

Das *Tribunal Constitucional* <Verfassungsgericht des Königreichs Spanien><sup>1</sup> hat im Plenum, bestehend aus Herrn Juan José González Rivas, Vorsitzender, Frau Encarnación Roca Trías, Herrn Andrés Ollero Tassara, Herrn Fernando Valdés Dal-Ré, Herrn Santiago Martínez-Vares García, Herrn Juan Antonio Xiol Ríos, Herrn Pedro José González-Trevijano Sánchez, Herrn Antonio Narváez Rodríguez, Herrn Alfredo Montoya Melgar, Herrn Ricardo Enríquez Sancho, Herrn Cándido Conde-Pumpido Tourón und Frau María Luisa Balaguer Callejón, Richterinnen und Richter, hat

## IM NAMEN DES KÖNIGS

das folgende

### URTEIL

erkennt.

In dem abstrakten Normenkontrollverfahren <*recurso de inconstitucionalidad*> zu dem Aktenzeichen 4334-2017, angestrengt durch den Staatsanwalt<sup>2</sup> Namens und in Vertretung des Ministerpräsidenten <der Zentralregierung des Königreichs Spanien> gegen das Gesetz des Parlaments von Katalonien <zu dem Aktenzeichen> 19/2017, de 6 de septiembre, zu der Bezeichnung „<Gesetz> über den Volksentscheid zur Selbstbestimmung“, veröffentlicht in dem Amtsanzeiger der Autonomen Region Katalonien <*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*> zu der Nr. 7449A, am 6. September 2017. Dem Verfahren sind der *Congreso de los Diputados*<sup>3</sup>, der *Senado*<sup>4</sup> und das Parlament von Katalonien beigetreten, welche sich in dem Verfahren nicht geäußert haben. Berichterstatter war Richter Andrés Ollero Tassara, der die Überzeugung des Gerichts verkündet hat.

## II. Rechtsgründe

1. Das vorliegende abstrakte Normenkontrollverfahren, beantragt durch den Ministerpräsidenten <s.o.>, richtet sich gegen das Gesetz des Parlaments von Katalonien <zu dem Aktenzeichen> 19/2017, de 6 de septiembre <fortan: das Gesetz 19/2017>, zu der Bezeichnung „<Gesetz> über den Volksentscheid

---

<sup>1</sup> Anmerkung des Übersetzers (fortan: A.d.Ü.): Bei Textstellen die mit den Zeichen < > eingeklammert sind, handelt es sich um An-, Bemerkungen oder Ergänzungen des Übersetzers.

<sup>2</sup> A.d.Ü.: *Abogado del Estado* → wörtliche Übersetzung. Im Gegensatz zum deutschen Rechtssystem handelt es sich hier nicht um eine Strafverfolgungsbehörde, sondern um einen (anwaltlichen) Vertreter des (Zentral-)staatlichen Interesses vor Gericht.

<sup>3</sup> A.d.Ü.: spanisches Parlament

<sup>4</sup> A.d.Ü.: Oberhaus des spanischen Parlamentes

zur Selbstbestimmung<sup>7</sup>. Das Normenkontrollverfahren richtet sich gegen das Gesetz als Ganzes und wird damit begründet, dass das Gesetz sowohl materiellrechtlich als auch formalrechtlich verfassungswidrig sei, letzteres sowohl wegen <mangelnder> gesetzgeberischer Zuständigkeit, als auch wegen des Vorliegens von Verfahrensmängeln, die bei der Behandlung der Gesetzesvorlage bzw. bei der Verabschiedung des Gesetzes durch das Parlament von Katalonien begangen worden seien. Die verschiedenen zur Begründung der Verfassungswidrigkeit vorgebrachten Argumente wurden bereits in der Sachverhaltsdarlegung dieses Urteils dargestellt. Wenn auch weiter unten auf diese Darlegungen Bezug genommen werden wird, werden diese Argumente an dieser Stelle noch einmal kurz wie folgt zusammengefasst.

Nach Auffassung des Antragsstellers ist das antragsgegenständliche Gesetz von Grund auf <radikalmente> verfassungswidrig, weil es einen Volksentscheid regelt, der –auf der Grundlage einer vermeintlichen Souveränität des katalanischen Volkes (Art. 2), welche <vermeintlich> durch das Parlament von Katalonien vertreten wird (Art. 3.1)– auf die mögliche Unabhängigkeit der Autonomen Region Katalonien gerichtet ist (Art.1, 4 und die mit diesen verbundenen Bestimmungen). Dementsprechend stelle sich das Gesetz selbst als eine <Art> „grundlegende“ Norm dar (Art. 3.2) und verlasse damit den Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung. Die vorgenannten Tatsachen stellen <nach Meinung des Antragstellers> einen frontalen Verstoß gegen die Regelungen der Art. 1.2, 2 und 168 *Constitución Española* <spanische Verfassung, fortan gemäß spanischer Abkürzung: CE> und andere Vorschriften dar. Die <erstgenannte> Vorschrift bestimmt, dass alle Staatsgewalt vom spanischen Volke als Träger der nationalen Souveränität ausgeht und die <zweitgenannte, dass> die spanische Nation eine unauflösliche Einheit darstellt, in der gleichzeitig die Autonomie der Nationalitäten und Regionen, aus denen <die spanische Nation> besteht, anerkannt und gewährleistet wird. Die letztgenannte Vorschrift regelt die qualifizierte Änderung der CE. Darüber hinaus wird die Verletzung der Art. 1 und 222 des Autonomiestatuts von Katalonien <*Estatuto de Autonomía de Cataluña*, fortan gemäß spanischer Abkürzung: EAC><sup>5</sup> geltend gemacht. Die erstgenannte Vorschrift bestimmt, dass „Katalonien die ihr als Nationalität zustehenden Selbstverwaltungsrechte in der von der Verfassung vorgesehenen Form einer Autonomen Region <*Comunidad Autónoma*> entsprechend der Bestimmungen des vorliegenden Autonomiestatuts, welches ihr grundlegendes gebietskörperschaftliches Gesetz darstellt, ausübt.“ Art. 222 regelt das Verfahren zur Änderung der <den Wesenskern des Gesetzes betreffenden> Titel I und II des Autonomiestatus.

