

## DER AUTONOMIENSTAAT AUS SICHT DES ARAGONESISCHEN PARLAMENTS DAS AUTONOMIESTATUT VOM

*Francisco Pina Cuenca\**

### 1. EINE KURZE EINFÜHRUNG

Es ist ein Gemeinplatz zu behaupten, dass die besonderen Eigenarten der spanischen Verfassung von 1978 und deren Erfolg die politische Dezentralisierung unseres Landes ermöglichten. Mit der spanischen Verfassung von 1978 wurde ein Staatsmodell geschaffen, das als neuartig bezeichnet werden kann und das generell als Autonomienstaat bezeichnet wird. Dieser Staat, obwohl er erst durch die Verfassung von 1978 ermöglicht wurde, wird nicht durch diese definiert. Man könnte behaupten, dass die Verfassung den Keim enthält und dass die verschiedenen politischen Akteure und Gesetzgeber in unserem Land darauf aufbauend das, was wir heute gemeinhin als Autonomienstaat anerkennen, begründet haben.

Ich möchte im folgenden dieses Staatsmodell weder beschreiben, noch die vorhersehbaren Richtlinien seiner mehr oder weniger nahen Zukunft darlegen und wahrscheinlich wäre dies in einem solchen Artikel auch nicht möglich. Ich möchte vielmehr eine Perspektive des Autonomiestatuts aus Sicht einer Region, die von dessen Wortlaut regiert wird, geben. Zum besseren Verständnis ist es meiner Meinung nach in den ersten einleitenden Betrachtungen notwendig, die Bedeutung der Autonomiestatuten für die Definition des Autonomienstaats und demzufolge für unsere Verfassungsordnung hervorzuheben. Dabei geht es insbesondere um den Stellenwert, den die am 16. August 1982 als Organgesetz 8/1982 verabschiedeten Statuten während ihrer Laufzeit angenommen haben.

---

\* Präsident des Regionalparlaments Aragóns

Die Tatsache, dass die Verfassung weder die spanische Landkarte der Autonomien, noch deren rechtliche Eigenschaften exakt eingrenzte, führte notwendigerweise - und sicher auch glücklicherweise - dazu, dass die Autonomiestatuten einen Wert erlangten, der wahrscheinlich über die ursprünglichen Vorstellungen der Verfassungsväter hinausgingen. Diese grundlegenden Eigenschaften der noch zu definierenden territorialen Ordnung sollten in einem rechtlichen Rahmen festgelegt werden, der abgesehen von seinem staatlichen Charakter, die grundlegende institutionelle normative Basis der einzelnen Autonomen Gemeinschaften darstellte. Wie vorherzusehen war, wurden die Autonomiestatuten der baskischen und katalanischen Autonomen Gemeinschaften zuerst angenommen und verwandelten sich in notwendigen Bezugspunkte für die restlichen Autonomen Gemeinschaften. Nur kurz zur Eingrenzung: Die rechtlichen Hindernisse für die kurzfristige Ausweitung dieses Beispiels konnten nicht verhindern – wie es sich in wenigen Jahren herausstellte -, dass der 1931 schon von Ortega hinsichtlich des katalanischen Statuts erwähnte Nachahmungseffekt sich in jenen Regionen in Gang setzte, die aus unterschiedlichen Gründen weit vom Text jener Regionen entfernt lagen, die ganz irrtümlicherweise begonnen hatten sich als historisch zu bezeichnen.

Es ist zwar üblich, die Bedeutung der Statuten der erwähnten Regionen, wie auch der von Andalusien oder Galizien, die ein ähnliches Glück wie erstere hatten, anzuerkennen, aber normalerweise geht man nicht auf die Auswirkungen des Statuts der Autonomen Gemeinschaft ein, deren Parlament ich vorsitze. Es ist absolut nicht subjektiv zu behaupten, dass Aragón – oder eher ihr Autonomiestatut – eine relevante Rolle beim Aufbau des Autonomienstaats spielte. Man kann sogar behaupten, dass dessen Aufbau ohne Aragóns Mitwirkung heute schwerlich so aussehen würde. Der Erklärung dieser Rolle – mit Hinblick auf die Zukunft, aber auf der Grundlage historischer Hintergründe – werden folgende Abschnitte gewidmet.

Zu Beginn muss ich meine Perspektive der Gegenwart und Zukunft der Autonomie-Regelung erklären. Ich habe heute den Vorsitz eines Parlaments inne, in dem ich seit der ersten Legislaturperiode ununterbrochen Abgeordneter war. Über zwanzig Jahre auf der parlamentarischen Warte haben

notwendigerweise meine Perspektive beeinflusst. Meine Worte sind somit Worte vom Parlament und für das Parlament. Zu oft raubt der normale Ablauf des politischen Lebens dem Parlament die Rolle, die ihm seine Kompetenzen zuschreiben. Auch wenn dies, meiner Ansicht nach, generell eine negative wenn auch unabdingbare Auswirkung des bürokratischen Alltagsgeschäfts ist, ist es absolut unannehmbar, wenn es um entscheidende Debatten im politischen Leben geht. Die Ausarbeitung eines Autonomiestatuts ist eine davon und aus diesem Grund muss die Vorrangstellung der repräsentativen Einrichtung dabei gefordert werden. Alle Präzedenzfälle und sogar die ersten Schritte, die einige Autonome Gemeinschaften in den letzten Monaten in diesem Sinne unternommen haben, zeigen, dass dies zutrifft. Die Forderung nach Konsens, die die Diskussionen begleitet, kann nur vom Parlament aus erfüllt werden. Daher auch die Wichtigkeit und Bedeutung des sehr hohen Konsensgrades, mit dem das Autonomiestatut am 21. April 2007 angenommen wurde.

Aber auf diesen Punkt werde ich aufgrund der Bedeutung, die ich ihm zuschreibe, später näher eingehen.

