



Erste europäische Internetzeitschrift für Rechtsgeschichte

<https://www.forhistiur.de>

Herausgegeben von:

Prof. Dr. Stephan Dusil M.A., LMS (Tübingen)

Prof. Dr. Elisabetta Fiocchi Malaspina (Zürich)

Prof. Dr. Martin Schermaier (Bonn)

Prof. Dr. Mathias Schmoeckel (Bonn)

Prof. Dr. Andreas Thier M.A. (Zürich)

25. 11. 2020

© 2020 fhi

Erstveröffentlichung

Zitiervorschlag

<https://forhistiur.de/2020-11-demarchi/>

ISSN 1860-5605

Giacomo Demarchi*

Zwischen Rationalisierung und Integration: Der Estado Integral der zweiten spanischen Republik und seine Wurzeln in der Weimarer Republik¹

Abstract

Between rationalization and integration: The Estado Integral of the second Spanish republic and its roots in the Weimar Republic.

The constitution of the Second Spanish Republic was the last great democratic project of interwar Europe, the son of the rationalization process of constitutionalism began in 1919 in Weimar. An essential element of this constituent perspective was the overcoming of the traditional conception of sovereignty through a new and different model of territorial government, based on the idea of autonomy. The purpose of this paper is to investigate the deep Spanish-German connections that are at the base of the elaboration of the model of the "Estado Integral" of 1931, laboratory where to find some fundamental pieces of the contemporary multilevel territorial government.

1933 erschien in der *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* ein langer Artikel über die 1931 erlassene Verfassung der spanischen Republik, begleitet von der vollständigen Übersetzung der republikanischen Grundnorm². Autor des Artikels war Luis Jiménez de Asúa – großer Strafrechtler, Übersetzer der Werke von Franz von Liszts ins Spanische und Vorsitzender der Kommission zur Erarbeitung des Verfassungsentwurfs³. 1

Der Text, bei dem es sich um nichts anderes als die deutsche Übersetzung des bekannten Kommentars zur republikanischen Verfassung handelte, den Jiménez de Asúa 1932 verfasst hatte, stellt für den zeitgenössischen Leser ein lebendiges und greifbares Zeugnis der grundlegenden und gleichzeitig komplexen Beziehung dar, die zwischen der Verfassungserfahrung der ersten deutschen Republik und der zweiten spanischen Republik besteht⁴. Zwei konstituierende Prozesse, die ein Streben nach der Integration des politischen und institutionellen Pluralismus mit dem Monismus des Liberalstaats des 19. Jahrhunderts gemein haben und die beide versuchten, den Willen des Volkes wieder in den Rahmen der Rechtsstaatlichkeit zurückzuführen. Eine komplexe Herausforderung, die notwendigerweise über eine Wiederaneignung – in demokratischem und pluralistischem Sinne – des Territoriums und seiner Regierung erfolgen musste, und für die es vonnöten war, die Illusion von Perfektion hinter sich zu lassen, die die Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts um das Konzept des Nationalstaats aufgebaut hatte. Es ist bestimmt nicht dem 2

* Università di Milano, <https://orcid.org/0000-0001-9028-1245>.

¹ Spanisches Forschungsprojekt I + D DER2014-56291-C3-1-P, «Tradición y constitución: problemas constituyentes de la España contemporánea» (HICOES VI). Einige der behandelten Themen wurden in GIACOMO DEMARCHI, *Provincia y Territorio en la Constituyente española de 1931. Las raíces europeas del Estado Integral*, Madrid 2016 entwickelt.

² LUIS JIMÉNEZ DE ASÚA, Die Verfassung der Spanischen Republik, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 3 (1933), S. 251-295.

³ ENRIQUE ROLDÁN CAÑIZARES, *Luis Jiménez de Asúa: Derecho penal, República, Exilio*, Madrid 2019; ID, Luis Jiménez de Asúa: un penalista a cargo de la Constitución de la II República, in: *Historia Constitucional* 21 (2020), S. 473-509.

⁴ LUIS JIMÉNEZ DE ASÚA, *Proceso histórico de la Constitución de la República Española*, Madrid 1932.

Zufall geschuldet, dass im Text von Jiménez de Asúa in Bezug auf das territoriale Modell klar und deutlich die Beziehung zwischen der Verfassungsgebung der Weimarer Republik und der Spanischen Republik zum Vorschein kam, was den *Estado Integral* von 1931 zum erhellenden Beweis einer langfristigen kulturellen Beziehung macht.

Die lexikalischen Problematiken, die in der oben genannten deutschen Übersetzung der republikanischen *Organización territorial* deutlich werden, können nur aufgelöst werden, wenn man von einem gut hundert Jahre umfassenden zeitlichen Horizont aus betrachtet, wie die Empfehlungen von Preuss zur *hochpotenzierten Selbstverwaltung* umgesetzt wurden. 3

Die Verfassungsgebung von 1931 und ihr Fokus auf ein differenziertes Modell regionaler Prägung sind das Ergebnis einer langwährenden Auseinandersetzung der spanischen Rechtslehre mit dem Instrumentarium der Staatsrechtslehre des deutschsprachigen Raumes – mit welcher sie die ganzheitliche Sichtweise und die Neuinterpretation der Kategorien des Liberalismus in pluralistischer Lesart teilte. 4

Die Hommage, die die Rechtskultur des republikanischen Spaniens der zwischenzeitlich im Untergang begriffenen Weimarer Republik zollte, zeigt uns, dass für ein echtes Verständnis der Wurzeln und des potentiellen Modellcharakters des *Estado Integral* eine umfassende Lektüre erforderlich ist, die sich nicht auf die bequemen Sicherheiten der Verfassungsgestaltung beschränkt. Nur ein Ansatz, der eine biografische Analyse, den kulturellen Austausch sowie die Rechtsgeschichte und die Geschichte der Institutionen umfasst, kann der Komplexität der Beziehung zwischen Demokratisierung und territorialem Modell im spanisch republikanischen Konstitutionalismus gerecht werden und ihre Bedeutung als Teil eines Rationalisierungsprozesses der Verfassungspraxis einordnen, der 1919 in Weimar begonnen hatte. 5

Der Fall Jiménez de Asúa ist in dieser Hinsicht paradigmatisch. Bekannt ist seine Tätigkeit als Übersetzer des großen Strafrechtlers Franz von Liszt, dessen Werke er in Spanien einführte und dessen Privatschüler er während seines mehrmonatigen Aufenthalts in Berlin im Jahr 1914 war ⁵. Sein Austausch mit dem deutschen Gelehrten beschränkte sich jedoch nicht auf das Thema Strafrecht, wie die Übersetzung eines Dokuments über ein mitteleuropäisches Bündnisprojekt beweist ⁶. Von Liszt war Gründer und einer der berühmtesten Vertreter der *Fortschrittlichen Volkspartei*, einer 1910 entstandenen Formation, die die verschiedenen Strömungen des *Linksliberalismus* in sich vereinte. Zu den aktivsten und gleichzeitig kontroversesten Mitgliedern dieser Formation zählte denn auch Hugo Preuss, der als Mitglied des Kommunalrats von Berlin an dieser Partei teilnahm – eine Funktion, in der Preuss seine Erfahrung als Jurist in der Kommunalverwaltung in den Dienst der Demokratisierung des preußischen Liberalismus und der Öffnung gegenüber der *SPD* stellte. So gab Preuss denn auch im Jahr 1910 sein Werk *Zur preussischen Verwaltungsreform* in Druck, in dem sich der Jurist mit dem Problem der Überschneidung 6

⁵ JUNTA PARA AMPLIACIÓN DE ESTUDIOS (JAE), *Memoria correspondiente a los años 1914 y 15*, Madrid 1916.

⁶ FRANZ VON LISZT, *Lo que hará Alemania si vence: Una Confederación centro-europea*, Madrid 1915.

der verschiedenen mittleren Entscheidungsebenen der preußischen Verwaltung beschäftigte⁷. Besonderes Augenmerk legte er auf die Notwendigkeit, eine klare Abgrenzung zwischen der einfachen Dekonzentration und der echten Dezentralisierung zu schaffen. Grundlage für letztere ist ein Autonomiebegriff, der auf Teilhabe beruht und in Folge zu der Forderung führte, die rein administrativen Bezirke zugunsten der repräsentativen Bezirke abzuschaffen⁸. Bedenkt man also diese umtriebige Zeit der deutschen Linksliberalen, die den Bildungsweg des jungen Jiménez de Asúa prägte – seinerzeit noch weit vom Beitritt in die *Partido Socialista Obrero Español (PSOE)* entfernt – so ist es nicht verwunderlich, dass die Gedanken von Hugo Preuss auch Jahre später noch, als Asúa die Verfassung ausarbeitete, ungemeinen Reiz auf ihn ausübten.

