, fühlten sie sich doch im Verfassungsgebungsprozess nicht hinreichend repräsentiert. Diese friedliche Transition Spaniens galt international lange als Vorbild für demokratischen Wandel.<sup>1</sup> Doch vier Jahrzehnte später werden zum einen die damals geschlossenen gesellschaftlichen und politischen „Pakte“ kritisiert, weil sie die ehemaligen Machthaber begünstigt hätten. Zum anderen gerät auch die Verfassung selbst zunehmend in die Kritik. Immer nachdrücklicher wird eine Reform gefordert, zumal die spanische Verfassung (im Gegensatz zu den bereits mehr als sechzig Änderungen des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland) wegen der hohen verfassungsrechtlichen Hürden bislang nur zwei Mal angepasst worden ist. Das 40-jährige Jubiläum der spanischen Verfassung von 1978 nahmen die Veranstalter/innen der Tagung, Birgit Aschmann und Christian Waldhoff darum zum Anlass, ihre Bedeutung aus der Perspektive der Rechts- und Geschichtswissenschaften neu in den Blick zu nehmen. Eingeladen von der Spanischen Botschaft in Berlin diskutierten deutsche und spanische Historiker/innen und Jurist/innen, um gemeinsam die Entstehung der Verfassung von 1978 zu rekonstruieren, ihren Stellenwert in der spanischen und europäischen Geschichte auszu-

loten und ihre Errungenschaften, Defizite sowie mögliche Reformoptionen abzuwägen.

In ihrem Einführungsvortrag verortete BIRGIT ASCHMANN (Berlin) die Verfassung von 1978 innerhalb der Geschichte des spanischen Konstitutionalismus. Dabei werde die Verfassung zumeist in die Traditionslinie der „progressiven“ Verfassungen von 1812, 1869 und 1931 gestellt, wobei vor allem die Parallelen mit letzterer unübersehbar seien. Alle ihre Vorläufer aber verband laut Aschmann das Problem ihrer geringen Akzeptanz, hätten sie doch jeweils nur die politischen Vorstellungen eines der beiden großen politischen Lager („Konservative“/„Rechte“ und „Progressive“/„Linke“) zum Ausdruck gebracht. Dagegen zeichne sich die Verfassung von 1978 durch die außergewöhnliche Kompromissbereitschaft aller an der Transition beteiligten politischen und gesellschaftlichen Kräfte aus. Der Wunsch nach Konsens habe allerdings auch zu unklaren Formulierungen in der Verfassung geführt, die die Konflikte lediglich in die Zukunft verlagerten. Dies gelte in besonderer Weise für die Passagen zur territorialen Organisation des Staates, in denen unter anderem das Verhältnis von „Nation“ und „Nationalitäten“ bewusst offen gelassen wurde.<sup>2</sup> Die seit Beginn des 19. Jahrhunderts latenten Spannungen zwischen dem spanischen Zentralstaat und Katalonien seien dadurch aber nur vorübergehend in den Hintergrund getreten. Heute verweise die Bereitschaft katalanischer Separatisten, sich über die spanische Verfassung hinwegzusetzen, auf ein erhebliches Akzeptanzproblem der Verfassung innerhalb Kataloniens. Ob es auf dem Weg einer Verfassungsreform noch gelingen könne, die separatistisch gesonnenen Katalanen (immerhin rund die Hälfte der Bevölkerung Kataloniens) mit dem spanischen Staat zu versöhnen, sei, so Aschmann, fraglich.

Die im Einführungsvortrag angerissenen Fragen wurden in den folgenden Beiträgen immer wieder aufgegriffen. So hob etwa JOHANN CHRISTIAN PIELOW (Bochum)

<sup>1</sup> Vgl. Edwark Malefakis, *The Franco Dictatorship: A Bifurcated Regime*; in: Nigel Townson (Hrsg.), *Spain Transformed. The Late Franco Dictatorship, 1959–75*, New York 2007, S. 248–254, bes. S. 252; Samuel Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman 1991.

