

Die Gemeindeverwaltung in Spanien *)

Laureano López Rodó

Professor für Verwaltungsrecht an der Universität Santiago de Compostela

Innerhalb der gegenwärtigen spanischen Verwaltungsrechtswissenschaft geht die Richtung, die sich durch ihre Orientierung an dem großen Gelehrten Colmeiro kennzeichnet, darauf aus, die historische Forschung erneut zur Geltung zu bringen. Gerade vor einem Jahrhundert hat der berühmte Manuel Colmeiro die erste Auflage seines Werks¹⁾ veröffentlicht, worin es ihm auf Grund tiefer geschichtlicher Kenntnisse gelang, ein vollständiges Bild der spanischen Verwaltungsinstitutionen zu zeichnen. Entgegen der Ten-

*) Übersetzung aus dem Spanischen von O. Steiner.

¹⁾ Colmeiro: *Derecho Administrativo*, 1. Aufl. 1850. Colmeiro wurde in Santiago de Compostela am 1. 1. 1818 geboren und starb in Madrid am 11. 8. 1894. Er studierte Philosophie, Philologie und Rechtswissenschaft an der Universität Santiago und promovierte im Jahre 1841. Seine Hauptveröffentlichungen sind: *Método más acertado de remediar el mal inherente a la extrema subdivisión de la propiedad territorial en Galicia*, 1843 (Memoria premiada por la Sociedad Económica de Amigos del País de Santiago); *Tratado elemental de Economía ecléctica*, 1845; *Derecho Administrativo*, 1850; *De la constitución y del gobierno de los reinos de León y de Castilla*, 1855; *Los políticos y arbitristas españoles de los siglos XVI y XVII y su influencia en la gobernación del Estado* (Antrittsvortrag in der Akademie der Geschichte, 1857); *Elementos de Derecho Político y Administrativo*, 1858; *Biblioteca de los economistas españoles de los siglos XVI, XVII y XVIII* (publicado por la Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1861); *Historia de la Economía política en España*, 1863 (wurde ins Japanische übersetzt); *Introducción a las Cortes de los antiguos reinos de León y de Castilla*, 1883.

Im Mai 1847 wurde er auf den Lehrstuhl für Wirtschaft, Politisches Recht und Verwaltungsrecht an der Universität Santiago berufen, trat aber den Lehrstuhl für Politisches und Verwaltungsrecht an der Universität Madrid an, ohne den ersten übernommen zu haben. 1856 wurde er zum korrespondierenden Mitglied des Genfer Instituts, 1857 zum Mitglied der Akademie der Geschichte und der Akademie für Gesellschafts- und Staatswissenschaften, 1859 zum Ehrenmitglied der Universität Charkow gewählt, 1871 zum Dekan der juristischen Fakultät der Universität Madrid und 1881 zum lebenslänglichen Senator und zum Mitglied des Obersten Gerichtshofes ernannt. Über Colmeiro siehe besonders: *Estudios en honor de Colmeiro*, Santiago de Compostela, 1951, die unter anderem die folgenden Arbeiten enthält: Sabino Alvarez Gendín: Colmeiro, historiador; José Gascón y Marín: Colmeiro, profesor y académico; Paulino Pedret Casado: Colmeiro, maestro de la Universidad gallega.

denz seiner Zeit begriff Colmeiro das Verwaltungsrecht nicht als einen Wust von Gesetzen und Verordnungen, sondern als die rechtliche Ordnung einer geschichtlich gewordenen Wesenheit: der öffentlichen Verwaltung, deren historische Wurzeln sich in der Vergangenheit verlieren.

Ich kann nicht verhehlen, daß ich mich von dieser Bewegung angezogen fühle und daß ich mich selten mit einer Institution unserer Disziplin befaße, ohne sie unter historischem Gesichtswinkel zu betrachten. Dennoch muß ich beim Thema Gemeindeverwaltung von vornherein darauf verzichten, eine vollständige Geschichte des Gemeindewesens zusammenzutragen. Ich beschränke mich darauf, einige besonders augenfällige Züge zu erwähnen, die mir für den gegenwärtigen Zustand der Gemeindekörperschaften in Spanien von besonderem Interesse scheinen.

Die gemeindliche Tradition in Spanien

Spanien ist ein Land mit ausgeprägter Munizipaltradition, in dem die Gemeindefreiheiten tief verwurzelt sind, begünstigt nicht nur durch den alten Kampf der Königsgewalt gegen den Adel, sondern ebenso durch den achthundertjährigen Krieg gegen die Mauren (*Reconquista*). Der König bedurfte für sein großes Unternehmen der Hilfe der Städte und Dörfer, mußte ihnen aber dafür Stadtrechte (*fueros*) und Freibriefe gewähren und eine Unzahl Privilegien einräumen, die den Passivposten bei der Gewinn- und Verlustrechnung der königlichen Politik ausmachen²⁾.

Die *fueros* enthielten die besonderen Normen, nach denen sich jedes Gemeinwesen regierte, indem es sich in eine Art Kollektivherrschaft (*señorío colectivo*) verwandelte. So entstand das übermächtige Munizipium vom 12. bis 16. Jahrhundert mit aktiver Einmischung in das politische Leben, besonders die »Städte mit Stimmrecht in den Cortes«, deren Prokuratoren sich mehr als einmal den königlichen Wünschen widersetzen. Darum mußte sich der König, nachdem er das Feudalsystem niedergekämpft hatte und als er die Aufgabe der Zentralisierung weiterverfolgte, gegen die Gemeinden wenden. Die anfangs stumme Feindschaft schlug bald in offenen Kampf um, der das Schlachtfeld von Villalar mit Blut tränkte, wo sich mit der Niederwerfung der *comuneros*^{2a)} durch Kaiser Karl V. der Triumph eines absoluten und zentralistischen Regimes vollendete. Die allgemeinen Gesetze traten an die Stelle der *fueros*, die sich schließlich in bloße Steuerprivilegien verwandelten.

²⁾ Ruiz del Castillo: La inserción de la vida local en el Estado (Revista de Estudios de la vida local, 1943, núm. 7, p. 12).

^{2a)} Anhänger der aufrührerischen Gemeinden Castiliens (Anm. des Übersetzers).

Der Absolutismus brachte den Niedergang der Cortes und damit das Verschwinden der Prokuratoren der im Staate nun nicht mehr vertretenen Städte mit sich, und dieser hörte seinerseits auf, sich aus dem Mark des gemeindlichen Lebens zu nähren. Im Gegenteil: der Staat läßt sich nun seinerseits in der Gemeinde durch den *Corregidor* vertreten, und die Gemeindeobrigkeiten beugen sich dem Glanz der Abgesandten der Zentralgewalt.

Die Gemeinde in der konstitutionellen Epoche

Der Schritt vom Absolutismus zum parlamentarischen Regime brachte bei diesem Stand der Dinge keine nennenswerte Änderung. Man hat mit Recht gesagt, die Exekutive habe das Erbe der absoluten Monarchie angetreten. Den Gemeinden gegenüber verhielt sich die Zentralverwaltung während des 19. Jahrhunderts ebenso wie das »Ancien Régime«. Die Gemeinde wurde eher als letztes Rädchen im Getriebe des Staates angesehen, und man bildete und regulierte sie nach einheitlichen, zentralisierenden Gesichtspunkten. Die Cortes von Cadix, die den spanischen Konstitutionalismus begründeten, waren ein Exponent dieses rationalistischen und mathematischen Geistes. Ein Beispiel dafür ist die Einteilung des Staatsgebiets in 49 Provinzen, die 1833 durchgeführt wurde unter Außerachtlassung der historischen Gegebenheiten, aber gemäß dem in der Verfassung von 1812 enthaltenen Grundsatz, wonach die alte Einteilung in 14 Königreiche, zwei Fürstentümer und ein Lehnsgbiet einem praktischeren und besser ausgeglichenen System weichen sollte, um sowohl die Justizverwaltung und Steuererhebung zu erleichtern als auch die Weitergabe und Ausführung der Regierungsanordnungen zu beschleunigen und zu vereinfachen und die Einheit aller Spanier zu fördern – eine utilitaristische und gleichmacherische Konzeption, die der Vergangenheit den Rücken kehrte.