Nur eine Analyse, die diesen Ansatz auf die verfassungsgebenden Eliten der zweiten Republik ausweitet und Normen, Kultur, Wortschatz und Personen einbezieht, kann ein Verständnis des komplexen Modells des *Estado Integral* ermöglichen, das bei oberflächlicher Betrachtung oftmals mangelnder Klarheit bezichtigt wird. 7

Madrid – Berlin: Kulturelle Kanäle für eine juristische Erneuerung

Die Zeit der Verfassungsgebung der spanischen Republik wurde geprägt von Menschen unterschiedlicher Generationen, Kulturen und Bildungshintergründe. Eine zahlenmäßig relativ begrenzte kulturelle Elite, von der ein Großteil Gelegenheit hatte, die deutsche Kulturlandschaft kennenzulernen. Zu verdanken war dies der Entstehung von Institutionen, die eine Erweiterung des erstarrten Horizonts der spanischen Halbinsel zum Ausland hin ermöglichten. Allen voran verkörperte die *Junta para Ampliación de Estudios (JAE)* bestmöglich diesen neuen Ansatz einer kulturellen Öffnung. 8

Im Zuge der Lehren von Krause und Giner erlaubte die *Junta* endlich den Qualitätssprung, der erforderlich war, um die Aufgeschlossenheit gegenüber anderen kulturellen Erfahrungen auf eine neue Ebene zu heben⁹. Das isolierte Handeln einzelner Personen wurde von einem System ersetzt, einem Netzwerk zum Wissensaustausch, um eine Führungsschicht zu schaffen, die Spanien aus der kulturellen und politischen Lähmung befreien sollte¹⁰. 9

Bereits vor dem Ersten Weltkrieg erweiterten viele Protagonisten des republikanischen Zeitalters ihren juristisch-institutionellen Bildungshorizont, wobei Deutschland einer der wichtigsten 10

⁷ GÜNTHER GILLESSEN, *Hugo Preuß – Studien zur Ideen- und Verfassungsgeschichte der Weimarer Republik*, Berlin 2000, S. 69-81; SANDRO MEZZADRA, *La costituzione del sociale – il pensiero politico e giuridico di Hugo Preuss*, Bologna 1999, S. 140-48.

⁸ HUGO PREUSS, *Zur preußischen Verwaltungsreform. Denkschrift verfasst im Auftrag der Ältesten der Kaufmannschaft von Berlin*, Leipzig 1910. Jetzt in: *Gesammelte Schriften*, Bd. 2, Tübingen 2002, S. 645-731.

⁹ LETICIA SÁNCHEZ DE ANDRÉS, La Junta para Ampliación de Estudios dentro del proyecto Institucionista de Francisco Giner de los Ríos, in: *100 JAE. La junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas en su Centenario*, Hg. von JOSÉ MANUEL SÁNCHEZ RON, JOSÉ GARCÍA-VELASCO, Madrid 2010, S. 49-93, S. 74-83.

¹⁰ PAUL AUBERT, ¿A la Sorbona, a Marburgo o a la Alpujarra? La Junta para Ampliación de Estudios, in: *Circunstancia. Revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset* 14 (2007), https://ortegaygasset.edu/wp-content/uploads/2019/05/Circunstancia_Numero_14_Septiembre_2007.pdf (04/2020).

Bezugspunkte war ¹¹. Besteiro, der spätere Präsident des *Cortes Constituyentes* (*Verfassungsgebenden Parlaments*), reiste zwischen 1908 und 1911 nach München und Berlin, um an Vorlesungen von Professoren wie Lipps, Wundt und Cassirer teilzunehmen ¹². Bekannt ist auch der deutsche Bildungshintergrund von Fernando de los Ríos, der zwischen 1908 und 1910 in Jena bei Rein an den Vorlesungen über Pädagogik, bei Eucken an den Vorlesungen über Logik und bei Thon an den Vorlesungen über Rechtswissenschaft teilnahm. Darüber hinaus arbeitete er einige Monate lang für die Universität Greifswald, wo er in der Bibliothek für Staatswissenschaft ¹³ tätig war. Nicht zu vergessen auch der Studienaufenthalt von Ortega in Marburg und die langfristige Beziehung, die er mit der deutschsprachigen Welt pflegte ¹⁴.

Wenn man das Augenmerk auf das Thema der lokalen und territorialen Reform richtet, wird die Bedeutung dieses gegenseitigen Austauschs noch offensichtlicher. Man betrachte beispielsweise Francisco Bernis, Lehrstuhlinhaber für politische Ökonomie in Salamanca sowie Mitglied des *Instituto de reformas sociales* (*Instituts für Sozialreformen*), der 1910 ein Schriftstück zu dem Thema *La Hacienda local inglesa* vorlegte; oder José Ramón Pérez Bances, künftiger Übersetzer von Simmel und Spand, der während eines Stipendiats in München im Jahr 1911 eine Arbeit über das *Derecho de asociación en Alemania* von Gierke verfasste und im Jahr 1912 einen Aufsatz über die Geschichte der juristischen Person veröffentlichte. Im gleichen Jahr 1912 brachte der junge Pablo de Azcárate eine Reihe von Studien über die Regierungsform in England und Frankreich zu Papier, genauer gesagt: „Queriendo estudiar si la última fase de la administración inglesa significa una tendencia hacia el régimen francés de centralización, trató de conocer éste directamente en sus manifestaciones características“ ¹⁵.

Carlos García Oviedo begann 1913 eine erste Forschungsarbeit von 10 Monaten, die er dann 1914 fortsetzte, über die Themen des deutschen Verwaltungsrechts, wozu er auch die Kurse von Anschütz und Mayer besuchte. Daraus ging ein Aufsatz mit dem Titel *La ciencia administrativa en Alemania a partir del siglo XIX* hervor ¹⁶; zur gleichen Zeit widmete Cesar Barja Carral, der im Anschluss eine Doktorarbeit über die politische Philosophie von Sokrates verfassen sollte, den Großteil seines Aufenthalts in Deutschland dem „...problema de las uniones de Estados y Estados compuestos, y dentro de éstos en el del Federalismo o Federación de Estados“ ¹⁷. Zuerst

11

12

¹¹ MARICIÓ JANUÉ I MIRET, La ciencia y la cultura alemana como espejo: pensionados de la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas (JAE) en Alemania, in: *Traspasar Fronteras – Un siglo de intercambio científico entre España y Alemania*, Hg. von SANDRA REBOCK, Madrid 2010, S. 169-192, S. 179-181.

¹² JAE, *Memoria correspondiente a los años 1910 y 11*, Madrid, 1912, S. 39.

¹³ JAE (Fn. 11), S. 86.

¹⁴ SABINE RIBKA, Ortega y la “Revolución conservadora”, in: *Historia y Política* 8 (2002), S. 167-196, S. 175-86.

¹⁵ JAE (Fn. 4), S. 46: „Durch die Untersuchung, ob die damalige englische Verwaltung auf das französische Zentralisierungsregime zusteuerte, versuchte er dessen Merkmale direkt zu kennen“.

¹⁶ JAE (Fn. 4), S. 78; JAE, *Memoria correspondiente a los años 1914 y 15*, Madrid 1916, S. 61. Über García Oviedo: MARÍA PILAR HERNANDO SERRA, García Oviedo, Carlos, in: *Derecho ex cathedra 1847-1936. Diccionario de catedráticos españoles*, Hg. von CARLOS PÉTTI, Madrid 2019, S. 178-179.

¹⁷ JAE (Fn. 15), S. 44; JAE, *Memoria correspondiente a los años 1916 y 17*, Madrid 1918, S. 24: „...Problem der Staatenbunde und Staatenverbindungen, und des damit verbundenen Föderalismus’ oder der Föderation von Staaten.“

konzentrierte er sich auf das Deutsche Kaiserreich. Dank eines weiteren Stipendiums im Jahr 1915 und einer zwölfmonatigen Reise in die Vereinigten Staaten beschäftigte er sich sodann mit dem Föderalismus in Übersee. Zu diesem Thema verfasste er auch einen Text, der in seinem persönlichen Nachlass erhalten geblieben ist¹⁸.