Der Antragssteller ist außerdem der Meinung, dass das Gesetz 19/2017 nicht nur einen „radikalen Bruch mit der bestehenden verfassungsmäßigen Grundordnung“ darstellt, sondern auch, dass es aus Gründen der <mangelnden> gesetzgeberischen Zuständigkeit verfassungswidrig ist, weil es gegen die

<sup>5</sup> A.d.Ü.: Die spanische Staatsorganisation gliedert sich territorial in sog. „*Comunidades Autónomas*“, oder „Autonome Regionen“, die abweichend vom bundesstaatlichen System keinen eigenen Staatscharakter haben. Die Kompetenzverteilung zwischen Zentralstaat und Region geht dabei von einer kompetenzrechtlichen Ausgangsvermutung zugunsten der Autonomen Region aus und gestaltet sich in einem (innerstaatlich ausgehandelten und vom spanischen Zentralparlament verabschiedeten) „Grundgesetz“ für die Region aus. Dieses sog. „*Estatuto de Autonomía*“, oder „Autonomiestatut“ entspricht in der staatsorganisatorischen Rechtssystematik in etwa den deutschen Landesverfassungen.

ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Zentralstaats in Angelegenheiten von Volksabstimmungen (Art. 149.1.32 CE, i.V.m. den Art. 81.1 und 92 CE) verstößt und weil es darauf ausgerichtet ist, eine Volksbefragung über eine Angelegenheit durchzuführen, die den Kernbereich der verfassungsmäßigen Ordnung betrifft. Zu diesem Kernbereich gehören <nach Auffassung des Antragsstellers> die Identität und die Einheit des Volkssouveräns und deswegen seien derartige Fragen dem Verfahren zur Verfassungsänderung, gemäß Art. 168 CE, vorbehalten. Darüber wird die Verfassungswidrigkeit auch aus Gründen des Verfahrensrechts begründet, namentlich rügt der Staatsanwalt <s.o.> in diesem Zusammenhang –wie in der Sachverhaltsdarlegung <dieses Urteils> bereits dargelegt– ein Gesetzgebungsverfahren, das er als „Schauverfahren“ bezeichnet.

In dem vorliegenden Urteil sollen alle zur Begründung der Verfassungswidrigkeit vorgebrachten Gründe, zu denen –trotz entsprechender Aufforderung durch dieses Gericht– weder das Regionalparlament, noch die Regionalregierung von Katalonien eine Stellungnahme abgegeben haben, geprüft werden. Zuvor sind jedoch einige Überlegungen zu dem „außerordentlichen“ Charakter anzustellen, den das angefochtene Gesetz für sich selbst in Anspruch nimmt (Art. 3.1). Für ein besseres Verständnis der in diesem Verfahren aufgeworfenen Fragen ist es außerdem erforderlich, vorab auf die wichtigsten Regelungsinhalte des betreffenden Regionalgesetzes einzugehen.

Das Gesetz 19/2017 besteht aus einer Präambel, vierunddreißig Artikeln, die ihrerseits in insgesamt acht Kapitel angeordnet werden, ferner zwei Zusatzbestimmungen und drei Schlussvorschriften. An dieser Stelle ist es noch nicht geboten, auf die dort getroffenen Einzelregelungen, wie der „Volksentscheid zur Selbstbestimmung“ (Kapitel III), das dafür vorgesehene „Datum und die Ausrufung“ (Kapitel IV), den „Wahlkampf“ und die „Garantien“ des Volksentscheids (Kapitel V bzw. VI) noch über die „Wahlverwaltung/Wahlorgane“ (Kapitel VII) bzw. [die Ansprüche] auf „Auskunft, Beschwerden und Rechtsmittel“ (Kapitel VIII) einzugehen. Für die hier relevanten Zwecke reicht es aus, die vier ersten Artikel, Art. 9.1, die zweite Zusatzbestimmung und zwei Schlussvorschriften des Gesetzes wiederzugeben. In diesen Vorschriften wird der Kerngehalt des antragsgegenständlichen Gesetzes geregelt.