Gleichen Charakter tragen die acht Gemeindegesetze, die in wenig mehr als 50 Jahren des konstitutionellen Regimes einander folgen, dazu noch den der Labilität; denn so zahlreich waren die positivrechtlichen Änderungen, daß eines dieser Gesetze – das von 1823 – viermal aufgehoben und wieder in Kraft gesetzt wurde. Das letzte Gemeindegesetz des vorigen Jahrhunderts, das von 1877³⁾, erreichte die längste Geltungsdauer, aber weniger wegen seines inneren Wertes als mangels Einigung über die Fassung des an seiner Stelle zu erlassenden Gesetzes. Mehr als 30 Reformentwürfe wurden ausgearbeitet, die nicht zum Ziele führten. Jeder von ihnen rief eine wahre Sturmflut von Meinungsäußerungen für und wider hervor. Der interessanteste Entwurf war der von *M a u r a* den Cortes 1907 vorgelegte, der Gegenstand von nahezu 2000 (genau 1938) Änderungsvorschlägen war.

³⁾ Ley orgánica municipal vom 2. 10. 1877 (Gaceta de Madrid vom 4. 10. 1877).

Die Statute von Calvo Sotelo

Schließlich verwirklichten das Gemeindestatut von 1924⁴⁾ und das Provinzialstatut von 1925⁵⁾ die gewünschte Reform durch Einführung einer tiefgehenden Änderung in der Struktur des spanischen Gemeindelebens. Diese Statute, das Werk von Calvo Sotelo⁶⁾, bezeichnen den Anfang von dem, was wir »die Gegenwart« in der Geschichte der spanischen Gemeindeverwaltung nennen könnten. Der Fortschritt, den diese Statute darstellen, ist so groß, daß man sie als Grundlage jeder späteren Reform ansehen muß, und man kann sagen, daß sie noch heute die Grundzüge der geltenden Gesetzgebung beeinflussen. Die tiefgehenden politischen Wandlungen, die das Land in den letzten 20 Jahren erlitten hat (Diktatur, konstitutionelle Monarchie, Republik und gegenwärtiges Regime), haben die Spuren von Calvo Sotelo nicht verwischen können, und die Autoren der gegensätzlichsten Richtungen anerkennen einstimmig den außergewöhnlichen Wert seines Werkes. In den Debatten, die 1935 anlässlich der Beratung des Gemeindegesetzes im republikanischen Parlament stattfanden⁷⁾, wurde dem Gemeindestatut Calvo Sotelos von Freund und Feind das höchste Lob gezollt. Und das Gemeindegesetz von 1935⁸⁾ sowie das Gesetz über die Gemeindeverwaltung von 1950⁹⁾ haben in ihre Grundlinien die Regelung jener Statute übernommen. Daher konnte Jordana de Pozas¹⁰⁾ sagen: »So wie der Freiherr v o m S t e i n

4) Gemeindestatut verkündet als Real Decreto-ley vom 8. 3. 1924 (Gaceta de Madrid vom 9. 3. 1924).

5) Provinzialstatut verkündet als Real Decreto-ley vom 20. 3. 1925 (Gaceta de Madrid vom 21. 3. 1925).

6) José Calvo Sotelo wurde am 6. 3. 1893 in Tuy geboren. Er studierte Rechtswissenschaft an der Universität Zaragoza. 1915 wurde seine Arbeit »El proletariado ante el socialismo y el maurismo« preisgekrönt. 1917 erhielt er den außerordentlichen Doktorpreis für seine Dissertation »La doctrina del abuso del derecho como limitación del derecho subjetivo«. 1918 kandidierte er zum erstenmal als Abgeordneter und wurde 1919 gewählt. In den Jahren 1921 und 1922 war er *Gobernador civil* (etwa Oberpräsident) der Provinz Valencia. 1923 wurde er zum Director General de Administración Local im Innenministerium ernannt. 1925 wurde er von diesem Posten abberufen, gleichzeitig zum Finanzminister ernannt und blieb es bis 1930. Nach Errichtung der Republik 1931 ging er ins Exil, kehrte aber 1934 nach Spanien zurück, nachdem er zum Abgeordneten in den Cortes gewählt worden war. Im Mai 1936 wurde er zum Präsidenten der Academia de Jurisprudencia y Legislación ernannt und am 13. 7. 1936 durch Polizeientagenten der Volksfront ermordet. Seine Veröffentlichungen sind u. a.: *Estudio económico de la Hacienda española*, 1929; *En defensa propia*, 1932; *Mis servicios al Estado*, 1933; *Un proceso histórico*, 1933; *El capitalismo contemporáneo y su evolución* usw.

7) Siehe Diario de Sesiones de las Cortes de la República 1935.

8) Ley municipal, verkündet als Dekret vom 30. 10. 1935 (Gaceta de Madrid vom 1. 11. 1935).

9) Ley de Régimen Local vom 16. 12. 1950 (Boletín Oficial del Estado vom 29. 12. 1950).

10) Professor des Verwaltungsrechts in der juristischen Fakultät Madrid, Staatsrat und Generaldirektor des Instituto Nacional de Previsión, geboren am 14. 12. 1890 in Zara-

in einer kaum 16 Monate dauernden Regierung so tiefe Spuren in Preußen hinterließ, daß alle späteren Regierungen, die eine Reform der Gemeindeverwaltung unternahmen, sich auf seinen Namen beriefen, seine Werke studierten und seiner grundsätzlichen Orientierung folgten, . . . so wird Calvo Sotelo in Spanien immer ein Markstein sein und ein Wegweiser, der unbeirrbar seine Linie hält«¹¹⁾).

Die politische und verwaltungsrechtliche Ideologie Calvo Sotelos formte sich unter der Einwirkung zweier wohlbekannter großer Persönlichkeiten: Antonio Maura¹²⁾ und Joaquin Costa^{12a)}. Der konservative Führer

goza. 1918 erhielt er den Lehrstuhl für Verwaltungsrecht in Valencia. Er arbeitete mit Calvo Sotelo zusammen an der Ausarbeitung des Gemeindestatuts. Hauptveröffentlichungen: Derecho Administrativo, 1924; Derecho municipal, 1924; El Instituto Nacional de Previsión. Su obra, orientaciones presuntas de los seguros sociales, 1925; Tendencias modernas sobre el régimen de las clases pasivas, 1926; Intermunicipalismo, Mancomunidades y Asociaciones de Municipios, 1927; El Municipio en las constituciones europeas vigentes (Estudio preliminar y textos), 1930; El régimen corporativo como sistema de reforma social, 1930; Los funcionarios públicos en la nueva Administración Española, 1932; La reforma administrativa y las revoluciones nacionales, 1941; Rango y tarea de los funcionarios de Administración Local, 1941; El principio de unidad y sus consecuencias políticas y administrativas (Revista de Estudios Políticos núms. 4 y 5); Las corporaciones profesionales en el Derecho Administrativo anterior a la Dictadura, 1942; El Estatuto municipal de Calvo Sotelo, 1942; Algunas consideraciones sobre los servicios municipales de carácter económico, 1943; Los cultivadores españoles de la Ciencia de la política, 1944; Características del Seguro Español de Enfermedad, 1944; Situación y necesaria reforma del Estatuto de los funcionarios públicos (Estudios dedicados al Profesor Gascón y Marín), 1952.

¹¹⁾ El Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, 1942, S. 20.

¹²⁾ Antonio Maura Montaner wurde am 2.5.1853 in Palma de Mallorca geboren und starb am 13.12.1925 in Madrid. 1877 wurde er zum Präsidenten der Comisión de Jurados ernannt. In den Cortes wurde er 1886 zum Vizepräsidenten des Kongresses gewählt. Im Dezember 1892 wurde er Minister für die Überseeischen Gebietsteile, später Minister für Justiz und Gnadenwesen. 1902 war er für 6 Monate Innenminister und schuf in dieser Zeit das Instituto de Reformas Sociales, regelte die Ausgaben von Gemeinden und Provinzen, legte den Cortes einen Entwurf zur Reform der Gemeindeverwaltung vor usw. Von 1907 bis 1909 war er Ministerpräsident, und zu seinen Hauptwerken gehört die Reform der Gemeindeverwaltung und der Gemeindeggerichte. Er wurde erneut Ministerpräsident im Dezember 1917. In dieser Zeit erließ er das Beamtengesetz. 1921 wurde er letztmals Ministerpräsident. Außerdem war er Direktor der Real Academia Española, Präsident der Comisión Permanente de Códigos, Beisitzer der Junta de Defensa Nacional und Präsident der Academia de Jurisprudencia. Er erhielt die höchsten Auszeichnungen, u. a. den Orden vom Goldenen Vließ.