<sup>2</sup> Vgl. Art. 2 der Spanischen Verfassung.

den außergewöhnlichen Charakter der Verfassung hervor, die erstmals die traditionelle Konfrontation der zwei Lager, der *dos Españas*, habe überwinden wollen. Auch Pielow sah in der Einführung des in „Autonome Gemeinschaften“ gegliederten Staates einen Ausweis besonderer Kompromissbereitschaft.

Dass die spanische Verfassung nicht nur innerhalb der spanischen Geschichte, sondern auch im europäischen und globalen Vergleich einen Ausnahmefall darstellt, wurde im Beitrag CHRISTIAN WALDHOFFs (Berlin) deutlich. Ausgehend vom Konzept Bruce Ackermans, wonach es für die Entstehung von Verfassungen eines spezifischen „constitutional moment“ bedarf<sup>3</sup>, entwarf Waldhoff eine Typologie möglicher Wege zu einer Verfassung. So könnten Verfassungen (1) auf revolutionärem Weg entstehen, (2) als Oktroi von oben dekretiert, (3) zwischen verschiedenen Gruppen ausgehandelt, (4) durch signifikante Veränderungen von Herrschaftsbegründungen hervorgebracht oder (5) durch Zusammenschluss verschiedener Staaten zum Staatenbund vereinbart werden. Die spanische Verfassungsgebung von 1978 hingegen füge sich in keines dieser Modelle. Indem er als ihr Spezifikum den Konsens hervorhob, der bei ihrer Entstehung zwischen diversen politischen Kräften gesucht und gefunden worden sei, bestätigte Waldhoff die obigen Befunde. Der Bruch mit der Vergangenheit sei bezeichnenderweise in der Präambel nicht erwähnt worden.

Mit dem genaueren Ablauf dieses atypischen Übergangs von der alten zur neuen politischen Ordnung setzte sich sodann der Jurist ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ (Barcelona) auseinander. Er betonte, dass der Erfolg der Transition darin gelegen habe, dass der Übergang zumindest formal in Übereinstimmung mit den Gesetzen aus der Zeit der Franco-Diktatur vollzogen worden sei. Entscheidend dafür war das am 18. November 1976 von den Cortes, dem spanischen Parlament, angenommene Gesetz über die politische Reform (*Ley para la reforma política*), das als „Fundamentengesetz“ zwar in der Tradition der franquistischen Gesetzgebung stand, inhaltlich aber durch die Einführung demokratischer Regelungen den Bruch mit dem Franquismus vollzog. Mithilfe dieses Gesetzes sei es gelun-

gen, den revolutionären Charakter des Systemwechsels zu kaschieren.

Auch KARL-PETER SOMMERMAN (Speyer) stellte in seinem Vergleich dreier südeuropäischer Transformationsverfassungen den besonderen (Konsens-)Charakter der spanischen Verfassung heraus. Nicht nur Spanien, sondern auch Portugal und Griechenland überwandten in den 1970er-Jahren eine Diktatur und proklamierten demokratische Verfassungen. Der politische Kontext war allerdings jeweils ein anderer. In Portugal war die Lage durch den Militärputsch und Versuche von Konterrevolutionären und kommunistischen Kräften, die Macht zu erlangen, ungleich instabiler. In Griechenland wiederum konnte die konservative Partei *Nea Dimokratia* mit ihrer absoluten Mehrheit die Verfassungsgebung entscheidend bestimmen. Doch Sommermann hob nicht nur den friedlichen Entstehungskontext und die kompromissorientierte Haltung als Besonderheiten der spanischen Verfassung hervor, sondern auch ihr innovatives Potential. Dies machte er zum einen an ihrer „internationalen Offenheit“ fest. Schließlich sei die spanische Verfassung so eng mit der internationalen Gesetzgebung verzahnt, dass europäische Gesetze automatisch geltendes Recht und im Konfliktfall sogar über die spanische Gesetzgebung gestellt würden. Zum anderen würdigte Sommermann die abgestufte Verbindlichkeit der menschenrechtlichen und sozialen Grundrechte in der Verfassung. Diese ermögliche es der Rechtsprechung, bei Menschenrechtsverletzungen strikt zu sein, gleichzeitig aber bei sozialen und wirtschaftlichen Fragen flexibler zu reagieren.

