

# Die Verfassung der Spanischen Republik\*) \*\*)

Luis Jiménez de Asúa, ord. Professor in der juristischen Fakultät Madrid;  
Präsident des parlamentarischen Verfassungsausschusses und der Ständigen  
beratenden Kommission für Gesetzgebung

## Inhalt

Erster Teil: Das geschichtliche Werden der Verfassung

I. Der Vorentwurf der Ständigen beratenden Kommission für Gesetzgebung. 1. Der Unterausschuß zur Ausarbeitung des Vorentwurfs. 2. Die Richtlinien des Vorentwurfs. 3. Die Zusatzanträge. — II. Der Entwurf des parlamentarischen Verfassungsausschusses. 1. Die Bestellung des Ausschusses. 2. Die Arbeiten des Ausschusses. 3. Die Grundzüge des den Cortes eingereichten Gutachtens. — III. Die Verfassung von 1931. 1. Die Parlamentsverhandlungen über die Gesamtvorlage. 2. Die Diskussion der einzelnen Artikel.

Zweiter Teil: Darstellung der Verfassungsbestimmungen

I. Umfang und Inhalt von Verfassungen. 1. Die Zahl der Artikel. 2. Erweiterung des dogmatischen Teils. 3. Was gehört in eine Verfassung und was nicht? — II. Darstellung des Inhalts der spanischen Verfassung. 1. Allgemeine Grundsätze (Einleitungstitel). 2. Der integrale Staat (Titel I). 3. Staatsangehörigkeit (Titel II). 4. Dogmatischer oder substantieller Teil (Titel III). 5. Die Cortes (Titel IV). 6. Präsidentschaft und Regierung der Republik (Titel V und VI). 7. Die Rechtspflege (Titel VII). 8. Das öffentliche Finanzwesen (Titel VIII). 9. Schutz und Reform der Verfassung (Titel IX). — III. Die Richtung der Verfassung.

## Erster Teil

### Das geschichtliche Werden der Verfassung

In möglichst gedrängter Form will ich zunächst das geschichtliche Werden der spanischen Verfassung schildern und daran anschließend in systematischer Darlegung ihren wesentlichen Inhalt behandeln.

\*) Die vorliegende Darstellung vermittelt einen aufschlußreichen Einblick in den parlamentarischen Werdegang der neuen spanischen Verfassung, ihren Inhalt und die ihre Gestaltung bestimmenden Ideen und Kräfte. Sie hat als Arbeit des Präsidenten des parlamentarischen Verfassungsausschusses und des ständigen Rechtsausschusses einen besonderen dokumentarischen Wert. Die rechtswissenschaftliche Stellungnahme sowohl zum Ganzen, als auch zu Einzelheiten des spanischen Verfassungswerkes, die im Rahmen dieser notwendigerweise kurzen Studie weniger berücksichtigt werden konnten, bleibt vorbehalten. (Der Herausgeber.)

\*\*) Vom Verfasser durchgesehene Übersetzung von Dr. Alfons Adams-Madrid u. Dr. Curt Blass.

Drei Abschnitte hat ihr geschichtliches Werden durchlaufen. Im ersten wird der Vorentwurf der Ständigen Kommission ausgearbeitet, der der erste Ausgangspunkt für unsere Verfassung ist; im zweiten wird der Entwurf von dem Ausschuß, der von den Cortes ernannt wurde, fertiggestellt; die dritte Stufe bilden die Verhandlungen im Parlament und die Abstimmung über die Verfassung am 9. Dezember 1931.

## I. Der Vorentwurf der Ständigen beratenden Kommission für Gesetzgebung

### 1. Der Unterausschuß zur Ausarbeitung des Vorentwurfs

Durch Dekret vom 6. Mai 1931 löste die vorläufige Regierung der Republik den Allgemeinen Ausschuß für Kodifikation auf, der seit dem 10. Mai 1875 bestand; denn sie glaubte, daß dieses altersgraue Gebilde, das ein Instrument der Diktatur gewesen war, »nicht die angestrebte Aufgabe erfüllen könne«. Sie war außerdem überzeugt, daß seine Zusammensetzung, sein Zweck und seine Vergangenheit weder mit den Notwendigkeiten der Gegenwart noch mit der Idee, welche die Wirksamkeit des Rechts beherrscht, in Einklang zu bringen war. Zum Ersatz für dieses veraltete Institut und um modernen Anschauungen zu genügen, schuf man die Ständige beratende Kommission für Gesetzgebung (Comisión Jurídica Asesora), die in Unterkommissionen geteilt wurde, von denen die bedeutendste die Unterkommission für Verfassungsfragen war. An deren Spitze stand Angel Ossorio y Gallardo, gleichzeitig als Präsident der Gesamtkommission.

Außer Ossorio y Gallardo arbeiteten an dem Verfassungsvorentwurf mit: Adolfo González Posada, Javier Elola, Valeriano Casanueva, Manuel Pedroso, Nicolás Alcalá Espinosa, Agustín Viñuales, Antonio Rodríguez Pérez, Alfonso García Valdecasas, Francisco Romero Otazo, Luis Lamana Lizarbe, Antonio de Luna und Juan Lladó Sánchez-Blanco.

Sobald die Mitglieder dieser Unterkommission ernannt waren, nahmen sie ihre Arbeiten auf. Das Ergebnis legten sie der Gesamtkommission vor, die es in zwei langen und mühseligen Sitzungen, die in den beiden letzten Tagen des Juni stattfanden, mit kleinen Abänderungen annahm. An diesen Plenarsitzungen nahmen teil: Angel Ossorio y Gallardo, Adolfo Posada, Javier Elola, Valeriano Casanueva, Manuel Pedroso, Nicolás Alcalá Espinosa, Agustín Viñuales, Alfonso García Valdecasas, Francisco Romero Otazo, José Castan Tobeñas, Jerónimo Gonzáles, José Luis Díaz Pastor, Manuel Pérez Rodríguez, Casto Barahona, Luis Sierra Bermejo, José Manuel Puebla, Felipe Fernández y F. de Quirós,

Luis Fernández Clérigo, Luis Jiménez de Asúa, José Antón Oneca, Niceto Alcalá Zamora y Castillo, José Sanchás Banús, Matilde Huici de San Martín, Julián Abejón, Luis Lamana Lizarbe, Antonio de Luna, Juan Lladó Sánchez-Blanco, José Arturo Rodríguez Muñoz, Félix Alvarez Valdes und José Serrano.

Nach Beendigung der Arbeit wurde der Vorentwurf gedruckt und der Regierung in den ersten Tagen des Juli zugeleitet <sup>1)</sup>.

## 2. Die Richtlinien des Vorentwurfes

In aller Kürze will ich hier, da später bei der Behandlung des parlamentarischen Verfassungsentwurfes eingehender darüber zu handeln sein wird, die hauptsächlichsten Merkmale des Vorentwurfes skizzieren; hierdurch können Vorentwurf und Entwurf besser miteinander verglichen und der Entwicklungsgang ermessen werden.

Der Vorentwurf besteht aus neun Titeln; hier ihre Überschriften: I. Nationaler Aufbau; II. Staatsangehörigkeit; III. Rechte und Pflichten der Spanier; dieser Titel ist in zwei Kapitel eingeteilt: 1. Individuelle und politische Garantien und 2. Familie, Wirtschaft und Kultur; IV. Parlament; V. Präsidentschaft der Republik; VI. die Regierung; VII. die Rechtspflege; VIII. Öffentliches Finanzwesen; IX. Verfassungsschutz und -reform. Dieser Vorentwurf enthält 104 Artikel.

Er beginnt mit der Erklärung, daß Spanien eine demokratische Republik ist. Er gliedert die Nation in Gemeinden, Provinzen und autonome Regionen. Nach einem oft gebrauchten Wort von Ossorio Gallardo hat man nicht ein bundesstaatliches, sondern »bundesstaatsfähiges« System gewählt. Im dogmatischen Teil wurden die hergebrachten Garantien von Gleichheit und Freiheit aufgenommen, die seit 1789 Gegenstand von Erklärungen sind. Die Gleichheit der Geschlechter wird nur »im Prinzip« anerkannt. Im Artikel 8, der in Zusammenhang mit Art. 12 zu setzen ist, wird erklärt, »daß es keine Staatsreligion gibt« und daß die katholische Kirche als Körperschaft öffentlichen Rechtes angesehen wird. Die Freiheit des Gewissens und das Recht auf freies Bekenntnis und freie Ausübung jeder Religion wird anerkannt; aber diese beiden Artikel, die die konfessionelle Frage betreffen, sind mit dem Gedanken an ein späteres Konkordat zwischen Staat und Kirche verfaßt. Im Anschluß an die weitgreifenden Gedanken, die die deutsche Reichsverfassung einführt, stellt der Vorentwurf Vorschriften über die Familie, die Wirtschaft und die Kultur auf; aber trotz seiner neuen Form bleibt der Inhalt veraltet. Für die Familie wird die Ehe als Grundlage erklärt; die Regelung der Rechte der außer-

<sup>1)</sup> Anteproyecto de Constitución de la República española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica Asesora, Madrid, Imp. Rivadeneyra, julio 1931; vgl. auch: Revista general de Legislación y Jurisprudencia, t. 159 (1931), p. 363 ss.

ehelichen Kinder wird besonderen Gesetzen vorbehalten; nur die Erforschung der Vaterschaft ist dabei ein moderner Gedanke. Das Eigentum wird in der Form des Privateigentums anerkannt, obwohl es sozialen Aufgaben untergeordnet wird. Auf dem Gebiete der Kultur wird nicht die Weltlichkeit des Unterrichts erklärt, sondern das Recht des Schülers, Religionsunterricht zu erhalten, obwohl der Lehrer nicht gezwungen werden kann, ihn gegen sein Gewissen zu erteilen.

Die Gliederung der Gewalten verdient in technischer Hinsicht Lob. Für die Gesetzgebung wird das Zweikammersystem angenommen, mit einem berufsständischen Senat und gewählten Senatoren; zu den Wahlkörperschaften gehören auch die Bekenntnisgemeinschaften. Für die Präsidentschaft der Republik gilt das parlamentarische System. Der vom Abgeordnetenhaus und Senat in gemeinsamer Tagung gewählte Präsident kann im Notfall Verordnungen erlassen und das Abgeordnetenhaus auflösen, nicht aber den Senat. Die Rechtspflege ist einheitlich und unabhängig, sie soll eine wirkliche Gewalt darstellen. Das öffentliche Finanzwesen ist nach den Grundsätzen korrekter Geschäftsführung geregelt. Der letzte Titel schafft den Verfassungsgerichtshof. Er kann die Verfassungswidrigkeit von Gesetzen erklären. In einem Schlußartikel wird die Verfassungsreform geregelt, für die die qualifizierte Vierfünftelmehrheit der Abgeordneten, die ihr Amt ausüben, erforderlich ist.

### 3. Die Zusatzanträge

Die verdienstvolle Arbeit der Ständigen beratenden Kommission für Gesetzgebung in der Verfassungsunterkommission erschöpfte sich nicht allein in der Vorlage, über die ich kurz gehandelt habe, sie umfaßte außerdem zahlreiche Anträge, die mit dem Vorentwurf abgedruckt wurden. Da drei von ihnen dem parlamentarischen Verfassungsausschuß als Unterlage gedient haben, will ich hier kurze Angaben über die wichtigsten machen.

Der erste Zusatzantrag richtete sich gegen den ganzen ersten Titel. Er wurde unterzeichnet von Francisco Romero Otazo, Manuel Pedroso, Alfonso García Valdecasas und Antonio de Luna. Dieser Zusatzantrag gab dem genannten Titel vierzehn Artikel, also sechs mehr als die Vorlage. Der in der Präambel ausgedrückte Ausgangspunkt ist »die Feststellung, daß der spanische Staat seine Zuständigkeit über das gesamte augenblickliche Staatsgebiet erstreckt«. Aber diese Kompetenz ist aus in der Sache liegenden Gründen eingeschränkt: Es gibt Gegenstände, über die der spanische Staat keine Gesetze erlassen kann. Eine andere Rechtsordnung, die ihre Zuständigkeit über lebenswichtige Interessen einer besonderen Kultur verlangt, wirkt an der Friedens- und Rechtsaufgabe des Staates mit. Die autonomen Gebiete

haben innerhalb ihrer Grenzen die volle Zuständigkeit über die betreffenden Gegenstände. Sie bilden ein politisches Kernstück (nucleo político) innerhalb des spanischen Staates, (darin beruht die grundsätzliche Verschiedenheit zwischen dem Zusatzantrag und dem Vorentwurf). Man muß hier beachten, daß es nach unserer Konstruktion nicht der spanische Staat ist, der den autonomen Gebieten gewisse Befugnisse überträgt. Die autonomen Gebiete bilden mit den übrigen Regionen die integrierenden Bestandteile des spanischen Staates. — Eine weitere Feststellung fundamentalen Charakters, die unser Zusatzantrag brachte, steht im Schlußsatz des Artikel 5: Das Abgeordnetenhaus kann dem regionalen Statut seine Zustimmung nicht versagen, wenn dieses nach Erledigung in den einzelnen Instanzen, die der Artikel 5 festlegt, nichts enthält, was gegen die Verfassung verstößt. Wenn wir ein Wort gebrauchen wollen, das damals die Zeitungen durchlief, können wir sagen, daß der Zusatzantrag ein »bundesstaatsfähigeres« System forderte, als es der Vorentwurf verfolgte.

Zwei andere Zusatzanträge gingen noch zum ersten Titel ein: der eine von Nicolás Alcalá Espinosa, der andere von Javier Elola. Durch beide Anträge sollte der spanische Staat als Bundesstaat begründet werden.

Von außerordentlicher Wichtigkeit ist der Zusatzantrag zum Titel IV, den folgende Mitglieder unterschrieben: Matilde Huici, Manuel Pedroso, Agustín Viñuales, Javier Elola, Francisco Romero Otazo, José Antón Oneca, José Sanchís Banús, Alfonso García Valdecasas, José Castán, Arturo Rodríguez Muñoz, Valeriano Casanueva und Antonio de la Luna. In ihm wurde die Abschaffung des Senates und das Einkammersystem gefordert. Einen anderen Zusatzantrag zu dem gesamten Titel unterzeichnete Javier Elola, der neben dem Abgeordnetenhaus einen »Bundessenat« forderte.

Gegen den Titel V richtete sich ein Zusatzantrag der von Matilde Huici, Manuel Pedroso, Agustín Viñuales, Javier Elola, Francisco Romero Otazo, José Antón Oneca, José Sanchís Banús, Alfonso García Valdecasas, José Castan, Arturo Rodríguez Muñoz, Valeriano Casanueva und Antonio de Luna eingereicht wurde. Darin wurde eine Stärkung der Amtsgewalt des Präsidenten der Republik gefordert. Er sollte »von einer Versammlung gewählt werden, die aus dem Abgeordnetenhaus und aus je drei Vertretern der Gemeinderäte jeder der gegenwärtigen Provinzen gebildet wird; diese sind acht Tage vor der Präsidentenwahl durch eine Bürgermeisterversammlung, die in der Hauptstadt der Provinzen stattzufinden hat, zu bestimmen«. Einen anderen Zusatzantrag zu einem Teil des Titels V unterschrieb Nicolás Alcalá Espinosa: Der Präsident der Republik soll in indirekter Wahl vom spanischen Volke

gewählt werden; die Vertreter, die ihn ernennen, sollen von den Regionallandtagen und den Körperschaften, die das Recht zur Wahl von Senatoren haben, bestimmt werden.

Eine stattliche Anzahl von Mitgliedern der Ständigen beratenden Kommission für Gesetzgebung, die sich für das Einkammersystem aussprach, forderte die Einführung eines Titels VI bis über Technische Beiräte. Der Zusatzantrag wurde unterschrieben von Matilde Huici, Manuel Pedroso, Viñuales, Javier Elola, Francisco Romero Otazo, José Antón Oneca, José Sanchís Banús, Alfonso García Valdecasas, José Castán, Arturo Rodríguez Muñoz, Valeriano Casanueva und Antonio de Luna.

## II. Der Entwurf des parlamentarischen Verfassungsausschusses

### 1. Die Bestellung des Ausschusses

Das Einberufungsdekret zu den Verfassunggebenden Cortes wies ihnen als wichtigste Aufgabe die Ausarbeitung der Verfassung der spanischen Republik zu. Die Geschäftsordnung der Kammer befaßte sich in bevorzugter Weise mit dem Instanzenzug, den sie zu durchlaufen hatte, und mit den Richtlinien, nach denen sie entworfen werden sollte. Unter den ersten Anordnungen steht die Bestellung eines Verfassungsausschusses, der von den Cortes aus ihren eignen Mitgliedern gewählt wurde.