^{12a)} Joaquin Costa Martínez wurde am 14.9.1846 in Monzón (Huesca) geboren und starb am 8.2.1911 in Graus (Huesca). Doktor der Rechte (1872), Doktor der Philosophie (1873), Professor an der Universität Madrid (1874), Abogado del Estado (1875), Notar (1878), Beisitzer der Comisión de Legislación Extranjera im Ministerium für Justiz und Gnadenwesen (1884), Berichterstatter auf den juristischen Kongressen in Zaragoza (1880), Madrid (1887) und Barcelona (1888). Am 3.2.1901 trat er in die Academia de Ciencias Morales y Políticas ein mit einem Vortrag über: Problemas de la ignorancia del Derecho como culpa y sus relaciones con el «status» individual, con el «referendum» y con la costumbre. Sein literarisches und wissenschaftliches Werk wurde

und der aragonische Publizist führten Sotelo auf verschiedenen Wegen zu einer Schau der nationalen Probleme, die an die These R o u s s e a u 's von der guten Naturanlage des Menschen erinnert. M a u r a behauptete, alle Übel Spaniens rührten von den künstlichen politischen Gebilden her, in die man den Körper der Nation hineingepreßt habe, und es genüge, diese zu zerstören und zu den natürlichen Institutionen zurückzukehren, um seine Gesundheit wiederherzustellen. Man müsse die von einigen unfähigen, von ihrer intellektuellen Überheblichkeit benommenen Staatsmännern verkündeten rationalistischen Gesetze über den Haufen werfen und neue Gesetze erlassen, die die soziale Wirklichkeit mit allen ihren Forderungen anerkannten. Dies ist das Programm der »Revolution von oben«, die Maura verfocht. Ebenso forderte C o s t a in seinen feurigen Reden und lärmenden Polemiken¹³⁾ eine größere Achtung vor den Gewohnheiten und den natürlich gewachsenen Institutionen, die Befreiung unseres Rechts von ausländischen Einflüssen und die Wiederherstellung der volkstümlichen Traditionen. Diese Forderungen entsprechen zum Teil dem Zuge der romantischen Sehnsucht nach den mittelalterlichen Freiheiten, der, wie C a e t a n o¹⁴⁾ bemerkt, in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts infolge des Zusammenbruchs der revolutionären Freiheit aufkommt. Die Wiederherstellung der gemeindlichen Freiheiten war die Losung, die in allen Programmen erschien und alle Reformvorschläge für die gemeindliche Selbstverwaltung vorantrieb. Auch Calvo Sotelo konnte sich der Macht dieser Strömung nicht entziehen, und seine Gemeindeordnung erscheint beeinflußt von diesem selbstverwaltungs-freundlichen Klima.

Das erste Kennzeichen des Statuts von 1924 ist die Achtung der histo-

sehr beachtet, wobei unter seinen Veröffentlichungen hervorzuheben sind: *Derecho municipal consuetudinario en España*, Madrid 1885; *Los Ayuntamientos y las alineaciones de justicia*, Madrid 1890–1893; *Colectivismo agrario en España. Doctrinas y hechos*, Madrid 1898; *Oligarquía y caciquismo como forma actual de Gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla*, Madrid 1901–1902; *Derecho consuetudinario y economía popular en España*, Tomo I, Barcelona 1902.

¹³⁾ Seine Reden sind gesammelt im entsprechenden Band der Biblioteca Jurídica de Autores Españoles. Er nahm an verschiedenen Veranstaltungen an der Seite von F i g u e r o l a, P e d r e g a l, M o r e t und anderer Politiker teil. Um die Mißbräuche und Ungerechtigkeiten der Verwaltung und die Steuernverpachtung zu bekämpfen, begründete er die Liga de los contribuyentes de Ribagorza. Er gründete die Liga Nacional de Productores, nicht ohne vorher die Versammlung der landwirtschaftlichen Verbände nach Zaragoza einberufen und ihr präsiert zu haben (1899), auf der seiner Initiative zufolge einige Leitsätze angenommen wurden, die ein politisches Programm für die Erneuerung des landwirtschaftlichen Wohlstandes darstellten. In dem Werbefeldzug der Liga Nacional machte sich Costa zum Wortführer der öffentlichen Meinung ganz Spaniens.

¹⁴⁾ Marcello C a e t a n o: *La situación actual de los municipios portugueses*, Madrid 1949, S. 2. Caetano ist Professor des Verwaltungsrechts an der Universität Lissabon und Präsident der Cámara Corporativa.

rischen Überlieferung und sozialen Gegebenheiten. Man bemühte sich, sorgfältig jede Erinnerung an die alten gemeindlichen Ruhmesblätter zu bewahren wie z. B. die Rechtsform der »offenen Gemeindeversammlung« (*Concejo-abierto*), worin die Verwaltung der Angelegenheiten des Dorfs der Gesamtheit der Gemeindebürger anvertraut war.

In Anlehnung an die alten *fueros* und in Übereinstimmung mit den modernen Strömungen der Gemeindegeldverwaltung in den Vereinigten Staaten gestattete das Statut jeder Gemeinde, ihr Leben entsprechend ihren charakteristischen Besonderheiten zu regeln, jedoch vorbehaltlich der *Carta* als wahrer *lex specialis* für die betreffende Gemeinde.

Es ist interessant, den Standpunkt zu betrachten, wie er hierzu in der Begründung des Statuts zum Ausdruck kommt:

»... um jeder Gemeinde das ihr zukommende politische und verwaltungsrechtliche Gesicht zu geben, dürfte es nicht genügen, in dem Gesetz 8 oder 20 Organisationsmodelle aufzustellen, die den meistverbreiteten Typen des gemeindlichen Lebens entsprechen. Die ganze Skala von Spielarten, die durch geographische Lage, Produktion, Verbindungen, Sprache, Gewohnheiten usw. entstehen können, wird immer unendlich vielfältigere Nuancen bieten als die einer gesetzlichen Regelung.

Es gibt nur ein Mittel zur Bewältigung dieser Schwierigkeit: jeder Gemeinde das Recht zu verleihen, sich ihre eigenen Spielregeln zu geben. Dies tut das Statut, indem es das sogenannte *Carta*-Regime einführt, ein Begriff von beherrschender Bedeutung und Tradition in Spaniens Geschichte. Unter ihrer Geltung soll jede Gemeinde ihre eigene Struktur bestimmen, selbstverständlich in der absoluten Achtung der Oberhoheit des Staates und der Rechte des Bürgers.

Als neueste Besonderheit des *Carta*-Systems billigen wir ausdrücklich die Einführung der Formen einer Regierung durch Ausschüsse bzw. durch einen Beauftragten.

Der Zuwachs an Befugnissen des Ausschusses bzw. des Beauftragten wird aufgewogen durch entsprechende Vermehrung der Rechte der Bürger, so daß sich so in e i n e r Formel das höchste Maß von Autorität und zugleich von Demokratie verbinden«¹⁵⁾.

Diesen Worten der Gesetzesbegründung haben wir nichts hinzuzufügen. Im Gegensatz zu dem mathematischen Kriterium des Gesetzes von 1877, das municipale Persönlichkeit nur den »gesetzlichen Gemeinschaften von mehr als 2000 Bürgern« zubilligte, erkennt das Statut die Existenz »kleinerer örtlicher Einheiten« (Pfarrgemeinden, Flecken, Weiler, kleiner Siedlungsgruppen usw.) an und verleiht ihnen Rechtspersönlichkeit.

Das rechtliche Regime und die Gemeindefinanzen erhalten im Statut von

¹⁵⁾ Die Begründung des Gemeindestatuts findet sich in der Gaceta de Madrid vom 9. 3. 1924.