Der Ausbruch des Ersten Weltkriegs zwang alle Stipendiaten, in ihre Heimat zurückzukehren, mit Ausnahme derer, die entschieden, ihren Forschungsaufenthalt in anderen Ländern fortzusetzen, die nicht zu den Kriegsparteien gehörten. **13**

Bereits seit den zwanziger Jahren nahmen jedenfalls eine Reihe von Initiativen Form an, die darauf abzielten, wieder ein kulturelles Netzwerk mit dem Land aufzubauen, das als Wahlheimat für das Studium der Rechtslehre betrachtet wurde. Die Eröffnung von Zentren für kulturellen Austausch in Barcelona und Madrid begünstigte das Wiederaufblühen kultureller Wechselwirkungen¹⁹. Aber insbesondere die schrittweise Wiederaufnahme der Tätigkeit der *Junta* bereits ab Anfang der zwanziger Jahre legte den Grundstein für eine Wiederaufnahme des kulturellen Austauschs. Entscheidend war in dieser Hinsicht die Beziehung, die im Laufe der Zeit zwischen den spanischen Institutionen und der *Notgemeinschaft der deutschen Wissenschaft* (NgDW) entstand, einer von deutschen Intellektuellen gegründeten Gesellschaft, die es sich zum Ziel gesetzt hatte, das Nachkriegsdeutschland aus der kulturellen Isolation herauszuführen²⁰. Eine Isolation, die auch durch die schwierige wirtschaftliche Situation bedingt war, die sich im Zuge der Besatzung entwickelt hatte, sowie durch die Hyperinflation, die den Erwerb von wissenschaftlichem Material aus dem Ausland aufgrund der schwachen Mark praktisch unmöglich machte. Eben in dieser Notlage begannen sich die Beziehungen zwischen NgDW und JAE zu entwickeln²¹. **14**

Es war der Beginn einer langwährenden Zusammenarbeit, die sich im Laufe der Jahre intensivierte, ebenso wie die Aktivitäten der deutsch-hispanischen Kulturzentren von Madrid und Barcelona und das Wirken der iberischen Institutionen in Deutschland, das in der Gründung des *Iberoamerikanischen Instituts* (LAI) von Berlin gipfelte²². **15**

Eine Zusammenarbeit, die besonders in der Zeit von der Einberufung der beratenden *Asamblea Nacional* bis zur *Dictablanda* von Berenguer floriente. Die instrumentelle Wiederbelebung der Tätigkeit der JAE in der vorgeblich verfassungsgebenden Phase der Diktatur von Primo de Rivera verfolgte das Ziel, der Diktatur und ihrer Satzung einen Anschein von Internationalität und **16**

¹⁸ JAE Archiv, B-3, »Estudios del federalismo en los Estados Unidos«, http://archivojae.edaddeplata.org/jae_app/13/11/2011.

¹⁹ WALTHER L. BERNECKER, Intercambios culturales y científicos germano-españoles durante la República de Weimar, in: *Spagna Contemporanea* 56 (2019), S. 11-35.

²⁰ ULRICH MARSCH, *Notgemeinschaft der Deutschen Wissenschaft. Gründung und frühe Geschichte 1920-1925*, Frankfurt am Main 1994; SANDRA REBOK, Las primeras instituciones científicas alemanas en España: los comienzos de la cooperación institucional en los albores del siglo XX, in: *Arbor. Ciencia, pensamiento y cultura* n. 747 (2011), S. 169-182, S. 169-171.

²¹ JAE, *Memoria correspondiente a los años 1924-5 y 1925-6*, Madrid 1927, S. 166.

²² JESÚS DE LA HERA MARTÍNEZ, *La política cultural de Alemania en España en el período de entreguerras*, Madrid 2002, S. 100-114.

Dynamik zu verleihen und so den provisorischen Status der Institutionen zu überwinden, an dem die Diktatur krankte²³.

Die Ereignisse nahmen einen anderen Lauf und die Verfassungsdebatte der *Asamblea Nacional* führte zum Zusammenbruch der Diktatur Primo de Riveras. Das neu geweckte Interesse der institutionellen Kanäle für die Entwicklung des Konstitutionalismus waren Ressourcen, die – statt von der Diktatur genutzt zu werden – in Folge viel mehr der republikanischen Verfassungsgebung zugutekamen. 17

Man denke beispielsweise an den jungen Recaséns Siches, Gelehrter der Rechtsphilosophie, der zu Beginn des republikanischen Zeitalters die bedeutende Funktion des kommunalen Verwaltungsdirektors bekleidete. Recaséns war 1925 als Stipendiat in Berlin und hörte im ersten Semester Vorlesungen u.a. bei namhaften Professoren wie Smend, Meyer und Bornhak²⁴. Der Studienplan im Sommersemester stand dem in nichts nach und ermöglichte es ihm, an Kursen u.a. von Heller, Sombart, Bohrnak und Stammler teilzunehmen, um sich dann im Oktober nach Wien zu begeben, wo er mit Kelsen, Kaufmann und Adler in Kontakt kam. 18

Recaséns fungierte als Vorreiter einer zweiten Generation von Wissenschaftlern, die von den Möglichkeiten der *JAE* profitierten und ihre Rechtskultur in Deutschland ausbildeten, um dann an der republikanischen Verfassungsgebung mitzuwirken. Man betrachte beispielsweise Alfonso García-Valdecasas, der 1927 eine Studienreise nach Deutschland und Österreich unternahm, oder eine bereits etablierte Figur wie Sánchez-Albornoz, der nach Österreich, Deutschland und Frankreich reiste, um seine Recherchen über die *Historia de las instituciones sociales y políticas de la Europa occidental en los primeros siglos de la Edad Media* zu vertiefen²⁵. Oder wiederum Antonio de Luna, späteres Mitglied der *Comisión jurídica Asesora (Juristischen Beratungskommission)*, der zwischen 1928 und 1929 eine neunmonatige Studienreise unternahm, um einige Themen der Rechtsphilosophie zu vertiefen und mit Gelehrten eines Kalibers von Heidegger, Husserl oder Radbruch in Kontakt kam²⁶. 19

Es handelte sich jedoch nicht um einen einseitigen Austausch, da auch auf deutscher Seite Interesse an der Entwicklung des spanischen Konstitutionalismus herrschte. Unter den deutschen Autoren gab es zwei, die sich zweifelsohne am meisten mit den Problematiken des spanischen öffentlichen Rechts beschäftigten, und zwar Wilhelm von Rauchhaupt und Hans Gmelin. Ersterer arbeitete aktiv mit dem *LAI* zusammen – zuerst in Bonn und anschließend in Berlin – und beschäftigte sich mit verschiedenen Aspekten des hispanischen Konstitutionalismus im Allgemeinen, mit Beiträgen zu Themen, die vom Verfassungsentwurf der Diktatur Primo De Riveras bis zur Entwicklung des *federalismo integral* (integralen Föderalismus) in Iberoamerika 20

²³ ERNST-WOLFGANG PÖPPINGHAUS, „Moralische Eroberungen“? Kultur und Politik in den deutsch-spanischen Beziehungen der Jahre 1919 bis 1933, Frankfurt am Main 1999.

²⁴ JAE, *Memoria correspondiente a los años 1926-7 y 1927-8*, Madrid 1929, S.69. Über Recaséns: BENJAMÍN RIVAYA GARCÍA, Biografía política de Luis Recaséns Siches, in: *Revista de las Cortes Generales* 52, (2001), S. 193-228.

²⁵ JAE (Fn. 23), S. 93 und JAE, *Memoria correspondiente a los años 1928-9 y 1929-30*, Madrid 1930, S. 89. Über Sánchez-Albornoz: FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE, Claudio Sánchez-Albornoz, in: *Anuario de historia del derecho español* 63-64, (1993-94), S. 1089-1099.

²⁶ JAE (Fn. 24), S. 65.

reichten²⁷. Hans Gmelin beschäftigte sich allgemein gefasst mit dem öffentlichen Recht aus vergleichender Perspektive und verfasste eine Reihe von Studien zum öffentlichen Recht Spaniens im 19. Jahrhundert, um anschließend im Jahr nach der Proklamation der spanischen Republik den Text der Verfassung zu übersetzen und zu kommentieren²⁸.

Doch nicht nur diese kulturellen Institutionen mit Öffnung zum Ausland hin fungierten als Zirkulationskanäle für Rechtskultur: Junge Akademiker, die in der republikanischen Universitätswelt eine wichtige Rolle einnahmen, nutzten diese Möglichkeiten nur unwesentlich. Man betrachte beispielsweise eine Figur wie Llorens, der die Mittel der *JAÉ* nur anfänglich nutzte, um dann einen langen Studienaufenthalt in Deutschland anzuschließen, bei dem er sich mit philologischen und juristischen Studien beschäftigte. Nach Spanien kehrte er erst nach Ausrufung der Republik wieder zurück, deren Verfassung und Autonomieproblem er in *La autonomía en la integración política* umfassend interpretierte²⁹. Andere, darunter Ayala, reisten in direkt von der Zentraluniversität organisierten Missionen nach Deutschland und wurden dank der kontinuierlichen Zusammenarbeit mit der *Revista de derecho público* zu den bedeutendsten Kommentatoren und Verbreitern der Neuheiten aus Deutschland³⁰. Es handelte sich um das erste große Fachforum zu diesem Thema, das im Zuge der Republikgründung auf Wunsch eines anderen illustren Publizisten entstanden war, genauer gesagt Pérez Serrano – ein profunder Kenner des deutschen Raums, ohne jedoch jemals die Halbinsel verlassen zu haben, um seinen Bildungshorizont zu erweitern und seine Kenntnisse zu vertiefen.