## **2. DIE VERABSCHIEDUNG DES ARAGONISCHEN AUTONOMIESTATUTS DURCH DAS ORGANGESETZ 8/1982 VOM 10. AUGUST**

Die ersten Schritte der aragonischen Autonomie im Spanien der Verfassung von 1978 finden sich im Königlichen Gesetzeserlass 8/1978 vom 17. März 1978, mit dem die vor-autonome Ordnung für Aragón verabschiedet wurde. Demzufolge sollte der rechtliche Rahmen der aragonischen Voraautonomie durch eine Satzung konfiguriert werden, die zum einen durch die spanische Regierung verordnet aber auch durch die aragonischen Regierung ausgearbeitet und verabschiedet werden sollten.

Neben der rechtlichen Grundlage ist es für das Verständnis der späteren Wechselfälle in der aragonischen institutionellen Verfasstheit notwendig, an das unsichere politische Leben der Voraautonomie zu erinnern. Der Hintergrund der sehr komplexen Debatte bis zur definitiven Verabschiedung des Statuts waren

die zu befolgenden verfassungsrechtlichen Optionen, um zur Autonomie zu gelangen. In diesem Zusammenhang verlief die politische Diskussion zwischen Parteien, die den Zugang über den Weg des Paragraphen 151 verlangten, und der damals regierenden Partei Unión del Centro Democrático, die gemäß nationaler Vorgaben für Aragón den Zugang über den im Paragraphen 143 vorgesehenen Weg verteidigte.

Obwohl eindeutig festgehalten werden kann, dass die Meinung der aragonischen Bevölkerung den Weg über den Paragraphen 151 bevorzugte und sich damit von Beginn an den sogenannten historischen Regionen gleichsetzte, führten dennoch verschiedene Umstände – unter denen die Unterzeichnung der Autonomie-Abkommen vom Juli 1981 erwähnt werden können – dazu, dass Aragón über den Weg des Paragraphen 143 – mit den entsprechenden Bedingungen – zur Autonomie gelangte.

Dieser Punkt muss genauer betrachtet werden, da er für die spätere Entwicklung ausschlaggebend ist. Man kann sagen, dass schon mit der Verabschiedung des ersten Autonomiestatus selbst ein allgemeines Bedürfnis nach Reform entstand und die Zufriedenheit über den Zugang zur gewünschten Selbstregierung auf gleicher Höhe mit einer offenen Enttäuschung über die Mängel lag, die der verabschiedete Text zeigte und die generell als schwer verständliche Benachteiligung empfunden wurden. Diese Unzufriedenheit sollte, wie ein nie betäubter Nerv, der leicht aufgeweckt werden konnte, eine außerordentliche Empfindlichkeit gegenüber der weiteren institutionellen Entwicklung aufzeigen. Dennoch war es schwierig in Aragón, Argumente aus der historischen Entwicklung oder der eigenen Identität zur Erklärung der deutlichen Unterschiede in den verabschiedeten Texten laut den Vorgaben des Paragraphen 151 im Bezug zum aragonischen Text anzuführen.

Weiterhin möchte ich kurz auf einige Aspekte des Prozesses eingehen, der schließlich zur Verabschiedung des Textes von 1982 führten. Am 13. Juni 1981 versammelt sich die im Paragraph 146 der Verfassung vorgesehene gemischte Versammlung aus Parlamentariern und Provinzialabgeordneten in der Kirche des Klosters von San Juan de la Peña. In dieser Versammlung wurden die Grundlagen des Autonomiestatuts mit sechzig Stimmen dafür und vier

Gegenstimmen verabschiedet. Außerdem wurde das Referat ernannt, das den Vorentwurf des Autonomiestatuts für Aragón verfassen sollte. Dieses Referat erarbeitete in Alcañiz den Vorentwurf des Statuts, welches nach entsprechender Frist zur Einreichung von Verbesserungsvorschlägen am 6. Juli 1981 von der gemischten Versammlung in der Provinzialverwaltung Zaragoza debattiert wurde. Danach gelangte der Entwurf im Juli 1981 in das Abgeordnetenhaus und wurde am 14. Oktober 1981 im Amtsblatt veröffentlicht.

Die Bezeichnung der Autonomen Gemeinschaft als historische Nationalität, die Einschränkungen hinsichtlich des Misstrauensantrags oder die Funktionsweise des aragonischen Parlaments, und insbesondere die Provinzialvertretung im aragonischen Parlament waren einige der Themen, die während des Verfahrenswegs des Statuts im spanischen Kongress die stärksten Debatten aufwarfen. In diesem Zusammenhang teilten sich die Meinungen unter denjenigen, die eine paritätische Vertretung der drei Provinzen in der aragonischen Kammer befürworteten, und denen, die eine Vertretung im Verhältnis der jeweiligen Bevölkerungszahlen forderten. Abschließend gelangte man zu einem Vergleichsabkommen, dem heutigen Paragraphen 19 des Statuts. Demzufolge wurde die verhältnismäßige Vertretung entsprechend der Bevölkerung in dem Sinne korrigiert, dass den drei Provinzen eine Mindestabgeordnetenzahl zugesichert wurde. Nach der Debatte im Senat wurde der endgültige Wortlaut des Autonomiestatuts als Organgesetz 8/1982 am 10 August verabschiedet.

Wie schon angeführt, bedeutete die Verabschiedung des ersten Autonomiestatuts für die Aragonier ein grundlegend ambivalentes Gefühl. Dennoch setzte sich das Bewusstsein des historischen Charakters eines Textes, der Aragón die Möglichkeiten einer langersehnten Selbstregierung erteilte, schnell durch. Somit – und obwohl eine bestimmte Unzufriedenheit nie ganz verschwand - machte sich die Begeisterung schnell unter allen breit und man begann mit dem Fundament von dem, was heute die Autonome Gemeinschaft Aragón ist.