1924 eine vollständige und sinnvolle Regelung, die die Lücken der früheren Gesetzgebung schließt und fast unverändert in die geltende Gesetzgebung eingegangen ist. Die von dem Statut angeordnete Regelung der Gemeindefinanzen wurde für so unersetzlich gehalten, daß die Republik bei Abschaffung aller Gesetze aus der Zeit der Diktatur das zweite Buch des Statuts, das die Gemeindefinanzen behandelt, in Kraft lassen mußte.

Schließlich stellt das Statut von Calvo Sotelo die Magna Charta der Gemeindeautonomie dar. In der Überzeugung, daß die Größe Spaniens mit der Blüte der Gemeinden einhergeht und daß der nationale Niedergang seine Hauptursache im Fehlen des Pulsschlags des spanischen Volkes hatte, wollte er diesen neu beleben, indem er den Gemeinden volle Autonomie einräumte. Mit dem Statut wurden die Bande, die die Gemeinde mit dem Oberpräsidenten verbanden, gelöst, und man tat einen großen Schritt, um mit dem Bonzentum (*caciquismo*) zu brechen, einer schweren Krankheit, die von jeher auf Spanien gelastet und den Gemeinwillen durch den im Innenministerium fabrizierten amtlichen Willen ersetzt hatte. Seit Erlaß des Statuts haben die Beschlüsse der Gemeinden über Materien ihrer Zuständigkeit die Eingriffe der Verwaltungsbehörden beendet, und man hat gegen die genannten Beschlüsse unmittelbar verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz, ohne sich auf dem hierarchischen Wege an den Oberpräsidenten zu wenden. Außerdem ist es den Gemeinden ausdrücklich gestattet, gegen die ihre Autonomie antastenden Maßnahmen der Zentralgewalt Rechtsmittel einzulegen.

Das Gemeindegesetz der Republik

Die republikanische Gemeindereform, die in der Verfassung von 1931 skizziert und durch das Gemeindegesetz vom 31. Oktober 1935 verwirklicht wurde, ermangelt zum Glück der Originalität, da sich der gesunde Menschenverstand durchsetzte und die Errungenschaften des Statuts respektiert wurden, indem der größte Teil seiner Vorschriften mit leichten Änderungen von geringem Interesse neu verkündet wurde, die nur der erforderlichen Anpassung an die neue politische Lage dienten. So wurde das im Statut von 1924 vorgesehene korporative Stimmrecht durch das Individualstimmrecht ersetzt. Hinsichtlich der Gemeindefinanzen wurde überhaupt keine Änderung eingeführt, da das neue Gesetz statt deren Regelung auf das zweite Buch des Statuts verwies, das wie oben gesagt nicht aufgehoben wurde. Ebenso wandte man weiterhin die Vorschriften zur Ausführung des Statuts von Calvo Sotelo an (über »Bevölkerung und Gemarkung der Gemeinden«, »Organisation und Tätigkeit der Gemeinderäte«, »Bauten, Dienste und Eigentum der Gemeinden«, »Verfahren«, »Gemeindefinanzen«, »Gemeindeangestellte« und »ge-

meindliches Gesundheitswesen«). Zusammenfassend kann man sagen, daß während der Republik das spanische Gemeindeleben den Spuren des Statuts von 1924 folgte.

Der neue Staat:

Vorbereitung der Gemeinde- und Provinzialreform

Bevor noch das Gemeindegesetz von 1935 ein Jahr in Kraft gewesen war, brach der Bürgerkrieg aus, in dessen Folge einige Vorschriften des Gesetzes aufgehoben wurden, um das Gemeinderegime der neuen Lage anzupassen. Dabei wurde die Zuständigkeit der Gemeinderäte hinsichtlich des Wiederaufbaus der Gemeinden und der Wiedergutmachung der Kriegsschäden erweitert, während das Verfahren für die Wahl der Gemeinderäte ausgesetzt und die Kontrolle der Regierung über die örtlichen Gemeinwesen erweitert wurde. Zu gleicher Zeit kündigte man den Beschluß über die Durchführung einer Verwaltungsreform der örtlichen Gemeinwesen an.

Dieser Beschluß führte zu dem Gesetz über die Grundsätze der Gemeindeverwaltung vom 17. Juli 1945¹⁶⁾, dessen Text vom 16. Dezember 1950 datiert, der aber entsprechend dem Gesetz vom 30. November 1953 geändert werden muß, das der Regierung eine Frist von drei Monaten zur Verkündung eines neugefaßten Textes des Gemeindeverwaltungsgesetzes setzt^{16a)}.

Die Vorbereitungszeit, die der Gesetzentwurf durchlief, war sehr lang, da seit dem Tage der Einsetzung der 1938 mit der Redaktion beauftragten Kommission fast sieben Jahre verflossen, bis das Grundsatzgesetz erschien, und weitere fünf Jahre bis zur Ausarbeitung des verbesserten Textes von 1950.

Während man die ersten Vorentwürfe des neuen Gemeindeverwaltungsgesetzes ausarbeitete, wurde in dem Jahr nach Beendigung des Bürgerkriegs das Gesetz vom 13. Juli 1940 für die sogenannten »vom Caudillo adoptierten Gemeinden«¹⁷⁾ erlassen, das insofern nicht uninteressant ist, als es die damals über die Gemeindeverwaltung herrschenden Grundsätze widerspiegelt und bei seiner Verkündung als Vorwegnahme dessen bezeichnet wurde, was einmal das neue spanische Gemeindeverwaltungsrecht werden sollte¹⁸⁾.

¹⁶⁾ Gesetz über die Grundsätze der Gemeindeverwaltung vom 17. 7. 1945 (Boletín Oficial del Estado vom 18. 7. 1945).

^{16a)} Geschehen durch Gesetz vom 3. 12. 1953 sobre modificación de la de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 (Boletín Oficial del Estado vom 4. 12. 1953, S. 7144), vgl. unten S. 679.

¹⁷⁾ Gesetz vom 13. 7. 1940 über die Gemeindeverwaltung der vom Caudillo adoptierten Gemeinden (Boletín Oficial del Estado vom 28. 7. 1940).

¹⁸⁾ Iturmendi, 1940 Generaldirektor der Gemeindeverwaltungsabteilung im Innenministerium und zur Zeit (1953) Justizminister.

Die Wirklichkeit zeigt uns freilich, daß jenes weit entfernt ist, eine Skizze des neuen Gesetzes über die gemeindliche Selbstverwaltung zu sein. Es ist nichts weiter als eine Ausnahmenvorschrift mit Beschränkung auf eine kleine Zahl von Gemeinden, die in besonderem Maße Kriegsschäden erlitten und dadurch den Vorzug der Adoption verdient hatten. Dieses Gesetz von 1940 begegnete Ausnahmeständen denen vergleichbar, in denen sich Galveston^{18a)} nach der Katastrophe befand und die zur Entstehung des Systems der Gemeindeverwaltung durch einen Beauftragten führten, worin der Gemeindeparlamentarismus durch Vereinigung der Befugnisse in e i n e r Hand ersetzt wurde. Dank diesem System wurde die nordamerikanische Stadt schnell wieder aufgebaut, was seine Wirksamkeit beweist und seine schnelle Ausbreitung auf andere Gemeinden inner- und außerhalb der Vereinigten Staaten erklärt. Wie bei der Verwaltung durch Beauftragten (*gobierno por gerencia*), verstärkt und erweitert das Gesetz von 1940 die Befugnisse des Bürgermeisters (*Alcalde*) auf Kosten des Gemeinderates (*Ayuntamiento*) und verringert die Zahl der Gemeinderäte (*Consejales*) auf höchstens zwölf. Es verstärkt die staatliche Intervention mittels einiger Provinzialräte für die Gemeindeaufsicht (*Consejos Provinciales de Protectorado Municipal*), die die Gemeindekörperschaften (*Corporaciones locales*) überwachen, unterstellt den Gemeindesekretär (*Secretario del Ayuntamiento*) unmittelbar dem Innenministerium und gibt ihm die Möglichkeit, Akte und Beschlüsse der Gemeindeorgane zu suspendieren, wenn er irgendeine Ungesetzlichkeit an ihnen bemerkt. Hinsichtlich der Finanzverwaltung schließlich läßt das Gesetz den Erlaß von Gemeindeverordnungen (*Cartas municipales*) wirtschaftlichen Charakters zu, die den Besonderheiten jeder Gemeinde entsprechen, mit der einzigen Beschränkung, dem Steuersystem des Staates nicht zu widersprechen. Es ist zu hoffen, daß nach vollständigem Wiederaufbau jener Gemeinden und nach Erreichung des Gesetzeszwecks das Adoptionsregime wieder dem allgemeinen Gemeindeverwaltungsrecht Platz macht.