Zur Praxis der internationalen Anbindung und den aktuellen Problemen bei der Beurteilung von Grundrechten äußerte sich der ehemalige Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte LUIS LÓPEZ GUERRA (Straßburg/Madrid). Auch er wies auf Inkohärenzen und Ungenauigkeiten in den Formulierungen des Verfassungstextes über die Grundrechte hin, die die Lösung konkreter Probleme in die Zukunft verlagert hätten und nunmehr nach einer Klärung verlangten. Die

<sup>3</sup> Bruce Ackerman, *We the People*. Foundations, Cambridge 1991, S. 266ff.

relative Verbindlichkeit, die Sommermann als besonderen Gewinn hervorgehoben hatte, habe sich in der Auslegungspraxis als problematisch erwiesen. Soziale Rechte, so López Guerra, müssten definiert werden, und inkonsistente Passagen wie die über den Lebensschutz bedürften der Klärung. Eine entscheidende Rolle komme dabei dem spanischen Verfassungsgericht zu, welches die Umsetzung des für alle Richter bindenden internationalen Rechts zu garantieren habe.

Die Bedeutung des Verfassungsgerichts wurde in verschiedenen Beiträgen immer wieder unterstrichen. So legte HANS-PETER SCHNEIDER (Hannover), der seinerzeit als deutscher Jurist den spanischen Verfassungsvätern beratend zur Seite gestanden hatte und jetzt als Zeitzeuge berichten konnte, Wert auf den Hinweis, dass sich die Spanier bei der Einsetzung des Verfassungsgerichts eng an das deutsche Vorbild angelehnt hätten.

Der Richter am deutschen Bundesverfassungsgerichts ANDREAS PAULUS (Karlsruhe/Göttingen) erläuterte die spezifischen Herausforderungen, denen sich diese Institution gegenübersteht. In Deutschland und Spanien sei das Verfassungsgericht ein zentrales Element der Demokratie, da es erstens den Schutz der Grundrechte auch gegen die Mehrheit gewährleiste und zweitens eine schiedsrichterliche Funktion im politischen Prozess übernehme. Dabei gelte es, Grundrechte in die moderne Welt zu übersetzen, was nicht zuletzt angesichts der rasant fortschreitenden Digitalisierung eine besondere Herausforderung darstelle. Paulus hob hervor, wie sehr sich die spanischen und deutschen Bemühungen bei der Sicherstellung von Grundrechten ähnelten, zumal die europäischen Gerichte schon über den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eng mit einander verbunden seien.

Dem spanischen Verfassungsgericht ist aktuell gerade im Zusammenhang mit den Verhandlungen über das katalanische Autonomiestatut von 2006 eine zu große Nähe zur Politik der konservativen Partei Partido Popular (PP) und somit mangelnde Unabhängigkeit zum Vorwurf gemacht worden. Diese sinkende gesellschaftliche Wertschätzung unterscheidet es derzeit von seinem deutschen Pendant. Der ehemalige Präsident des spani-