Seit der vorautonomischen Diskussion achtete man darauf, die Beziehung Aragóns mit der Selbstregierung symbolisch hervorzuheben. Die Bezugnahmen auf Orte und Worte des ehemaligen Königreichs Aragón, wie auch auf die Leistungen zugunsten der Autonomie während der Republik waren konstant und mit der Gründung der modernen Autonomie sollte dieser Prozess nicht abgebrochen werden. Da der verabschiedete Text eindeutig diese historische Dimension widerspiegelte - obwohl in seiner ersten Abfassung die Bezeichnung Nationalität nicht mit aufgenommen wurde - liefen einige der ersten Entscheidungen der neuen Autonomen Regierung – in Bereichen wie Anerkennung des aragonischen Foralrechts, Anerkennung der „Justiciazgo“ (Verfassungsgerichtsbarkeit) oder noch deutlicher, der ausdrücklichen Anerkennung des Nichtverzichts auf historische Ansprüche, die dem aragonischen Volk zustehen -, eindeutig in diese Richtung.

Eine dieser Entscheidungen war, den Sitz des aragonischen Parlaments in den Aljafería Palast Zaragozas zu verlegen. Dieses historische und monumentale Gebäude – Vergnügungspalast der Taifa-Königreiche, Palast der aragonischen und katholischen Könige, Militärkaserne seit Philipp II, Sitz des Inquisitionstribunals, Hintergrundlandschaft für Don Quijotes Abenteuer in Aragón oder für Verdis Troubadour – wurde von der ersten Legislaturperiode des aragonischen Parlaments und unter Vorsitz von Antonio Embid als Parlamentssitz der aragonischen Autonomie gewählt. Neben dem Zweck, einem historischen Gebäude, dessen Erhaltung Gefahr lief, eine klare Aufgabe zu geben, lag das Bewusstsein der Chance, einem historischen Diskurs optische Kontinuität zu verleihen. Im Aljafería Palast spiegelte sich die herrliche architektonische Synthese der aragonischen Geschichte wider. Sitz des aragonischen Parlaments zu sein, bereicherte seine historische Ausstrahlung und stärkte den Diskurs der entstehenden Autonomie. Symbolisch kann man sagen, dass der architektonische Erfolg bei der schwierigen Aufgabe, ein neues Gebäude in die alten und komplexen Strukturen zu integrieren, der beste Ausdruck dieses von der modernen spanischen Geschichte wieder aufgenommenen Fadens war.

Aber die schwierige Restaurierung des Palasts erforderte Zeit und Geduld. Es sollten unterschiedliche Etappen folgen, bis dem Gebäude wieder der verdiente Glanz zurück verliehen wurde. Parallel dazu musste auch das Autonomiestatut mehrere Hürden überwinden, bevor es sich in das heutige wirksame Instrument verwandeln konnte.

### **3. DIE REFORMEN DES ARAGONISCHEN AUTONOMIESTATUTS ORGANGESETZ 6/1994 VOM 24. MÄRZ UND ORGANGESETZ 5/1996 VOM 30. DEZEMBER**

Wie bereits erwähnt, kam es nach der Verabschiedung des Statuts zur institutionellen Ausgestaltung, an erster Stelle mussten dabei die einzelnen im Statut vorgesehenen Institutionen gebildet werden. Dafür war es unabdinglich, das erste Parlament der aragonischen Autonomie zu wählen. In dieser Wahl konnte die Partido Socialista Obrero Español (PSOE) eine solide Mehrheit mit dreiunddreißig von sechsundsechzig Sitzen gewinnen und stellte damit auch die erste Regierung der Autonomen Gemeinschaft.

In der ersten Legislaturperiode wurden einige der grundlegendsten institutionellen Normen, die das Leben der aragonischen Autonomie leiten sollten, verabschiedet. Dazu gehören das Wahlgesetz, das Gesetz zur Regelung des Ombudsmanns, oder das Gesetz zur Regelung der Beziehungen der Diputación General (Regional Regierung) mit den Provinzialregierungen.

Es kann behauptet werden, dass sich die gesamte soziale und politische Aufmerksamkeit zu dieser Zeit auf die neue Struktur des Staats und der Autonomen Gemeinschaft konzentrierte. Schließlich waren – wie schon erwähnt - die vom Statut vorgegebene zukünftige Entwicklung nicht definitiv. Der Autonomienstaat sollte aufgebaut werden und Aragón musste seine eigene Position darin finden. An dieser Stelle ist es wichtig, auf die Ernsthaftigkeit hinzuweisen, mit der die erste institutionelle Etappe in Aragón durchgeführt wurde. Ausgehend von einem grundlegenden Konsens in den wichtigsten Entscheidungen, kann behauptet werden, dass die organisatorischen Fundamente der autonomen Region wirklich beispielhaft und frei von großen

Spannungen und schwerwiegenderen Konflikten, die andere Autonome Gemeinschaft betrafen, erfolgten.

Während die Ausarbeitung der Zuständigkeiten und die Besorgnis um deren Ausdehnung in der ersten Legislaturperiode (1983-1987) keine besondere Stellung in der politischen Agenda der Autonomen Gemeinschaft einnahmen, rückten diese Bereiche in der zweite Legislaturperiode (1987-1991) in das Zentrum der politischen Debatte.

In diesem Zeitraum liefen die in der Verfassung vorgesehenen fünf Jahre ab, in der die Regierungen der Autonomen Gemeinschaften des Paragraphen 143 ihre Statuten in dem Sinn reformieren konnten, um ihre Zuständigkeiten gemäß den Vorgaben des Paragraphen 149 der spanischen Verfassung zu erweitern. Das fachte, zusammen mit günstigen politischen Umständen, die Debatte über die Stellung Aragóns im Autonomienstaat an. Im Gegensatz zur deutlichen politischen Mehrheit während der ersten Legislaturperiode, kennzeichnete sich die zweite Legislaturperiode nicht nur durch das Fehlen eines einheitlichen und klaren Willens für eine Reform aus, sondern auch durch die Probleme der Regierung während der gesamten Legislaturperiode einen mehrheitlichen Rückhalt für diese Reform zu finden. Außerdem fiel der Regierungsvorsitz dem damaligen Parteivorsitzenden der Aragonischen Partei (PAR), Hipólito Gómez de las Rocas, zu, d.h., Aragón wurde von einer regionalen Partei regiert, was außerhalb der sogenannten historischen Regionen ein Ausnahmefall war.