Sobald die Kammer sich konstituiert hatte, wurde dieser Ausschuß eingesetzt. Er bestand aus 21 Abgeordneten, Vertretern der verschiedenen parlamentarischen Gruppen, nach dem Verhältnis ihrer zahlenmäßigen Stärke. Ich lasse hier die endgültige Liste folgen, so wie sie nach zwei Änderungen, die in den ersten Arbeitstagen vorgenommen werden mußten, bestand:

Luis Jiménez de Asúa, Sozialist; Luis Araquistain, Sozialist; Trifón Gómez San José, Sozialist; Jerónimo Bugada, Sozialist; Enrique de Francisco, Sozialist; Emiliano Iglesias Ambrosio, Radikaler; Ricardo Samper, Radikaler; Clara Campoamor, Radikale; Justo Villanueva, Radikaler; Leopoldo Alas, Radikalsozialist; Juan Botella Asensi, Radikalsozialist; Fernando Valera, Radikalsozialist; Gabriel Alomar Villalonga, Katalanische Minderheit; Antonio Xirau Palau, Katalanische Minderheit; Mariano Ruiz Funes, Republikanische Aktion; Antonio Rodríguez Pérez, Republikanische autonome Partei Galiziens; Bernardino Valle Gracia, Föderalist (für Franchy Roca, der erst von seiner Minderheit bestimmt worden war und der ersetzt werden mußte, weil er zum Generalstaatsanwalt der Republik ernannt worden war); Juan Castrillo Santos, Fortschritts-

partei; Alfonso García Valdecasas, Verein im Dienste der Republik; José María de Leizaola, Baskisch-Navarresische Minderheit (für Horn, der seinen Sitz wegen Krankheit niederlegte) und José María Gil Robles, Agrarpartei.

Sobald der Ausschuß ernannt war, konstituierte er sich und teilte am 29. Juli den Cortes mit, daß er seine Arbeiten aufgenommen habe. Mich bestimmte man einstimmig als Präsidenten, Vizepräsident wurde Franchy; aber da dieser aus dem Ausschuß austrat, wurde Emiliano Iglesias zum Vizepräsidenten ernannt. Sekretäre waren Fernando Valera und Alfonso García Valdecasas.

## 2. Die Arbeiten des parlamentarischen Ausschusses

Am 28. Juli 1931 trat der Ausschuß zum erstenmal zusammen und nachdem der Präsident, der Vizepräsident und die Sekretäre bestimmt worden waren, beriet er über einen wesentlichen Punkt seiner Arbeiten.

Der Vorentwurf der Ständigen beratenden Kommission für Gesetzgebung wurde im Ministerrat nicht einstimmig angenommen. Jedes einzelne Mitglied des Kabinetts war über die einzuschlagende Richtung oder über wesentliche Punkte anderer Ansicht als die Verfasser des Entwurfes und als seine Kollegen. Es war daher notwendig zu erklären, daß es keine Vorlage der Regierung über die Verfassung gäbe und daß es jedem Minister freistehe, als Abgeordneter seine Überzeugungen und Ansichten darzulegen. Darum hatte der parlamentarische Ausschuß nicht über eine bestimmte Vorlage Bericht zu erstatten, er hatte die viel schwierigere und verantwortungsvollere Aufgabe: er mußte einen Verfassungsentwurf ausarbeiten.

In der ersten Sitzung berieten die Ausschußmitglieder darüber, ob es angebracht sei, den Vorentwurf der Ständigen Kommission zur Grundlage zu nehmen, oder ob es vorzuziehen sei, ohne Bindungen einen neuen Vorentwurf auszuarbeiten. Die Angelegenheit ließ in Wahrheit keinen Zweifel zu. Die Ständige Kommission hatte eine in technischer Hinsicht außerordentlich wertvolle Arbeit geleistet und es wäre unvernünftig gewesen, das brauchbare Material, das auf den Blättern des Vorentwurfs angeordnet stand, zu mißachten. Man kam dahin überein, den Vorentwurf der Ständigen Kommission und die entsprechenden Zusatzanträge als Basis anzunehmen. Im Laufe der Arbeiten bevorzugten wir in folgender Weise die Vorlage oder die Zusatzanträge: Der erste Titel wurde im Anschluß an den Zusatzantrag von Romero Otazo, Pedroso, Valdecasas und Luna beraten; Titel II auf Grund des Vorentwurfes unter Berücksichtigung der beiden Zusatzanträge von Pedroso; Titel III stützte sich auf die Vorlage der Ständigen Kommission; Titel IV auf den Zusatzantrag von Matilde

Huici, Pedroso, Viñuales und Genossen über Abschaffung des Senates; für Titel V benutzten wir den Zusatzantrag von Matilde Huici, Pedroso, Viñuales, Elola, Romero Otazo, Antón und Genossen; Titel VI wurde nach dem Vorentwurf ausgearbeitet; Titel VII über die Technischen Beiräte wurde neu aufgenommen, auf Grund des Zusatzantrags der Unterzeichner des Titels V; und die Titel VIII, IX und X entsprachen den Titeln VII, VIII und IX des von der Ständigen Kommission ausgearbeiteten Vorentwurfes.

Trotzdem also für die Ausschußmitglieder im Vorentwurf und den Zusatzanträgen ein sehr beachtliches technisches Material vorlag, mußte es mit stärkerem politisch-demokratischem Gehalt erfüllt werden. So jedenfalls faßten die 5 Sozialisten des Ausschusses die Arbeit auf. In Sitzungen überprüften wir die Artikel, die wir später mit unseren Parlamentskollegen in Angriff zu nehmen hatten, und stellten im Ausschuß als Abänderungsanträge zu dem Vorentwurf der Ständigen Kommission eine fortschrittlichere Fassung zur Diskussion. Das bedeutete für uns sozialistische Vertreter eine aufreibende Arbeit; doch dank gemeinsamer Opferwilligkeit konnte der Ausschuß ordnungsgemäß an Hand ausgearbeiteter Texte verhandeln.

So kam die Verfassung zustande. Aber die Argwöhnischen sollen nicht glauben, daß wir eine sozialistische Verfassung herstellten, weil wir Sozialisten am meisten arbeiteten. Unsere Partei ist zu groß an Zahl und an Befähigungen, um nicht auch Verständnis für andere politische Ansichten aufbringen zu können. Es war unser besonderes Ziel, keinen politischen Kodex rein sozialistischer Prägung zu schaffen. In manchen konkreten Fällen — z. B. bei der Frage der öffentlichen Bekundungen der Religion — vertraten die Sozialisten eine weniger radikale Fassung, als der Ausschuß festsetzte. Wir wollten ein politisches Grundgesetz abfassen, das Spielraum für Sozialisierungsmöglichkeiten offen ließ, das aber nicht ausgesprochen sozialistisch sein sollte.

Der Ausschuß begann seine Arbeiten am 29. Juli 1931. In der ersten Woche trat er unter Beachtung der parlamentarischen Pausen Dienstags, Mittwochs, Donnerstags und Freitags zusammen. Aber da Regierung und Tagespresse auf schnellen Abschluß unserer Arbeiten drängten, mußten wir auf die wöchentlichen Pausen verzichten und vor- und nachmittags arbeiten. Wenn man dabei noch die Vorprüfung, die wir Sozialisten vornahmen, berücksichtigt, so ergibt sich eine völlig erschöpfende Arbeitslast. Auch an den Sonntagen arbeiteten wir, und während meiner Ruheaufenthalte im Escorial wurden die Artikel über »Familie, Wirtschaft und Kultur« fertiggestellt. Die Minister und einige Parlamentarier baten uns stündlich um Beschleunigung unserer Arbeit, und die Tageszeitungen, die falsch darüber unterrichtet waren, wie der Ausschuß arbeitete, erlaubten sich gegen uns Kritik. So wurde

eine gewisse Atmosphäre der Dringlichkeit geschaffen und am 18. August konnten wir den fertigen Entwurf einreichen.

In Wirklichkeit war bereits am 14. August die Diskussion über den Entwurf abgeschlossen und am 15. und 17. August wurde der Entwurf geordnet und ihm die endgültige Fassung gegeben. Damals entstand auch der Einleitungstitel, der aus 7 Artikeln besteht; in ihm finden die allgemeinen Erklärungen ihre Formulierung: Definition des republikanischen spanischen Staates, Gleichheit, Weltlichkeit des Staates, Sprache, Hauptstadt der Republik, Pazifismus und Völkerrecht.

Genau 20 Tage brauchte der Ausschuß zur Ausarbeitung seiner Vorlage. Ich glaube nicht, daß je ein Ausschuß mit größerer Eile seine Aufgabe erledigt hat, wie ich später belegen werde, wenn ich auf diese unnötige Dringlichkeit zurückkomme.

Und das sage ich nicht zu unserem Lobe, sondern zu offener Kritik derer, die uns so zu arbeiten zwangen. Damals bewies die Tagespresse, daß sie nicht zum stetigen Führer der öffentlichen Meinung taugt, daß sie vielmehr die Verwirrung steigert. Ich vertrat den völlig entgegengesetzten Standpunkt und wies die Minister, die uns antrieben, darauf hin, daß je sorgfältiger unsere Arbeit, desto kürzer die Beratung vor der Kammer sein würde. Meine Absicht ging dahin, mit den Vertretern der einzelnen Parteien in Meinungs austausch einzutreten, um so Zusatzanträge zu vermeiden, die zwangsweise nicht zu unterbinden waren, auch nicht durch Beschränkung ihrer Überzahl. Wenn man dem Ausschuß mehr Zeit gelassen hätte, hätte ein mehr ausgearbeiteter und in schärferen Wendungen besser durchgefeilter Entwurf in der Kammer keine so leidenschaftliche und langwierige Verhandlung verursacht. Die wirklichen Verhältnisse haben unsere Ansicht vollauf bestätigt. Mein Vorschlag war, die Fristen umzukehren: einige Monate für ruhige Arbeit im Ausschuß und danach ein Monat auf öffentlichem Kampfplatz in der Kammer. Leider kam ich mit dieser Ansicht nicht durch; die Kammer verwandte drei lange Monate auf parlamentarische Polemik und unfruchtbare Reden.

Die Beschleunigung, mit der der Ausschuß den Entwurf fertigstellte, ist für parlamentarische Ausschüsse in Europa ungewöhnlich.

Der endgültige Entwurf für die Deutsche Verfassung, dessen »geistiger Vater« Hugo Preuß ist, — drei wurden ausgearbeitet — gelangte am 28. Februar 1919 in die erste Lesung. Am 4. März wurde er dem Verfassungsausschuß überwiesen, der am 18. Juni seine Arbeit beendete, also dreieinhalb Monate dazu gebrauchte. In Lettland beauftragte am 1. Juni 1920 ein vorläufiges Gesetz die Nationalversammlung mit der Einbringung einer Verfassung; der mit der Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfes beauftragte Ausschuß reichte am 9. Mai 1921, also nach 11 monatiger Arbeit, den Entwurf ein. In Polen legte die

Regierung am 6. Mai 1920 den Verfassungsentwurf vor und der Ausschuß gab sein Gutachten am 8. Juli ab. Die Ausschußmitglieder brauchten also 2 Monate dazu. In Jugoslawien verwandte der Gutachterausschuß für den Entwurf einer Verfassung etwas mehr als 2 Monate auf diese Arbeiten; er begann mit den Beratungen am 1. Februar und schloß sie am 5. April ab. Über Österreich findet man die einzige einigermaßen konkrete Angabe in dem »Jahrbuch für öffentliches Recht« Bd. XI, 1922; dort heißt es (S. 237), daß der Verfassungsausschuß am 11. Juli 1920 seine Arbeiten aufnahm und daß am 1. Oktober das Plenum der Nationalversammlung den vorgelegten Text ohne wesentliche Änderungen annahm. Drei Monate waren vorübergegangen; überdies erfüllte in diesem Lande ein großer Jurist, Hans Kelsen, die Verfassungsarbeiten mit seinem Geiste.

### 3. Die Grundzüge des den Cortes eingereichten Gutachtens

Nunmehr will ich die Hauptlinien des Entwurfes des Parlamentsausschusses zusammenfassen, wie ich es bei der Erörterung des Vorentwurfes der ständigen beratenden Kommission für Gesetzgebung getan habe, um so leichter die Verschiedenheit zwischen den beiden Urkunden ersichtlich zu machen.

Unser Entwurf<sup>2)</sup> besteht aus 10 Titeln sowie einem Einleitungstitel. Sie sind wie folgt überschrieben: Einleitungstitel: Allgemeine Bestimmungen; Titel I: Nationaler Aufbau; Titel II: Staatsangehörigkeit, Titel III: Grundrechte und Grundpflichten der Spanier. Dieser Titel zerfällt in 2 Kapitel: Kapitel 1: Individuelle und politische Garantien, und Kapitel 2: Familie, Wirtschaft und Kultur; Titel IV: Parlament; Titel V: Präsidentschaft der Republik; Titel VI: Regierung; Titel VII: Technische Beiräte; Titel VIII: Rechtspflege; Titel IX: Öffentliches Finanzwesen; Titel X: Schutz und Reform der Verfassung. Der Entwurf ist in 121 Artikel und eine Übergangsbestimmung eingeteilt.

Unser Gutachten beginnt mit allgemeinen Grundsätzen: Spanien ist eine demokratische Republik mit bürgerlicher Gleichheitsordnung und Weltlichkeit des Staates; das Kastilische ist offizielle Staatssprache, unbeschadet des anerkannten Gebrauchs der regionalen Sprachen; die Hauptstadt des Landes ist Madrid; auf den Krieg wird als Instrument nationaler Politik gemäß den internationalen Rechtsregeln verzichtet.

Bei Festsetzung der nationalen Gliederung geben wir der Autonomie der Regionen weiteren Raum als ihr im Vorentwurf der ständigen

<sup>2)</sup> Abgedruckt in: Revista General de Legislación y Jurisprudencia, t. 159 (1931), p. 483 ss.

beratenden Kommission für Gesetzgebung zugestanden war. Da wir uns der Krisis der Einheits- und der Bundesstaaten bewußt sind, haben wir einen integralen Staat errichtet, der mit der Autonomie der Gemeinden und der regionalen Gebiete vereinbar ist.

Im dogmatischen Teil werden, wie in der Vorlage der ständigen beratenden Kommission für Gesetzgebung, die herkömmlichen Gleichheits- und Freiheitsrechte anerkannt; das weibliche Geschlecht wird grundsätzlich als dem männlichen gleichberechtigt erklärt. Die Todesstrafe wird abgeschafft und die körperlichen Züchtigungen werden verboten (Art. 27). Auf religiösem Gebiete sind wir weit über den Vorentwurf der Juristen hinausgegangen. Die Trennung von Staat und Kirche wird durchgeführt; alle religiösen Bekenntnisgemeinschaften gelten als Vereine, die den allgemeinen Gesetzen des Landes unterstehen. Der Staat darf die Kirchen, die religiösen Vereinigungen und Einrichtungen nicht unterhalten, noch begünstigen, noch wirtschaftlich unterstützen. Die Orden werden aufgelöst und ihre Güter nationalisiert. Gottesdienst darf nur in den Kirchen abgehalten werden. Was die Familie betrifft, so hat der Entwurf im Art. 41 die alte Fassung des Vorentwurfs der ständigen Kommission grundlegend abgeändert: unter staatlichem Schutz lassen wir nicht die Ehe, sondern die Familie stehen; den Grund dafür sehen wir in der Rechtsgleichheit der beiden Geschlechter. Die Ehe ist zu scheiden bei gegenseitiger Abneigung, bei freiwilliger Entschließung der Frau oder auf Antrag des Mannes, in diesem Falle unter Nachweis eines Rechtsgrundes. Außereheliche Kinder sind den ehelichen rechtlich gleichgestellt; die Erforschung der Vaterschaft wird von uns vorgeschrieben. Für das Eigentum haben wir Grundsätze angewandt, die mehr als der Vorentwurf der Sachverständigen den Weg zur Sozialisierung offen lassen. Unser Art. 42 besagt, daß das Eigentum an den auf staatlichem Hoheitsgebiet befindlichen Naturschätzen ursprünglich dem Staate namens der Nation zusteht; das Privateigentum wird für die Gegenwart anerkannt, aber nur unter unmittelbarer Bezugnahme auf die nützliche Tätigkeit, die der Eigentümer ausübt. Der Artikel besagt weiter, daß schrittweise zur Sozialisierung übergegangen wird; er schreibt vor, daß bei Zwangsenteignung an den Eigentümer eine Entschädigung zu zahlen ist, daß aber eine Enteignung durch Parlamentsbeschluß ohne Entschädigung erfolgen kann; er bestimmt schließlich, daß die der Öffentlichkeit dienenden Betriebe und Unternehmungen von nationalem Interesse in möglichst kurz bemessener Frist nationalisiert werden sollen. Auf kulturellem Gebiete wird die Einheitsschule und der weltliche Unterricht eingeführt; die Kirchen können in ihren eigenen Anstalten in ihren entsprechenden religiösen Lehren Unterricht erteilen, sie haben sich aber staatlicher Schulaufsicht zu

unterwerfen. Art. 48 bestimmt, daß das Kastilische in allen Volksschulen des Landes Unterrichtssprache ist; wenn die autonomen Regionen Unterricht in ihren einzelnen Sprachen einrichten, soll der Staat Unterrichtsanstalten aller Stufen mit der amtlichen Sprache der Republik in jenen Gebieten unterhalten.