schen Verfassungsgerichts (und spätere Generalanwalt am Gerichtshof der Europäischen Union) PEDRO CRUZ VILLALÓN (Madrid) vermied es gleichwohl, direkt zum Katalonienkonflikt Stellung zu nehmen. Er kam in seinem Beitrag über mögliche Reformen der Verfassung jedoch insoweit darauf zu sprechen, als er eine Umgestaltung des spanischen Senats vorschlug. In dieser „Länderkammer“ sind bislang nicht die siebzehn Autonomen Gemeinschaften, in die der spanische Staat gegliedert ist, repräsentiert, sondern die Provinzen, aus denen sich die Autonomen Gemeinschaften zusammensetzen. Über eine Reform, die den Autonomen Gemeinschaften mehr Gewicht im Senat verleihen würde, ließe sich möglicherweise auch das gewünschte Mitspracherecht der Regionen in Madrid umsetzen. Allgemein monierte Cruz Villalón, dass in den vergangenen Dekaden zu wenig für eine in seinen Augen grundlegend notwendige Verfassungsreform getan worden sei. Inzwischen stehe sogar die Forderung nach einer Gesamtrevision der Verfassung im Raum, die allerdings – wie Cruz Villalón mit Verweis auf den wenige Tage zuvor in der FAZ erschienenen Beitrag seines deutschen Kollegen Dieter Grimm betonte – Ende der 1960er-Jahre auch in der Bundesrepublik schon einmal gefordert worden sei.<sup>4</sup> Zehn Jahre später war in Deutschland die Kritik dann einer Verehrung gewichen, die sich nicht zuletzt in der Propagierung eines „Verfassungspatriotismus“ spiegelte. In die gleiche Richtung zielte Cruz Villalóns Forderung nach einer „konstitutionellen Pädagogik“, die zur Akzeptanz der Verfassung beitragen könne.

Dass ein solcher „Verfassungspatriotismus“ in der spanischen Gesellschaft bislang nicht vorhanden sei, ging aus dem Beitrag von XOSÉ MANOEL NÚÑEZ SEIXAS (Santiago de Compostela) hervor. Vielmehr sei ein „banaler Nationalismus“<sup>5</sup> – im Sinne eines Nationalismus der alltäglichen Symbole und der sprachlichen und kulturellen Codes – in der spanischen Gesellschaft weit verbreitet. Dementsprechend hielt er Ansichten, wonach der Nationalismus in Spanien nur ein Phä-

---

<sup>4</sup>Dieter Grimm, Auf Bewährung, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.12.2018, S. 6.

<sup>5</sup>Michael Billig, Banal Nationalism, London 1995.

nomen der peripheren Nationen wie Katalonien, Baskenland oder Galicien sei, entgegen, dass der Nationalismus im zentralstaatlichen Spanien eben lange Zeit weitgehend unerschwellig vermittelt worden sei. Derzeit werde der spanische Nationalismus aber als Reaktion auf den aktuell so virulenten katalanischen Nationalismus zunehmend stärker, was nicht zuletzt an den jüngsten Wahlerfolgen der rechtsextremen Partei Vox in Andalusien zu erkennen sei.

Ob in dieser Konstellation eine Verfassungsreform die Konflikte überhaupt lösen könne, problematisierte WALTHER L. BERNECKER (Erlangen). Ohnehin hätten die Spanier im Laufe ihrer Geschichte Verfassungen eher ausgetauscht als reformiert. Die für eine Verfassungsänderung nötige Bereitschaft zum Kompromiss könne er in der aktuellen politischen Landschaft nicht ausmachen. Zwar sei die Überzeugung weit verbreitet, dass es Reformen geben müsse, aber ob die Parteien sich inhaltlich auf gemeinsame Projekte einigen könnten, sei angesichts einer eher zu- als abnehmenden Polarisierung innerhalb der spanischen Gesellschaft überaus fraglich.

Die Vorträge wurden durch lebhaftes, oftmals durch die Kommentare initiierte Debatten ergänzt. Kontrovers wurde zum Beispiel die Frage nach der demokratischen Fundierung der Transition diskutiert. Würdigten die meisten Referent/innen die Verfassung als Ausweis gelungener Demokratisierung, machte der Historiker ANDREU MAYAYO (Barcelona) demokratische Mängel bei der Entstehung der Verfassung aus und mahnte eine komplexere, weniger glorifizierende Beschreibung an.