Diese Umstände trugen eindeutig dazu bei, die Forderung nach mehr Autonomie wieder in die politische Agenda Aragón einzuführen. Diese Forderung wurde in dem mächtigen Slogan „Volle Autonomie jetzt“, der sich unter politischen und sozialen Agenten, wie auch unter den Bürgern kraftvoll ausbreitete, zusammengefasst.

Parallel dazu hatten die beiden großen nationalen Parteien Gespräche aufgenommen, um eine angemessene Antwort auf die Tatsache zu suchen, dass die fünf verfassungsrechtlich vorgesehenen Jahre hinsichtlich einer möglichen Erweiterung der Zuständigkeiten der autonomen Regionen des Paragraphen 143 abgelaufen waren.

Das Ergebnis dieser Verhandlungen waren die zweiten Autonomie-Abkommen, deren Grundlage eine schrittweise und begrenzte Erweiterung der Zuständigkeiten für die besagten autonomen Regionen war. Schrittweise, weil sie zunächst über ein Organgesetz übertragen wurden, um sie in einer zweiten Phase in die Statuten aufzunehmen, und begrenzt, weil verschiedene Zuständigkeiten – wie z.B. das Gesundheitswesen - in den Händen des Staats verblieben. Andererseits wurde kein Bezug auf eine eventuelle Änderung der Einschränkungen genommen, die für die institutionelle Organisation dieser Regionen in die Statuten als Folge der ersten Autonomie-Abkommen eingeführt wurden.

Dementsprechend wurde das Organgesetz 9/1992 vom 23. Dezember über die Zuständigkeitsübertragung an die Autonomen Gemeinschaften, die über den Paragraph 143 der Verfassung an die Autonomie gelangt waren, verabschiedet. Kurz danach begann auch das Verfahren der Aufnahme der besagten Zuständigkeiten in das Autonomiestatut Aragóns. Dieser Prozess schloss mit der Verabschiedung des Organgesetzes 6/1994 vom 24. März 1994 über die Reform des aragonischen Statuts ab. Mit dem neuen Statut wurden die Kompetenzen der autonomen Region deutlich erweitert, indem bedeutende Bereiche wie das Erziehungswesen aufgenommen wurden. Aber statt die generelle Nachfrage nach mehr Selbstregierung für die autonome Region zufrieden zu stellen, wurde diese Reform als weitere verlorene Chance angesehen. Nur so ist es verständlich, dass sich die politischen Parteien Aragóns, inmitten interner politischer Wirren, im gleichen Jahr 1994 darauf einigten, einen neuen Prozess zur Reform des Statuts zu beginnen.

Im Gegensatz zur Ansicht einiger Nationalpolitiker, dass mit den Abkommen von 1992 die Entwicklung des Autonomienstaats zu ihrem Abschluss gekommen war, hatte man in Aragón den Eindruck, dass der Autonomienstaat noch lange nicht als abgeschlossen angesehen werden konnte. Man könnte fast sagen, dass die Reform von 1994 als kräftiger Anstoß zur Aktualisierung der Forderung nach Selbstregierung der aragonischen Bürger galt – was sich an den beiden Volkskundgebungen im Rahmen des 23. April (Tag Aragóns) eindeutig zeigte. Somit nahm Aragón im gleichen Jahr der Statutenreform, und nur zwei Jahre nach dem Abkommen von 1992, einen Prozess auf, der in einer

zweiten und relevanteren Reform mit dem im Paragraph 143 der Verfassung vorgesehenen Vorgehensweise verabschiedeten Statuten endete.

Das aragonische Parlament setzte am 20. April 1994 den Reformvorschlag des Statuts, der von allen Gruppen der Kammer eingereicht wurde, auf die Tagesordnung. Dieser Vorschlag wurde von der Plenarversammlung des Parlaments am 30. Juni 1994 verabschiedet und sofort an das Abgeordnetenhaus in Madrid weitergeleitet. Der eingereichte Text bedeutete in der Praxis die virtuelle Gleichsetzung der aragonischen Autonomie mit der der sogenannten historischen Regionen. Er nahm die Bezeichnung für Aragón als historische Nationalität auf, schaffte die besagten Einschränkungen der institutionellen Organisation der autonomen Region ab, legte eine einzigartige Finanzierungsregelung für die autonome Region fest und setzte seine Zuständigkeiten, inkl. Gesundheitswesen, mit denen der besagten autonomen Regionen gleich.

Wie zu erwarten, war der Weg des neuen Status nicht einfach, da es einen radikalen Bruch mit dem vor wenigen Monaten festgelegten Modell darstellte. Dennoch respektierte die Verhandlung in den beiden Kammern des spanischen Parlaments die grundlegenden Bedingungen des eingereichten Wortlauts und verabschiedeten den Text, der schließlich am 30. Dezember 1996 als Organgesetz 5/1996 veröffentlicht wurde. Auf diese Art und trotz einiger Differenzen, entstand am Ende der Verhandlungen ein Statut, in dem die Unterschiede zwischen Aragón und den historischen Regionen deutlich reduziert waren. Noch wichtiger war, dass Aragón mit dem neuen Wortlaut einen signifikanten Kompetenzrahmen erhielt, der über die Verwaltung von Bereichen wie das Gesundheits- und Erziehungswesen sowie die sozialen Dienste den ersten Bezugspunkt der öffentlichen Macht für die Bürger darstellte. Gleichzeitig wurden fast alle institutionellen Einschränkungen aufgehoben, was die Selbstregierung der Region sichtbar erhöhte.