Wenige Monate nach Verkündung des genannten Gesetzes veröffentlichte der Innenminister einen umfangreichen aber nie verwirklichten »Entwurf eines Gemeindeverwaltungsgesetzes« mit 1127 Paragraphen, die auf den damaligen Minister Serrano S u ñ e r zurückgehen¹⁹⁾. Die Tendenz des Entwurfs war unverkennbar zentralistisch, denn er vertraute einem Zentralrat (*Consejo Central*) und einigen neu zu gründenden Provinzialräten für Gemeindeaufsicht die Betreuung der Gemeindeverbände an und setzte Gemeinderäte mit herkömmlichen oder durch die Regierung ernannten Mitgliedern ein, deren Befugnisse beträchtlich verstärkt wurden.

^{18a)} Wichtigste Hafenstadt in Texas, erlitt 1900 durch Sturmfluten schwere Schäden: 5000 Tote, etwa 17 Mill. Dollars Sachschaden (Anm. des Übersetzers).

Dieser Entwurf war zu anspruchsvoll und hatte abgesehen von seiner verfehlten Zielsetzung auch den Mangel, zu lang zu sein. Daher dachte man auch sofort an Kürzung, indem man 1943 eine Neufassung aus nur 409 Artikeln schuf²⁰⁾.

In einer letzten Etappe wurde der ursprüngliche Entwurf noch weiter gekürzt, und Ende 1944 legte der Innenminister, Pérez González²¹⁾, den Cortes einen Vorentwurf zu einem Gemeindeverwaltungsgesetz vor, der nur aus 60 Grundsätzen bestand²²⁾.

Der Cortes-Ausschuß bearbeitete diesen Vorentwurf intensiv und brachte nach lebhaften Debatten 163 Änderungen an. Schließlich billigten die Cortes in der Vollsitzung vom 14. Juli 1945 das neue Gesetz, das am 17. desselben Monats veröffentlicht wurde und dessen neugefaßter Text vom 16. Dezember 1950 datiert.

Die Schwierigkeiten, die bei Anwendung des die Gemeinde- und Provinzialfinanzen betreffenden Titels III des genannten Gesetzes auftraten, führten zur Reform dieses Teils des Gesetzes, dessen Grundsätze vom Plenum der Cortes am 30. November 1953 angenommen wurden. Bezüglich der übrigen Materialien bleibt das Gesetz vom 16. Dezember 1950 unverändert in Kraft.

So weit die legislative Entwicklung. Es bleibt uns nun, die Grundlinien der spanischen Gemeindeverwaltung im gegenwärtigen Augenblick darzustellen, wie sie in dem Gemeindeverwaltungsgesetz (für Gemeinden und Provinzen) von 1950 und in dem neuen Grundsatzgesetz vom 3. Dezember 1953 niedergelegt sind, das durch Gesetz vom 18. Dezember 1953 in Kraft gesetzt wurde²³⁾.

Der größte Teil der Ausführungsbestimmungen zum Gemeindeverwaltungsgesetz ist ebenfalls schon veröffentlicht worden: die Verordnung über

¹⁹⁾ Ministerio de Gobernación: Proyecto de Código de Gobierno y Administración, Madrid 1941, 277 S.

²⁰⁾ Proyecto de Código de Gobierno y Administración Local, Madrid 1943.

²¹⁾ Blas Pérez González wurde am 13. 8. 1898 in Santa Cruz de la Palma (Teneriffa) geboren. Er studierte Rechtswissenschaft an der Universität Madrid. 1929 trat er in den kriegsrichterlichen Dienst ein. Im gleichen Jahr erhielt er den Lehrstuhl für Zivilrecht an der Universität Barcelona auf einstimmigen Vorschlag der Examenkommission. Er war Beisitzer beim Obersten Gerichtshof. Zur Zeit ist er ordentlicher Professor des Zivilrechts an der Universität Madrid und General im kriegsgerichtlichen Dienst der Luftwaffe. Andere Ämter: Mitglied der Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Generalauditor und Innenminister. Einige Veröffentlichungen: Übersetzung und Kommentierung, zusammen mit den Professoren Alguer und Castán, des Lehrbuchs des Deutschen Bürgerlichen Rechts von Enneccerus, Kipp und Wolff (seit 1933 erschienen 8 Bände); El método jurídico, 1942; El requisito de viabilidad, 1944; Recisión de partición, 1942.

²²⁾ Proyecto de Ley de Bases del Régimen local (Boletín Oficial de las Cortes Españolas vom 4. 6. 1945).

²³⁾ Boletín Oficial del Estado vom 4. und 29. 12. 1953.

Gemeinden und Gemeindegrenzen vom 17. Mai 1952; die Verordnung über die Gemeindebeamten vom 30. Mai 1952; die Verordnung über Organisation, Tätigkeit und juristisches Regime der Gemeindekörperschaften vom 17. Mai 1952; die Verordnung über Gemeindefinanzen vom 4. August 1952; die Verordnung über die Vergabung öffentlicher Aufträge durch die Gemeindekörperschaften vom 9. Januar 1953^{23a)}.

Die neue Verordnung über Gemeindeeigentum, Gemeindebetriebe und -dienste steht allein noch aus (bei Fortgeltung der diesbezüglichen Verordnung von 1924). Ferner wurde bereits die Reform der oben genannten Verordnungen über Gemeindeorganisation und Finanzen angekündigt, um sie den neuen Bestimmungen des Gesetzes vom Dezember 1953 und der Verordnung vom 18. Dezember 1953 anzupassen.

Grundlinien des geltenden Gemeinderechts

A. Die Gemeinde als natürliche Einheit

Zuerst haben wir zu untersuchen, welchen Charakter das spanische positive Recht den örtlichen Einheiten beilegt. Bekannt sind die hierüber streitenden Theorien: die »legalistische«, die in den Gemeinden ein Produkt des Gesetzgebers sieht, und die »naturalistische«, die sie als Ergebnis der historischen Entwicklung des sozialen Lebens eines Volkes betrachtet. Der spanische Gesetzgeber bekennt sich offen zur zweiten Auffassung, indem er in Art. 1 des neuen Gesetzes ausspricht, daß die Gemeinden »natürliche Einheiten« sind, wie dies zuvor schon Calvo Sotelo in dem Statut von 1924 tat, das die im Gesetz von 1877 enthaltene legalistische Definition berichtigte²⁴⁾.

Um die volle Tragweite der Auffassung der Gemeinde als »natürlicher Einheit« zu begreifen, muß man sich vor Augen halten, daß das »Natürliche« nicht unbedingt mit dem »Ursprünglichen« identisch ist, da auch dieses natürlich wächst, und daß die Gewohnheit eine zweite Natur ist; man darf daher nicht glauben, daß die Anerkennung des natürlichen Charakters der Gemeinde die Rückkehr ins Mittelalter und zu seinem System des Partikularismus und der Auflösung bedeutet.

Im Hinblick darauf sagte der Innenminister Pérez González in seiner Rede vor den Cortes bei Vorlage des Gesetzentwurfs von 1945, daß »das gemeindliche Leben eine Realität ist, die sich aus sich selbst heraus bestätigt

^{23a)} Boletín Oficial del Estado vom 12. 6. 1952, 28. 6. 1952, 7. 6. 1952, 7. 10. 1952, 13. 2. 1953.