Bei der Gliederung der Gewalten sind große Neuerungen eingeführt worden. Die gesetzgebende Gewalt ist nach dem Einkammersystem aufgebaut worden. Der Präsident der Republik wird unmittelbar vom Volke gewählt; durch Notverordnungen kann er die Beschlüsse des Parlaments ergänzen; er kann die Kammer nicht auflösen, ohne einen Volksentscheid herbeigeführt zu haben, und wenn dieser gegen ihn ausfällt, ist er abgesetzt; das Parlament seinerseits kann durch Volksabstimmung die Absetzung des Präsidenten beantragen, und, wenn die Entscheidung des Volkes sich gegen den Antrag der Kammer ausspricht, sind die Cortes aufgelöst. Die Technischen Beiräte sind in die Verfassung aufgenommen, — nach meiner Ansicht eine Notwendigkeit beim Einkammersystem, — sie sind autonom und beratende Organe für die verschiedenen Zweige der Verwaltung und die wirtschaftlichen und kulturellen Interessen. Die Rechtspflege wird stark erhalten, aber wir haben die Formulierung »autonom«, die die ständige beratende Kommission für Gesetzgebung vorschlug, nicht aufrechterhalten und uns damit begnügt, die Richter bei Ausübung ihres Amtes als unabhängig zu bezeichnen. Allgemeine Amnestien sind verboten. Mit einigen unwesentlichen Abstrichen ist die Regelung des öffentlichen Finanzwesens so belassen worden, wie der Vorentwurf der ständigen Kommission sie vorschlug. Aber im letzten Artikel dieses Titels sind Anteile, Beteiligungen und Bezüge an und aus den Abgaben und Steuern, die im allgemeinen Plan der staatlichen Einkünfte aufgeführt werden, verboten worden.

Im letzten Titel wird, wie im Vorentwurf, der Gerichtshof für Verfassungsgarantien geschaffen. Diese Bezeichnung paßt besser als die im Vorentwurf gewählte. Aber wir erteilen ihm nicht die Befugnis, Gesetze für verfassungswidrig zu erklären, sondern nur die, dem Präsidenten der Republik die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes anzuzeigen, der seinerseits dem Kongreß das Gesetz zur Revision zuleitet. Nach erfolgter Revision durch den Kongreß kann der Präsident das Gesetz unterzeichnen oder dem Volksentscheid unterwerfen. In der Zwischenzeit bleibt das Gesetz ohne rechtliche Wirkung. Im Schlußartikel (121) werden die Voraussetzungen, die schon der Sachverständigen-Vorentwurf für die Verfassungsänderung vorsah, übernommen, obwohl der Mindestsatz der für die Änderung notwendigen Stimmen auf die  $\frac{3}{4}$  Mehrheit der in Ausübung ihres Amtes begriffenen Abgeordneten ein wenig herabgesetzt wurde. Die Übergangsbestimmung regelt die

Wahl des ersten Präsidenten der Republik, der in geheimer Abstimmung von der augenblicklich bestehenden verfassungsgebenden Nationalversammlung gewählt werden soll.

### III. Die Verfassung von 1931

#### I. Die Parlamentsverhandlungen über die Gesamtvorlage

Am 18. August reichten wir unser Gutachten dem Parlament ein und am 27. August wurde die Debatte über die Gesamtvorlage eröffnet. In Wirklichkeit war diese Periode allgemeiner Polemik nutzlos, es sei denn, daß einige Abgeordnete dadurch zu einer Erleuchtung gelangt wären. Eigentlich ist eine Verfassung als Ganzes nur insoweit verhandelbar, als die Diskussion um das zugrunde gelegte Regierungssystem geht: Republik oder Monarchie. Aber kein Abgeordneter dieser Kammer hätte gewagt, eine Rede für die Wiederaufrichtung der Monarchie zu halten.

Viele, allzuvielen Redner nahmen zu der Gesamtvorlage Stellung. Der Geistliche Molina sprach sich gegen die Verfassung aus, Claudio Sánchez Albornoz dafür; Basilio Alvarez dagegen, Luis de Zulueta dafür, Alvarez Buylla dagegen, Luis de Tapia dafür, Pedro Sainz, der eine günstige Redeordnung ausnutzte, dagegen. Außer der Folge zustimmender und ablehnender Redner, die die Geschäftsordnung der Kammer vorsieht, sprachen, gleichfalls durch die Geschäftsordnung ermächtigt, die Vertreter der Minderheiten. So nahmen das Wort: Guerra del Rio für die Radikalen in zustimmendem Sinne; Gordón Ordás, für die radikalsozialistische Minderheit, dafür; Novoa Santos, für die galizische Gruppe, dafür; Carlos Blanco, für die Fortschrittspartei, im Sinne einer Auswahl; Franchy Roca, im Namen der Föderalisten, gemäßigt dagegen; Fernando de los Rios, für die Sozialisten, dafür; Gómez Rojí, für die Agrarpartei, dagegen; Companys, für die katalanische Linke, dafür; José Ortega y Gasset, für den Verein im Dienste der Republik, dafür; Leizaola, für die baskisch-navarrische Minderheit, dagegen; und Melquiades Alvarez, als Unabhängiger, dagegen.

Wenn wir diese Redeflut näher betrachten, so bleiben nur zwei wirklich große, das Ganze erfassende Reden übrig; die von Fernando de los Rios und die von Ortega y Gasset. Bedeutsam war auch die Rede von Luis de Zulueta, aber sie behandelte nicht die Gesamtvorlage, sondern nur das religiöse Problem. Die Intervention von Melquiades Alvarez war alles eher als glänzend. Er warf uns die Abschaffung des Privateigentums und die Befugnis des Präsidenten der Republik vor, daß er zweimal im Parlamentsjahr die Kammer auflösen könne, wobei er die Auflösung der Kammer mit der Unterbrechung der Sitzungen verwechselte.

Wir Verfasser des Entwurfes gaben das höchste Beispiel weiser Zurückhaltung. Für den Ausschuß sprachen nur Fräulein Campoamor, die auf die Reden von Buylla und Basilio Alvarez antwortete, und Botella Asensi, der am Schluß der allgemeinen Aussprache auf die Reden sämtlicher Redner auf einmal erwiderte.

Das Ergebnis dieser ersten Tage war der Triumph unseres Gutachtens, das durch die Mehrheit der Redner — nach Zahl und Wert geurteilt — in der Kammer unterstützt wurde.

## 2. Die Diskussion der einzelnen Artikel

Nach dem harmlosen Streit der Worte trat man im Verlaufe der Diskussion der einzelnen Artikel in den gefährlicheren Abstimmungskampf ein. Aber vor Eintritt in bestimmte Abschnitte des Wortlautes kam es bei gewissen Titeln zu allgemeiner Aussprache. Bis zum 15. September begann man nicht mit einer Diskussion des Art. 1 der Vorlage. Der Einleitungstitel und der Titel I wurden für eine Gesamtdiskussion verbunden; der Artikel 3, der über die Verweltlichung des Staates handelt, wurde für die Debatte über Artikel 24, der die religiöse Frage regelte, zurückgestellt. Der Titel über die Staatsangehörigkeit verlohnte keine Gesamtdiskussion, und anstatt den Titel III (Rechte und Pflichten der Spanier) insgesamt zu behandeln, stellte man die einzelnen Artikel dieses Titels nach Zusammengehörigkeit und Schwierigkeiten gruppenweise zur Verhandlung.

Zunächst diskutierte man die Gleichheits- und Freiheitsrechte, den Wohnsitz, die Unverletzlichkeit der Korrespondenz, die freie Berufswahl, die Freiheit des Denkens und der Meinungsäußerung, das Petitionsrecht, das Wahlrecht, die Verpflichtung zu persönlichen Dienstleistungen, die Rechte auf Versammlungsfreiheit, Vereinsfreiheit und Zugang zu öffentlichen Ämtern, Beamtenrecht und Aufhebung der verfassungsrechtlichen Garantien. In Sitzungen, die am 6. Oktober begannen, wurde dann das Eigentum und die Arbeit zur Verhandlung gestellt. Daran schloß sich in den Tagen des 8., 9. und 10. Oktober eine Gesamtdebatte über Religion, Familie und Unterricht. Die Einzelberatung über diese Artikel begann am 13. Oktober. Die Abstimmung der Kammer, die den Artikel 24 (jetzt 26) über die religiöse Frage in der von Azaña abgeänderten Formulierung annahm, war die Ursache für die politische Krise und den Rücktritt von Niceto Alcalá-Zamora und Miguel Maura. Am 14. Oktober bildete sich ein neues Kabinett mit Manuel Azaña als Präsidenten, und am folgenden Tage wurden die Beratungen über die Verfassung wieder aufgenommen. Man trat in die Lesung über den Artikel »Familie« ein, zu dem mannigfache und nicht immer zweckdienliche Abänderungsanträge eingebracht wurden. Darnach wurde der Un-

terricht behandelt und nach drei Sitzungen am 22. Oktober die Debatte über die Artikel des Titels III abgeschlossen.

Die Titel IV und V über Parlament und Präsidentschaft der Republik wurden zum Zwecke einer allgemeinen Aussprache miteinander verbunden, die am 23. Oktober durchgeführt wurde. Am folgenden Tage begann die Einzelberatung, wobei in namentlicher Abstimmung der Antrag auf zwei Kammern durchfiel. Es triumphierte also das im Gutachten aufgestellte Einkammersystem. Bei der Debatte am 30. Oktober über die Präsidentenwahl wurden zahlreiche Anträge eingebracht, und die Cortes entschieden sich für ein gemischtes System. Darnach wird das Staatsoberhaupt von den Abgeordneten der Kammer und der gleichen Anzahl von durch das Volk gewählten Wahlmännern ernannt. Titel VI »Regierung« ging schnell und ohne wichtigere Anträge durch. Dagegen wurde der Titel VII über Technische Beiräte, den man glaubte, ohne Gesamtdiskussion behandeln zu können, doch auf Antrag des Parlamentsausschusses, des Urhebers des Gutachtens selbst, ihr unterworfen, und nach verschiedenartigen Anregungen ließ man den Titel fallen. Gleichwohl wurde man einig, in den Titel »Regierung« einen weiteren Artikel aufzunehmen, der im Keime die Möglichkeit von beratenden Körperschaften enthält.

Die Rechtspflege, die im Titel VIII des Entwurfes behandelt ist, war Gegenstand einer langen Generaldebatte. Während des 10., 11. und 12. November hielten die Abgeordneten über diesen interessanten Gegenstand Reden. Nach dieser Diskussion bricht eine Unzahl von Anträgen über die Artikel herein, einige werden auch vom Ausschuß angenommen, aber am 19. November kommt es zur Abstimmung über diesen Gegenstand, wobei die Grundsätze des Entwurfs unverändert belassen werden. Am gleichen Tage beginnt die Generaldebatte über den Titel »Finanzwesen«, der am 25. November fast unverändert, wie der Entwurf es vorsah, und nur unter Hinzufügung eines Artikels über die Tilgungskasse angenommen wird.

Darauf beginnt sofort die Behandlung des Schlußtitels über Schutz und Reform der Verfassung. Eine Generaldiskussion findet hier nicht statt, man tritt sofort in die Lesung der einzelnen Artikel ein. Mit einigen bedeutsamen Abänderungen wird der Artikel über den Gerichtshof für Verfassungsgarantien angenommen. Der Artikel über die Art der Verfassungsreform findet ebenfalls Annahme. Am 27. November und 1. Dezember werden einige Übergang- und Zusatzanträge abgelehnt und damit schließt die Beratung der Artikel des Verfassungsentwurfes.

Am 2. Dezember trat der Ausschuß zusammen, um die angenommenen Anträge in die Verfassung aufzunehmen und ihren Stil zu verbessern. Ohne Pause arbeiteten wir bis zum 4. und an diesem Tage, nach 10 stündiger Sitzung, wurde das Werk endgültig in Druck gegeben.

Am 8. Dezember gab es noch eine Debatte über die Aufnahme des Republikenschutzgesetzes<sup>3)</sup> als Übergangsbestimmung in den Text des politischen Gesetzbuchs, was die Kammer antragsgemäß beschloß. Endlich am 9. Dezember wurde die Verfassung der spanischen Republik mit 368 Zustimmungen und keiner Gegenstimme angenommen. Die Gesamtzahl der Abgeordneten, die in diesen Cortes vereidigt sind, beträgt 466.

Ergebnis, nach Tagen berechnet: Die Arbeiten des Parlamentsausschusses zur Ausarbeitung des Staats-Grundgesetzes dauerten 20 Tage, vom 29. Juli bis zum 18. August. Die Verhandlung in der Kammer brauchte 3 Monate und 12 Tage, vom 27. August bis zum 9. Dezember. Wenn man die drei wöchentlichen Tage Parlamentspause mitrechnet, ist die spanische Verfassung von 1931 im ganzen in 134 Tagen, d. h. in knapp 4 $\frac{1}{2}$  Monaten, ausgearbeitet worden.

Aktiv in die Parlamentsdebatten griffen alle Mitglieder des Ausschusses ein, indem sie auf die Abänderungsanträge und Einwürfe antworteten. Einer der fruchtbarsten Redner war Juan Castrillo. Er nahm das Wort nicht nur im Namen der Ausschußmitglieder, er verteidigte auch seine zahlreichen Zusatzanträge. Castrillo arbeitete einen richtigen Gegenentwurf für die Verfassung aus, der durch seine Einteilung und angepaßte Beziehung auf jeden einzelnen Artikel, wie die Geschäftsordnung es für die parlamentarische Polemik vorsieht, Veranlassung zu seinen ausgiebigen Interventionen in den Cortes wurde. Hervorheben muß ich hier noch die treffenden Erwidern von Botella, Mariano Ruiz Funes — die glorreiche Entdeckung der Kammer, — Clara Campoamor, Trifón Gómez, Araquistain, Alomar, Bugada, Villanueva, Antonio Rodríguez Pérez, Valdecasas ... überhaupt alle. Sie hier namentlich aufzuführen, hieß die Liste der Mitglieder des Ausschusses, des Urhebers des Entwurfes, abschreiben.

Aber etwas will ich noch besonders unterstreichen. Der Verfassungsausschuß war ein Muster an Herzlichkeit, Disziplin und sachlichem Schneid bei seinen Eingriffen. Wenn wir die Reden vervielfacht hätten, würde die Debatte nie ein Ende genommen haben. In den allgemeinen Aussprachen antwortete den vielen Rednern immer nur einer von uns mit ganz knappen Ausführungen. Die Antworten wegen Annahme oder Ablehnung von Abänderungsanträgen waren oft im Telegrammstil gehalten. Während des ganzen Morgens bereiteten wir das Material vor, überprüften Anträge und Vorschläge und waren unter beständiger Selbstverleugnung in jeder Sitzung zur Stelle. Die Differenzen zwischen den Ausschußmitgliedern wurden in Güte beigelegt, und am 9. Dezember konnten wir uns alle in fester Kameradschaft umarmen.

3) vgl. T. 2 dieses Heftes, S. 413 ff.

## Zweiter Teil

### Die Darstellung der Verfassungsbestimmungen

#### I. Umfang und Inhalt von Verfassungen

##### 1. Die Zahl der Artikel

Zunächst muß ich hier darauf hinweisen, daß die Verfassung, was die Zahl ihrer Artikel betrifft, nicht zu lang ist. Denn der Entwurf hatte nur 121 und der endgültig angenommene Verfassungstext hat 125 Artikel. Die deutsche Verfassung enthält an dauernden Bestimmungen 165 und die österreichische 150 Artikel. Man darf hier nicht vergessen, daß unsere Verfassung von Cádiz 384 Artikel hatte. Diese Tatsache erklärt sich daraus, daß es Verfassungen sind, die vom Volke ausgehen, und die Erfahrung lehrt uns, daß oktroyierte Verfassungsurkunden immer kurz, während die Volksverfassungen stets lang sind.

##### 2. Erweiterung des dogmatischen Teils

Ursprünglich ist die Verfassung nach einer Definition von Aristoteles in seiner »Politik«: »die in einem Staate errichtete Ordnung in bezug auf die verschiedenen Behörden und ihre Funktion; sie bestimmt die Souveränität des Staates und das Objekt jeder politischen Vereinigung«.

Erst später tritt der dogmatische Teil hinzu. Er ist, nach Boutmy, das Werk Frankreichs; ist der Besitz Nordamerikas (vor allem Virginien) oder Schwedens in der *Regeringsform* von 1634; sein weiter zurückliegender Ursprung ist die englische »Charta Magna« von 1215.