Art. 1 <des Gesetzes> (Kapitel I, zu der Überschrift: „Gegenstand des Gesetzes“) bestimmt, dass „dieses regelt Gesetz die Durchführung eines verbindlichen Volksentscheids zur Selbstbestimmung von Katalonien und dessen Folgen in Abhängigkeit von dem Abstimmungsergebnis, ebenso wie die Errichtung eines Wahlausschusses von Katalonien <*Sindicatura Electoral de Catalunya*>“. In den beiden unmittelbar folgenden Vorschriften (enthalten in Kapitel II, zu der Überschrift: „Souveränität Kataloniens und des <katalanischen> Parlaments“) heißt es wie folgt:

„Artikel 2.

Das katalanische Volk ist ein Träger politischer Souveränität und übt als solches sein Recht auf freie und demokratische Bestimmung seiner politischen Verfassung aus.“

„Artikel 3.

1. Das katalanische Parlament ist der Vertreter der katalanischen Volkssouveränität.
2. Das vorliegende Gesetz regelt die außerordentliche Rechtsordnung, durch welche die Abhaltung eines Volksentscheids zur Selbstbestimmung Kataloniens geregelt und gewährleistet werden soll.  
Es regelt ein unveräußerliches Grundrecht des katalanischen Volkes und hat damit Vorrang gegenüber jeder anderen Rechtsvorschrift, die mit dem Gesetz kollidieren sollte.
3. Alle Hoheitsträger, natürliche und juristische Personen, die unmittelbar oder mittelbar an der Vorbereitung, Durchführung und/oder der Umsetzung des Ergebnisses des Volksentscheids mitwirken, handeln auf der Grundlage des vorliegenden Gesetzes, welches ein Gesetz zur Durchführung des Rechts auf Selbstbestimmung ist, welches seinerseits Bestandteil der geltenden Rechtsordnung ist“.

Außerdem ist der erste Artikel des Kapitels III, dessen Überschrift „Volksentscheid zur Selbstbestimmung“ lautet, und die Bestimmungen des Art. 9.1 –der in Kapitel IV enthalten ist– wie folgt wiederzugeben.

„Artikel 4.

1. Mit der Ausrufung eines Volksentscheids entsprechend der <weiter unten aufgeführten> Regelungen werden die Bürger Kataloniens aufgefordert, über die politische Zukunft Kataloniens zu entscheiden.
2. Die Frage, die in dem Volksentscheid zur Beantwortung vorgelegt wird, lautet:  
„Möchten Sie, dass Katalonien ein unabhängiger Staat, in der Staatsform einer Republik wird?“
3. Das Ergebnis des Volksentscheids ist verbindlich.
4. Sollte die Auszählung der gültig abgegebenen Stimmen ergeben, dass mehr Ja-Stimmen als Nein-Stimmen abgegeben wurden, bedingt dieses Abstimmungsergebnis die Unabhängigkeit von Katalonien. Zu diesem Zweck wird das Parlament von Katalonien –in den auf die Bekanntgabe des amtlichen Abstimmungsergebnisses durch den Wahlausschuss folgenden Tagen– eine ordentliche Parlamentssitzung einberufen, in der die Unabhängigkeit Kataloniens förmlich erklärt, ihre Rechtswirkung weiter konkretisiert und das konstituierende Verfahren eingeleitet werden wird.
5. Sollte die Auszählung der gültig abgegebenen Stimmen ergeben, dass mehr Nein-Stimmen als Ja-Stimmen abgegeben wurden, bedingt dieses Abstimmungsergebnis die unmittelbare Ausrufung von Neuwahlen zum Regionalparlament.“

„Artikel 9.

1. Das Datum des Volksentscheids ist entsprechend der Verordnung über die Ausrufung <des Volksentscheids> Sonntag, der 1. Oktober 2017.
2. (...)“.

Die zweite Zusatzbestimmung regelt wie folgt:

„Auf alle Regelungen, die diesem Gesetz und dem *Decreto de Normas Complementarias* <Rechtsverordnung betreffend die auf den Volksentscheid zur Selbstbestimmung anwendbaren Zusatzregelungen> nicht widersprechen, finden subsidiär <die Vorschriften> des *Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre la regulación de las diferentes modalidades de referéndum* <spanisches Gesetz

betreffend Volksentscheide> und des *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general* <spanisches allgemeines Wahlgesetz> Anwendung, die entsprechend diesem Gesetz auszulegen sind.“

Abschließend sind noch die Bestimmungen der beiden Schlussvorschriften des Gesetzes wiederzugeben:

„Erstens. Die in Katalonien zum Zeitpunkt der Verabschiedung des vorliegenden Gesetzes geltenden Vorschriften des Kommunal-, Regional- und zentralstaatlichen Rechts bleiben, sofern sie dem vorliegenden Gesetz nicht widersprechen, weiterhin anwendbar [*sic*]. Ebenso bleiben die Rechtsnormen der Europäischen Union, das allgemeine internationale Recht und die internationalen Abkommen entsprechend der Regelungen dieses Gesetzes anwendbar.