Bevor ich mich auf eine der weiterhin bestehenden Differenzen beziehe, die in der neuen Etappe des Autonomienstaats deutlich werden sollte, muss ich im Rahmen meiner ursprünglichen Absicht, die Relevanz des aragonischen Parlaments in diesem Prozess hervorheben. Der neue Text war nicht das

Ergebnis einer Regierungsinitiative, sondern einer parlamentarischen Initiative. Und das tatsächlich Bedeutsame daran ist die einstimmige Unterstützung des Textes durch das Parlament. In Aragón übernahm somit das Parlament die Hauptrolle im Reformprozess auch durch die Notwendigkeit, den gesellschaftlichen Bedürfnissen eine politische Antwort zu geben. Aragón ist ein Land des Rechts und der Abkommen und die autonome Entwicklung ein wichtiger Bezugspunkt hinsichtlich der Schaffung der großen Säulen des neuen juristisch-politischen Aufbaus. Dieser Herausforderung entsprach der Gesetzesentwurf, der im Juni 1994 an das Abgeordnetenhaus gesendet wurde.

Abschließend möchte ich im Zusammenhang mit diesem Punkt darauf hinweisen, dass der an das spanische Parlament gesendete Entwurf zwei Zuständigkeiten enthielt, die während der Bearbeitung eingestellt wurden: Ausübung der staatlichen Gesetzgebung im Strafvollzugswesen und Zuständigkeit zur Schaffung einer autonomen Polizei. Außerdem wurde das Ausmaß hinsichtlich der Finanzierung der Autonomen Gemeinschaft eingeschränkt und die Kompetenz des Regierungspräsidenten, die autonome parlamentarische Kammer temporär auflösen zu können, fortgesetzt. Gerade diese Einschränkung, wie auch die Differenzen hinsichtlich der Bearbeitung mit den Statuten des Wegs über den Paragraphen 151 sind im Nachhinein die politisch wichtigsten Differenzen, die heute noch unter den sogenannten Regionen des Paragraphen 143 und 151 bestehen.

#### **4. DIE ENTWICKLUNG DES ARAGONISCHEN AUTONOMIESTATUTS SCHLUSSFOLGERUNGEN DES REFERATS ÜBER SELBSTREGIERUNG DER 5. LEGISLATURPERIODE**

Die aragonische Initiative wurde sofort von der Autonomen Gemeinschaft der Kanarischen Inseln begleitet, die im Nachhinein gleichzeitig mit Aragón eine ähnliche Reform ihres Autonomiestatuts verabschiedete. Die Folge dieses doppelten Prozesses war der Beginn einer allgemeinen Reform der Autonomiestatuten des Paragraphen 143, um eine tatsächliche Gleichsetzung der Zuständigkeiten und Selbstorganisationsfähigkeiten zu erreichen. Die

Ausnahme war die fehlende Verallgemeinerung des Begriffes Nationalität als Bezeichnung der autonomen Regionen.

Ich glaube, dass weder dem Ausmaß des beschriebenen Ablaufs noch der Tatsache, dass die Hauptrolle dieser grundlegenden Reform unseres Staatsmodells zwei Regionen wie Aragón und den Kanaren zukommt, die gebührende Aufmerksamkeit geschenkt wird. Tatsächlich und ungeachtet der offensichtlichen Bedeutung eines Prozesses, der den Entwurf eines Staats von einer Landkarte mit zwei Autonomiekategorien wegführte, um ihn Konzepten zu nähern, die eher dem Föderalismus entsprachen, ist der Rolle der besagten beiden Regionen entscheidend, um den Autonomienstaat und generell das heutige Spanien in seinem vollen Ausmaß zu begreifen.

Dieser Staat beschränkt sich nämlich nicht nur auf Madrid und die sogenannten historischen Regionen. Man kann auch nicht nur zwei Spanien definieren, d.h. ein zentralistisches Spanien, das eher administrativen als politischen Dezentralisierungsmodellen nahe steht, und ein nationalistisches Spanien in ständiger Spannung mit dem in der Verfassung von 1978 vorgesehenen Staatsmodell.

Sondern es gibt auch ein drittes Spanien, oder einen dritten Weg – die Bezeichnung ist unwichtig -, das weder in die eine, noch in die andere Vorgabe passt und als Bezugspunkt und Brücke in Zeiten des Wandels dienen kann. Hier wurden die Regionen Aragón und die Kanaren erwähnt, weil ihre Hauptrolle im Zusammenhang mit den Reformen von 1996 eindeutig ist, aber die Liste könnte erweitert werden. Es handelt sich um Regionen mit einer klar definierten und historischen, geographischen, kulturellen, oder aufgrund des konstanten Willens ihrer Bürger, oder aufgrund aller oder mehrerer dieser Umstände, etablierten Identität. Aber bevor man die mögliche Bedeutung dieser Regionen in Reformzeiten wie jetzt vorhersagt, muss man auf die Entwicklung der Selbstregierung seit der Reform des Statuts von 1996 eingehen.

Diese Reform bedeutete die endgültige Konsolidierung der aragonischen Autonomie. Die Abschaffung der Hindernisse, die der Selbstorganisation von Parlament und Regierung gesetzt waren, ermöglichte die Anpassung der

politischen Strukturen an die Bedürfnisse einer Autonomie, die signifikant gewachsen waren. Somit entschied man sich schon 1997 für eine Reform der Kammerregelung und der Förderung eines professionellen Status der Abgeordneten, die dies wünschten. Andererseits besaß der Präsident der Autonomen Gemeinschaft die Freiheit, die Organisation seiner Regierung in eine beliebige Struktur zu gliedern. Rechnet man die Bedeutung der Zuständigkeiten - zu denen fast alle Dienstleistungen gehörten - der autonomen Region hinzu, wird die definitive Konsolidierung des politischen Autonomieausmaßes deutlich.