Vornehmlich von dem Begriff, den die französische Staatslehre von den Menschenrechten hat, die jedem Gesetz vorausgehen und überstaatliches Dasein besitzen, geht der erweiterte Garantiecharakter der Verfassung aus. Aber seit Jellinek und vor allem wegen des Untergangs des Naturrechts verschwindet der überstaatliche Charakter der individuellen Rechte; doch erkennt man wenigstens den gemeinsamen Ursprung dieser Rechte und des Staates an. Zusammenfassend kann man sagen, daß früher das Verfassungsrecht zusätzliches, gewährleistendes Recht war; das substantielle Recht war das Privatrecht. Heute befindet sich das Verfassungsrecht wegen dieser Entwicklung und der Erweiterung des Umkreises dieser Rechte in voller Entfaltung zum substantiellen Recht.

Heute also muß man den »dogmatischen Teil« besser »substantiellen Teil« nennen, denn in diesen Abschnitt sind alle Rechte und programmatischen Forderungen aufzunehmen, die die Völker fordern und ersehnen, und zwar in normativer und wirksamer Form. Sind sie in der Verfassungsurkunde untergebracht, so erlangen sie nicht nur durch

die Laune eines Parlamentes die übliche Gesetzeskraft, sondern die Übergesetzlichkeit einer Verfassung, die durch Unantastbarkeit geschützt ist.

Die Verfassung von Mexiko vom Jahre 1917, die von Rußland von 1918 und die von Deutschland von 1919 — Vorbilder von Verfassungen — nehmen in ihren Wortlaut, jede in eigenem Stil, eine vollständige Theorie der Volksrechte und Volksforderungen auf, die vorher nicht dem reinen Verfassungsbegriff der individualistischen Epoche entsprachen. Im Kampf um die Rechte hat dieser Bereich der politischen Grundgesetze sich erweitert und neue Menschenrechte — oder besser gesagt neue Staatspflichten — kommen für die Familie, für die Wirtschaft, und das soziale Leben auf.

Wenn wir daher die alten politischen Grundgesetze mit den modernen Nachkriegsverfassungen vergleichen, so ist es leicht, in ihren Texten neue Artikel zu finden, die vorher nicht in den grundlegenden Staatsgesetzen aufgeführt waren. Wenn man die berühmte Erklärung der Menschenrechte des Jahres 1789, in ihrem mehr deklamatorischen, als nachdrücklichen Tone, zum Beispiel mit dem Inhalt der deutschen Verfassung vergleicht, so finden wir wesentliche Verschiedenheiten, die uns zu der Anerkennung zwingen, daß das politische Gebiet durch die sozialen Bestrebungen sich erweitert hat und daß das Volk mehr darüber wacht, seine Eroberungen sicherzustellen. Durchaus richtig bemerkt Duguit, daß mit Ausnahme des Rechtes auf Eigentum, das tatsächlich gesichert war, die übrigen Rechte nur durch ihren geheiligten Charakter Schutz fanden; aber in Wirklichkeit waren sie absolut ungeschützt und Gegenstand beständiger Hinopferung unter dem Vorwand ihrer Neuordnung oder des öffentlichen Wohles.

Heute besteht ein Kampf zwischen dem formal logischen, juristischen Verfassungsbegriff und den Wünschen des Volkes. Darum wird jeder, der in Gegenüberstellung den Vorentwurf der Ständigen beratenden Kommission für Gesetzgebung, der uns als Unterlage diente, und unseren eigenen Entwurf liest, erkennen, daß man zwar die technische Anordnung jenes beachtlichen Dokumentes respektierte; aber er wird auch sehen, daß sein Rahmen sich mit demokratischem Gehalte erfüllt hat.

### 3. Was gehört in eine Verfassung und was nicht?

Wenn man diese Frage extrem faßt, so gehören nur diejenigen Bestimmungen notwendigerweise zu einer Verfassung, die die spätere Ausarbeitung von Gesetzen für das Land regeln. Das Übrige kann zur Verfassung gehören oder auch nicht. Das ist ein Analogon zu der Frage, der wir auch im Bereiche des Gesetzes begegnen: welche Materien muß das Gesetz umfassen? Das Problem hat recht verschiedene Lösungen gefunden, je nachdem um welchen Staat es sich handelt; und

auch verschiedene in der gleichen Nation, je nach der Epoche. Es ist bekannt, daß im Mittelalter die Rechtsformen der Luxusbekämpfung im Vordergrund standen; heute dagegen überwiegen die Probleme des Arbeitsrechts. Dazu könnte man anmerken, daß es sich um ein Gebiet handelt, auf das auch die Mode Einfluß hat.

In Wirklichkeit gibt jedes Land denjenigen Fragen verfassungsmäßige Form, die ihm im Augenblick von grundlegender Bedeutung sind und die deswegen aus der Sphäre bloßer Gesetzlichkeit heraustreten, um in die höhere Sphäre einer Übergesetzlichkeit einzugehen, die bestimmte verfassungsrechtliche Entscheidungen aus den Schwankungen der parlamentarischen Willensbildung heraushebt.

In den ausländischen Verfassungen stößt man überall auf Artikel, die in älteren Grundgesetzen ungewöhnlich sind. Man beachte z. B., daß in der Verfassung der Tschechoslowakei die Rechte der religiösen und sprachlichen Minderheiten in den Artikeln 128 ff. anerkannt werden; daß die Verfassung von Finnland gehalten zu sein glaubte, im Artikel 37 zu verlangen, daß der Justizminister tiefgründige Kenntnisse des Rechts haben solle; daß die Verfassung von Griechenland im Artikel 1 proklamiert, daß die orthodoxe Kirche den Primat Roms nicht anerkennt, daß der Text der Heiligen Schriften unabänderlich ist und daß nicht durch die Kirche selbst autorisierte Übersetzungen verboten sind; daß die Verfassung von Rumänien sich in den Artikeln 19 ff. mit den Bodenschätzen beschäftigt, deren Eigentum sie dem Staate zuspricht; daß die Verfassung der Schweiz im Artikel 25 anordnet, daß der Bund Gesetze erlassen muß über Jagd und Fischerei, und zwar hauptsächlich deswegen, um die hohe Jagd zu erhalten und die Nutzvögel für die Land- und Forstwirtschaft zu schützen; und daß im Artikel 25/bis als Beweis für die schweizerische Feinfühligkeit und vielleicht als antisemitische Reminiszenz vorgeschrieben wird, daß die für die Schlachtung bestimmten Tiere vorher betäubt werden müssen; daß in den Niederlanden die Verfassung wasserrechtliche Bestimmungen enthält, die in trockeneren Ländern nicht verstanden werden können; daß die Verfassung Mexikos im Artikel 27 ff. Vorschriften über Petroleum und Kohlenwasserstoffe enthält; daß Rußland in seiner Verfassung vom 10. Juli 1918 gehalten zu sein glaubte, für die Verwirklichung des Versammlungsrechtes dem Volke Lokale mit Mobiliar, Licht und Heizung zur Verfügung zu stellen; daß die Vereinigten Staaten von Nordamerika in dem Artikel 18 der Amendments zur Verfassung das Gesetz über die Prohibition eingeführt haben; daß das politische Grundgesetz Deutschlands im Artikel 150 die Landschaften unter den Schutz des Staates stellt und im Artikel 152 den Wucher verbietet; und daß schließlich Frankreich der Autonomie der Schuldentilgungskasse verfassungsrechtlichen Charakter (durch Gesetz vom 10. August 1926) gewährt, wodurch

die formale Garantie der Übergesetzlichkeit den finanziellen Garantien der genannten Kasse hinzugefügt wird.

Auch in unserer eigenen Verfassungsgeschichte wiederholt sich der Fall. Die Verfassung von Bayonne glaubt verpflichtet zu sein, die Chefs des Kgl. Hauses aufführen zu müssen (Art. 25); sie handelt von den Edelleuten und von den Oberhofmeistern (Art. 26), von den Zuwendungen an die Ritterorden (Art. 142) usw. — Die Verfassung von Cádiz ordnet die Feier eines Tedeums nach bestimmten Wahlen im Art. 58 an, nimmt die Rechte der Abgeordneten im Art. 100 in den Text auf, beschäftigt sich im Art. 199 mit der Erziehung des minderjährigen Königs und hebt sogar die Notwendigkeit des Vergleichs in Zivilsachen hervor (Art. 284). — Die nicht zur Durchführung gekommene Verfassung von 1837 bezeichnet verschiedene Gesetze als ihre integrierenden Bestandteile, unter denen das Wahlgesetz und das Gesetz über die nationale Miliz aufgeführt werden. — Die Verfassung von 1869 regelt die Beförderung der richterlichen Beamten, die nach dem Gutachten des Staatsrats verliehen wird (Art. 97). Und die projektierte Verfassung von 1873 spricht in ihrem Einleitungstitel von dem Recht auf Besserung und Läuterung durch die Strafe und fordert jährlich einen Monat militärischer Übungen, wenn man in die Landwehr übernommen werden will (Artikel 112 bis 114).

Wird jemand nach dem Lesen solcher Texte noch sagen können, daß die Artikel der spanischen Verfassung, die den Krieg als Mittel nationaler Politik verwerfen, die die Auflösung der Gesellschaft Jesu gesetzlich begründen und die übrigen religiösen Orden einem besonderen Gesetz unterwerfen, die die Ehescheidung einführen und die allgemeinen Amnestien verbieten, nicht in die Verfassung gehören? Noch weniger wird man behaupten können, daß die sozialen Gesetze, die in alle Verfassungen übergegangen sind, nicht für ein politisches Grundgesetz geeignet seien. Sie finden sich auch in den monarchischen Verfassungen; und wahrscheinlich deswegen, weil die Monarchien weniger demokratisch-soziale Sicherheit bieten, hat man diese Garantien in die Grundgesetze der Länder mit einem König fest eingebaut. So ist es in Jugoslawien (Art. 43) und in Rumänien.

Hier, im Text unserer Verfassungsurkunde, stehen diese Artikel mit neuem Inhalt, damit ein schwankendes Parlament nicht morgen den Prinzipien und Eroberungen zuwider, die das Volk ersehnt, die Wünsche des Volkes, die ausdrücklich laut geworden sind und die die Verfassungsgebenden Cortes aufgenommen haben, verletzen kann.

Denn die Verfassung ist ein Werk des Volkes und für das Volk da. Dieser demokratische Charakter hat gegenwärtig die Herrschaft, da ja die falsche Lehre vom Vertrag zwischen der Souveränität des Königs und der seiner Untertanen vernichtet ist.

Darum sagt die deutsche Verfassung: »Die Staatsgewalt geht vom Volke aus« (Art. 2), die österreichische: »Das Recht geht vom Volke aus« (Art. 1), die tschechoslowakische: »Alle Gewalt geht vom Volke aus« (Art. 1), die Verfassung von Estland: »Die höchste Gewalt liegt beim Volke« (Art. 2). Statt dessen sagen die Verfassungen von Polen und Griechenland, daß die Gewalt der Nation zusteht oder aus ihr sich ableitet.

Wir sagen nicht allein im Artikel 1, daß die Gewalt aller Organe der Republik »vom Volke ausgeht«, sondern wir vermeiden den umstrittenen Begriff der Nation und betonen, daß die legislative Gewalt beim Volke liegt.

## II. Darstellung des Inhaltes der spanischen Verfassung<sup>4)</sup>

### 1. Allgemeine Grundsätze (Einleitungstitel)

In den Einleitungstitel sind grundlegende Bestimmungen aufgenommen.

Der erste Artikel enthält die Definition der spanischen Republik und besagt, daß »Spanien eine demokratische Republik von Arbeitern jeder Klasse ist, die sich als Freiheits- und Gerechtigkeitsordnung gestaltet. — Die Gewalt aller ihrer Organe geht vom Volke aus. — Die Republik bildet einen integralen Staat, der mit der Autonomie der Gemeinden und der Regionen vereinbar ist«.

Im zweiten Artikel wird die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetze ausgesprochen; im dritten die Weltlichkeit des Staates, indem er ausspricht, daß »der spanische Staat keine offizielle Religion hat«; im 4. Artikel wird das Kastilische zur offiziellen Sprache erklärt, im 5. Madrid als Landeshauptstadt, im 6. die friedliche Gesinnung unseres Landes, wobei man den Satz des Kelloggpaktes aufgenommen hat: »Spanien verzichtet auf den Krieg als Instrument der nationalen Politik«, und im 7. Artikel wird die Geltung der internationalen Rechtsgrundsätze anerkannt, die der spanische Staat achtet und in sein gesetztes Recht einverleibt.

### 2. Der integrale Staat (Titel I)

Es ist von Wichtigkeit, daß wir etwas eingehender den ersten Titel, der vom »nationalen Aufbau« handelt, betrachten. Mit vollem Bewußtsein wollten wir in unserer Verfassung nicht sagen, daß Spanien eine bundesstaatliche Republik sei. Wir haben es deswegen nicht sagen wollen, weil heute sowohl der Unitarismus wie der Föderalismus sich theoretisch und praktisch in offener Krisis befinden. Dafür mag als

<sup>4)</sup> Vgl. den Wortlaut der spanischen Verfassung in deutscher Übersetzung in T. 2 dieses Heftes, S. 382 ff.

Beispiel der Fall Deutschlands dienen, den ich näher erläutern will. Wir sehen in seiner Verfassung von 1919, wie die Befugnisse des Reiches erweitert werden und wie die ehemaligen Staaten die weniger anspruchsvolle Bezeichnung »Länder« erhalten. Der deutsche Bundesstaat bildet sich in einen integralen Staat um. Wir haben außerdem nicht den Terminus bundesstaatlich gebrauchen wollen, weil »zum Bundesstaat zusammenschließen« so viel bedeutet wie »vereinigen«. Jene Länder, die vereinzelt lebten und die später in Gemeinschaftsordnung leben wollten, haben sich zu einem Bundesstaat zusammengeschlossen. Der Fall liegt bei Spanien gerade umgekehrt: Bisher war Spanien ein Einheitsstaat; verschiedene seiner Regionen erstreben jetzt die Autonomie.

Die Antithese Einheitsstaat-Bundesstaat verlangt heute ihre Überwindung in der Synthese vom integralen Staat. Der typische Einheitsstaat befindet sich seit dem Anfang dieses Jahrhunderts in einer Krise des Unvermögens, da seine Unfähigkeit offenkundig wurde, dem ungeheuren Umfange der ihm zugefallenen Aufgaben zu genügen. Nach dem Kriege haben die internen Beschränkungen internationaler Art und die Forderungen der neuen nationalen Gruppen diese Schwierigkeiten vermehrt und haben zur Ausschaltung der genannten Krise durch Verfassung und Gesetzgebung gezwungen; alle neuzeitlichen Staaten, und sogar das Musterbeispiel des Einheitsstaates, Frankreich, (wegen Elsaß-Lothringens,) haben sich in die Notwendigkeit versetzt gesehen, mit dem fundamentalen Prinzip ihrer Verfassung zu brechen.

Der Bundesstaat seinerseits hat seinen Charakter als Übergang zum integralen Staat als dem vollkommenen Staat nicht überwinden können, selbst wenn man ihn mit dem Prinzip vom wechselseitigen Vertrag, das Pi y Margall erläuterte, oder mit dem organischen Prinzip begründet, das weder durch die Theorie noch durch die Praxis in befriedigender Weise festgestellt werden kann. Das Beispiel Brasiliens, wo der Vorgang in umgekehrter Richtung verläuft, bietet deutlich geographische und geschichtliche Aufklärungen, die das Obengesagte nicht widerlegen. Österreich ist kein gleichartiges Beispiel, weil es als Teilstück nicht eines wahren Einheitsstaates, sondern eines wirklichen Bundes der verschiedenen Territorien, die der kaiserlichen Krone untertan und außerdem mit eigenen Organen ausgestattet waren, sich verfassungsmäßig aussonderte; was beim Entstehen der Republik stärker hervortritt. Und hierbei muß man beachten, daß die österreichische Verfassung sich zwar bundesstaatlich nennt (Art. 2), doch weniger bundesstaatlichen Charakter hat als die von uns ausgearbeitete Verfassung; was sich in aller Klarheit zeigt, wenn man die Artikel 14—16 mit den entsprechenden Artikeln der österreichischen Verfassung vergleicht. Durch die Aufteilung der Souveränität — denn diese wird als Kompetenzkompetenz

betrachtet — nimmt der Bundesstaat der Souveränität die Kraft, ihre inneren und äußeren Aufgaben entsprechend zu erfüllen.