Zweitens. Mit Ausnahme der Regelungen des Art. 4, betreffend die Umsetzung des Ergebnisses, verlieren die Regelungen des vorliegenden Gesetzes mit der Bekanntgabe des Ergebnisses des Volksentscheides entsprechend der Bestimmungen des Art. 3.2, ihre Gültigkeit [*sic*]“.

Die vorgenannten Vorschriften sind die wesentlichen Regelungen des antragsgegenständlichen Gesetzes, die den Ausgangspunkt für die vorliegende rechtliche Beurteilung darstellen. Das Gesetz trat am selben Tag seiner amtlichen Veröffentlichung, den 6. September 2017, in Kraft und wurde mit <vorläufiger> Anordnung dieses Gerichts entsprechend der Regelungen der Art. 161.2 CE und 30 *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* <spanisches Verfassungsgerichtsgesetz, fortan gemäß spanischer Abkürzung: LOTC> (siehe Punkt 2 der Sachverhaltsdarlegung des vorliegenden Urteils) am folgenden Tag außer Vollzug gesetzt. Die weiteren Regelungen des Gesetzes 19/2017 haben gegenüber den oben wiedergegebenen Vorschriften eher organisatorischen oder verfahrensrechtlichen, bzw. ergänzenden Charakter. Sollten diese Vorschriften entsprechend des Antrags für verfassungswidrig erklärt werden, hätte dies zur Folge, dass jene Vorschriften, infolge Sach- oder Kausalzusammenhanges <*conexión o consecuencia*> (Art. 39.1 LOTC), ebenfalls für nichtig erklärt werden, da diese insofern auf die Regelung ein- und desselben Sachverhalts ausgerichtet sind und insofern einen abstrakten <*indefinida*> Geltungsanspruch nicht besitzen (Art. 1, 3.2 und 4 und die zweite Schlussvorschrift des Gesetzes 19/2017).

Vor der antragsgegenständlichen rechtlichen Beurteilung sind des Weiteren einige weitere Vorüberlegungen betreffend die besondere Natur oder das Wesen dieses Gesetzes, *Ley 19/2017*, unverzichtbar – auch dahingehend, ob dieses Gesetz überhaupt der verfassungsrechtlichen Kontrolle unterliegt und welche Prüfung durch das vorliegende Gericht vorzunehmen ist.

2. Was diese Fragen betrifft, ist Folgendes festzuhalten:

A) Das Gesetz 19/2017 erhebt den Anspruch, eine „außerordentliche Rechtsordnung“ zu begründen, im Rahmen derer ein „Volksentscheid zur Selbstbestimmung von Katalonien“ durchgeführt werden soll (Art. 3.2). In Betrachtung der oben wiedergegebenen Regelungen kann festgehalten werden, dass dieser Anspruch der Begründung einer außerordentlichen Rechtslage den vorliegend zu beurteilenden Gesetzestext insgesamt wesens- und sinnstiftend beseelt. Der Anspruch konkretisiert sich einerseits darin, dass das Gesetz sich selbst ausdrücklich eine Stellung abseits der Ordnung der

Verfassung und des Autonomiestatuts zumisst. Andererseits wird für die eigene, vermeintliche Legitimität auf Normen des internationalen Rechts als eine Art ergänzende Grundlage zurückgegriffen, insbesondere in der Präambel. Hier kann zwar noch keine Beurteilung in der Sache über das antragsgegenständliche Gesetz als Ganzes oder über konkrete Bestimmungen desselben ergehen, aber es kann bereits jetzt klar festgehalten werden:

a) Die „eindeutige <Selbstzumessung einer> Stellung abseits der verfassungsmäßigen Ordnung“ (um es mit den Worten aus dem Urteil STC<sup>6</sup> 259/2015, vom 2. Dezember, FJ 3 wiederzugeben) des Gesetzes äußert sich bereits in der atypischen Ausfertigungsformel und in der Präambel.

Was den ersten Punkt betrifft, so wurde das Gesetz durch den Ministerpräsidenten der Regionalregierung von Katalonien –entgegen der Regelungen des EAC– nicht mit der Formel: „im Namen des Königs“ ausgefertigt (Art. 65). Außerdem handelte der Ministerpräsident dabei nicht in seiner Eigenschaft als „ordentlicher Vertreter des Staates Katalonien“ (Art. 67.6.a). Hierdurch wäre die „organschaftliche Verbindung der Staatsorganisation der Autonomen Regionen und des Zentralstaates, dessen Einheit und Fortbestand gemäß Art. 56 CE durch den König symbolisiert wird“ (STC 5/1987, de 27 de enero, FJ 5) zu Tage getreten. Stattdessen wurde eine atypische, bisher noch nie verwendete Ausfertigungsformel herangezogen, in der es schlicht heißt, dass das Gesetz von dem Parlament von Katalonien beschlossen wurde. Am Ende werden (in einer bereits üblichen Formulierung) „alle Bürger, auf welche dieses Gesetz Anwendung findet“ aufgerufen, „zur Erfüllung <des Gesetzes> beizutragen“, und die „Gerichte und Hoheitsträger“ dazu aufgefordert, <das Gesetz> „durchzusetzen“.