Die spürbarste Darstellung dieser Dimension liegt in dem weit reichenden und bedeutenden rechtlichen Bestimmungen, die vom aragonischen Parlament verabschiedet wurden und auf deren Grundlage viele Bereiche in Aragón Sonderregelungen genießen. Dazu gehören die Naturschutzgebiete, wie auch eine nachhaltige Umweltgesetzgebung, Schutz und Förderung des Kulturguts, rechtliche Regelung des Fremdenverkehrs, Ordnung des aragonischen Gesundheitswesens, Kommunalverwaltung mit besonderem Hinweis auf die Möglichkeit des aragonischen Gesetzgebers zur Dezentralisierung von Verwaltungsaufgaben; Raumordnung und Bodenverwaltung; Verbraucher- und Anwenderschutz, usw. Neben diesen Zuständigkeiten, die traditionell zum sogenannten öffentlichen Recht gehören, muss speziell auf die Entwicklung einer dieser Region eigenen Zuständigkeit hingewiesen werden, die sich auf ihr Foralrecht bezieht. Sukzessive Regelungen im Erbfolgerecht und Eherecht wurden im Rahmen einer Planung verabschiedet, die eine grundlegende Erneuerung des traditionellen aragonischen bürgerlichen Rechts suchte.

Die aragonische Gesetzgebung umfasst einen großzügigen Rahmen, in den die Mehrheit der Zuständigkeiten fallen, die der Region entweder exklusiv oder als Auslegung der spanischen Verfassung zukommen. Der aragonische Gesetzgeber hat die Rechtsordnung erneuert, indem er sie an die spezifischen Eigenschaften des Territoriums und der Bedarfe seiner Einwohner angepasst hat und heutzutage ist die Autonomie nicht nur in Leistungen sichtbar, die von autonomen Beamten oder Angestellten erbracht werden, sondern auch in einem Regelwerk, das in vielen Lebensbereichen spürbar ist.

Der Aljafería Palast war Zeuge der Verabschiedung aller dieser Gesetze. Simultan mit der Bildung der aragonischen Autonomie wurden dem alten Palast Nutzen und Einrichtungen hinzugefügt, um ihn an die gewachsenen parlamentarischen Bedürfnisse anzupassen. Gleichzeitig wurden seine prachtvollen historischen Räumlichkeiten restauriert, um die erfolgreiche historische Kontinuität darzustellen. Die Fähigkeit der Autonomie, Vergangenheit und Gegenwart zu vereinen, um sich auf dieser Grundlage auf die Zukunft vorzubereiten, besitzt ein bezeichnendes Ebenbild in der Anpassung des ehemaligen Königspalasts der aragonischen Könige an die modernen parlamentarischen Aufgaben. Wir als Zeugen und Hauptdarsteller dieses langsamen und komplexen Ablaufs der historischen Restaurierung können dessen symbolträchtiges Vermögen bestätigen.

Während jedoch der Palast und heute auch die parlamentarischen Strukturen immer mehr verlangen, geht es der Autonomie genauso. Obwohl die Reform von 1996 einstimmig als sehr signifikanter Fortschritt angesehen wurde, befriedigte sie dennoch nicht alle Bedarfe nach mehr Autonomie der politischen Einrichtungen. Die vom spanischen Parlament eingeführten Änderungen an den besagten Zuständigkeiten oder am Finanzierungssystem der autonomen Region, zusammen mit der Unmöglichkeit, autonome Wahlen getrennt von Kommunalwahlen und den in den anderen zwölf autonomen Regionen abgehaltenen Wahlen zu veranstalten, waren die Argumente, die die Unzufriedenheit eines Teils der politischen Institutionen Aragóns seit Verabschiedung des Statuts grundlegend schürten. Die Vorstellung, dass keine wirksame Gleichsetzung mit den historischen Regionen und noch immer keine vollständige Autonomie erreicht wurden, begann sich zu konsolidieren.

Die anfängliche Unzufriedenheit verlor zwar mit der Zeit an Intensität, aber die Nachfrage nach einer stärkeren Selbstregierung in der politischen Agenda Aragóns blieb lebendig – trotzdem sie lange Zeit in den Hintergrund gedrängt wurde. Dieses Bewusstsein war zusammen mit der Debatte, die in Spanien im Zusammenhang mit der Gedenkfeier des 25-jährigen Bestehens der Verfassung, entstand, der Grund dafür, dass im Oktober 2002 im aragonischen Parlament ein Untersuchungsausschuss zur Selbstregierung geschaffen wurde.

Im Gegensatz zu den anderen Reformprozessen der Entwicklung der aragonischen Autonomie konzentrierte sich dieses Ausschusses nicht so sehr auf eine Änderung des Autonomiestatuts, sondern eher auf die Möglichkeit, eine höhere Selbstregierung entweder durch eine Verfassungsreform oder durch eine Vertiefung des gültigen Autonomienstaatsmodells zu erreichen. Die Debatte konzentrierte sich hauptsächlich auf die Beteiligung der autonomen Regionen an der staatlichen Entscheidungsfindung und die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Autonomen Gemeinschaften. Dazu kamen die Suche nach einem eigenen Finanzierungsmodell, das die aragonischen Besonderheiten berücksichtigte, wie auch die Suche nach einer neuen Dimensionierung des Gesetzgebungsprozess oder die Institutionalisierung der Abläufe, die der Autonomen Gemeinschaft erlauben, sich an den Entscheidungen der Europäischen Union, die ihre Zuständigkeiten betreffen, zu beteiligen.

Die Referatsschlussfolgerungen waren sehr signifikant. Das Wichtigste daran war, dass sie von den Ja-Stimmen der fünf parlamentarischen Gruppen des aragonischen Parlaments, d.h., der Fraktion der Volkspartei (PP), der sozialistischen Partei (PSOE), der aragonischen Partei (PAR), der Chunta Aragonesista und der Vereinten Linken (IU) angenommen wurden. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass außer in Aragón nur in Katalonien und im Baskenland ein Referat mit dem besagten Zweck geschaffen wurde. Auch hier muss ich erneut darauf bestehen, dass die Hauptrolle eines relevanten Meilensteins in der Entwicklung der aragonischen Autonomie in diesem Fall seinem Parlament zufiel. Außerdem muss natürlich darauf hingewiesen werden, dass die einzige Möglichkeit, die notwendigen diesbezüglichen politischen Abkommen zu erreichen, notwendigerweise dieser parlamentarischen Einrichtung die Hauptrolle belassen.