Die internationale Ausrichtung eines Ayala und Pérez Serrano erhielt eine weitere Möglichkeit zu Begegnung und Austausch durch die gemeinsame Erfahrung als Mitglieder des technischen Sekretariats des *Congreso de los Diputados*. Die Gruppe der *Letrados de Cortes* verwandelte sich in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts zu einer echten technischen Eliteeinheit, die in der Lage war, dem Profil des Juristen als politischem Fachberater Internationalität und Professionalisierung zu verleihen.

Die Etablierung der öffentlichen Ausschreibung als Auswahlverfahren für die *Oficiales del cuerpo técnico* fiel mit der Veröffentlichung des *Boletín analítico de los principales documentos parlamentarios extranjeros* (*Amtsblatt zur Analyse der wichtigsten parlamentarischen Dokumente des Auslands*) zusammen. Dabei handelte es sich um eine amtliche Veröffentlichung der *Secretaría*, die durch eine umfassende und komplexe Erfassung und Übersetzung der internationalen Gesetzgebung die Recherche zu

²⁷ FRIEDRICH WILHEM VON RAUCHHAUPT, *Estudio comparativo entre el desarrollo del derecho español y el alemán*, Madrid 1923; ID., *Importancia del derecho español para la Ciencia del derecho comparado*, Madrid 1930; ID., Vorwort zu Víctor Guevara-Cuzco: Federalismo integral oder Entwurf einer bundesstaatlichen Verfassung für Perú, 1929, in: *Ibero-Amerikanisches Archiv* B.4. n.1 (1930), S. 85-91.

²⁸ HANS GMELIN, Die Entwicklung des Verfassungsrechts in Spanien von 1913-1932, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 21 (1933/34), S. 335-465.

²⁹ SEBASTIÁN MARTÍN MARTÍN, *Entre Weimar y Franco. Eduardo L. Llorens y Clariana (1886-1943) y el debate jurídico de la Europa de entreguerras*, Granada 2017, S. 109-143 und S. 329-396.

³⁰ GABRIEL GUILLÉN KALLE, *La "Revista de Derecho Público" (1932-1936). El "ideal" de la Segunda República Española*, Murcia 2004.

verschiedenen Rechtsmodellen erleichtern und eine vergleichende Analyse ermöglichen sollte³¹. Die *Secretaría técnica* nahm also in einem so heiklen Moment wie dem der Verfassungsgebung von 1931 eine grundlegende Rolle ein. Wie denn auch Jiménez de Asúa selbst in Erinnerung ruft:

Quando en los últimos días del mes de Julio me vi abrumado con el nombramiento parlamentario de componente de la Comisión de Constitución, y sorprendido después con la pesada honra de presidirla, quise rejuvenecer mis conocimientos de Derecho público, y en angustiosas jornadas de urgencia, leí los libros más modernos sobre Derecho constitucional y hube de recordar en los tomos de Nicolás Pérez Serrano y Carlos Posada, así como en el reciente volumen de Mirkiné, los textos de las viejas y nuevas Constituciones de Europa y América. En el intrincado itinerario de esta literatura política contemporánea han sido guías y maestros dos camaradas de la Universidad de Madrid: Nicolás Pérez Serrano y Miguel Cuevas, Oficiales técnicos de la Secretaría del Congreso. Su desinteresada y competente ayuda, no sólo me fue valiosísima en la busca de libros y datos, sino que me permitió superar el difícil trance que para mí representaba el discurso de presentación del Proyecto constitucional que pronuncié en las Cortes el 27 de Agosto.

³²

Die Worte von Jiménez de Asúa sind der beste Beweis dafür, dass der Verfassungsentwurf der zweiten spanischen Republik das Ergebnis eines langen Prozesses der kulturellen Erneuerung war, der auf dem Zusammenwirken zwischen der Rechtstechnik und der demokratischen Teilhabe gründete³³.

Es handelte sich um einen bewussten und raffinierten Kompromiss, bei dem der Entwurf eines neuen territorialen Modells mehr als nur die Lösung für die Probleme des Nationalismus der Randgebiete war. Die Suche nach einem Bezugspunkt zwischen souveränem Volk und Pluralismus der Institutionen im spanischen Verfassungsentwurf von 1931 wollte der Territorialregierung eine partizipative und demokratische Prägung geben und stellte dazu das Ideal von politisch-administrativer Autonomie ins Zentrum der zweiten spanischen Republik, das Preuss für die erste deutsche Republik theoretisch entworfen hatte.

³¹ ROSA MARÍA GRAU GUADIX, *El Boletín de Legislación Extranjera. Análisis documental de una colección ejemplar*, in: *Revista de las Cortes Generales* 107 (2019), S. 315-360.

³² JIMÉNEZ DE ASÚA (FN 3), S. X: „Als ich in den letzten Julitagen von der überraschenden Ernennung erfuhr, mit der mich das Parlament zum Mitglied der Verfassungskommission bestellte, und dann von der schwerwiegenden Ehre überrascht wurde, ihr vorsitzen zu dürfen, wollte ich meine Kenntnisse zum öffentlichen Recht etwas auffrischen. So habe ich in diesen ungeheuer problematischen Tagen die modernsten Bücher über Verfassungsrecht gelesen und in den Büchern von Nicolás Pérez Serrano und Carlos Posada sowie der kürzlich erschienenen Ausgabe von Mirkiné die Wortlaute der alten und neuen Verfassungen Europas und Amerikas nachgelesen. Bei diesem anspruchsvollen Unterfangen der Lektüre zeitgenössischer Politik waren mir zwei Kollegen der Universität Madrid eine wertvolle Hilfe: Nicolás Pérez Serrano und Miguel Cuevas, technische Sekretariatsbeamte des Kongresses. Ihre selbstlose und kompetente Hilfe war für mich nicht nur bei der Recherche nach Büchern und Daten von großer Hilfe, sondern ermöglichte es mir auch, die schwierige Hürde zu nehmen, die die Rede zur Vorstellung des Verfassungsentwurfs darstellte, die ich am 27. August vor den Cortes hielt.“

³³ SEBASTIÁN MARTÍN MARTÍN, *Modernización doctrinal, compromiso técnico, desafección política. Los juristas ante la Segunda República*, in: SEBASTIÁN MARTÍN MARTÍN, LUIS I. GORDILLO PÉREZ, VÍCTOR J. VÁZQUEZ ALONSO (Hg.), *Constitución de 1931: estudios jurídicos sobre el momento republicano español*, Madrid 2017, S. 45-76.

Die Weimarer Wurzeln des spanischen Regionalmodells

Am 27. August 1931 präsentierte der Vorsitzende der Verfassungskommission der *Cortes*, Luis Jiménez de Asúa, der spanischen Verfassungsversammlung mit einer gut strukturierten Einleitung den engagierten Entwurf für die neue Verfassung³⁴. In dieser langen Rede, die von der Geschichtsschreibung zum Thema ebenso oft kommentiert wie zitiert wurde, führte er die kontroverse Formel des *Estado Integral* ein³⁵. Unter Bezugnahme auf ein Modell von Mirkin-Guetzévitch, das zu dieser Zeit großen Anklang fand, versuchte er herauszustellen, dass die Kategorien von föderalem und zentralisiertem Staat nunmehr überholt seien³⁶.