Was die Präambel betrifft, so ist –abgesehen von den Verweisen auf eine vermeintliche völkerrechtliche Grundlage des Gesetzes– darauf hinzuweisen, dass zur Gesetzeslegitimierung auf einige Beschlüsse des Parlaments von Katalonien –betreffend das „Selbstbestimmungsrecht“– verwiesen wird, die von diesem Gericht bereits als verfassungswidrig und nichtig erklärt worden waren. So ist dies etwa der Fall bei dem Beschluss zu dem Aktenzeichen 5/X, mit dem die „Souveränität und das Selbstbestimmungsrecht des katalanischen Volkes“ erklärt wurde (dieser Beschluss wurde –nach hier relevanter Maßgabe– durch das Urteil des TC 42/2014, vom 25. März, für verfassungswidrig und damit nichtig erklärt). Ebenso verhält es sich mit dem Beschluss zu dem Aktenzeichen 306/XI, betreffend die „Allgemeinen Richtlinien der Politik der <autonomen> Regierung“ (dieser Beschluss wurde –nach hier relevanter Maßgabe– durch die Urteilsvollstreckungsverfügung des TC <zu dem Aktenzeichen> 24/2017 am 14. Februar für verfassungswidrig und nichtig erklärt). Der regionale Gesetzgeber knüpft also zur Vollendung eines „Verfahrens“ zur Abspaltung vom spanischen Staat an Hoheitsakte von Staatsorganen der Regionalverwaltung an, die in der Vergangenheit –im Rahmen des sogenannten „konstituierenden Prozesses“ von Katalonien– zu einer Reihe nicht weniger Feststellungen der Verfassungswidrigkeit durch dieses Gericht geführt haben [darunter jüngst: STC 90/2017, vom 5. Juli, FJ 3.d)].

---

<sup>6</sup> A.d.Ü.: *Sentencias del Tribunal Constitucional* → (amtliche) Entscheidungssammlung des spanischen Verfassungsgerichts.

Sowohl die atypische Ausfertigungsformel als auch die vorgenannten Verweise in der Präambel schicken voraus, was dann im Normtext des Gesetzes unmissverständlich ausformuliert wird. Dort wird dann eine „Souveränität“ des katalanischen Volkes (Art. 2) proklamiert, die sich als eine von der nationalen, in der spanischen Verfassung dem spanischen Volk zugeschriebenen Souveränität (Art. 1.2 CE) losgelösten Souveränität versteht. Ferner wird das gesetzgebende Parlament als „Vertreter“ jener „Souveränität“ bezeichnet (Art. 3.1) und der Vorrang des Gesetzes 19/2017 über jede andere Rechtsnorm vorgesehen, die mit diesem Gesetz kollidieren sollte. Diese letzte Bestimmung wird in Art. 3.2, in der zweiten Zusatzbestimmung und in der ersten Schlussvorschrift, die in dem vorausgehenden Punkt der Urteilsbegründung wiedergegeben wurde, getroffen.

Der Vorrang, den das Gesetz 19/2017 für sich beansprucht, betrifft sowohl die Verfassung als auch das EAC. Dass das Gesetz auf diverse Normen der geltenden Rechtsordnung verweist (so etwa in den Art. 19.2, 22.4, 25, 28.8, 33.2 und in der ersten und zweiten Zusatzbestimmung), schmälert diese Schlussfolgerung nicht. Es ist offensichtlich, dass der behauptete, unbedingte Vorrang des Gesetzes bedingen soll, dass die verweisungsgegenständlichen Vorschriften ausschließlich Kraft eben dieses Gesetzes anwendbar sein sollen.

Die vorgenannte Schlussfolgerung wird auch dadurch nicht geschmälert, dass in dem Gesetz die unmittelbare Ausrufung von „Neuwahlen zum Regionalparlament“ für den Fall vorgesehen wird, dass die Auszählung der in dem „Volksentscheid zur Selbstbestimmung“ gültig abgegebenen Stimmen ergeben sollte, dass mehr Ja-Stimmen als Nein-Stimmen abgegeben wurden (Art. 4.5). Diese hypothetisch vorgesehene Rückkehr zu der Ordnung der Verfassung und des Autonomiestatuts würde nämlich auf einer <losgelösten> „Volkssouveränität“ beruhen, die in dem Volksentscheid bereits <vollendet> ausgeübt wurde, bzw. auf der ausschließlichen Grundlage des Willens eines Gesetzgebers, der von sich selbst behauptet, Vertreter dieser verfassungsgebenden Gewalt zu sein (Art. 3.1).

Das Gesetz 19/2017 soll also das Rechtsmittel für eine neue –eventuell nach der Ausrufung der Selbständigkeit von Katalonien zu schaffende– Rechtsordnung sein, die vollständig von der derzeit geltenden und auf der spanischen Verfassung und dem EAC beruhenden Rechtsordnung losgelöst ist (Art. 4.4). Es sieht also eine „Rechtsordnung“ vor, die von der derzeit in Spanien geltenden Rechtsordnung losgelöst und unabhängig ist und die, obwohl es die Möglichkeit einer nur sehr kurzfristigen Gültigkeit vorsieht, <grundsätzlich> auf Dauer angelegt ist. Dies hat zwei relevante Folgen, auf die hier ebenfalls einzugehen sind.