Eine weitere Kontroverse löste sodann die Frage aus, ob die spanische Verfassung soziale Rechte verbindlich verankern sollte, wie es die Juristin ITZIAR GÓMEZ FERNÁNDEZ (Madrid) forderte. Dies provozierte vor allem den Widerspruch der deutschen Juristen, die gerade in der Flexibilität im Umgang mit sozialen und wirtschaftlichen Postulaten eine Errungenschaft sahen. Jede Festlegung, so die deutschen Juristen, würde Erwartungshaltungen schüren, die ein Verfassungsgericht nicht einlösen könne, was wiederum zwangsläufig zu einer Diskreditierung des Gerichts und

der normativen Kraft der Verfassung führen würde. Unklar blieb, ob der Appell für eine stärkere Gewichtung sozialer Forderungen womöglich Ausdruck eines Generationenkonfliktes sei.

Ein dritter Debattenschwerpunkt kreiste um den Nationalismus. Auf die Diagnose eines zentralstaatlichen Nationalismus reagierte der Historiker JORDI CANAL (Paris) mit dem Hinweis auf die Differenz zwischen einem moderaten zentralstaatlichen und einem radikalen peripheren Nationalismus. Allerdings stellte der Jurist JOSÉ MANUEL SÁNCHEZ SAUDINÓS (Madrid) die Harmlosigkeit eines zentralspanischen Nationalismus mit Blick auf die rechtsextreme Vox-Partei infrage.

Zumindest die spanischen Teilnehmer/innen waren sich einig in der Überzeugung, dass eine Reform der spanischen Verfassung nach vierzigjährigem Bestehen gut anstünde. Ebenso unbeantwortet blieb die oft nur implizit im Raum stehende Frage nach den Chancen einer Lösung der aktuell in Spanien durch den katalanischen Separatismus hervorgerufenen politischen Krise mittels einer solchen Verfassungsreform.

### **Konferenzübersicht:**

Ricardo Martínez Vázquez (Botschafter von Spanien in Berlin): Eröffnung und Grußwort

Birgit Aschmann (Berlin) und Christian Waldhoff (Berlin): Grußwort und Einführung

#### *I. Die Verfassung im historisch-politischen Kontext*

Birgit Aschmann (Berlin): Die Verfassung von 1978 in der spanischen (Verfassungs-)Geschichte – eine Einordnung

Alejandro Saiz Arnaiz (Barcelona): Die Transition in Spanien und das Ringen um eine neue Verfassung

Hans-Peter Schneider (Hannover): Persönliche Einblicke in den konstituierenden Verfassungsprozess

Andreu Mayayo (Barcelona): Kommentar

#### *II. Die Verfassungsentstehung im europäischen Vergleich*

Christian Waldhoff (Berlin): Der „constitutio-

nal moment“ oder eine Typologie, wann und wie Verfassungen entstehen

Karl-Peter Sommermann (Speyer): Die südeuropäischen Transformationsverfassungen der 1970er Jahre im Vergleich – Spanien, Portugal, Griechenland

### *III. Der Zusammenhang von Recht, Geschichte und Gesellschaft*

Johann Christian Pielow (Bochum): Die Bedeutung der Vergangenheit für die Gestaltung der Verfassung

Xosé Manoel Núñez Seixas (Santiago de Compostela): Verfassungspatriotismus in Spanien? Die Verfassung und die spanische Gesellschaft

José Manuel Sánchez Saudinós (Madrid): Kommentar

### *IV. Herausforderungen und Reformdebatte*

Pedro Cruz Villalón (Madrid): Reformvorstellungen und Reformprojekte im Hinblick auf die spanische Verfassung

Walther L. Bernecker (Erlangen): Zur Reformbedürftigkeit der spanischen Verfassung

Jordi Canal (Paris): Kommentar

### *V. Verfassungsgerichtsbarkeit und Grundrechte*

Luis López Guerra (Straßburg/Madrid): Grundrechtsordnung und Verfassungsgerichtsbarkeit in Spanien

Andreas Paulus (Karlsruhe/Göttingen): Grundrechtsordnung und Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland

Itziar Gómez Fernández (Madrid): Kommentar

Tagungsbericht *40 Jahre Spanische Verfassung zwischen Anpassung und Reform des Bewährten*. 13.12.2018–14.12.2018, Berlin, in: H-Soz-Kult 04.04.2019.