Die Überwindung der genannten Antithese durch die Synthese des integralen Staates war der weise Versuch von Preuß, der nicht voll verwirklicht werden konnte, aber der in Deutschland immer mehr auf dem Wege dazu ist, seitdem seine Verfassung angenommen worden ist. Er bestand darin, praktisch die Überreste der Souveränität der Einzelstaaten zu verringern, um sie einerseits durch eine weite politisch-administrative Autonomie zu ersetzen, und andererseits die Verwaltungsdezentralisation der preußischen Provinzen stärker hervorzuheben, bis zu ihrer praktischen Umbildung zu politisch-administrativer Autonomie. Daraus mußte ein integraler einziger Staat entstehen, das Deutsche Reich, und ebensoviele autonome gleichwertige Territorien, wie es alte noch bestehende Staaten, oder deren Nachfolger gab, vermehrt um die preußischen Provinzen. Der Versuch ging nicht vollständig durch, aber er ist bereits vorangekommen, und dies so weit, daß heute mit voller Berechtigung die Frage zu stellen ist, ob Deutschland ein Bundesstaat ist oder nicht. So ist es bei aller Achtung vor dem Deutschen Reiche heute schon gestattet, von der Krisis des Reichs in Verbindung mit der des Einheitsstaates und der Notwendigkeit ihrer Überwindung zu sprechen, und zwar auf dem Wege des integralen Staates, wie ihn Preuß angab, sei es, daß man dabei von einem früheren Einheitsstaat oder von einem Bundesstaat ausgeht.

Unser Ausgangspunkt für den integralen Staat ist die Vorexistenz und der Fortbestand des spanischen Staates, der durch viele Jahrhunderte ein verknöchertes und unnützer Einheitsstaat gewesen ist und jetzt zu einem modernen integralen Staate sich umbildet, ohne dabei aufzuhören, der gleiche und einzige, große spanische Staat zu sein.

Gegenüber dem Einheitsstaate hat in unserem Falle der integrale Staat den Vorzug, daß er ohne ausdrücklich davon zu sprechen, mit verschiedenen Stufen regionaler Autonomie, sobald sie gefordert werden und sich entwickeln, vereinbar ist; gleichzeitig aber auch mit dem Anschluß anderer nationaler Territorien, die für diese Formen der Autarkie nicht vorbereitet sind. Und gegenüber dem Bundesstaat hat er den Vorteil, ohne seine Natur aufzugeben, die Existenz dieser Territorien zu gestatten, die durch enge politisch-administrative Abhängigkeit mit dem Staat verbunden sind, unbeschadet der verschiedenen möglichen Stufen von Verwaltungsdezentralisation. Gleichzeitig können andere Regionen, die Selbstbestimmungsrechte erlangen wollen und dazu befähigt sind, sie mit verschiedenem Grade der Wirksamkeit erhalten, Selbstbestimmungsrechte, die nur Abwandlungen der verschiedenen möglichen regionalen Autonomien darstellen, ohne eine gleichförmige Beziehung zwischen dem Staat und den einzelnen Territorien zu verlangen.

Das bieten wir in unserer Verfassung. Deshalb sieht man den Unitarismus in den Artikeln 15, 16 und 20 deutlich abgewiesen. Der Föderalismus ist durch die Artikel 14 und 18 ausgeschaltet und statt dessen der integrale Staat in den Artikeln 17, 19 und 21 feierlich verkündet.

Nach diesen allgemeinen Betrachtungen wollen wir jetzt sehen, wie die Verfassung die spanische Nation aufbaut. Der Staat wird durch Gemeinden, die zu Provinzen miteinander verbunden sind, und durch die Regionen, die sich in autonomer Ordnung bilden, integriert (Art. 8). Alle Gemeinden sind für die Angelegenheiten ihrer Zuständigkeit autonom (Art. 9) und die Provinzen umfassen die Gemeinden, die sie gegenwärtig bilden, abgesehen von den durch das Gesetz, unter den entsprechenden Bedingungen zugelassenen Abänderungen (Art. 10).

Wenn eine oder verschiedene aneinandergrenzende Provinzen, die gemeinsame historische, kulturelle und wirtschaftliche Merkmale haben, dahin übereinkommen, sich als autonome Region zu gestalten, um so innerhalb des spanischen Staates ein politisch-administratives Kernstück zu bilden, so sollen sie ein Statut vorlegen, für dessen Annahme folgende Bedingungen erforderlich sind: a) das Statut muß eingebracht werden von der Mehrheit der Gemeinderäte oder, wenn es weniger sind, von den Räten der Gemeinden, die  $\frac{2}{3}$  der Wählerschaft umfassen; b) das Statut muß auf dem wahlgesetzlich vorgeschriebenen Wege mit wenigstens  $\frac{2}{3}$  der in die Wahllisten der Region eingetragenen Wähler angenommen und c) von den Cortes gebilligt werden.

Für die Materien, die der Zuständigkeit des Staates und der autonomen Regionen unterstehen, hat man eine Dreiteilung vorgenommen. Im Artikel 14 werden die Gegenstände aufgezählt, für deren Gesetzgebung und direkten Vollzug der Staat die ausschließliche Zuständigkeit hat. Im Artikel 15 werden die Materien, ebenfalls in Gestalt einer Aufzählung, zusammengestellt, in denen der Staat die Gesetzgebung hat und für die der Vollzug bei den autonomen Gebieten liegen kann, nach Maßgabe ihrer politischen Leistungsfähigkeit, über die die Cortes befinden. Und im Artikel 16 weicht man von der Form der Aufzählung ab, um nicht in der Verfassung schon die Materien, die der Kompetenz der Regionen unterstehen sollen, bereits von vornherein festzulegen, und sagt in allgemeiner Formulierung: »In den Angelegenheiten, die nicht durch die beiden vorherigen Artikel geregelt sind, können die ausschließliche Gesetzgebung und der unmittelbare Vollzug der Kompetenz der autonomen Gebiete unterliegen, wie die von der Kammer angenommenen Statuten es bestimmen.«

Artikel 17 setzt fest, daß keine Angelegenheit in verschiedener Form für die Bewohner des Landes und die übrigen Spanier geregelt werden

kann; Artikel 18 besagt, daß die Gegenstände, die nicht nach ausdrücklicher Bestimmung des Statuts der Autonomie der Region vorbehalten sind, der Zuständigkeit des Staates unterliegen.

Der spanische Staat kann durch Gesetz die Grundsätze feststellen, nach denen die gesetzgeberischen Regelungen der autonomen Regionen sich zu richten haben, wenn der Ausgleich zwischen den Lokalinteressen und dem allgemeinen Interesse der Republik es erfordert (Art. 19).

Die Gesetze der Republik werden in den autonomen Regionen durch deren entsprechende Behörden vollzogen, wenn nicht für ihre Anwendung besondere Organe zuständig sind (Art. 20).

Schließlich wird auch, wie in der deutschen Verfassung, bestimmt, daß »das spanische Recht dem der autonomen Regionen vorgeht« und es wird noch hinzugefügt, um die Autonomie wirksamer zu gestalten: »in allem, was nicht deren ausschließlicher Zuständigkeit in ihren entsprechenden Statuten zugewiesen ist« (Art. 21).

### 3. Staatsangehörigkeit (Titel II)

Der Titel II handelt von der Staatsangehörigkeit. Wir verkennen nicht, daß die Mehrheit der modernen Verfassungen die Regelung dieser Fragen einem besonderen Gesetz vorbehält; aber es ist spanische verfassungsrechtliche Tradition, die Frage der Staatsangehörigkeit im Grundgesetz selbst zu regeln, und zwar schon in den ersten Artikeln. Und da wir eine Verfassung Spaniens geschaffen haben, die nicht nur aus dem Französischen oder Deutschen übersetzt ist, wenn man auch nicht den Einfluß leugnen kann, den die Verfassungen von Mexiko und Deutschland auf uns ausgeübt haben, so haben wir der alten spanischen Tradition folgen wollen und in die ersten Artikel dieses Titels Bestimmungen darüber aufgenommen, wer Spanier ist und wann die Staatsangehörigkeit erworben und verloren wird. In dieser Hinsicht sind die beiden letzten Absätze des Artikels 24 für Spanien von außerordentlicher Wichtigkeit.

Ein herzliches Gefühl der Verbundenheit mit den spanischen Gemeinschaften, die auf der anderen Seite des Ozeans leben, ließ uns an das dringliche Bedürfnis denken, die doppelte Staatsangehörigkeit zuzulassen. Diese Staatsangehörigkeit ist auch bei Vorliegen der Gegenseitigkeit für die Untertanen Portugals und für die der hispano-amerikanischen Länder, einschließlich Brasiliens, zugelassen.

Bis jetzt ist der Hispano-Amerikanismus nicht über die schöngeistigen Reden beim Nachtschmaus der großen Verbrüderungsbankette hinausgelangt. Wir wollten ihn auf wahrere und praktischere Wege bringen.

#### 4. Dogmatischer oder substantieller Teil (Titel III)

Wir kommen jetzt zum sogenannten dogmatischen Teil, der in die beiden Kapitel des dritten Titels unserer Verfassung zerfällt. Dieser Teil des politischen Grundgesetzes ist bereits im Hinblick auf dessen inneren Zusammenhang behandelt worden, als ich mich mit dem wesentlichen Inhalte der Verfassung beschäftigte.

Vor allen Dingen müssen wir hier betonen, daß sehr wohl eine Verfassung bestehen kann, ohne daß ein dogmatischer Teil in ihr vorhanden ist. Ein gutes Beispiel dafür bieten die in Frankreich geltenden konstitutionellen Gesetze aus dem Jahre 1875; aber es ist nicht weniger gewiß, daß die überwältigende Mehrheit der Verfassungen diesen dogmatischen Teil haben; und auch in der französischen Republik selbst behaupten die Rechtslehrer, daß die Erklärung der Menschenrechte aus dem Jahre 1789 noch lebendig und in Kraft ist. Eine andere Ausnahme bietet Österreich, in dessen Verfassungsurkunde ebenfalls dieser deklaratorische Teil der Menschenrechte fehlt.

In Wirklichkeit hat der dogmatische Teil in der Verfassung zumindest den gleichen Wert wie der Teil, der sich auf den Aufbau des Staates bezieht, und deswegen pflegt er in fast allen Verfassungen vorangestellt zu werden. Übrigens enthält er nicht nur echte rechtliche Normen, sondern außerdem bloße Aussagen, die Ausdruck bestimmter Überzeugungen sind, programmatischen Charakter haben, die Richtung in die Zukunft weisen, Reformen versprechen usw. Es kann bei Beurteilung der streng technischen Seite der Verfassung darüber gestritten werden, welche Wirksamkeit diese einfachen Kundgebungen haben, die den gewöhnlichen Gesetzgeber nicht zwingen, später die erforderliche ergänzende Rechtsnorm zu erlassen, um das Versprechen zur Durchführung zu bringen, und die bisweilen Probleme aufwerfen, die nur außerordentlich schwer zu lösen sind, wie z. B. das, zu bestimmen, ob eine Vorschrift des bürgerlichen Gesetzbuchs durch ein in die Verfassung aufgenommenes derartiges Versprechen aufgehoben wird.

Aber in Wirklichkeit wird heute keine Verfassung für normal und vollständig gehalten, wenn diese Erklärungen nicht darin erscheinen. Man hat sie im Scherz die Deklamation der Rechte genannt, und in der Tat haben sie häufig einen gekünstelten, feierlichen und fast lyrischen Ton.

Die erste Erklärung findet man in England, denn die »Charta Magna« (1215) enthält Bestimmungen, die man in diesem Sinne interpretieren muß. Noch umfänglicher kann eine Vorausnahme des dogmatischen Teils in der *bill* der Rechte gesehen werden. Aber erst in den nordamerikanischen Kolonien hat sie Heimatrecht erhalten. Der Grund dafür liegt vielleicht im folgenden: Als die in den Ver-

einigten Staaten geltende bundesstaatliche Verfassung ihre Fassung erhielt, stieß ihre Annahme hauptsächlich deshalb auf Widerstand, weil der deklaratorische Teil in ihr fehlte; es war notwendig, die ersten Amendments hinzuzufügen, die den Keim der heutigen individuellen Rechte darstellen.

Der Höhepunkt dieses geschichtlichen Prozesses scheint in der französischen Deklaration vom August 1789 gegeben zu sein. Aber wenn wir heute sorgfältig ihren Text prüfen, sind wir über die geringe Zahl von Rechten erstaunt, die sie positiv anerkennt, und ebenso über deren formalistischen und äußerlichen Inhalt. Kaum gibt es ein anderes Recht von Gehalt als das Recht auf Eigentum, das so großartig von einer Versammlung verkündet wurde, in der die Grundbesitzer und Bourgeois vorherrschten. Es scheint, als ob das revolutionäre Frankreich sich auf der Flucht aus dem halbfeudalen Regime, in dem es gelebt hatte, mit der Forderung nach Freiheiten begnügt und sich mit der Garantierung einer kleinen Insel von Unabhängigkeit für das Individuum gegen das Übermaß an Macht zufrieden gegeben hätte.

Der Einfluß dieser Deklaration war außerordentlich. Kaum gibt es ein Land, das nicht seine eigene Deklaration mit mehr oder weniger Dogmatismus und mehr oder weniger Selbständigkeit besäße. Wir wollen hier in beiden Hinsichten nur an den ehrwürdigen und patriarchalischen Text unserer Verfassung von 1812 erinnern.

Die Entwicklung jedoch fängt an, sich in der Mitte des vergangenen Jahrhunderts bemerkbar zu machen. Die französische Deklaration von 1848 zeigt bereits den Übergang von den einfachen formalistischen, zu den inhaltlichen Bestimmungen; und wenn sie sich auch noch nicht mit aller Klarheit in ihrem Texte konkretisieren, so erscheinen doch schon in gewisser Weise das Recht auf Arbeit und das Recht auf Unterstützung. Es sind, in einem Wort, Formulierungen mit wirtschaftlichem Inhalt, die sich nicht darauf zurückführen lassen, daß sie eine reale oder problematische Teilnahme an der Staatsgewalt verleihen, sondern die die Grundlage für jede menschenwürdige Existenz und für jede durchschnittlich unabhängige Ausübung der politischen Freiheiten darbieten.

Der gegenwärtige Augenblick ist durch eine schärfere Betonung dieser Sorgen charakterisiert, wie es die Grundgesetze von Mexiko (1917), Rußland (1918) und Deutschland (1919), jedes in seiner besonderen Weise, zeigen. Auch andere Tendenzen, die sich vielleicht in folgenden zwei Gedanken zusammenfassen lassen, spielen augenblicklich eine besondere Rolle:

1. Man nimmt heute nicht mehr an, daß die einzigen Rechte, die Schutz und Anerkennung erheischen, die Rechte der individuellen Person sind, sondern daß mit dem gleichen Titel auch die Rechte der

Gemeinschaften schutzbedürftig sind. Darum treten Familie, Gewerkschaft und Verbände aller Art in die Verfassung ein.

2. Auch genügen nicht mehr die einfachen grundsätzlichen Aussagen, die oft im Kampf mit der ausübenden Gewalt und auch mit der Justiz unwirksam waren. Man verlangt mehr, nämlich die wahrhaftige Garantie durch die konkrete und normative Regelung, sowie die Hinzufügung von Rechtsmitteln und eine Rechtsprechung, bei der man die Klage einbringen oder von der man die Erfüllung des Rechts, das von der Behörde verkannt wird, fordern kann. Heute erwartet man, daß die Erklärungen der Menschenrechte nicht mehr bloße *Deklamationen* sind, wie man in Deutschland sagte, als die Verfassung von Weimar diskutiert wurde.

Sorge um die grundlegenden Probleme, Sorge um die Rechte der Gruppen oder Gemeinschaften und Sorge um die Möglichkeit und Garantie der Rechtssphäre der Bürger, das sind heute die Fragen, die in jeder dogmatischen Erklärung vorherrschen.

Das ist es, was wir haben erreichen wollen: Eine Erweiterung und Garantie des Gebietes des alten dogmatischen Teils, der heute nicht mehr bloß so ist und nicht mehr bloß so sein kann, wie er früher war, eine deklamatorische Aufzählung von heiligen und ungeschützten Rechten nach jener schließlich aufgegebenen Lehre von der überstaatlichen Struktur der Menschenrechte, die aus dem für immer untergegangenen Naturrecht stammte. Den Bürgern müssen Garantien gegeben werden, gegen die Übergriffe der vollziehenden und sogar der richterlichen Gewalt.

Diese Garantien finden sich in der spanischen Verfassung.

Jetzt wollen wir den Inhalt der beiden Kapitel, die diesen Titel bilden, näher betrachten:

#### a) Persönliche und politische Garantien (Kapitel 1)

In Erweiterung des Prinzips des Artikels 2 erklärt der Artikel 25, daß Herkunft, Abstammung, Geschlecht, soziale Stellung, Reichtum, politische Ideen und Glaubensbekenntnisse keinerlei Vorrecht begründen können. Der Staat anerkennt keine Auszeichnungen und Titel des Adels«.

Die Artikel 26 und 27 entscheiden die brennende Religionsfrage. Diese war in den Verfassunggebenden Cortes Gegenstand einer leidenschaftlichen Debatte und die Annahme des Artikels 26 wurde Anlaß zum Rücktritt des Ministerpräsidenten, Alcalá Zamora, und des Innenministers Miguel Maura. Ihrer großen Bedeutung wegen sei hier auf den Wortlaut beider Artikel verwiesen (vgl. S. 388/9 des 2. Teiles dieses Heftes).