Zum einen bemüht das Gesetz nicht den Anspruch einer Verfassungskonformität, so wie in demokratischen Ordnungen im Allgemeinen bei dem vom Gesetzgeber erlassenen Recht üblich (siehe hierzu: STC 34/2013, vom 14. Februar, FJ 9). Das Regionalparlament hat beim Erlass dieses Gesetzes

nicht in dem Selbstverständnis gehandelt, ein auf der Rechtsgrundlage des EAC –und damit auf der Grundlage der spanischen Verfassung– berufenes Staatsorgan zu sein, sondern <in dem Selbstverständnis,> ein Staatsorgan Kraft eigenen Rechts zu sein, namentlich der „Vertreter der katalanischen Volkssouveränität“ (Art. 3.1). Dieses Selbstverständnis ist aus der Verfassung oder dem EAC nicht abzuleiten.

Zum anderen führt das dazu, dass sich unsere rechtliche Beurteilung, was die Prüfung des in dem Antrag zur Durchführung einer Normenkontrolle vorgebrachten materiellrechtlichen Argumente betrifft, zunächst auf die Frage der Rechtsgültigkeit des normativen Zwecks des Gesetzes 19/2017 –namentlich die Schaffung durch das Gesetz selbst, oder auf der Grundlage desselben, einer von der derzeit bestehenden Rechtsordnung losgelösten „Rechtsordnung“– beschränken muss. Sollte bereits dieser Zweck als verfassungswidrig befunden werden, wäre die Prüfung der Vereinbarkeit des aktuellen –oder gegebenenfalls zukünftigen– normativen Inhalts dieser <neuen> Rechtsordnung entbehrlich. Insofern hätte sich das Gericht gar nicht zu den von dem Antragssteller vorgebrachten Darlegungen –dahingehend, ob die Volksbefragung zu „unabhängigen Staat, in der Staatsform einer Republik“ (Art. 4.4) mit Art. 1.3 CE („Die Staatsform des spanischen Staats ist die parlamentarische Monarchie.“) vereinbar ist– auseinanderzusetzen. Aus eben diesen Gründen müsste sich das Gericht auch nicht zu der Frage äußern, ob die Organisation und Aufgaben des von dem Gesetz geschaffenen Wahlausschusses (namentlich die Regelungen des Art. 27.2, betreffend die Freistellung von der gerichtlichen Überprüfbarkeit der von dem Ausschuss getroffenen Verfügungen) mit den Anforderungen aus dem Grundrecht auf rechtliches Gehör (Art. 24.1 CE) vereinbar ist.

b) Wie bereits gesagt, beansprucht das Gesetz 19/2017 keine <legitimierende> Grundlage auf der Verfassung noch auf dem EAC. Stattdessen beruft es sich auf ein vermeintliches „Selbstbestimmungsrecht“ (Art. 3.3), welches nach eigenen Angaben ein „unveräußerliches Grundrecht des katalanischen Volkes“ ist (Art. 3.2) und welches, wie außerdem festgestellt wird, „Bestandteil der geltenden Rechtsordnung ist“ (Art. 3.3). Diese normativen Bestimmungen knüpfen an die Präambel, bzw. an die völkerrechtlichen Verträge an, auf die dort Bezug genommen wird, die Spanien abgeschlossen hat und in denen, so der Wortlaut <des Gesetzes> das „Recht der Völker auf Selbstbestimmung“ als das „erste Menschenrecht“ anerkannt wird, wobei in diesem Zusammenhang die Art. 96 und 10.2 CE angeführt werden.

An dieser Stelle kann noch keine rechtliche Würdigung der vorgenannten gesetzlichen Bestimmungen vorgenommen werden, aber es kann bereits jetzt darauf hingewiesen werden, dass die Aussage der letztgenannten Vorschrift (Art. 3.3), welche nur vermeintlich deskriptiv ist, sich offenbar selbst widerspricht. Sollte das vermeintliche „Selbstbestimmungsrecht“ (von Katalonien) tatsächlich ein „Bestandteil der geltenden Rechtsordnung“ sein, so kann damit nicht die geltende verfassungsmäßige



Ordnung gemeint sein, sondern ausschließlich Art. 3.3 des Gesetzes 19/2017 selbst, der sich auf diese Weise auf sich selbst bezieht.

Ebenso wenig können an dieser Stelle die Verweise in der Präambel auf Normen des internationalen Rechts und –damit vermeintlich einhergehend– auf andere Vorschriften unserer Verfassung verfassungsrechtlich geprüft werden. Die Präambeln von Gesetzestexten sind gemeinhin kein Gegenstand, der ordentlich der Gerichtsbarkeit dieses Gerichts unterliegt (siehe hierzu: STC 104/2015, vom 28. Mai, FJ 3), es sei denn, sie enthalten Indizien, die zur Auslegung, bzw. zur „Erforschung des gesetzgeberischen Willens“ heranzuziehen sind (hierzu u.a.: STC 170/2016, vom 6. Oktober, FJ 2). Da die Präambel im vorliegenden Fall keine Indizien zur Auslegung von Normen beiträgt, die an sich bereits unmissverständlich sind, könnte die Präambel bei der vorliegenden Prüfung eigentlich vollkommen außer Acht gelassen werden. Es liegen aber wichtige Gründe vor, um die Präambel in die vorliegende Prüfung mit einzubeziehen. Zum einen haben die in der Präambel angeführten Gründe durchaus einen Niederschlag auf jene Vorschriften des Gesetzes, die sehr wohl unserer Prüfungshoheit unterliegen. Zum anderen, weil der Antragssteller eine ausführliche Argumentation –die gegen die Herbeiziehung von Normen des internationalen Rechts als vermeintliche Rechtsgrundlage für das behauptete „Selbstbestimmungsrecht“ Kataloniens spricht– anführt.