²⁴⁾ »Die Gemeinde ist die gesetzliche Vereinigung aller Personen, die in einer Gemeindegemarkung wohnen« (Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes vom 2. 10. 1877).

mit der Natürlichkeit und mit der Kraft, die die Attribute des Seins sind«²⁵⁾. Aus diesem Grunde ging das Gesetz in der Achtung vor den sozialen Realitäten bis zum Äußersten, wie die Tatsache der Anerkennung der kleineren örtlichen Einheiten und der alten Grundgemeinschaften zeigt. Der soziologische Realismus des Gesetzes offenbart sich in der Zulassung des *Régimen de Carta*, wonach die Gemeinden ihre verwaltungsrechtliche und wirtschaftliche Organisationsform selbst wählen können, und in dem Bestehen besonderer Gesetze für die großen Städte.

Mit der Bestätigung des natürlichen Charakters der örtlichen Einheiten wollte das Gesetz zum Ausdruck bringen, daß diese Einheiten einer sozialen Realität gehorchen, die vom Gesetz nicht geschaffen, sondern lediglich anerkannt wird. Das Recht kann selbstverständlich Gußformen schaffen, die den sozialen Gemeinschaften neue Gestalt geben. Es kann auch die Struktur seiner repräsentativen Organe ändern, aber es muß die Forderungen des sozialen Lebens respektieren und dieses als Grundlage seiner Vorschriften nehmen, die um so vollkommener sein werden, je mehr sie sich ihm anpassen.

B. Die Beziehung zwischen Gemeinde und Staat

Ausgehend von der Anerkennung des natürlichen Charakters der Gemeinde bemüht sich das Gesetz, seinen rechtlichen Gehalt mit der Lage in Einklang zu bringen, die ihm beim augenblicklichen Stand der sozialen Entwicklung gegenübersteht.

Wir müssen die Lebensbedingungen unserer Zeit betrachten, um uns Rechenschaft über den Standort geben zu können, der den Gemeinden innerhalb der Organisation des Staates zukommt, über die Beziehungen, die sie untereinander haben, und über die Funktion, die die örtlichen Gemeinschaften erfüllen sollen.

Wir leben in einem Jahrhundert, in dem die Schnelligkeit der Verkehrsmittel und die Fortschritte der Nachrichtenübermittlung die Entfernungen überwunden, die bisher voneinander getrennt lebende Völker solidarisiert und die Wechselbedingtheit der verschiedenen örtlichen Zentren einer nationalen Gemeinschaft gesteigert haben. Wir befinden uns im letzten Stadium eines langen Assimilationsprozesses, der den staatlichen Block immer geschlossener gemacht hat. Und wenn es auch zutrifft, was Ruiz del Castillo²⁶⁾ gesagt hat, daß in der örtlichen Realität, außerhalb jeder politi-

²⁵⁾ Diario de Sesiones de las Cortes Españolas, Sitzung vom 14. 7. 1945.

²⁶⁾ Ruiz del Castillo: La inserción de la vida local en el Estado (Revista de Estudios de la vida local, núm. 7, 1943, p. 7). Der Verfasser ist Direktor des Instituto de Estudios de Administración Local.

schen Tendenz, etwas Kraftvolles und Unassimilierbares besteht, so ist es doch nicht weniger richtig, daß sich eine tiefe Kluft aufgetan hat zwischen dem bukolischen Charakter des Lebens vergangener Zeiten, in denen die Städte völlig abgeschlossen voneinander lebten, isoliert von der Außenwelt durch eine Zugbrücke, eingebettet in das Dickicht eines Waldes, der nur von unsicheren Wegen durchzogen war, und den heutigen Zeiten, wo ein kräftiges Nervensystem von telegraphischen und telephonischen Verbindungen, Eisenbahnen, Autobahnen und Fluglinien den Weltraum in tausend Richtungen verbindet, von den Ätherwellen ganz zu schweigen. In unserem Jahrhundert ist alles verbunden und verflochten, und die Gemeinde, mag sie wollen oder nicht, sieht sich in das Gewebe einbezogen, welches das moderne Leben knüpft und löst, und muß endgültig ihrem früheren Einzeldasein entsagen. Auf der andern Seite sind die öffentlichen Dienste der Gemeinde heute mannigfaltiger und fordern eine gegenüber früheren Epochen unvergleichlich höhere wirtschaftliche und technische Leistungskraft. Es ist sehr schwierig, vor allem für kleine Gemeinden, sich selbst zu genügen. Die öffentlichen Dienste, die sanitären Erfordernisse, die wirtschaftlichen Probleme usw. erfordern eine Menge technisch-fachlichen Personals, das bei beschränkter Einwohnerzahl nicht immer zur Verfügung steht. Daher die Notwendigkeit, sich an den Staat zu wenden, damit er mit seinem Beamtenheer diesen Erfordernissen der Zivilisation genüge.

Schließlich haben die jüngsten Erfahrungen des totalen Krieges, der die Zivilbevölkerung nicht schont und über die Gemeindegrenzen hinweggeht, eine große Zahl öffentlicher Dienstzweige entstehen lassen, z. B. für Evakuierung, Luftschutz, Flüchtlingsfürsorge, Versorgung usw., die über das Gemeindegebiet hinausreichen und in enger Verbindung mit den staatlichen Dienstzweigen arbeiten müssen. Es steht also außer Zweifel, daß unser Jahrhundert den Gemeindefreiheiten nicht günstig ist, wenn man sie im Sinne von isolierten Privilegien versteht, da selbst in England die wichtigsten öffentlichen Dienste, wie die nationale Verteidigung, das Gesundheitswesen, der Verkehr, die öffentlichen Arbeiten und selbst der Städtebau nicht mehr außerhalb des Staates oder wenigstens seiner strengen Kontrolle denkbar sind. Die Eingliederung des kommunalen Lebens in den Staat ist eine Notwendigkeit, und das ganze Problem beschränkt sich darauf, den Grad der Einmischung zu bestimmen, den man dem Staat zubilligen darf, ohne die gemeindliche Autonomie ganz zu ersticken.

Das Kriterium, worauf das spanische Gesetz von 1945 hierin abstellt, ist das der zwanglosen Durchdringung. Es geht von der Vorstellung aus, daß Zentral- und Gemeindeverwaltung keine sich bekämpfenden, sondern sich ergänzende Kräfte sind, zwischen denen ein Zustand der Symbiose und nicht

der einfachen Koexistenz herzustellen ist. Der Gemeinde wird ein eigenes, von dem des Staates unterschiedliches Leben zuerkannt. Wie Art. 5 sagt, steht den Gemeinden vermittels ihrer repräsentativen Organe die Leitung und Verwaltung ihrer besonderen öffentlichen Interessen in ihrem Raume zu, und sie genießen zu diesem Zweck volle Rechtsfähigkeit; in Art. 111 werden als Sachgebiete der Gemeindezuständigkeit aufgeführt: Städtebau, Gesundheitswesen, Versorgung, Verkehrsmittel, Erziehung und kulturelle Angelegenheiten, städtische und ländliche Polizei, Vermögensverwaltung usw. Doch fällt auf, daß es hier nicht heißt, die genannten Materien gehören zur **ausschließlichen** Gemeindezuständigkeit. Man folgte dem Kriterium des Art. 103 des republikanischen Gesetzes, wonach die »Gemeindezuständigkeit kein Hindernis sein soll für die entsprechenden Werke und Dienste des Staates, des Landes oder der Provinz«. Das heißt: Die Gemeindezuständigkeit ist kein geschlossenes Gehege, sondern ermöglicht eine ausgedehnte Zusammenarbeit mit den Dienstzweigen des Staates.

Die Einverleibung der örtlichen Gemeinschaften in den Staat kann man deutlich daran erkennen, daß hundert Bürgermeister (*Alcaldes*) und hundert Prokuratoren (*Procuradores*), als Vertreter der Provinzialausschüsse, Sitz und Stimme in den Cortes haben. So nimmt der Staat an den örtlichen Belangen Anteil, und gleichzeitig wirken die Gemeinden und Provinzen bei den Beratungen des höchsten gesetzgebenden Organes mit. Die Gemeinden und Provinzen haben daher volle Rechtspersönlichkeit, die von der des Staates verschieden ist. Der Grundsatz der Gemeindeautonomie wird mit gewissen Einschränkungen gewahrt.