Die folgenden Artikel dieses Kapitels sind in herkömmlicher Weise den individuellen und politischen Rechten des Menschen gewidmet. Artikel 28 verkündet den Rechtsgrundsatz »*nullum crimen sine lege*« Artikel 29 die Sicherungen gegen Festnahme oder Verhaftung. Der Artikel 30 bringt eine Neuerung, die ich in der Kammer bekämpfte, weil ich sie für die Freiheit des Staates beim Abschluß von Verträgen allgemeinen Charakters als gefährlich ansah. Dieser Artikel verbietet der Republik, internationale Abkommen oder Verträge zu unterzeichnen, »die die Auslieferung von sozialpolitischen Verbrechern zum Gegenstand haben«.

Die Artikel 31 bis 35 begründen das Recht auf Verkehrsfreiheit im spanischen Staatsgebiet und die Unverletzlichkeit der Wohnung und der Korrespondenz, auf freie Meinungsäußerung und Petitionsfreiheit.

Der Artikel 36 gibt allen Spaniern die älter als 23 Jahre sind, ohne Ansehen des Geschlechtes das aktive Wahlrecht. Lang und heftig war die Diskussion über das Frauenstimmrecht, aber zuletzt siegten die Parteigänger, die der Frau das Stimmrecht gaben. Es gibt viele Republikaner, die wegen dieses Beschlusses, der die Wählerschaft verdoppelt und Ungewißheit über die Abstimmung der Frauen mit sich bringt, beunruhigt sind.

Nach Artikel 38 ist jeder zur persönlichen Leistung von bürgerlichen oder militärischen Diensten verpflichtet.

Die Rechte auf Versammlungs-, Vereins- und Gewerkschaftsfreiheit, auf Zulassung zu öffentlichen Ämtern, ohne Ansehen des Geschlechtes, und die Unversetzbarkeit der Beamten werden in den Artikeln 38, 39, 40 und 41 anerkannt.

Der Artikel 42 regelt die Bedingungen, unter denen die Regierung die in den Artikeln 29, 31, 34, 38 und 39 bezeichneten Garantien zeitweilig aufheben kann. Weitere Garantien können nicht aufgehoben werden.

#### b) Familie, Wirtschaft und Kultur (Kapitel II)

Das Kapitel II beginnt mit der Aufstellung normativer Bestimmungen über die Familie im Artikel 43. Im Gegensatz zu dem Wortlaut der deutschen Reichsverfassung wird »unter den besonderen Schutz des Staates« nicht die Ehe, sondern »die Familie« gestellt. Wir glauben, daß den Staat nicht die Verbindung zweier Menschen interessiert, sondern die daraus sich ergebenden Folgen. Wir erklären zwar auch, daß die Ehe auf der Gleichheit der Geschlechter ruht und daß »sie wegen gegenseitiger Abneigung oder auf Antrag eines der Ehegatten, in diesem Falle unter Anführung eines Rechtsgrundes« geschieden werden kann. So bestimmte es die Kammer, in Abänderung des parlamentarischen

Entwurfs der Verfassung, in dem wir unter dem Einfluß eines uruguayischen Gesetzes gesagt hatten, daß die Frau den Antrag auf Ehescheidung ohne Beibringung eines Rechtsgrundes stellen könne. Im 2. Absatz dieses Artikels werden die Verpflichtungen der Eltern gegen ihre Kinder aufgeführt: Sie sollen sie »ernähren, ihnen beistehen, sie erziehen und unterrichten«. Der Staat wacht über die Erfüllung dieser Verpflichtungen, deren Durchführung aushilfsweise ihm obliegt.

Das Thema der sogenannten unehelichen Kinder ist Gegenstand besonderer Sorge im spanischen Grundgesetz. Die Tendenz geht dahin, zwischen den »außerehelichen Kindern« und den »in ihr geborenen« keine Unterscheidung zu machen; zu diesem Zwecke wird erklärt, daß die Eltern »die gleichen Verpflichtungen« bei den einen wie den anderen haben. Der Grundsatz der Erforschung der Vaterschaft wird aufgestellt. Und damit die Gleichheit zwischen den einen wie den anderen Kindern wirksamer sei, wird in dem vorletzten Absatz des Artikels, den wir erläutern, erklärt, daß »weder in das Geburtsregister noch in eine Personalbeschreibung irgendeine Erklärung über die Legitimität oder Illegitimität der Kinder noch über den Personenstand der Eltern aufgenommen werden darf«.

Vom Eigentumsrecht wird in Artikel 44 gehandelt. Obwohl wir Vertreter der sozialistischen Partei im stärksten Maße bei der Ausarbeitung der Verfassung mitgearbeitet haben, haben wir keine sozialistische Verfassung geschaffen. Wir erkennen das Privateigentum an. Aber in der Hoffnung, daß der Sozialismus herrschen wird, geben wir in der Verfassung die Möglichkeiten zur Enteignung ohne Entschädigung an, sobald ein Gesetz es so bestimmt, »das von der absoluten Mehrheit der Cortes angenommen wird«. Ebenfalls sind aufgenommen die Möglichkeiten zur Sozialisierung des Eigentums; zur Nationalisierung »der gemeinwichtigen Betriebe und der das Gemeininteresse berührenden Unternehmungen«. Ferner die Möglichkeit, durch Gesetz den Betrieb und Zusammenschluß von Gewerben und Unternehmungen anzuordnen, »wenn die Rationalisierung der Produktion und die Interessen der Volkswirtschaft es verlangen«.

Artikel 45 schreibt vor, daß »der gesamte künstlerische und geschichtliche Reichtum des Landes, wer auch immer sein Eigentümer sein mag, den kulturellen Schatz der Nation bildet und unter dem Schutze des Staates steht«, der außerdem den Schutz über Orte, die durch ihre Naturschönheit oder durch anerkannte künstlerische und historische Bedeutung bemerkenswert sind, übernimmt. Auch die deutsche Verfassung schützt die Landschaften.

Die Arbeit in ihren verschiedenen Formen ist soziale Pflicht und steht unter dem Schutz der Gesetze. Die Republik sichert jedem Arbeiter die notwendigen Bedingungen einer würdigen Existenz zu (Art. 46)

und schützt in entsprechender Weise die Bauern und die Fischer (Art. 47).

Auf dem Gebiete des Unterrichtes enthält die spanische Verfassung sehr klare Bestimmungen. Der Artikel 48 beginnt mit der Erklärung daß »der Dienst an der Kultur wesentliche Befugnis des Staates ist«, und verkündet das Einheitsschulsystem. Der Volksschulunterricht ist kostenfrei und obligatorisch. Die Lehrfreiheit wird anerkannt und garantiert. Im sozialen Sinne besagt Absatz 4 dieses Artikels, daß »die Republik Gesetze erlassen soll, die allen wirtschaftlich bedürftigen Spaniern Zugang zu allen Stufen des Unterrichts ermöglichen«. Der Unterricht wird von Laien erteilt, macht die Arbeit zum Mittelpunkt seiner methodischen Betätigung und geht von den Idealen menschlicher Solidarität aus. Den Kirchen wird das staatlicher Aufsicht unterliegende Recht zugesprochen, ihre Glaubenssätze in ihren eigenen Anstalten zu lehren.

Die Verleihung von akademischen und beruflichen Titeln steht ausschließlich dem Staate zu und die Verfassung überläßt dem Gesetz über den öffentlichen Unterricht die Ausarbeitung von pädagogischen Lehrplänen, die Bestimmung des schulpflichtigen Alters usw. (Art. 49).

Auch hier standen wir vor dem großen regionalen Problem. Der Artikel 50 sucht diese schwierige Angelegenheit in folgender Weise zu lösen: »Die autonomen Regionen können den Unterricht in ihren Sprachen abhalten, gemäß den Befugnissen, die die Statuten ihnen gewähren. Das Studium der kastilischen Sprache wird zur Pflicht gemacht und diese Sprache dient auch als Unterrichtsmittel in allen Elementar- und höheren Schulen der autonomen Regionen. Der Staat kann in diesen Regionen Unterrichtsanstalten aller Stufen mit der offiziellen Sprache der Republik unterhalten oder schaffen«. Die oberste Schulaufsicht liegt beim Staate.

##### 5. Die Cortes (Titel IV)

Bei der Gestaltung der gesetzgebenden Gewalt stießen wir ebenfalls auf ein außerordentlich verwickeltes und umfangreiches Problem: Einkammer- oder Zweikammersystem.

Man muß zugeben, daß trotz der demokratischen Idee, die durch die neuen Verfassungen geht, nur wenige Staaten — Estland, Finnland und Jugoslawien — das Einkammersystem angenommen haben, wie McBain und Rogers darlegen. Andererseits müssen wir aber festhalten, daß die sogenannten zweiten Kammern, die ehemals die ersten Kammern waren — so werden sie noch heute in den Niederlanden genannt — immer mehr in Verfall geraten und von ihnen nur wenige Spuren und Reste übrig bleiben. Diese Kammern sind heute schon weder erste noch Kammern zweiten Ranges; sie sind nicht mehr als eine Erinnerung an

ehedem, die die Zeit hinwegfegen wird. Die Reform des englischen Oberhauses von 1911 brachte nicht nur das Verbot seiner Einmischung in die Tagespolitik und in Sachen des Finanzwesens, sondern läßt ihm nur noch das Vetorecht in der allgemeinen Gesetzgebung. Und was ist schließlich der deutsche Reichsrat in der Verfassung von 1919, dessen Befugnisse auf gesetzgeberischem Gebiete sehr bestreitbar sind?

Die hohe Stellung, die die Wirtschaftsräte in Deutschland und Frankreich einnehmen, läßt erkennen, daß diese jungen Nebenbuhler darnach streben, die Funktion zu übernehmen, die eine zweite Kammer in unserer Zeit nicht ausfüllen kann.

Die zweiten Kammern wurden nach englischem Vorbilde gebildet, d. h. nach dem Vorbilde des englischen Oberhauses, und man wollte mit ihnen eine tatsächliche Verwirklichung des Prinzips von der Trennung der Gewalten und zu gleicher Zeit eine Vertretung der Stände oder Klassen und vielleicht einen Schutz gegen die möglichen Auswüchse einer radikalen Demokratie erreichen. In gewisser Weise formuliert Benjamin Constant die klassische Theorie: Die Abgeordnetenkammer repräsentiert die stets wechselnde Meinung; die Kammer mit erblichem Sitz dagegen repräsentiert das Bestehende, die Dauer gegenüber der Meinung. Es ist merkwürdig zu sehen, daß nicht nur die Klassiker, wie Esmein, sondern auch die fortschrittlicheren Geister, wie Duguit, das Zweikammersystem in Frankreich verteidigen, indem sie beweisen wollen, daß eine so verallgemeinerte und beständige Institution einer tatsächlichen Notwendigkeit entspricht. Und gerade die Liberalen in Deutschland vertraten den Standpunkt, daß ein Unterhaus, das auf der Zahl und der Quantität beruht und infolgedessen von schwankenden Kriterien und vom Geiste der Mehrheiten beherrscht ist, als Ergänzung einer anderen Kammer bedürfe, die die Qualität und die Dauer darstelle. Aber die Argumente, die man zur Stützung dieser These anführt, sind schwach: die Trennung der Gewalten in völliger Reinheit ist nicht möglich; trotz des Zweikammersystems bleibt das Parlament eine Einheit; der Wille des Volkes tritt nur dann hervor, wenn sich die Vertretung vervollständigt und die Elemente zuläßt, die nicht weniger bedeutend sind, als der rein individuelle Faktor.

Wir lehnen das Zweikammersystem ab, weil es dem demokratischen Ideal widerstreitet, denn dieses Ideal beruht auf der Voraussetzung von der Gleichheit des Volkes als Einheit. Ein unabhängiges Oberhaus, möge es ein politisches Gesicht haben wie es will, bringt diese Einheit in Gefahr; und was noch schlimmer ist, dies geschieht gerade bei der Gesetzgebung, die der Ausdruck der »Volonté Générale« ist und keinen Dualismus duldet. Außerdem führt die Teilung der Kammern Konflikte unter ihnen herbei; das Parlament wird auf diese Weise geschwächt und gefährlichen Einmischungen einer angriffslustigen Exekutivgewalt

ausgesetzt; und schließlich wirkt das Zweikammersystem verzögernd, vereitelt fortschrittliche Gesetze und steht jedem Fortschritt im Wege.

Daraus entsteht die Notwendigkeit, sich für das Einkammersystem zu entscheiden, wenn man die Souveränität der einen Nation und des einen und unteilbaren Volkes bestätigen will. So handelte Frankreich 1791 und 1848 (hier vielleicht der Idee Tocqueville's folgend, daß neben dem vom Volke gewählten Präsidenten der Republik ein anderes Organ bestehen müsse, mit der Fähigkeit, sich vor diesem nicht zu beugen). Dasselbe tat auch Spanien in den Cortes von Cádiz, entgegen der Ansicht Iguanzo's, der hart von Toreno bekämpft wurde.

Wir richten daher nur eine einzige Kammer ein; denn welchen Daseinsgrund hätte der Senat? Entscheidend ist hier schon das von Sieyès angeführte Argument: Wenn beide Kammern Hand in Hand gehen und den Willen des Volkes vertreten, ist eine überflüssig; wenn die andere Kammer sich widersetzt, vertritt sie nicht mehr die »volonté générale«, was doch durch die gesetzgebende Gewalt geschehen soll. Wir können unmöglich den alten Senat aufrecht erhalten; denn wenn wir mit ihm eine Stätte wieder aufleben lassen wollten, wo die Exzellenzen des Alters, der Kultur oder des Reichtums vertreten wären, würden wir einen andersartigen, dem Gleichheitsgedanken widerstrebenden Begriff schaffen, der mit dem demokratischen System unvereinbar ist; und wenn man mit dem Senat die Einrichtung eines berufsständischen Systems beabsichtigen wollte, in dem Kapital und Arbeit sich zueinander gesellen, ohne je einen Ausgleich zu finden, würde der Widerstreit zwischen diesen beiden Elementen nur noch tiefer, stärker und unergründlicher werden.

Die Artikelfolge dieses Titels enthält Vorschriften, die denen aller Verfassungen entsprechen. Es wird erklärt, daß die Gesetzgebungsgewalt bei den Cortes, dem Abgeordnetenhaus (Art. 51) liegt; die Abgeordneten werden in allgemeiner, gleicher, direkter und geheimer Wahl gewählt (Art. 52); wählbar sind alle Bürger der Republik, die älter als 23 Jahre sind, ohne Unterschied der Geschlechter und des Personenstandes; die Dauer des Mandats beträgt 4 Jahre (Art. 53). Ihre parlamentarische Unverletzlichkeit und Immunität wird ausdrücklich erklärt (Art. 55 und 56).

Das Abgeordnetenhaus tritt, ohne daß eine besondere Einberufung notwendig ist, am ersten Werktag des Februar und Oktober eines jeden Jahres zusammen und führt seine Geschäfte mindestens drei Monate in der ersten und zwei Monate in der zweiten Tagung (Art. 58). Um ihren Geschäftsgang zu sichern, wird gesagt, daß »die aufgelösten Cortes ohne weiteres wieder zusammentreten und ihre Machtbefugnis als Staatsgewalt wiedererlangen von dem Augenblick an, in dem der Präsident

nicht seiner Pflicht nachgekommen ist, innerhalb der gesetzten Frist neue Wahlen einzuberufen (Art. 59).

Die Gesetzesinitiative liegt bei der Regierung und dem Abgeordnetenhaus (Art. 60); das Abgeordnetenhaus kann jedoch die Regierung ermächtigen, durch Verordnung Recht für Angelegenheiten zu setzen, die der gesetzgebenden Gewalt vorbehalten sind; diese Ermächtigungen dürfen aber keinen allgemeinen Charakter haben und das Abgeordnetenhaus kann die Einsicht in die derart erlassenen Verordnungen verlangen (Art. 61).

Artikel 62 richtet den sogenannten »Ständigen Ausschuß der Cortes« (Diputación Permanente) ein, der sich aus 21 Mitgliedern des Parlamentes zusammensetzt. Er ist keine Kommission mit legislativen Befugnissen: er ist dafür da, die überwachende Funktion des Abgeordnetenhauses zu verlängern. Einen glorreichen Vorgänger in Spanien treffen wir in der Einrichtung an, die unter dem gleichen Namen von den Cortes zu Cádiz 1812 geschaffen wurde. Dort finden wir ihren Ursprung und heute sind diese Ständigen Ausschüsse in Österreich, Mexiko und der Tschechoslowakei eingesetzt.

Das Abgeordnetenhaus kann gegen die Regierung ein Mißtrauensvotum beschließen; damit es aber nicht leichtfertig beantragt werde, werden gewisse Garantien gefordert; die Regierung gilt nicht als zum Rücktritt verpflichtet, wenn das Mißtrauensvotum nicht von der absoluten Mehrheit der Abgeordneten, die die Kammer bilden, angenommen ist. (Art. 64).