Keines der „Völker Spaniens“, um den Wortlaut der Präambel der spanischen Verfassung zu bedienen, verfügt über ein „Selbstbestimmungsrecht“ im Sinne des Gesetzes 19/2017 – also ein „Recht“, die einseitige Loslösung von dem Staat anzustreben bzw. zu vollziehen, in den Spanien sich errichtet hat (Art. 1.1 CE). Ein derartiges „Recht“ ist ganz offensichtlich „in der spanischen Verfassung nicht vorgesehen“ [STC 42/2014, FJ 3.b), und ATC 122/2015, vom 7. Juli, FJ 5]. Dass ein derartiges Recht Bestandteil unserer Rechtsordnung wäre, wie in der Präambel zu dem angefochtenen Gesetz behauptet, kann auch nicht aus den völkerrechtlichen Verträgen, denen Spanien beigetreten ist (Art. 96 CE), hergeleitet werden. Dieser Standpunkt widerspricht sich insofern selbst, als er aussagt, dass der Staat, der vermeintlich derartige Obliegenheiten eingegangen ist, damit paradoxerweise gleichzeitig jene Staatssouveränität aufgeben würde, auf deren Grundlage er bei Eingehung jener Obliegenheiten handelt. Der unbedingte Vorrang der Verfassung müsste automatisch zu der Ungültigkeit bzw. Unanwendbarkeit dieser vermeintlichen Obliegenheiten führen [Art. 95 CE und 27.2.c) LOTC; DDTC 1/1992, vom 1. Juli, FFJJ 1 und 4, und 1/2004, vom 13. Dezember, FJ 2; Urteile STC 100/2012, vom 8. Mai, FJ 7; 26/2014, vom 13. Februar, FJ 3; und 215/2014, vom 18. Dezember, FJ 3.a)]. Unabhängig davon wird das Verständnis <der Vorschriften des internationalen Rechts>, so wie es in der Präambel des Gesetzes 19/2017 ausgelegt wird, von eben jenen Vorschriften des internationalen Rechts nicht bestätigt, sondern – ganz im Gegenteil– offensichtlich entkräftet.

Es trifft zwar –wie in der Präambel zum Gesetz 19/2017 angeführt– zu, dass in dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale

und kulturelle Rechte, denen Spanien am 19. Dezember 1966 beitrug, anerkannt wird, dass „Alle Völker (...) das Recht auf Selbstbestimmung“ haben (Art. 1.1 beider Abkommen). Ebenso trifft es aber zu, dass eine Reihe eindeutiger Resolutionen der Vereinten Nationen vorliegen, in deren Rahmen eben diese Pakte unterzeichnet wurden, und die dieses Recht –verstanden im Sinne eines Anspruchs auf einseitige Unabhängigkeitsbestrebungen– dahingehend einschränken, dass es Völkern vorbehalten bleibt, die fremder „Unterjochung, Herrschaft und Ausbeutung“ unterworfen sind. Abgesehen von diesen Fällen, ist „jeder Versuch, die nationale Einheit und die territoriale Integrität eines Landes ganz oder teilweise zu zerstören, (...) mit den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen unvereinbar“, so die Erklärungen zu 1. und 6. der Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker, verabschiedet durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen, am 14. Dezember 1960, in Ihrer Resolution 1514 (XV).

Noch deutlicher ist die Erklärung der Vereinten Nationen 50/6, in der es im dritten Absatz wie folgt heißt: „das Recht aller Völker auf Selbstbestimmung, unter Berücksichtigung der besonderen Lage der unter Kolonialherrschaft oder anderen Formen der Fremdherrschaft oder der ausländischen Besetzung stehenden Völker, auch künftig bekräftigen und das Recht der Völker anerkennen, legitime Maßnahmen im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen zu ergreifen, um ihr unveräußerliches Recht auf Selbstbestimmung zu verwirklichen. Dies ist nicht als Ermächtigung oder Ermutigung zu Maßnahmen auszulegen, durch welche ganz, oder teilweise die territoriale Unversehrtheit oder politische Einheit souveräner und unabhängiger Staaten zerstört oder beeinträchtigt würde, die sich nach dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker verhalten und die also eine Regierung besitzen, welche das gesamte Volk des Hoheitsgebiets ohne jeden Unterschied repräsentiert“.