Das Modell basierte auf den theoretischen Annahmen und der praktischen Umsetzung der deutschen und österreichischen Verfassung. Jiménez de Asúa wies bekanntermaßen besonders auf die Rolle hin, die Hugo Preuss bei der Suche und Definition dieses neuen Verständnisses von territorialer Organisation³⁷ zukam:

No aceptamos, por tanto, esos términos que están en franca y definitiva crisis : El ensayo de Hugo Preuss, ese gran talento que vió cerradas todas las vias oficiales por la incomprensión de Gierke y Jellinek, representantes del oficialismo de Alemania, ha fijado, con su gran mente poderosa y elegante, las doctrinas del Estado integral y ha intentado llevarlas a la Constitución, obra suya, de 1919, aún cuando no lo ha logrado por entero, tratando, de una parte, que los residuos de la soberanía de los Estados queden reducidos a una autonomía que no es más que político-administrativa, y por otra, dando a las provincias de Prusia una gran descentralización. Esto es lo que hoy viene haciendose y esto es lo que ha querido hacer la Comisión - un Estado integral.³⁸

Neben der Bewunderung für Hugo Preuss als Gründervater des Weimarer Textes und seines neuen territorialen Modells hob Jiménez de Asúa hervor, dass der Versuch von Preuss nicht voll und

³⁴ DIARIO DE SESIONES DE LAS CORTES CONSTITUYENTES (DSCC) (1931), n. 28, 27/08/1931, S. 641-648.

³⁵ JUAN F. GARCÍA SANTOS, *Léxico y política de la Segunda República*, Salamanca 1980, s. 501-503; JUAN ENRIQUE ALBACETE EZCURRA, *El Estado integral de la Segunda República española*, Murcia 2006; CARLOS ALBERTO CHERNICHERO DÍAZ, *El "estado integral" en la Constitución de la II República: proceso político, sistema parlamentario y conflictos territoriales*, Cádiz 2007.

³⁶ FRANCISCO JAVIER CORCUERA ATIENZA, La Constitución española de 1931 en la historia constitucional comparada, in: *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del Estado, Derecho público e Historia constitucional* 2 (2000), S. 629-695; RAFAEL ESCUDERO ALDAY, *Modelos de Democracia en España 1931 y 1978*, Barcelona 2013, S. 33-80.

³⁷ Für eine aktuelle und ausführliche Zusammenfassung des Themas: ALMUT NEUMANN, *Preußen zwischen Hegemonie und 'Preußenschlag': Hugo Preuß in der staatsrechtlichen Föderalismusdebatte*, Tübingen 2019.

³⁸ DSCC (1931), n. 28 vom 27. August 1931, S. 645. „Deshalb akzeptieren wir diese Begriffe nicht, die sich in einer echten und endgültigen Krise befinden: der Aufsatz von Hugo Preuss – dieses große Talent, dem aufgrund des mangelnden Verständnisses von Gierke und Jellinek, ihres Zeichens Vertreter der deutschen Regierung, alle offiziellen Wege verbaut wurden, hat mit seinem mächtigen und eleganten Verstand die genannten Antithesen durch die Synthese des integralen Staates aufgelöst und versucht, sie in die Verfassung einfließen zu lassen. In seinem Werk von 1919 bewies er einerseits – auch wenn dieses Unterfangen nicht vollständig gelang –, dass die Überreste der Souveränität der Einzelstaaten auf eine Autonomie reduziert wurden, die nur noch politisch-administrativer Natur ist, und wies andererseits den preußischen Provinzen eine große Dezentralisierung zu. Das ist genau das, was heute gemacht wird und was die Kommission schaffen wollte: einen integralen Staat.“

ganz verwirklicht werden konnte. In seinem Eröffnungsaufsatz unterstreicht der große spanische Strafrechtler:

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.

31

Daraus mußte ein integraler einziger Staat entstehen, das Deutsche Reich, und ebenso viele 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 Staats, wie ihn Preuß angab, sei es, daß man dabei von einem früheren Einheitsstaat oder von einem Bundesstaat ausgeht.³⁹

32

Das Modell des *Estado Integral* orientierte sich weder vorrangig am Weimarer Entwurf noch an der Originalfassung von Preuss: Das wichtigste Bezugsmodell war der Prozess zur territorialen Neuordnung, der 1919 begonnen hatte und der im schwierigen ersten Jahrzehnt der neuen entstandenen deutschen Demokratie versuchte, Gestalt anzunehmen.

33

Die Tatsache, dass die Weimarer Verfassung schwerwiegende Fragen offen ließ, war der gesamten politischen Klasse Deutschlands klar. Aber das territoriale Modell war das Element, das die Grundpfeiler und die Möglichkeiten zur Konsolidierung einer wirkungsvollen Macht der Föderation am meisten beeinträchtigte. Diese Situation wurde durch die Instabilität der Regierung des Reichs zusätzlich erschwert, besonders im Hinblick auf den eisernen Widerstand der konstitutionellen Regierungskoalition, die der Freistaat Preußen unter Leitung von Otto Braun weiterhin anführte.⁴⁰

34

Auch wenn die Weimarer Verfassung in Form des bekannten Artikels 18 Mechanismen für eine territoriale Reform vorsah, bewog die Zähigkeit des darin vorgesehenen Verfahrens die akademische Welt Deutschlands dazu, neue und andere Lösungen zu suchen. Diese sollten es ermöglichen, den offenkundigen Widerspruch zu überwinden, auf den bereits Preuss hingewiesen hatte, der durch

35

³⁹ JIMÉNEZ DE ASÚA (Fn. 1), S. 273.

⁴⁰ HAGEN SCHULZE, *Otto Braun oder Preussens demokratische Sendung: eine Biografie*, Frankfurt/M. - Berlin - Wien 1981.

die Tatsache des Dualismus zwischen Preußen mit seinen vierzig Millionen Einwohnern und dem *Reich* mit seinen sechzig Millionen Einwohnern ausgelöst wurde.

Bereits ab 1923 gab es einige Reformpläne. Angeregt wurden diese von der allgemeinen Debatte, die diese augenkundig vorläufige Lösung in der Verfassung von 1919 unter den Staatsrechtlern ausgelöst hatte⁴¹. Erst ab 1925 entstand im Zuge des „Geistes von Locarno“ im *Reich* eine Phase relativer Normalität und Stabilität, die es erlaubte, die territoriale Reform wieder auf die Tagesordnung zu setzen. In diesem Klima der schrittweisen Normalisierung entstand 1927 auf Initiative des Ex-Kanzlers Luther hin der *Bund zur Erneuerung des Reiches*. Er versammelte die politische, ökonomische und juristische Elite des Landes mit dem Ziel, die territorialen Ungleichgewichte des *Reichs* mit konkreten Lösungen zu überwinden.

Auf diese ersten Initiativen folgte die Mobilisierung der Institutionen, die 1928 in der Einberufung der *Länderkonferenz* gipfelte, eines dauerhaften Ausschusses aus Vertretern von Regierungsvertretern des *Reichs* und der *Länder*. Im Laufe von zwei Jahren intensiver und keineswegs geradliniger Arbeit konnte die Länderkonferenz dem *Reichstag* 1930 einen schon recht ausgefeilten Entwurf vorlegen, in dem für das territoriale Problem Deutschlands eine „differenzierte Gesamtlösung“ vorgeschlagen wurde. Auf der einen Seite wurde die politische Dimension des Freistaats Preußen beschnitten, indem die Regierungs- und Verwaltungsaufgaben Preußens an die Reichsregierung übertragen wurden, auf der anderen Seite schlug der Bund die Schaffung eines mehrstufigen territorialen Modells vor⁴². Der alte Wunsch von Hugo Preuss – die Untergliederung Preußens in ebenso viele *Länder* wie Provinzen – nahm Form an und unterteilte das *Reich* strukturell in zwei Kategorien von *Ländern*: die *Länder neuer Art* mit weitreichender administrativer Autonomie, und die bestehenden *Länder alter Art* mit ihren alten Vorrechten⁴³.

Besagte Reformen, die jedoch in Folge der Krise von 1929 nicht umgesetzt wurden, erfuhren 1931 seitens der Präsidialregierung Brünnings einen erneuten Versuch der teilweisen Durchsetzung, auch dieser erfolglos. Sie wurden einerseits Symbol der strukturellen Schwäche der Weimarer Politik, sind aber andererseits Ausdruck des starken Überlebenswillens und des Wunsches zur Verbesserung der ersten deutschen Demokratie, die nicht notwendigerweise zur Katastrophe des Nationalsozialismus verdammt war.

In ähnlicher Weise wurde auch die zweite spanische Republik – der wie der Weimarer Republik von vielen Seiten vorgeworfen wurde, sie basiere auf einer künstlichen und importierten Verfassung – zu einem Versuch, die Beschränkungen des monarchischen Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts zu überwinden und gleichzeitig zu einer Herausforderung der autoritären Tendenzen des 20. Jahrhunderts.