C. Die Gemeindeorganisation

Die Gemeindeorganisation ist zwei- oder dreiteilig, je nachdem ob eine Gemeinde mehr oder weniger als 2000 Einwohner hat. Im ersten Fall gibt es drei Organe: den Bürgermeister (*Alcalde*), den Ständigen Ausschuß (*Comisión Permanente*) und den Gemeinderat (*Ayuntamiento Pleno*). In den kleinen Gemeinden (die 74% der spanischen Gemeinden ausmachen) gibt es nur Bürgermeister und Gemeinderat.

Der Bürgermeister und der Ständige Ausschuß sind geschäftsführende Organe. Letzterer besteht aus den Beigeordneten des Bürgermeisters (*Tenientes de Alcalde*), die den verschiedenen Verwaltungsausschüssen vorsitzen, und tagt wöchentlich, um die laufenden Geschäfte zu erledigen. Das Gesetz zählt ihre Zuständigkeitsgebiete auf.

Der Bürgermeister ist das wichtigste Organ des Gemeindelebens und vereinigt in sich die dreifache Eigenschaft des Gemeinderatsvorsitzenden, des

Gemeindeverwaltungschefs und des Regierungsdelegierten. Das Amt des Bürgermeisters ist obligatorisch und unbesoldet und wird in den Provinzhauptstädten und in den Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern vom Innenminister, in den übrigen Fällen vom Oberpräsidenten (*Gobernador civil*) vergeben. Die Befugnisse des Bürgermeisters sind in Art. 116 im einzelnen bestimmt und entsprechen fast wörtlich den im Gesetz der Republik umschriebenen, mit der im letzten Absatz jenes Art. 116 bestimmten Erweiterung, wonach ihm »alle übrigen Befugnisse zur Regierung und Verwaltung der Gemeinde übertragen werden, die nicht ausdrücklich dem Gemeinderat oder dem Ständigen Ausschuß vorbehalten sind«.

Der Gemeinderat ist das beschließende Organ und besteht aus dem Bürgermeister als Vorsitzendem und einer bestimmten Zahl von Gemeinderäten, die entsprechend der Einwohnerzahl der Gemeinde zwischen 3 und 24 schwankt. Dem Gemeinderat steht in erster Linie die Bewilligung des Haushalts, die Finanzverwaltung und die Verordnungsgewalt zu.

Er ist ein gewähltes Organ, wobei für die Wahl der Gemeinderäte das folgende Verfahren gilt: Ein Drittel wird von gemeindeangehörigen Familienhäuptern, das zweite Drittel von den syndikalen Organisationen gewählt, den Rest wählen die die beiden erstgenannten Gruppen vertretenden Gemeinderäte aus den Angehörigen wirtschaftlicher, kultureller und berufständischer Organisationen. Die Namen dieser Kandidaten werden einer vom Oberpräsidenten vorgelegten Liste entnommen, welche die dreifache Zahl der zu wählenden Gemeinderäte enthält.

Der Zweck, den das Gesetz bei Einführung dieses Wahlsystems verfolgte, war der Ersatz des allgemeinen durch ein organisches Wahlrecht, das sich auf der Familie, den Syndikaten und den kulturellen, wirtschaftlichen usw. Korporationen aufbaut. Als entfernte Vorläufer dieses organischen Stimmrechts bezeichnet man die alte Familien- (*fogar-*) Wahl und die valencianischen Zünfte, die baskischen Provinzialausschüsse, das Prinzipat Asturien und die Cortes von Navarra, und als unmittelbare Vorgänger das Gemeindestatut von 1924, das wie oben gesagt ebenfalls eine korporative Vertretung vorsah.

Zugunsten dieses Wahlsystems beruft man sich darauf, daß das Gemeindeleben eine der Familie unmittelbar übergeordnete Stufe der Symbiose sei und daß das Munizipium die Gemeinschaft aller in einem bestimmten Gebiet verwurzelten Familien bilde, so daß die Gemeindevertretung logischerweise nicht durch isolierte Individuen, sondern durch Familien konstituiert wird. Die Familie als soziologische Urzelle wird so zum Mittel der Eingliederung der Individuen in die öffentlichen Funktionen.

Ohne in die theoretische Diskussion über das Wahlsystem einzutreten und in voller Würdigung der Tatsache, daß das Familien- und Korporationswahl-

recht so hervorragende Verfechter wie H a u r i o u gefunden hat, der die Korrektur des allgemeinen durch das Familien- und Korporationswahlrecht gefordert hat, möchte ich nur bemerken, daß das im Gemeindeverwaltungsgesetz von 1950 festgelegte System, das anfangs dem derzeitigen politischen Regime in Spanien wesensgleich schien, nicht als unabänderlich angesehen werden darf, weil nach dem Gemeindeverwaltungsgesetz und dem *Fuero de los Españoles*²⁷⁾ ein anderes Gesetz von Verfassungsrang, das Gesetz über die Volksabstimmung²⁸⁾ erlassen wurde, das zum System des allgemeinen Wahlrechts zurückkehrt, indem es das Wahlrecht »allen über 21 Jahre alten Männern und Frauen der Nation« gewährt.

Objektiv gesehen besteht eine weitreichende funktionelle Autonomie als Folge der Verwaltungsdezentralisation, welche die Kompetenzen der örtlichen Einheiten, besonders der Provinzen, vergrößert hat. Diese hatten zuvor nur sehr begrenzte Aufgaben, fast auf das Fürsorgewesen beschränkt, während das neue Gesetz ihnen durch die Einrichtung einiger Ausschüsse für technische Dienste viele Aufgaben zuweist, die früher Sache des Staates waren.

D. Rechtsschutz

Am klarsten zeigt sich die Autonomie der örtlichen Einheiten im Rechtsschutz. Das Gesetz von 1950 proklamiert ebenfalls die Autonomie der Gemeinde gegenüber dem Oberpräsidenten in Art. 386, wonach die Akte und Verfügungen der örtlichen Behörden und Korporationen den Verwaltungsweg erschöpfen und unmittelbar vor dem Provinzialverwaltungsgericht anfechtbar sind. Ebenso wird das Recht der Bürger anerkannt, die entsprechenden Rechtsmittel im Wege der ordentlichen Gerichtsbarkeit gegen die Akte und Verfügungen der genannten Korporationen und Behörden einzulegen, die Privatrechte verletzen.

Andererseits bringt das neue Gesetz gewisse Änderungen, die das Verwaltungsgerichtsverfahren gegen Gemeindeverfügungen verbessern wollen. Alle rechtsstaatlichen Garantien, die in den früheren Gesetzen anerkannt worden waren, werden beibehalten, so daß zweierlei Verwaltungsgerichtsverfahren zugelassen sind: »subjektive Klage« (eigentlicher Rechtsschutz) wegen Verletzung eines administrativen Rechts des Klägers, und objektive Nichtigkeitsklage wegen Unzuständigkeit, Formfehlers oder sonstiger Verletzung von Gesetzen oder verwaltungsrechtlichen Bestimmungen, sofern nur der Kläger

²⁷⁾ *Fuero de los españoles* vom 17. 7. 1945 (Boletín Oficial del Estado vom 18. 7. 1945).

²⁸⁾ *Ley del Referendum* vom 22. 10. 1945 (Boletín Oficial del Estado vom 24. 10. 1945).

unmittelbar von der Angelegenheit berührt ist. Beide Verfahrensarten sind kostenlos; in letzteres wurden einige interessante Verfahrensmodifikationen eingeführt, z. B. daß gegen das Urteil nicht nur die beteiligten Parteien Rechtsmittel einlegen können, sondern auch der Streitgenosse, d. h. derjenige, der freiwillig vor Gericht erscheint, um die Gültigkeit der angefochtenen Verfügung zu unterstützen. Die Normen bezüglich der Untätigkeit der Verwaltungsbehörden sind ebenfalls vervollkommenet worden, indem klar bestimmt ist, daß jeder Antrag oder jede Beschwerde als abgelehnt gilt, wenn drei Monate nach ihrem Eingang bei der Behörde verstrichen sind, ohne daß eine Entscheidung veröffentlicht oder zugestellt wurde, und nachdem der Fristablauf innerhalb eines Jahres gerügt worden und ein weiterer Monat ohne Abhilfe verstrichen ist (diese Bestimmung ist auch auf die Beschlüsse der allgemeinen Staatsverwaltung ausgedehnt, soweit sie in Gemeindeangelegenheiten tätig wird).