## **5. ARAGÓN UND DER REFORMPROZESS DES AUTONOMIENSTAATS DAS NEUE AUTONOMIESTATUT VOM 25. APRIL 2007**

Die Debatte über das Modell der institutionellen Organisation und die beschriebenen Vorläufer sind selbsterklärend für die Tatsache, dass Aragón eine der ersten Autonomen Gemeinschaften bei der Reformierung des

Autonomiestatuts war. Der grundlegende Meilenstein der 6. Legislaturperiode war demnach die Verabschiedung des neuen Autonomiestatuts, das am 25. April 2007 in Kraft trat und den Text von 1982 ersetzte.

In diesem Zusammenhang ist es interessant, zunächst die Vorgehensweise hervorzuheben. Die Verabschiedung des Autonomiestatuts ist das Endergebnis eines langwierigen Verfahrenswegs, der in der Plenarsitzung des 6. Mai 2004 begann. Dort wurde ein Sonderuntersuchungsausschuss mit dem Ziel gegründet, „die einstimmig im Sonderuntersuchungsausschuss über Vertiefung und Entwicklung der aragonischen Selbstregierung in der letzten Legislaturperiode verabschiedeten Schlussfolgerungen zu konkretisieren und bei Bedarf ein neues Autonomiestatut auszuarbeiten“.

Aus verschiedenen Gründen verlangsamten sich die Tätigkeiten des anhand des o. a. Abkommens gegründeten Ausschusses im Laufe des Jahres 2005. Anfang 2006 erfuhr die Reform einen grundlegenden politischen Impuls und am 10. Mai wurde das Paragraphenwerk des Autonomiestatuts im Register des Parlaments eingereicht. Die Bearbeitung des Gesetzesentwurfs verlief außerordentlich schnell. Er wurde am 17. Mai in die Tagesordnung aufgenommen und von der Plenarversammlung am 21. Juni verabschiedet. Danach wurde er sofort für seine endgültige Bearbeitung an das Abgeordnetenhaus weitergeleitet. Im aragonischen Parlament wurde der Reformentwurf von der parlamentarischen Gruppe der Sozialisten, der Volkspartei, der aragonischen Regionalpartei und der Vereinten Linken angenommen, während Chunta Aragonesista sich enthielt. Für den vom Sonderausschuss erarbeiteten Text wurden 357 Änderungen von den einzelnen parlamentarischen Gruppen eingereicht, der Text, der in der Plenarsitzung vorgestellt wurde, enthielt nur 39 Änderungen – was den hohen Konsens bei der Bearbeitung zeigt.

Neben der Ausarbeitung durch ein Sonderreferat, entstand eine weitere bemerkenswerte Besonderheit im Verfahrensprozess des spanischen Abgeordnetenhauses. Der Verfahrensweg der Statutenreform ist in den Paragraphen 136 bis 145 des Abgeordnetenhauses, die vom Präsidentenbeschluss vom 16. März 1993 entwickelt wurde, festgelegt. Der

Gesetzgeber entscheidet in diesen Paragraphen zwischen Regelung und Beschluss grundlegend zwei Vorgehensweisen – und zwar ob ein Statut nach dem Paragraphen 151 oder 143 der Verfassung verabschiedet wurde.

Der grundlegende Unterschied zwischen beiden Vorgehensweisen besteht darin, dass das autonome Parlament im Fall der Statuten des Paragraphen 151 ein Referat ernennen muss, das mit dem im spanischen Abgeordnetenhaus ernannten Referat die eingereichten Änderungen zu verhandeln.

Diese Verhandlung findet im Fall der Statuten nach Paragraph 143 nicht statt. In diesem Fall beschränken sich die Möglichkeiten des entsprechenden Parlaments auf die Verteidigung des Vorschlags gegenüber der Plenarversammlung in der Eröffnungssitzung und auf die Möglichkeit, den Text zurückzuziehen. Die grundlegende Änderung der Vorgehensweise bestand in diesem Fall nun darin, dass es dem aragonischen Parlament, wie vorher auch dem Balearen-Parlament, gestattet wurde, ein Referat zu ernennen, um die entsprechenden Änderungen zu verhandeln.

Deshalb muss, vom Standpunkt des aragonischen Parlaments aus, zunächst auf die Parlamentarisierung der Ausarbeitung des neuen Autonomiestatuts hingewiesen werden. Dieser Umstand zeigt sich deutlich innerhalb und außerhalb der Kammer. Während die rein parlamentarische Eigenschaft des Verfahrensgangs des Autonomiestatuts aus internen und konjunkturellen Standpunkten beurteilt werden kann, stellt die Verlagerung der Tätigkeit des aragonischen Parlaments auf den Verfahrensweg des spanischen Abgeordnetenhauses eine grundlegend verschiedene Dimension dar. Es handelt sich um eine echte verfassungsrechtliche Änderung, bei der der Verfahrensweg, der für die Reform und Verabschiedung eines Statuts des sogenannten 143er Wegs vorgesehen war, geändert wurde. Diese Änderung ist beachtlich. Auf politischer, aber auch auf rechtlicher Ebene, ist die bilaterale Verhandlung im Abgeordnetenhaus keine Bagatelle. Möglicherweise handelt es sich dabei um eine der relevantesten Eigenheiten im Zusammenhang mit dem neuen Statut.

Während bei der Abstimmung im aragonischen Parlament das Projekt des Statuts mit den Stimmen der parlamentarischen Gruppe der Sozialisten, der Volkspartei, der aragonischen Partei und der Vereinten Linken und mit Enthaltung von Chunta Aragonesista angenommen wurde, stimmte die letztgenannte politische Gruppe im spanischen Abgeordnetenhaus dagegen. Dennoch wurde das Statut von einer enormen Stimmenmehrheit beider Kammern in Madrid und einem bedeutenden Konsens innerhalb der aragonischen Kräfte verabschiedet.