Alle internationalen, von Spanien ratifizierten und beim Völkerbund eingetragenen Verträge, die völkerrechtlichen Charakter haben, werden als konstitutive Bestandteile der spanischen Gesetzgebung angesehen, die sich deren Bestimmungen anzupassen hat. So verfügt Artikel 65, in Fortentwicklung des in Artikel 7 unserer Verfassung ausgedrückten Grundsatzes.

Der Artikel 66 fügt in unser Verfassungsrecht das Referendum ein, dem die im Abgeordnetenhaus beschlossenen Gesetze unterworfen werden können, wenn es 15 vom Hundert der Wählerschaft verlangen. Gegenstand dieses Rechtsmittels können aber nicht sein: die Verfassung; die sie ergänzenden Gesetze; solche, die internationale und beim Völkerbund eingeschriebene Abkommen ratifizieren; die regionalen Statuten und die Steuergesetze. Das Volk kann ebenfalls beim Vorliegen ähnlicher Bedingungen das Initiativrecht ausüben.

## 6. Präsidentschaft der Republik und Regierung (Titel IV und V)

Die Titel IV und V handeln von der Exekutivgewalt: von der Präsidentschaft und der Regierung. Es ist wahrscheinlich, daß gerade

hierüber die großen Theoretiker des Verfassungsrechts die heftigsten Schlachten auskämpfen, weil das Problem sich heute in offener Krisis befindet; darum sind die meisten Lösungen dieser Frage nur Versuche und Ansätze. Die Staaten suchen das Heilmittel entweder im Präsidenschafts- oder im Parlamentssystem.

Die beiden Haupttypen für republikanische Staatsoberhäupter sind der präsidentielle und der parlamentarische. Von dem ersten (Vereinigte Staaten) wollen wir hier nicht reden, weil er in unserer Verfassung keinen Platz gefunden hat. Der zweite Typ ist zwar in verschiedenen Formen verwirklicht, doch können all diese Verschiedenheiten auf zwei Gruppen zurückgeführt werden: die eine fordert einen starken Präsidenten, die andere konstruiert eine schwache Präsidentschaft. Der parlamentarische starke Präsident wird durch die deutsche Verfassung dargestellt: er wird direkt vom Volke gewählt, hat das Recht der Auflösung des Parlaments und die Befugnis, durch Verordnung Recht zu setzen; er kann auch, obschon nur mit Gegengewicht, gegenüber dem Parlament die Hilfe des Volkes anrufen.

Der schwache parlamentarische Präsident wird infolge verfassungsrechtlicher Konventionen durch den Präsidenten von Frankreich vertreten: er wird durch die Versammlung beider Kammern gewählt; praktisch hat er die Möglichkeit, das Parlament aufzulösen, verloren; er kann nicht an dessen Stelle treten und sich in keinem Falle gegen das Parlament an das Volk wenden.

Hier muß man beachten, daß in den nach den Kriegen ergangenen Verfassungen das präsidentielle System nicht aufgenommen ist. Wir hielten uns daher an das parlamentarische Regime. Für die Präsidentschaft der Republik führten die Verfassungsgebenden Cortes in dem von uns ausgearbeiteten Entwurf der Verfassung wesentliche Reformen ein. Da dieser Punkt von außerordentlicher Bedeutung ist und da, meiner Ansicht nach, die Änderungen das System der Gewalten aus dem Gleichgewicht gebracht haben, will ich hier sagen, wie wir die Präsidentengewalt mit Bezug auf das Parlament regelten. Der Entwurf suchte zwischen Präsident und Parlament ein Gleichgewicht zu schaffen, indem er ihn zwischen die vom französischen und vom deutschen Staatsoberhaupt vertretenen Typen stellte. Man kürzte ihm, im Vergleich zu diesem, ein Jahr der Amtsdauer und beschränkte sie auf 6 Jahre; und verbot ihm, im Unterschied zu jenem, die unmittelbare Wiederwahl. Man stellte ihm einen Vizepräsidenten zur Seite, der aber, solange der Präsident im Amt ist, keine besondere Funktion hat. Wie der deutsche Reichspräsident würde auch der Präsident der spanischen Republik, wenn der Entwurf angenommen worden wäre, durch allgemeine und direkte Volkswahl gewählt worden sein und hätte durch das Verordnungsrecht an die Stelle des Parlaments treten können; aber wie der

französische sollte er auch praktisch nicht die Möglichkeit haben, das Parlament aufzulösen. Ohne die weiteren Befugnisse seines deutschen Amtsgenossen zu haben, sollte der spanische Präsident auch gegen das Parlament das Volk anrufen können; dabei aber seine Stelle aufs Spiel setzen. Dies bewirkte, daß er scheinbar dem starken deutschen Präsidenten gleich, aber sich auch dem schwachen französischen Präsidenten näherte, weil er dem Parlament unterstand, das nach dem spanischen Entwurf doppelt stark war, weil es nur in einer Kammer bestand.

Gleichzeitig sollte auch die legislative Gewalt noch vor Ablauf der Amtsdauer des Präsidenten seine Absetzung fordern können (*recall*), wobei diesmal das Parlament seine Existenz aufs Spiel setzte, weil es im Endergebnis aufgelöst sein konnte.

So wollten wir die Beziehungen zwischen diesen Gewalten begründen; aber als die Cortes den Entwurf verhandelten, wurden erhebliche Abänderungen angebracht. Nach Artikel 68 der spanischen Verfassung »wird der Präsident der Republik gemeinsam von den Cortes und einer der Zahl der Abgeordneten gleichen Anzahl von Wahlmännern gewählt. Die Wahlmänner werden durch allgemeine, gleiche, direkte und geheime Wahl gemäß dem im Wahlgesetze vorgeschriebenen Verfahren gewählt«. Wie man sieht, hat das Parlament an der Wahl des Präsidenten der Republik teil; deswegen bleibt der Präsident übermäßig von ihm abhängig und es besteht die Gefahr, daß das höchste Amt des Staates, weil man das Einkammersystem angenommen hat, an die Macht der einen Kammer versklavt bleibt. Wenn man die direkte Präsidentenwahl durch das Volk für gefährlich erachtete, konnte man das System der mittelbaren Wahl annehmen, wie es in den Vereinigten Staaten und in Argentinien besteht, wobei das Staatsoberhaupt von der legislativen Gewalt unabhängig wird. Das System, das unsere Verfassung angenommen hat, macht den Präsidenten im höchsten Grade schwach.

Wählbar für die Präsidentschaft der Republik sind nur Spanier, die das 40. Lebensjahr vollendet haben und im Genuß ihrer bürgerlichen und politischen Rechte sind (Art. 69). Weder aufgestellt noch gewählt werden können: a) die im aktiven oder Reservedienst befindlichen Militärpersonen und die außer Dienst befindlichen, die nicht mindestens 10 Jahre so verbracht haben; b) die Priester, die Geistlichen der verschiedenen anderen Glaubensbekenntnisse und Angehörige der religiösen Orden, die die Gelübde abgelegt haben; c) Mitglieder der gegenwärtig oder ehemals herrschenden Familien irgendeines Landes, ganz gleich welches der Grad ihrer Verwandtschaft mit deren Oberhaupt ist (Art. 70).

Die Amtsdauer des Präsidenten der Republik beträgt 6 Jahre; der Präsident kann erst nach Verlauf von weiteren 6 Jahren nach Ablauf seiner Amtszeit wiedergewählt werden (Artikel 71). Die Wahl des

neuen Präsidenten hat 30 Tage vor Ablauf der Amtszeit des Präsidenten stattzufinden (Art. 73).

Der Entwurf, den wir der Kammer vorlegten, schuf das Amt des Vizepräsidenten der Republik. Das Parlament hat es unterdrückt; für den Fall zeitlicher Verhinderung, Abwesenheit und Erledigung der Präsidentschaft bestimmt der Artikel 74 der Verfassung, daß ihn der Präsident der Kammer in seinen Geschäften vertritt. Dieser wird in den seinen vom Vizepräsidenten des Kongresses vertreten.

Die erste Befugnis des Präsidenten der Republik besteht darin, daß er frei den Ministerpräsidenten ernennt und entläßt, und auf dessen Vorschlag die Minister; aber da Spanien sich ein rein parlamentarisches Regierungssystem angeeignet hat, »muß er die Minister notwendigerweise dann entlassen, wenn die Cortes ihnen in ausdrücklicher Form das Vertrauen verweigern« (Art. 75).

Außerdem kommt dem Präsidenten zu: a) er erklärt in Übereinstimmung mit den Erfordernissen des folgenden Artikels den Krieg und unterzeichnet den Frieden; b) er ernennt die zivilen und militärischen Beamten und stellt die Berufstitel in Übereinstimmung mit den Gesetzen und den Verordnungen aus; c) er vollzieht durch seine Unterschrift die Verordnungen, die durch den zuständigen Minister nach vorausgegangenem Beschluß der Regierung gegengezeichnet sind, wobei er beschließen kann, daß die Verordnungsentwürfe der Kammer vorgelegt werden, wenn er glaubt, daß sie mit einem der in Kraft befindlichen Gesetze im Widerspruch stehen; d) er ordnet die dringenden Maßnahmen an, die die Verteidigung der Unverletzlichkeit oder die Sicherheit der Nation erfordern, worüber er sofort der Kammer Rechenschaft zu geben hat; e) er verhandelt, unterzeichnet und ratifiziert die internationalen Verträge und Abkommen über jeden Gegenstand und wacht über ihre Erfüllung im gesamten nationalen Gebiet (Art. 76).

In den beiden Artikeln 77 und 78 werden die Bedingungen für eine Kriegserklärung und für den Austritt Spaniens aus dem Völkerbund gesetzlich bestimmt. Mit den Artikeln 7, 65 und 76 bilden die beiden erwähnten Artikel den internationalen Teil unserer Verfassung. Wir glauben, daß kein politisches Grundgesetz in seiner edlen Friedenssorge weiter gegangen ist; und darum machten unsere Vorschriften, deren geistiger Vater Salvador Madariaga, der gegenwärtige Botschafter Spaniens in Paris, ist, auf der Abrüstungskonferenz im Februar 1932 einen außerordentlich günstigen Eindruck. Mit unübertrefflicher Sicherheit wurden sie von unserem Minister des Auswärtigen, Luis de Zulueta, kommentiert. Wegen der Wichtigkeit dieser Artikel verweise ich auf ihren Wortlaut, s. weiter unten, T. 2 dieses Heftes, S. 399.

Artikel 80 regelt die von Stein so genannten »Notverordnungen«. Wenn das Parlament nicht versammelt ist, kann der Präsident auf Vor-

schlag und mit einstimmigem Beschluß der Regierung und mit der Zustimmung von zwei Dritteln des Ständigen Ausschusses durch Verordnung Angelegenheiten regeln, die der Zuständigkeit der Kammer vorbehalten sind, und zwar in den Ausnahmefällen, die schnelle Entscheidung erfordern oder wenn der Schutz der Republik es notwendig macht. Die so erlassenen Verordnungen haben nur vorläufigen Charakter und bleiben nur so lange in Kraft, als der Kongreß zögert, über die Angelegenheit zu entscheiden oder sie gesetzlich zu regeln.

Nach der Vorschrift des Artikels 81 kann der Präsident der Republik die ordentlichen Sitzungen der Kammer in jeder Legislaturperiode, und zwar im ersten Abschnitt nur für einen Monat und im zweiten für 15 Tage suspendieren. Außerdem hat er, im Gegensatz zu der im Entwurf enthaltenen Bestimmung, die Befugnis, die Kammer aufzulösen; aber nur zweimal während seiner Amtszeit. Die Bedingungen für die Auflösung sind: Sie hat durch eine mit Begründung versehene Verordnung zu erfolgen und diesem Auflösungsdekret muß die Ausschreibung der neuen Wahlen innerhalb der äußersten Frist von 60 Tagen beigegeben sein. Im Falle einer zweiten Auflösung ist es die erste Handlung der neuen Kammer, die Notwendigkeit des Auflösungsdekretes gegen die alte Kammer zu prüfen und darüber zu entscheiden. Der ablehnende Beschluß der absoluten Mehrheit der Kammer schließt die Absetzung des Präsidenten in sich.

Nach unserem Entwurfe konnte der Präsident vor Ablauf seiner Amtszeit dann abgesetzt werden, wenn das Volk auf Initiative des Parlamentes so entschied. Im Artikel 82 wird diese Bestimmung grundsätzlich beibehalten, aber das System wird geändert: Die Initiative auf Absetzung wird auf Vorschlag von drei Fünfteln der Kammermitglieder ergriffen und die Entscheidung darüber liegt bei der Kammer und der ihrer Mitgliederzahl gleichen Anzahl von Wahlmännern, die in derselben Form, wie für die Präsidentenwahl vorgesehen, zu wählen sind. Wenn die Versammlung gegen die Absetzung entscheidet, ist die Kammer aufgelöst. Im gegenteiligen Fall wählt die gleiche Versammlung den neuen Präsidenten.

Wenn es sich um Gesetze handelt, die nicht für dringlich erklärt werden, hat der Präsident der Republik das suspensive Veto und in einer mit Gründen versehenen Botschaft kann er vom Abgeordnetenhaus verlangen, daß es sie erneuter Beratung unterwirft. Wenn sie wiederum von zwei Dritteln der Stimmen der Kammer angenommen werden, ist der Präsident verpflichtet, sie zu verkünden (Artikel 83).

Jede Amtshandlung oder jeder Befehl des Präsidenten muß von einem Minister gegengezeichnet werden, um verbindliche Kraft zu erlangen. Die Minister übernehmen mit ihrer Gegenzeichnung die volle politische und zivilrechtliche Verantwortung für die Amtshand-

lungen oder Befehle des Präsidenten und nehmen auch an der strafrechtlichen Verantwortlichkeit teil, die aus ihnen erwachsen kann (Artikel 84).

Der Präsident der Republik ist strafrechtlich verantwortlich für die schuldhafte Verletzung seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtungen. Die Kammer erhebt Anklage und die Durchführung des Prozesses liegt dem Gerichtshof für Verfassungsgarantien ob (Artikel 85).

Der Titel VI handelt von der Regierung, die vom Ministerpräsidenten und den Ministern gebildet wird (Artikel 86). Der Ministerpräsident leitet und vertritt die allgemeine Politik des Kabinetts (Art. 87). Der Präsident der Republik kann einen oder mehrere Minister ohne Portefeuille ernennen (Art. 88). Die Mitglieder der Regierung verantworten sich vor dem Abgeordnetenhaus: solidarisch für die Politik der Regierung und einzeln für ihre eigene ministerielle Geschäftsführung (Art. 91). Der Präsident des Ministerrates und die Minister haften auch persönlich zivil- und strafrechtlich für die Verletzungen der Verfassung und der Gesetze. Falls eine Straftat vorliegt, hat das Abgeordnetenhaus die Anklage vor dem Gerichtshof für Verfassungsgarantien zu erheben (Art. 92).

Der vom parlamentarischen Ausschuß vorgelegte Verfassungsentwurf enthielt einen Titel — VII — über die Technischen Beiräte. Zahlreich waren die Gründe, die uns darin bestärkten: Erstens durften wir Demokraten nicht der Technik feindlich gegenüberstehen. Einer der schwersten Irrtümer der Demokratie würde es sein, zu erklären, daß die Fachleute für nichts tauglich wären. Ein guter Beweis für das Gegenteil ist die Tatsache, daß der parlamentarische Ausschuß, der in der Mehrzahl aus bedeutenden Politikern bestand, mit großer Hochachtung und manchmal unter direkter Anlehnung die Arbeiten der Ständigen beratenden Kommission für Gesetzgebung behandelte. Deren Arbeit ist in erster Linie für uns der Anreiz dazu gewesen, die Technischen Beiräte aufzunehmen, die unzertrennlich mit einem guten Einkammersystem verbunden sind.

Die Technischen Beiräte, so wie wir sie aufnahmen, haben Vorgänger in den Wirtschaftsräten Deutschlands, Irlands und Jugoslawiens. Aber einerseits beschränkten wir ihre Macht und andererseits erweiterten wir sie. Wir gingen nicht so weit wie die deutsche Verfassung, nach der ein Ratsmitglied, wenn die Regierung die Anträge des Rates nicht dem Reichstag zuleiten will, vor das Parlament treten kann, um sie zu verteidigen. So weit gingen wir hierin nicht; aber andererseits schlugen wir nicht nur Wirtschaftsräte vor, sondern schufen verschiedene Arten von technischen Beiräten.

Die Technischen Beiräte sind heute erst im Keim vorhanden.

Vielleicht wird die Zukunft aus ihnen eines der interessantesten Kapitel des öffentlichen Rechts machen; es soll auf sie nicht die alte Vollkraft des Senates übergehen, sondern nur die Macht der Erwägung, die man in den zweiten Kammern finden wollte. Darum waren die Technischen Beiräte nach unserer Ansicht ein unerläßliches Stück unseres Verfassungsentwurfes.