⁴¹ LUDWIG BIEWER, *Reichsreformsbestrebungen in der Weimarer Republik*, Frankfurt am

⁴² Main 1980; KURT DÜWELL, Fra federalismo, unitarismo e centralismo. La riforma del Reich e la ristrutturazione dei Länder nella repubblica di Weimar, in: *Centralismo e federalismo tra Otto e Novecento. Italia e Germania a confronto*, Hg. von OLIVER JANZ, PIERANGELO SCHIERA, HANNES SIEGRIST, Bologna 1997, S. 293-307; HELMUT KLAUS, *Der Dualismus Preußen versus Reich in der Weimarer Republik in Politik und Verwaltung*, Godesberg 2006, S. 101-168.

⁴³ ARNOLD BRECHT, *Föderalismus, Regionalismus und die Teilung Preussens*, Bonn 1949.

Die Notwendigkeit einer Verfassungsreform in Spanien, die in der Lage war, sowohl das Verfassungsmodell von 1876 hinter sich zu lassen, als auch die Probleme des spanischen Liberalismus durch das Konzept der Autonomie zu lösen, führte in den Jahren kurz vor Ausbruch des ersten Weltkriegs auch auf der spanischen Halbinsel zur Entstehung eines Experimentierraums für die Verfassung, der bis zur Gründung der Republik fortbestand⁴⁴. Angefangen bei den Projekten der *Mancomunidad*, die während der Maura-Regierung entwickelt und von Canalejas vollendet wurden, über die autonomistischen Lösungsansätze von 1919 bis zur Neustrukturierung von Verwaltung und Territorium, die die Einführung von Gemeinde- und Provinzstatuten für einen Teil des *Directorio* vorausgesetzt hätte, ging es in der Tat darum, auf unterschiedliche Weise und mit unterschiedlichen Zielen die Canovista-Verfassung von 1876 hinter sich zu lassen, ohne jedoch eine neue Grundnorm zu erarbeiten, da der lokale Reformplan, der von Calvo Sotelo vorangetrieben wurde, bereits einen politisch-institutionellen Paradigmenwechsel darstellte. Sowohl der Gemeindestatut als auch der Provinzialstatut basierten auf einem Konzept von Autonomie, das unter Umgehung der Dichotomie *Dekonzentration-Dezentralisierung* auch jedwedes Projekt verhinderte, das die lokale Dimension aufwerten wollte, und die Projekte für politische Autonomie – *in primis* das katalanische – eben im Bereich der lokalen Verwaltung herausforderte⁴⁵.

Sich in Richtung der kommunalen Autonomie zu bewegen, stand nicht im Widerspruch zur Gründung eines stark zentralistischen Staates. Im Fall Spaniens erlaubte es vielmehr, zwei wichtige Ziele zu erreichen: den politischen Kräften ihre politische Dimension zu nehmen und die Kritik gegen das Direktorium zu verhindern, es achte nicht auf die lokale Ebene. Eine noch stärkere Instrumentalisierung wies das Provinzstatut auf, das die Krönung des territorialen Modells der Diktatur Primo de Riveras darstellte.

Davon abgesehen stellte die Einberufung der *Asamblea nacional* von Primo de Rivera einen Qualitätssprung dar. Damit wurde ein gewisses Maß an funktioneller Autonomie auf der Grundlage einer unauflöselichen und politisch geeinten Nation etabliert.

Der Weg zur *Asamblea nacional consultiva* – der ersten korporativ zusammengesetzten Kammer, die zwischen den beiden Weltkriegen gewählt wurde – und der entsprechenden Planung eines *Estado políticamente unitario* (politischen Einheitsstaates) hatte seine Wurzeln in einer langsamen Veränderung, die durch die beiden Statute ausgelöst wurde. Zentral war diesbezüglich die restriktive und funktionale Definition des Begriffes Autonomie, die den Autoritarismus bekräftigen und die *Patrones* des traditionellen Liberalismus⁴⁶ überwinden sollte.

⁴⁴ REICHSMINISTERIUM DES INNERN, *Verfassungsausschuß der Länderkonferenz. Niederschrift über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses vom 21. Juni 1930 und Beschlüsse des Verfassungsausschusses über 1. Die Abgrenzung d. Zuständigkeit zwischen Reich u. Ländern 2. Organisation d. Länder u. d. Einfluß d. Länder auf d. Reich*, Berlin 1930; FRANZ ALBERT MEDICUS, *Reichsreform und Länderkonferenz – Die Beratungen und Beschlüsse der Länderkonferenz und ihrer Ausschüsse*, Berlin 1930.

⁴⁵ MARIANO GARCÍA CANALES, Los intentos de reforma de la Constitución de 1876, in: *Revista de derecho político* 8 (1981), S. 113-136; SANTOS JULIÁ DÍAZ, *La Constitución de 1931*, Madrid 2009, S. 13-28

⁴⁶ ENRIQUE ORDUÑA REBOLLO, La reforma de la Administración local: de la frustración maurista al estatuto de Calvo Sotelo, in: *Reformistas y reformas en la administración española*, Madrid 2005, S. 143-176; XAVIER ARBÓS MARÍN, Los inicios del derecho público contemporáneo en Cataluña, in: *Revista Catalana de Dret Públic* 41 (2010), S. 1-24, S. 9-14.

Im Zentrum dieser Stabilisierung stand für das Regime Primo de Riveras die Bekräftigung der Nation als grundlegendes Element der Verfassungsstruktur: Nicht etwa, weil man davon ausging, dass es bereits eine einzige und konsolidierte spanische Nation gäbe. Eher das Gegenteil war der Fall, wie denn auch in der Antrittsrede der konstitutionellen Kommission der *Asamblea nacional* im Oktober 1927 zum Ausdruck kam: 44

Repito, pues descentralización cuanto sea posible; pero nada de concentración de regiones, porque no se puede olvidar que España está compuesta, no de regiones diversas, sino de naciones.⁴⁷ 45

Der Grundtenor, den das Direktorium den Arbeiten der *Asamblea Nacional* geben wollte, bestand darin, Autonomie überwiegend als Verwaltungsinstrument zu betrachten, das nicht nur in der Lage war, den aktivsten Regionalbewegungen ihre politische Dimension zu nehmen, sondern auch einen Begriff von Bürgerschaft zu prägen, der losgelöst von der politischen Macht bestehen konnte. In diesem Sinne ist es hochinteressant, den Diskurs zu untersuchen, der sich in Deutschland im Hinblick auf die Überwindung der preußischen Anomalie zugunsten der Stärkung der Institutionen des *Reichs* ausbreitete und der zur Untergrabung der zentralistischen Vision des Staates instrumentalisiert wurde. 46

Bezeichnend dafür waren eine Reihe von Artikeln, die in einer Zeitung wie *ABC* erschienen. Am 20. Januar 1928 wurde eine kurze Presseschau der verschiedenen Kommentare veröffentlicht, die die Versammlung der *Länderkonferenz* in verschiedenen deutschen Zeitungen hervorgerufen hatte. Das Thema wurde wenige Tage später, am 27. Januar, in einem Artikel mit dem bedeutungsschweren Titel *La decadencia del federalismo* wieder aufgenommen und ausgearbeitet⁴⁸. In die gleiche Kerbe schlug einen Monat später Alfredo Manes, Kulturkorrespondent der *ABC* in Deutschland, mit einem langen Leitartikel. Der Autor ging auf die Positionen des *Erneuererbundes* ein und gab eine noch nuanciertere und realitätsnähere Sicht auf die Ergebnisse der ersten *Länderkonferenz*. Dabei wies er ausdrücklich auf die politische Transzendenz dieser Reform hin und bekräftigte, dass 47

...si en Alemania se habla hoy tanto de unificación, es porque la fuerza de las cosas hace sentir, con más claridad cada día, la urgente conciencia, la necesidad inevitable de unificar.⁴⁹ 48

Aus diesen Artikeln geht also eindeutig hervor, dass versucht wurde, die Öffnung der *Asamblea nacional* hin zu einem Modell von konservativ-autoritärem Unitarismus zu legitimieren, indem diese Tendenz in den Kontext einer breiter gefassten europäischen Verfassungsbewegung gerückt wurde. Eine Einheit, in deren Richtung sich auch ein Land wie Deutschland mit seiner starken föderalistischen Tradition bewegen sollte, und die sich sogar zu einer Inspirationsquelle entwickeln 49

⁴⁷ MARIANO GARCÍA CANALES, *El problema constitucional de la Dictadura de Primo de Rivera*, Madrid 1980, S. 109-129; GONZALO ÁLVAREZ CHILLIDA, El fracaso de un proyecto autoritario: el debate constitucional en la asamblea nacional de Primo de Rivera, in: *Revista de estudios políticos* 93 (1996), S. 359-375.