Über die Haftung der Verwaltung bestimmt Art. 405, daß örtliche Einheiten zivilrechtlich für Nachteile und Schäden haften, die an Rechten einzelner infolge des Tätigwerdens der Verwaltung oder ihrer Beamten innerhalb ihrer Amtsbefugnisse entstehen. Andererseits sind die Behörden und Beamten der lokalen Einheiten ebenfalls nach bürgerlichem Straf- und Verwaltungsrecht haftbar für Schäden aus innerhalb ihrer Aufgabenbereiche liegenden Handlungen und Unterlassungen; diese zivilrechtliche Haftung gehört zur Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte.

E. Gemeindefinanzen

Die bemerkenswertesten Änderungen, die im Gesetz von 1950 eingeführt wurden, beziehen sich auf die Gemeindefinanzen. In dieser Hinsicht zeigt sich deutlich das Bemühen, die Gemeinden und die Provinzen mit hinreichenden wirtschaftlichen Mitteln zu versehen, damit sie ihre Aufgaben erfüllen können.

Ohne Geldmittel bleibt die Freiheit ein Mythos. Dafür genügt nicht die Aufstellung einer langen Liste von Zuständigkeiten der Gemeinde, man muß vielmehr auch die nötigen Mittel zur Ausübung dieser Kompetenzen finden. Diesen Realitäten entsprechend hat das neue Gesetz die Gemeindefinanzen um 30% und die Provinzialfinanzen um 42% erhöht. Die Grundsätze, auf denen das Steuersystem beruht, sind: Gleichförmigkeit der Besteuerung, Trennung der Gemeindefinanzen von denen des Staates (wobei die ersteren nicht mehr wie früher zur Unterhaltung gewisser Dienste der Zentralverwaltung herangezogen werden) und Elastizität in der Auswahl der verschiedenen

Steuern, die es den Gemeinden gestattet, diejenigen Steuern zu erheben, die sie für angebracht und angemessen halten.

Das neue Grundsatzgesetz vom 3. Dezember 1953, das am 1. Januar 1954 in Kraft trat, und das Dekret vom 18. Dezember 1953 halten die Gemeindeautonomie in finanzieller Hinsicht weiterhin aufrecht, aber innerhalb der Grenzen ihrer Koordination mit den wirtschaftlichen Interessen des Staates. Nach dem neuen Gesetz ist es Sache des Staates, bestimmte Rückgriffe auf seine eigenen Steuern zugunsten der Gemeindefinanzen zu genehmigen. Die Trennung der Gemeindefinanzen und der staatlichen Finanzen wird akzentuiert, indem die alten örtlichen Rückgriffe auf die staatliche Besteuerung in Stadt und Land in Steuern verwandelt werden, die unabhängig vom Staat erhoben werden können.

Der neugefaßte Grundsatz Nr. 3 räumt den Provinzialausschüssen die finanzielle Hilfe ein, die für die haushaltgemäße Entwicklung der Gemeinden unter 20 000 Einwohnern zur Erfüllung ihrer normalen Mindestverpflichtungen erforderlich ist. Diese Reform stellt eine Verbesserung von mehr als 24% gegenüber den früheren Einkünften der kleineren Gemeinden dar.

Das neue Gesetz ersetzt zum großen Teil die Einkünfte aus festen Besteuerungstypen durch Maximaltypen, aus denen die örtlichen Verbände diejenigen wählen können, die den Umständen entsprechend am günstigsten erscheinen (Grundsätze 1, 7, 8 und 10 des Reformgesetzes).

Die Heranziehung zu persönlichen Diensten, die in den kleinen Gemeinden eine so große Rolle spielt, verwandelt die ausschließliche Sonderleistung für dringende Arbeiten und außerordentliche Dienste in Einkünfte von ordentlichem Charakter, deren Erhebung in der traditionellen Form gestattet wird – dies alles in Gemeinden unter 10 000 Einwohnern (Grundsatz 4 der Reform).

Das Regime der Wirtschafts-*Carta* wird dahin erweitert, daß unter ihr alle »angebracht erscheinenden Auflagen in vollem Umfang angeordnet werden können, einschließlich der Wiedereinführung aufgehobener fiskalischer Vorschriften«. Ebenso werden erstmals in unserem positiven Recht diese Vergünstigungen zusammen mit denen der *Carta orgánica* auf die Provinzialausschüsse ausgedehnt (Grundsatz 11 der Reform).

Die Gemeindefinanzen werden weiter begünstigt durch die Erhöhung einiger ihrer Einnahmen: erhöht werden die Gemeindeanteile bei der Gewerbesteuer, bei der städtischen Grundsteuer usw.

Die Provinzialausschüsse werden ebenfalls mit neuen Einnahmequellen dotiert, vor allem durch die Einführung einer neuen Steuer auf das Provinzialeinkommen, die das Einkommen der Provinzen bis höchstens 3% belasten

kann. Zu gleicher Zeit wird den Provinzialausschüssen auch eine Steuer auf den Umsatz und die Kraftfahrzeug- und Transportsteuer zugewiesen.

Alles dies läßt eine umgehende Sanierung der Gemeindefinanzen erwarten, die sich zur Zeit in ausgesprochen schlechter Lage befinden.

* * *

Dies sind die Grundzüge der spanischen Gemeindeverwaltung, wie sie in dem neuen Gesetz niedergelegt sind. Bei der Bewertung der Wirksamkeit der Rechtsvorschriften dürfen wir nicht zu anspruchsvoll sein, da jede Theorie bei der praktischen Erprobung ins Wanken gerät. Der Erfolg des Gesetzes hängt davon ab, in welchem Grade es die sozialen Gegebenheiten vereint und die Tradition des nationalen Lebens wieder aufnimmt. Wie ein zeitgenössischer Denker²⁹⁾ es ausgedrückt hat, besteht das, was eine Sache sein soll, nicht in der Verdrängung ihrer tatsächlichen Seinsform, vielmehr in deren Vervollkommnung. Man kann nicht fordern, daß die Gesellschaft sei, was wir sie sein zu sollen wünschen. Als ob sie keine unveränderliche Struktur habe oder diese gerade nach unserem Wunsche zu empfangen hoffe! Der ganze moderne Utopismus ist Magie, und nicht lange mehr wird es dauern, bis die Geste Kants, der bestimmte, wie die Gesellschaft sein solle, allen als plumper Trick erscheinen wird.

In dieser Hinsicht dürfen wir für das Gesetz über die Gemeindeverwaltung optimistisch sein, denn, wie Pérez González bemerkte, als er vor den Cortes den Entwurf vertrat³⁰⁾, »bei Abfassung des Gesetzes haben wir sehr darauf geachtet, bisher Bestehendes nicht zu beseitigen, sondern zu bewahren, was immer respektiert zu werden verdient«. Darum konnte er Jahre später in der Plenarsitzung der Cortes am 30. November 1953 sagen: »Der verfllossene Zeitraum erlaubt uns zu sagen, daß wir, fast zum ersten Mal, in der Entwicklung der Gemeindeverwaltung in unserem Vaterlande die organische und rechtliche Existenz der Gemeindekörperschaften normalisiert und konsolidiert haben; daß die auf Organisation, Verwaltung und Rechtsschutz der Gemeinden und Provinzen bezüglichen Fragen keiner grundlegenden Veränderungen ihrer positiven Normen und auch kaum noch der Einzelretusche bedürfen und daß die Kritik der Fachleute und der Wissenschaft gezeigt hat, wie der Fortschritt der Technik in den von der Regierung erlassenen Normen Gestalt gewonnen hat«³¹⁾.

²⁹⁾ Ortega y Gasset: *España invertebrada*, Madrid 1946, S. 127.

³⁰⁾ *Diario de Sesiones de las Cortes Españolas*, Sitzung vom 14. 7. 1945.

³¹⁾ A. a. O., Sitzung vom 30. 11. 1953.