Eine kurze Beschreibung des Inhalts des Statuts zeigt die Wichtigkeit seiner Neuheiten. Schon allein die Anzahl der Paragraphen des Autonomiestatuts zeigt die Bemühungen des aragonischen Gesetzgebers, einen formell deutlich unterschiedlichen Text zu 1983 zu schaffen.

Während der Text von 1983 nach den Reformen von 1994 und 1996 61 Paragraphen und 17 Verordnungen enthielt, setzt sich das aktuelle Statut aus 115 Paragraphen, 6 Zusatz-, 5 Übergangs- und einer Abschlussverordnung zusammen, d.h., die Anzahl der Paragraphen hat sich fast verdoppelt.

Der materielle Fortschritt des Statuts zeigt sich jedoch besser im Vergleich der Zahl und Bezeichnungen seiner Titel. Während der alte Text aus einem Vorläufigen und 5 Titeln bestand, enthält das neue Statut einen Vorläufigen und 9 Titel. Von diesen stimmen, abgesehen vom besagten vorläufigen Titel, die Titel der institutionellen Organisation, Zuständigkeiten, öffentliche Verwaltung, Wirtschaft und Finanzen und Statutenreform überein. Neu sind die Titel hinsichtlich Leitrechte und -prinzipien, Justiz, Gebietsorganisation und lokale Regierung, sowie institutionelle Zusammenarbeit und externe Tätigkeiten. Eigenartigerweise sind es zwei Titel mehr als im Autonomiestatut Kataloniens: Leitrechte, -pflichten und -prinzipien; Einrichtungen; richterliche Gewalt in Katalonien; Zuständigkeiten; institutionelle Beziehungen der Autonomieregierung; Finanzierung und Statutenreform.

Das aragonische Parlament hat durch den Reformprozess wieder eine juristisch-politische Antwort auf die Besorgnisse seiner Bürger gegeben, indem es in seinem Parlamentssitz eine gehaltvolle und komplexe Debatte zentralisiert

hat. In diesem Fall bietet die bestehende Selbstregierung der Autonomen Gemeinschaft Zeit für Initiativen und einer eingehenden Untersuchung aller Vorschläge für ein globales Staatsmodell, wie auch der konkreten Stellung der Selbstregierung hinsichtlich unserer Verfassung.

Aber abgesehen vom „aragonischen“ Wert der Arbeit der parlamentarischen Organe muss die Sonderstellung Aragóns im Spanien der autonomen Regionen, und vor allem die Rolle, die Aragón heute spielen kann, hervorgehoben werden.

Die Besonderheiten der aragonischen Entwicklung sind nicht wenige. Man könnte hier mehrere anführen, aber ich möchte mich auf zwei besonders relevante Sachverhalte konzentrieren. Einerseits, das komplexe Parteiensystem, das aus fünf politischen Parteien besteht, von den zwei nationalistische Parteien sind. Durch das Bestehen dieser Parteien hebt sich Aragón unter der Gesamtheit jener autonomen Regionen mit relevanten und nicht nationalen politischen Kräften hervor. Andererseits ist insbesondere die führende Rolle bei der zweiten Reform der Autonomiestatuten des Paragraphen 143 zu betonen. Diese Führungsrolle war nur durch die Unterstützung der Forderung nach Selbstregierung durch die Bevölkerung, die sich wiederholt auf den Straßen der autonomen Region äußerte, möglich.

Zusätzlich müsste man den breiten Konsens oder die beinahe Einstimmigkeit anführen, mit denen die verschiedenen Initiativen im Zusammenhang mit der Selbstregierung, sowie des neuen Autonomiestatuts, verabschiedet wurden. Weder die politischen Schwierigkeiten am Ende einer Legislaturperiode, noch die Distanz, die die sehr unterschiedlichen Kräfte im parlamentarischen Rahmen trennt, waren ein Hindernis dabei, der aragonischen Gesellschaft die Grundlagen des zukünftigen Selbstregierungsmodells vorzustellen.

Auf der Grundlage dieser Betrachtungen ist es meiner Ansicht nach notwendig, das Beispiel der aragonischen Autonomie im heutigen Reformkontext des spanischen Staates hervorzuheben. Konsens der verschiedenen Einrichtungen; Respekt der wesentlichen, im Verfassungstext von 1978 dargestellten Prinzipien; Bestätigung der Autonomie als bestes Verwaltungs- und

Beteiligungsmodell; Beachtung der Solidaritäts- und Zusammenarbeitsprinzipien als Pfeiler der Beziehung zwischen Staat und autonomen Regionen und der Regionen unter sich – könnten unter anderem als einige der Leitideen des aragonischen Autonomie Prozesses angeführt und leicht extrapoliert werden.

Auf der Grundlage des geschichtlichen Rückhalts und vor allem des eindeutigen Rückhalts, den die Bürger einem Projekt - das in der Einheit und Solidarität der spanischen Nation und der aragonischen Autonomie als Nationalität doppelt verankert ist - geschenkt haben, ist die autonome Region darum bemüht, dass die Neufassung des Statuts den gegenwärtigen und zukünftigen Ansprüchen entgegenkommt und als wirksames Werkzeug zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Aragonier dient.

Außerdem wird die Entwicklung des neuen Statuts zur Festigung der Stellung des Parlaments als politisches Organ beitragen. Diese Stellung soll mit seiner Fähigkeit und Überzeugung einhergehen, Hauptdarsteller der politischen Debatte und erster politischer Ansprechpartner für die Bürger zu sein. Diese Fähigkeit und Überzeugung müssen sich jedoch von bestimmten klassischen Prämissen, einer Art Routine, die seit je die klassischsten Parlamente überdeckt, distanzieren. Sobald neue Wege erforscht werden, kann man in einem Parlament - und insbesondere in einem autonomen Parlament - herausragende Fähigkeiten entdecken, die es zum zentralen Agenten des politischen Lebens prädestinieren. In diesem Sinn kann das neue Autonomiestatut ein wichtiger Katalysator des parlamentarischen Lebens sein.