⁴⁸ ARCHIVO CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (ACD), leg. 661, 26-10-1927: „Ich wiederhole, so weit wie möglich dezentralisieren; aber keine Konzentration der Regionen, denn man darf nicht vergessen, dass Spanien nicht aus verschiedenen Regionen, sondern aus verschiedenen Nationen besteht.“

⁴⁹ »ABC«, 27/01/1928, 29.

konnte, so dass sich selbst offizielle institutionelle Kanäle wie die spanische Botschaft aufmerksam mit der Frage beschäftigten.

Dies wurde auch durch die Tatsache ermöglicht, dass eine Figur wie Fernando Espinosa de los Monteros 1927 zum spanischen Botschafter in Berlin ernannt wurde. Letzterer spielte von Beginn an eine führende Rolle im Militärdirektorium und war bereits in den ersten Wochen des Regimes Primo de Rivera aufmerksamer Beobachter der Entwicklung ausländischer Verwaltungsmodelle. **50**

Schon die Berichte, die der Botschafter Ende 1927 nach Madrid sendete, enthalten verschiedene Bezugnahmen auf die Verbreitung einer Bewegung, die den Einheitsstaat befürwortete⁵⁰. Die Bezüge vervielfachen sich besonders ab 1928 mit dem Beginn der *Länderkonferenz*: in den verschiedenen Informationsschreiben, die der Botschafter über das politische Leben in Deutschland an die Regierung nach Madrid sendete, sind kontinuierlich Nachrichten über die *Länderkonferenz* enthalten, die die Sitzungen kommentieren und den zentralistisch orientierten Charakter hervorheben⁵¹. **51**

Die Berliner Botschaft wurde eins der Tore, durch das ein Prozess zur territorialen Neuordnung wie der von der *Länderkonferenz* vorangetriebene Einzug hielt, welcher direkt über die institutionellen Kanäle erfolgte. **52**

Eine Aufgabe, die weder mit dem Untergang der Diktatur noch mit dem Aufkommen der Republik scheiterte, ganz im Gegenteil: Schon der problematische Austausch der Berliner Botschaft nach dem Sieg des republikanischen Lagers, der nur durch die befristete Ernennung einer unabhängigen Figur wie Américo Castro gelöst werden konnte, zeigt die heikle Rolle, die der spanische Botschafter im Weimarer Reich einnahm⁵². **53**

Ein kurzes, aber umso wichtigeres Mandat, wenn man berücksichtigt, dass seine Amtszeit genau mit der republikanischen Verfassungsgebung zusammenfiel (Castro trat sein Amt in der Berliner Botschaft offiziell am 11. Mai 1931 an und legte es am 31. Dezember desselben Jahres nieder). **54**

Auch in diesem Fall sind die *Informes* der nationalen und internationalen Politik von besonderem Interesse: in der angespannten Lage, die in den Monaten April bis Juni aufgrund des Referendums zur Auflösung des preußischen *Landtags* herrschte, waren erneut die Themen rund um eine Reform der Beziehungen *Reich-Länder* in aller Munde, so dass Castro im August 1931 – genau zu Beginn der Besprechung der Artikel über den vorläufigen Titel und die Probleme der nationalen Organisation in der spanischen Verfassung – über die wieder aufgenommenen Pläne zur Fusion *Reich-Preußen* berichtete⁵³. **55**

Wenn also der Weg zu einer territorialen Neuordnung der Weimarer Republik bereits den Projekten zum Aufbau einer „politisch geeinten Nation“ des Regimes von Primo de Rivera **56**

⁵⁰ La Unificación, in »ABC«, 23/02/1928, 5-6: „In Deutschland wird heute so viel von Vereinigung gesprochen, weil das unvermeidliche Bedürfnis nach Vereinigung von Tag zu Tag größer wird“.

⁵¹ ARCHIVO HISTÓRICO NACIONAL (AHN) – ex ARCHIVO MINISTERIO ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (AMAEC), H2294, Bericht 256, 24-09-1927; Bericht 292, 29-10-1927.

⁵² AHN – ex AMAEC, H2294, Bericht 347, 17-12-1927; AHN – ex AMAEC, H2295, Bericht 7, 7-01-1928; Bericht 88, 17-03-1928; Bericht 255, 11-08-1928; Bericht 299, 6-10-1928; Bericht 321, 27-10-1928.

⁵³ MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ MIGUEL, Luis Araquistáin ante la crisis de la República de Weimar (1932-1933), in: *Cuadernos de historia contemporánea* 18 (1996), S. 67-82, S. 71-73.

zweckdienlich war, so wurde er nun umso mehr zum Leitweg für die Ausgestaltung einer jungen Demokratie, die die jahrhundertelangen Verstrickungen rund um die spanische Nation mit der Bekräftigung der Autonomie lösen wollte.

Das ist nicht weiter verwunderlich: Während die dem Direktorium nahestehenden Kultursektoren in der Tat die Tendenz zum Zentralstaat hervorstellten und dabei in den Hintergrund rückten, dass die gesamte Struktur zur Einrichtung einer differenzierten Autonomie tendierte, interpretierte die Republik hingegen das Modell der *Länderkonferenz* als Mittel zur Stärkung der Demokratie, wie es auch in der deutschen Republik verwendet wurde. 57

Es ist kein Zufall, dass ein Verlag wie Labor, der viel zur Verbreitung des europäischen juristischen Gedankenguts in Spanien beitrug, im Mai 1931 die *Constitución de la República de Weimar* in einer von Ottmar Bühler kommentierten Version veröffentlichte. Diese Ausgabe war jedoch nicht nur eine kommentierte Version der Verfassung: Neben einer gut durchdachten Bibliografie und einer interessanten historischen Einleitung enthielt sie auch ein abschließendes Kapitel mit dem Titel *Resumen de las ideas fundamentales y juicio sobre la nueva Constitución del Reich, así como acerca de la práctica constitucional desarrollada desde 1919*⁵⁴. Diese Ausgabe bot also keine statische Perspektive auf die Verfassung als Text an sich, sondern ermöglichte vielmehr eine dynamische und aktuelle Sicht auf das konstitutionelle Leben der Weimarer Republik: ein besonders interessanter Aspekt, besonders wenn er auf das Föderalismusproblem bezogen wird, dessen Lösung 1919 „[...] ist sehr bald von fast allen Seiten als eine nur vorläufige erkannt worden“⁵⁵. Die knappe und klare Darstellung der verschiedenen Positionen, die man im Text findet – genauer gesagt zugunsten eines Zentralstaats, die von Preuss und die des *Erneuererbundes* – sowie die kurze, aber treffende Beschreibung der *Länderkonferenz* als Kompromiss zwischen dem ursprünglichen Projekt von Preuss und dem Modell eines *Reichslandes*, machten diesen Text – genau zur Anfangsphase der republikanischen Verfassungsgebung – zu einer exemplarischen Möglichkeit der Verbreitung der 58

...experiencia que de este admirable texto jurídico alemán se ha sacado durante los doce años que lleva de aplicación: así se evitarían tanto el escollo de formular principios meramente teóricos, sin posibilidad de trascendencia futura, como el irreflexivo prurito de adaptar instituciones a veces fracasadas, a veces hijas de otras circunstancias que difieren de las del país en que se hace la adaptación.⁵⁶ 59

Die Erfahrung der späten Weimarer Republik rief nicht nur bei Fachleuten, sondern auch bei der Presse reges Interesse hervor. 60

Am ersten September 1931 erschien im *Crisol* auf der Titelseite der Artikel *Las autonomías regionales*: Erklärtes Ziel war es, zu betonen, wie wichtig es sei, dass sich die Öffentlichkeit mit 61

⁵⁴ ARCHIVO GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN (AGA) – ex AMAEC, AR-320/2, Bericht 85, 27-04-1931; Bericht 133, 27-07-1931; Bericht 136, 10-08-1931.

⁵⁵ OTTMAR BÜHLER, *La Constitución alemana de 11 de agosto 1919 - texto completo, comentarios, introducción histórica y juicio general por el Dr. Ottmar Bühler*, Barcelona 1931 [Originalausgabe: *Die Reichsverfassung vom 11. August 1919*, Leipzig und Berlin, 3 Auflage, 1929], S. 155-176.

⁵⁶ BÜHLER (Fn. 53), S. 159 [Originalaufgabe (1929) 170].

den grundlegenden Themen bezüglich der Organisation der Republik beschäftigte, allen voran der heiklen Frage der territorialen Autonomie.