Die Kammer stimmte gegen die Technischen Beiräte und darum wurde im Verfassungstext der Titel VII des Vorentwurfes weggelassen. Am Scheitern dieses Antrages trug ein taktischer Fehler die Schuld. Einer der begeistertsten Anhänger der Technischen Beiräte war der damalige Justizminister, der heutige Unterrichtsminister, Fernando de los Ríos. Er war beauftragt, sie im Namen der sozialistischen Minderheit zu verteidigen. Ein Abänderungsantrag, der die Beseitigung der technischen Beiräte fordert; wurde eingebracht, den wir aber für ungefährlich hielten; gegen andere, von größerer Tragweite, war das Eingreifen Fernandos de los Ríos vorbehalten. Allein der Antrag auf Beseitigung der Technischen Beiräte fand Annahme. Als Fernando de los Ríos von dem Leichnam der Technischen Beiräte sprach, begriff die Kammer ihren Irrtum, aber sie konnte sich nicht widerrufen. Die Reue zeigte sich in der Einführung eines neuen Artikels im Titel VI, der folgendermaßen lautet:

»Artikel 93. — Ein besonderes Gesetz soll die Schaffung und den Geschäftsgang der beratenden Organe und der Organe für wirtschaftliche Einrichtung der Verwaltung, der Regierung und der Kammer regeln. — Unter diesen Organen soll sich ein höchster Rat der Republik für Regierungs- und Verwaltungssachen befinden, dessen Zusammensetzung, Befugnisse und Geschäfte durch genanntes Gesetz geregelt werden«. Wenn man ihr auch nicht den Namen gibt, so ist diese höchste beratende Körperschaft doch der Staatsrat.

### 7. Rechtspflege (Titel VII)

In allen neuzeitlichen Verfassungen ist das Bestreben zu beobachten, die richterliche Gewalt äußerst stark zu machen. Es scheint, als wenn der Wohlfahrtsstaat (el Estado-soporte) und der autoritäre Staat (el Estado-guia) das Siegel eines wahren Rechtsstaates tragen wollten. Die Einführung des Verwaltungsstreitverfahrens und — bei vielen Völkern — des Verfahrens wegen Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes gegen Akte der Gesetzgebung lassen diesen Schluß zu.

Zu diesem Zwecke gibt man der richterlichen Gewalt ein Ansehen, das sie vorher nicht hatte. Denn trotz des gleißnerischen Namens Gewalt war sie nicht mehr als eine Verwaltung der Justiz, die der Exekutive unterstand. Darum wird nach Artikel 96 der Verfassung der Präsident des Höchsten Gerichtshofes von einer Versammlung gewählt.

So haben wir eine starke Gewalt geschaffen, eine Gewalt, die den spanischen Rechtsstaat gewährleisten kann. Und außerdem einen Gerichtshof, den wir Gerichtshof für Verfassungsgarantien (Tribunal de Garantías Constitucionales) nennen und auf den wir zum Schluß unserer Arbeit noch zurückkommen werden.

Der Titel VII beginnt im Artikel 94 mit der Erklärung, daß »die Justiz im Namen des Staates ausgeübt wird« (im Namen »des Volkes« sagte der Entwurf) und daß »die Republik den wirtschaftlich bedürftigen Parteien die Unentgeltlichkeit der Rechtspflege zusichert«. Wir haben nicht sagen wollen, daß die richterliche Gewalt »autonom« ist, aber wir stellen fest, daß »die Richter in der Ausübung ihres Amtes unabhängig sind« und daß sie »allein dem Gesetz unterworfen sind«.

Im Artikel 95 wird die Vorherrschaft der bürgerlichen Gerichtsbarkeit verkündet. »Die Militärgerichtsbarkeit bleibt auf die militärischen Straftaten beschränkt, auf die Dienstleistungen mit der Waffe und auf die Disziplin aller bewaffneten Einrichtungen«. — Weder für bestimmte Personen noch für bestimmte Örtlichkeiten kann ein besonderer Gerichtsstand geschaffen werden. Nur der Fall des Kriegszustandes ist nach Maßgabe des Gesetzes über die öffentliche Ordnung ausgenommen. Die Ehrengerichte, sowohl die zivilen wie die militärischen, werden abgeschafft.

Wie ich schon gesagt habe, ist man bemüht gewesen, die Person des Präsidenten des Höchsten Gerichtshofes dadurch zu erhöhen, daß er nach einem Verfahren gewählt wird, das seine Unabhängigkeit sichert, und daß ihm hohe Befugnisse verliehen werden. Er wird von dem Staatsoberhaupt und auf Vorschlag einer Versammlung, die in der vom Gesetz bestimmten Weise gebildet wird, ernannt. Das Amt des Präsidenten des Höchsten Gerichtshofes erfordert nur, daß er Spanier ist, das 40. Lebensjahr vollendet hat und Assessor der Rechte ist. — Die Unfähigkeiten und die Unvereinbarkeiten, die für die übrigen richterlichen Beamten bestehen, schließen auch ihn ein. — Die Dauer seines Amtes beträgt 10 Jahre (Art. 96). — Außer seinen eigentlichen Befugnissen hat der Präsident des Höchsten Gerichtshofes noch die folgenden: a) er bereitet die Gesetze über Reform der Gerichte und der Prozeßordnungen vor und macht dem Justizminister und dem parlamentarischen Justizausschuß die entsprechenden Vorschläge; b) er schlägt dem Minister in Übereinstimmung mit dem Gerichtsleitungssenat (sala de gobierno) und den juristischen Beratern, die das Gesetz bestimmt, — und zwar aus Elementen, die nicht das Amt eines Rechtsanwalts bekleiden, — die Beförderungen und die Versetzungen von Richtern, Gerichtsmitgliedern und Staatsanwaltschaftsbeamten vor. Der Präsident des Höchsten Gerichtshofes und der Generalstaatsanwalt der Republik haben ständige Beratungs- und Stimmrechte in dem parla-

mentarischen Justizausschuß, ohne daß dies einen Sitz in der Kammer einschließt.

Die Richter, Gerichtsmitglieder und Staatsanwälte sind zivil- und strafrechtlich verantwortlich, und damit bei der Durchführung des Prozesses nicht der Korpsgeist vorherrscht, werden sie vor dem Höchsten Gerichtshof zur Verantwortung gezogen, unter Mitwirkung eines besonderen Geschworenengerichts, dessen Ernennung, Befugnis und Unabhängigkeit das Gesetz zu regeln hat. Der Präsident und die Mitglieder des Höchsten Gerichtshofes wie auch der Staatsanwalt der Republik haben sich vor dem Gerichtshof für Verfassungsggarantien zu verantworten (Art. 99).

Hat ein Gerichtshof ein Gesetz anzuwenden, das nach seiner Ansicht gegen die Verfassung verstößt, wird das Verfahren ausgesetzt und ein Gutachten des Gerichtshofes für Verfassungsggarantien eingeholt (Art. 100). — Durch Gesetz sollen Beschwerden festgesetzt werden gegen die Ungesetzmäßigkeit der Akte oder Verfügungen der Verwaltung bei Ausübung ihrer reglementarischen Gewalt und gegen ihre Ermessensakte, die eine Überschreitung oder einen Mißbrauch ihrer Amtsgewalt darstellen (Art. 101).

Amnestien können nur vom Parlament beschlossen werden. Allgemeine Begnadigungen werden nicht gewährt. Die Befugnis zur individuellen Begnadigung liegt beim Höchsten Gerichtshof. Aber bei Verbrechen schwersten Charakters kann der Präsident der Republik begnadigen (Art. 102).

Das Volk hat an der Ausübung der Justiz durch die Einrichtung des Geschworenengerichtes Anteil (Art. 103). Die Staatsanwaltschaft bildet eine einheitliche Körperschaft und hat dieselben Sicherungen für ihre Unabhängigkeit wie die Richter (Art. 104). Durch Gesetz sind Schnellgerichte einzurichten, um das Recht auf Schutz der individuellen Garantien wirksam zu machen (Art. 105).

Am Schluß dieses Titels wird bestimmt, daß jeder Spanier nach Maßgabe der Gesetze ein Recht auf Entschädigung für die Einbußen hat, die er durch Justizirrtum oder durch Delikt der richterlichen Beamten in Ausübung ihres Amtes erlitten hat. Subsidiär ist der Staat für diese Entschädigungen haftbar (Art. 106).

## 8. Öffentliches Finanzwesen (Titel VIII)

Der Titel VII, der vom Finanzwesen handelt, wurde in der Ständigen beratenden Kommission für Gesetzgebung von ausgezeichneten Kennern der Materie ausgearbeitet. Der parlamentarische Ausschuß führte nur geringfügige Änderungen ein und die Kammer nahm mit kleinen Reformen, von denen ich gleich sprechen will, diese schwierige Materie an. Da ich auf diesem Gebiete durchaus unzuständig bin, will ich nur

sagen, daß Manche die Vorschriften dieses Titels als für eine Verfassung außerordentlich weitgehend erachteten. Aber mit der ausführlichen normativen Regelung hat man eine Garantie dafür zu schaffen gesucht, daß eine Wiederholung des unter der Diktatur Geschehenen unmöglich würde: eine Verschleuderung des Vermögens der Nation.

Wie ich schon sagte, enthält der Verfassungstext das Rückgrat unseres Entwurfes. Die wesentlichen Abänderungen sind die folgenden: die Verlängerung des Haushaltsplanes für Vierteljahre, wenn über den neuen nicht vor dem ersten Tage des Wirtschaftsjahres abgestimmt werden konnte (Art. 107, § 3); die Möglichkeit der Errichtung einer Amortisationskasse (Art. 119); die verfassungsmäßige Anerkennung des Rechnungshofes (Art. 120) und die Beseitigung der Vorschriften, die in dem Entwurf für die regionalen Finanzverwaltungen bestanden.

### 9. Garantien und Reform der Verfassung (Titel IX)

Der letzte Titel handelt von den Garantien und der Reform der Verfassung. Hier schufen wir den Gerichtshof für Verfassungsgarantien (Tribunal de Garantias Constitucionales), der teils dem Gerichtshof in Österreich gleicht, aber in der Hauptsache eine Zusammenfassung der Bestimmungen von Nordamerika, des Schutzgerichtes (Juicio de Amparo) von Mexiko und des Konfliktgerichtshofes (Tribunal des Conflicts) in Frankreich ist.

Mit Gerichtsbarkeit über das gesamte Staatsgebiet der Republik wird ein Gerichtshof für Verfassungsgarantien geschaffen, der zuständig ist zu erkennen über: a) die Beschwerde wegen Verfassungswidrigkeit der Gesetze; b) die Beschwerde zum Schutze der individuellen Garantien, wenn die Beschwerde bei anderen Behörden keinen Erfolg gehabt hat; c) die Konflikte wegen der Gesetzgebungskompetenz, die zwischen dem Staate und den autonomen Regionen oder zwischen diesen untereinander entstehen; d) Prüfung und Genehmigung der Vollmachten der Wahlmänner, die gemeinsam mit den Cortes den Präsidenten der Republik wählen; e) die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Staatsoberhauptes, des Ministerpräsidenten und der Minister; f) die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Präsidenten und der Richter des Höchsten Gerichtshofes und des Generalstaatsanwaltes (Art. 121).

Jener Gerichtshof besteht aus einem Präsidenten, der vom Parlament ernannt wird, sei er Abgeordneter oder nicht; aus dem Präsidenten des hohen Rats der Republik, auf den sich Artikel 93 bezieht; aus dem Präsidenten des Rechnungshofes der Republik; aus zwei von den Cortes frei gewählten Abgeordneten; einem Vertreter für jede der spanischen Regionen, der in der vom Gesetz bestimmten Form gewählt wird; zwei Mitgliedern, die von allen Anwaltskammern der Republik durch Wahl ernannt werden und vier Professoren der juristi-

schen Fakultät, die durch das gleiche Verfahren von allen juristischen Fakultäten Spaniens bestimmt werden (Art. 122).

Vor dem Gerichtshof für Verfassungsgarantien können Klage erheben: 1. die Staatsanwaltschaft, 2. die Richter und Gerichte im Falle des Artikel 100, 3. die Regierung der Republik, 4. die spanischen Regionen und 5. jede natürliche oder juristische Person, auch wenn sie nicht direkt betroffen ist (Artikel 123).

Im letzten Artikel der spanischen Verfassung wird das Verfahren über ihre Reform behandelt. Die Garantien für eine Verfassungsreform geben unserer Verfassung einen strengen Charakter. Aber die wandelbaren Verfassungen sind jetzt fast vollständig verschwunden, da für jede Reform eine qualifizierte Mehrheit verlangt wird oder da man für eine Abänderung eine Verfassungsgebende Nationalversammlung verlangt. Die Wandelbarkeit verliert heute offenkundig an Boden.

Der Artikel 125 besagt, daß »die Verfassung geändert werden kann, a) auf Vorschlag der Regierung, b) auf Vorschlag eines Viertels der Parlamentsmitglieder. In jedem dieser Fälle muß der Vorschlag bestimmt den oder die Artikel angeben, die wegfallen, abgeändert oder hinzugefügt werden sollen; er hat den Instanzenweg eines Gesetzes zu durchlaufen und bedarf der Zustimmung zu der Reform von zwei Dritteln der in Ausübung ihres Amtes befindlichen Abgeordneten während der vier ersten Jahre der Geltung der Verfassung, und der absoluten Mehrheit in den folgenden Jahren.« So beschloß die Verfassungsgebende Nationalversammlung und setzte so das hohe »Quorum«, das unser Entwurf festsetzte, herab. Ohne eine zeitliche Unterscheidung vorzunehmen, besagte der Entwurf des parlamentarischen Ausschusses, daß »drei Viertel der in Ausübung ihres Amtes befindlichen Abgeordneten« nötig seien. Mit der Herabsetzung des »Quorums« und weiteren Erleichterungen für spätere Jahre hat die Kammer die Verfassungsreform mit gutem Recht erleichtert. — Der Artikel 125 fährt fort: »Wenn so die Notwendigkeit der Reform beschlossen ist, ist die Kammer ohne weiteres aufgelöst und innerhalb von 60 Tagen eine Neuwahl vorzunehmen. — Die so gewählte Kammer hat die Befugnis einer Verfassungsgebenden Versammlung, entscheidet über die vorgeschlagene Reform und bleibt dann als ordentliche Cortes tätig.«

### III. Die Richtung der Verfassung

Mit einigen kurzen Worten über die Richtung unserer Verfassung will ich diese Arbeit beschließen. Ich bekenne, daß wir eine fortschrittliche Verfassung geschaffen haben; mit vollem Bedacht entschieden sich die Cortes dazu. Wir schufen eine Verfassung der Linken, aber keine sozialistische Verfassung. Wer uns eine derartige Tendenz vorwirft, lügt. Die Anerkennung des Privateigentums nimmt unserer

Verfassung den sozialistischen Charakter. Ich weise ausdrücklich darauf hin, daß es eine Verfassung mit kühnem Inhalt ist. Diejenigen, die Spanien in eine Monarchie ohne König umwandeln wollten, fanden in uns die festeste Abwehr.

Wir haben eine Verfassung gegeben, die unmittelbar in der Seele des Volkes wurzelt, denn wir wollten verhindern, daß das spanische Volk, das sich auf die Straße stürzte, um die Republik zu gewinnen, eines Tages ausziehen müßte, um ihren Inhalt zu erobern. Wenn das Volk die Revolution nicht unter freiem Himmel gemacht hat, so geschah es in der Erwartung, daß wir sie von den Bänken der Kammer aus formen würden.

Deswegen ist die Verfassung, so wie wir sie gestaltet haben, demokratisch, vom Geist der Freiheit beseelt und voll sozialen Bewußtseins. Und weil sie so ist, ist sie, so paradox es klingen mag, ein Werk der Erhaltung — der Erhaltung nämlich der Republik.

Ich will diese Arbeit nicht abschließen, ohne offen zu erklären, daß der Entwurf, den der parlamentarische Ausschuß abfaßte, mir in organischer Hinsicht dem politischen Kodex, den die Kammer am 9. Dezember 1931 verabschiedete, überlegen erscheint. Doch will ich mit dieser Einschätzung in keiner Weise die jüngste Verfassung der spanischen Republik herabsetzen. Sie erscheint mir nicht vollendet, wohl aber des Lobes und der Achtung wert.

Sicherlich erfüllt diese »Charta Magna« unserer Republik nicht unsere Träume. Aber in der Liebe, in der Wissenschaft und in der Kunst gelingt es niemals, das Ideal zu fassen und da die Politik zugleich Liebe, Kunst und Wissenschaft ist, muß sie stets hinter dem Erträumten zurückbleiben.

Die Verfassung vom 9. Dezember 1931 erreicht ihr Ziel, die Republik zu festigen, und mit ihr kann Spanien Jahre des Friedens und Glückes erleben.