Darüber hinaus setzten sich die spanischen Verfassungsgeber im September des Jahres 1931 auch mit dem kritischen Thema der territorialen Organisation auseinander⁵⁷. Besagter Artikel stellte denn auch die ideologische Kontroverse in den Mittelpunkt, die sich unweigerlich in Verbindung mit dem Autonomiebegriff entwickelte. Im Artikel wurde hervorgehoben, dass das Ziel nicht darin bestehen sollte, auf unbeugsamen Positionen zu beharren, sondern

...encontrar la fórmula – si es original tanto mejor – que por acertar el interés de sus regiones promueva el interés de España entera.⁵⁸

Kein einfaches Unterfangen, auch in technischer Hinsicht, das es in der beschränkten Zeit bis zur Verfassungsgebung zu lösen galt. Allerdings ein Problem, das es erlaubte, über den spanischen Tellerrand hinauszublicken:

Ahora mismo, en Alemania (en cuyos gobiernos locales se han encastillado, con mayor empeño aún que los antiguos principes, los gobernantes de los *Länder*) se está tratando de estudiar una reforma del Reich que haga menos costosa la administración pública.⁵⁹

Um welche Reformen es ging, führten zwei Artikel des *El Sol* näher aus: Der erste, datiert auf den 9. September, nahm unter dem Titel *La crisis del federalismo alemán* ein Interview von Arnold Brecht mit der Zeitschrift *Europe nouvelle* zum Ausgangspunkt⁶⁰. Der Tenor dieses Artikels unterschied sich erheblich von dem im *Crisol* erschienenen. Er stellte hervor, dass auch ein traditionell föderaler Staat wie Deutschland sich in Richtung Zentralstaat bewege. Der Artikel gliederte sich ein in die Diskussion, die sich bei den *Cortes* zugunsten der Einführung des Begriffs *federal* entsponnen hatte und die genau Mitte September ihren Höhepunkt erreichte. Daran sollte die allgemeine Verwirrung gezeigt werden, mit der die Presse und verschiedene Politiker die heikle Frage des Föderalismus behandelten. Beispielhaft dafür der Schlussteil des Artikels:

...que la prensa que ahora controvierte el apellido de la república no se apoye en noticias atrasadas.⁶¹

Eine Sichtweise, die in einem späteren Artikel vom 20. September bekräftigt wurde. Darin wurde ein Bezug zwischen der Wirtschaftskrise, in der sich Deutschland befand, und dem dringenden

⁵⁷ BÜHLER (Fn. 53), S. 6: „...Erfahrung, die während den zwölf Jahren des Bestehens dieses bewundernswerten deutschen Rechtstext gemacht wurde: Auf diese Weise würde sowohl der Fallstrick vermieden, rein theoretische Prinzipien zu formulieren, als auch der unreflektierte Anpassungsdrang von Institutionen, die manchmal erfolglos sind, manchmal das Ergebnis anderer Umstände, welche sich von denen des Landes unterscheiden, in dem die Anpassung vorgenommen wird.“

⁵⁸ GIACOMO DEMARCHI, *Provincia y Territorio en la Constituyente española de 1931. Las raíces europeas del Estado Integral*, Madrid 2016, S. 184-198.

⁵⁹ Las autonomías regionales, in »CRISOL«, 01/09/1931, 1: „...die Formel zu finden – noch besser, wenn im Original –, um die Interessen der eigenen Regionen zu berücksichtigen und die Interessen von ganz Spanien voranzutreiben.“

⁶⁰ „Derzeit versucht man in Deutschland (wo die Regierungsoberhäupter der Länder sich in den Regierungssitzen abgeschottet haben, mit noch mehr Einsatz als die ehemaligen Fürsten) eine Reform des Reichs auszuarbeiten, die die Kosten der öffentlichen Verwaltung reduziert.“

⁶¹ Über Arnold Brecht, CLAUS-DIETER KROHN, CORINNA UNGER (Hg.), *Arnold Brecht: 1884-1977 – demokratischer Beamter und politischer Wissenschaftler in Berlin und New York*, Stuttgart 2006.

Erfordernis einer Reform hergestellt, die eine oftmals redundante Verwaltung entlasten könnte. Es wurde unterstrichen, dass

...es el deseo que se siente en toda Alemania – a pesar de su particular idiosincrasia metodista – de una honda reforma que simplifique la actual administración, en beneficio del poder central que comprende, por la experiencia de cada día, que debe ser robusto y rápido.⁶²

69

Dieser zweite Artikel verfolgt außerdem ein ganz besonderes Ziel: Zwar geben beide Artikel Punkt für Punkt die Resolutionen der *Länderkonferenz* wieder, im Artikel vom 20. September jedoch wird der Reformplan folgendermaßen erläutert:

70

Estas proposiciones, que se llaman sintéticamente “solución total y diferencial”, han encontrado un ambiente muy favorable, aunque todavía no han sido recogidas por ningún partido político en sus programas.⁶³

71

Zu diesem Zeitpunkt wird klar, welches das „criterio personal y sugestivo, pero harto discutible, defendido entre nosotros por el culto profesor D. Miguel Cuevas que sostiene la superación de los viejos conceptos de Estado unitario y del Estado federal por un tipo nuevo modelado sobre el caso de la Alemania contemporánea“ ist, von dem Pérez Serrano in seinem klassischen Kommentar zur Verfassung von 1931 sprach: der Begriff *Gesamtlösung* kann problemlos als Übersetzung für *solución integral* verwendet werden⁶⁴.

72

Mit der Definition des *Estado Integral* sollte dem Geltungsdrang, der die spanischen Verfassungsgeber von 1931 bei der Definition von Territorium als konstituierendem Element der Demokratien des 20. Jahrhunderts antrieb und den sie auch verwirklichten, eine wirkungsvolle Form verliehen werden. Dieser Begriff von Territorium sollte durch die komplexe Ausgestaltung der Autonomie eine Dimension von Pluralität wiedererlangen, die dem monolithischen Charakter der Souveränität fehlte, selbst wenn diese den Segen des Volkes hatte. So war das Modell des *Estado Integral* zwar bei weitem keine Antwort *sic et simpliciter* auf das Problem der territorialen Ordnung, sondern der zwischen den beiden Weltkriegen im Bereich der öffentlichen Rechtslehre abgelegte spanische Beitrag zur Überwindung der Souveränität, die im Bereich der territorialen Teilhabe auf dem Bürger als Individuum basierte, hin zu einem Pluralisierungsprozess der politischen Akteure. Um also die Grundlagen und die Implikationen eines der entscheidenden Momente der konzeptuellen und normativen Neugestaltung des Begriffs von politisch-administrativer Autonomie voll und ganz zu erfassen, darf man sich nicht auf einen rein textuellen Vergleich oder einen Vergleich der semantischen Einflüsse beschränken, sondern muss man – um es mit den Worten des Juristen und Literaten Francisco Ayala auszudrücken – die komplexe Beziehung mit

73

⁶² La crisis del federalismo alemán, in »EL SOL«, 09/09/1931, p. 1: „...dass die Presse, die jetzt den Namen Republik zur Diskussion stellt, sich nicht auf falsche Nachrichten stützt.“

⁶³ Problemas germánicos – La reforma administrativa alemana, in »EL SOL«, 20/09/1931, p. 3: „...ein Wunsch ganz Deutschland bewegt – trotz seiner besonderen Eigenart hinsichtlich der Methode – und nach einer tiefgreifenden Reform zur Vereinfachung der bestehenden Verwaltung ruft, zugunsten der Zentralregierung, die stark und schnell sein muss, wie es die alltäglichen Erfahrungen zeigen.“

⁶⁴ „Diese Vorschläge, die zusammenfassend als „Gesamtlösung“ bezeichnet wurden, stießen auf starke Zustimmung, auch wenn sie noch von keiner Partei in ihr Programm aufgenommen worden sind.“

dem Mekka für jeden jungen Juristen zwischen den beiden Weltkriegen untersuchen, und zwar mit der Weimarer Republik⁶⁵.

(Dieser Artikel wurde von Sarah Litterscheid aus dem Italienischen übersetzt.)

74

⁶⁵ NICOLÁS PÉREZ SERRANO, *La constitución española (9 diciembre 1931) – Antecedentes, Texto, Comentarios*, Madrid 1932, S. 62-63: „...das persönliche und suggestive, aber auch sehr umstrittene Kriterium war, das vom legendären Professor D. Miguel Cuevas verteidigt wurde, der die Überwindung der obsoleten Begriffe von Zentralstaat und Föderalstaat durch ein neues Modell in Anlehnung an das zeitgenössische deutsche vorschlug [...]“. Über Cuevas: GIACOMO DEMARCHI, *Técnicos parlamentarios y Cortes Constituyentes: Miguel Cuevas y Cuevas en la forja del constitucionalismo de la Segunda República Española*, in: *Las Cortes de Cádiz y la Historia Parlamentaria*, Hg. von DIANA REPETO GARCÍA, Cádiz 2012, S. 629 – 638.