Alle spanischen Bürger, die Katalanen sind (Art. 7 EAC), bzw. das katalanische Volk als Ganzes – um auf den Wortlaut der Präambel der CE –die von den „Völkern Spaniens“ spricht– zurückzugreifen, genießen im Rahmen der spanischen Verfassung, des Autonomiestatuts und der Gesamtheit der spanischen Rechtsordnung ganz offensichtlich eine derartige <vorgenannte> Rechtsordnung.

Das oben ausgeführte reicht bereits aus, um die in der Präambel des Gesetzes 19/2017 aufgeführten, vermeintlichen Grundlagen des internationalen Rechts für eine „Selbstbestimmung“ Kataloniens zu entkräften. Mit diesen Verweisen wird der –juristisch unmögliche– Versuch unternommen, die Nichtanwendung oder Beseitigung der spanischen Verfassung in ihrem Kernbereich, auf die Verpflichtungen aus internationalen Abkommen zu stützen. Der Regelungsinhalt bzw. die Reichweite dieser Abkommen werden dabei jedoch verkannt. In diesem Zusammenhang ist ferner darauf hinzuweisen, dass das Europarecht die Achtung bzw. die Wahrung der „nationalen Identität“, der „grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen“ und der „territorialen Unversehrtheit“ als erstrangige Grundsätze ausdrücklich vorsieht (Art. 4.2 des Vertrages über die Europäische Union).

B) Das antragsgegenständliche Gesetz, das in seinen Regelungen der zweiten Schlussvorschrift vorsieht, dass „Mit Ausnahme der Regelungen des Art. 4, betreffend die Umsetzung des Ergebnisses, (...) die Regelungen des vorliegenden Gesetzes mit der Bekanntgabe des Ergebnisses des Volksentscheides entsprechend der Bestimmungen des Art. 3.2, ihre Gültigkeit [sic]“ verlieren, gestaltet sich damit selbst als bedingt befristet.

Eine derartige bedingte Gültigkeit der <antragsgegenständlichen> Normen steht der vorliegenden rechtlichen Prüfung jedoch nicht entgegen, zumal das Gesetz 19/2017 zu dem Zeitpunkt, in der das Gericht über dessen verfassungskonformität befindet –wenn auch außer Vollzug gesetzt– gültig ist.

Die in dem Gesetz für den Verlust der Gültigkeit vorgesehene Bedingung ist „das Ergebnis des Volksentscheids“, der für den 1. Oktober 2017 anberaumt wurde (Art. 9.1). Nun kann dieser Volksentscheid jedoch nicht als rechtsgültig durchgeführt betrachtet werden, weil das Gesetz 19/2017 entsprechend der Regelungen der Art. 161.2 CE und 30 LOTC mit <vorläufiger> Anordnung vom 7. September 2017 außer Vollzug gesetzt wurde (Punkt 2 der Sachverhaltsdarlegung des vorliegenden Urteils) und insofern kann auch die auflösende Bedingung nicht eingetreten sein. Neben der vorgenannten Außervollzugssetzung ergingen noch weitere Außervollzugssetzungen, die auf derselben gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Grundlage gegen verschiedene Akte und Verfügungen ergingen, die auf der Grundlage des antragsgegenständlichen Gesetzes vorgenommen worden waren: Alle Anordnungen ergingen zu demselben, vorgenannten Datum und betrafen die regionalen Verfügungen 4332-2017, 4333-2017 und 4335-2017. Sie setzten den Beschluss des Parlaments von Katalonien 807/XI, durch welchen die Mitglieder des sogenannten Wahlausschusses von Katalonien <s.o.> bestellt wurden, die Rechtsverordnung *Decreto 140/2017, de 7 de septiembre, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, de normas complementarias para la celebración del referéndum de autodeterminación* <regionale Rechtsverordnung betreffend die auf den Volksentscheid zur Selbstbestimmung anwendbaren Zusatzregelungen> und die Rechtsverordnung *Decreto 139/2017, de 6 de septiembre, de la Generalitat de Cataluña, de convocatoria del repetido referéndum* <regionale Rechtsverordnung betreffend die Ausrufung des Volksentscheids> außer Vollzug.

Abgesehen von den oben ausgeführten Erwägungen, die jeden Zweifel über die Gültigkeit des Gesetzes 19/2017 im Sinne der Zulässigkeitsvoraussetzung für die verfassungsrechtliche Prüfung ausräumen, muss beachtet werden, dass das Gesetz <die Regelungen des> Art. 4, „betreffend die Umsetzung des Ergebnisses“ von dem bedingten Gültigkeitsverlust ausschließt. Dieser Verweis bezieht sich namentlich auf die Absätze 4 und 5 des Artikels, in denen, je nach dem Ergebnis des sogenannten „Volksentscheids zur Selbstbestimmung“ die „Unabhängigkeit von Katalonien“ oder die „unmittelbare Ausrufung von Neuwahlen zum Regionalparlament“ vorgesehen werden. Die Regelung bzw. Ausrufung dieses Volksentscheids ergeht wiederum auf Grundlage der vorausgesetzten Annahme, dass Katalonien Träger politischer Souveränität ist (Art. 2). Auch wenn man davon ausgehen sollte, dass diese Vorschrift

nicht gültig ist, so ist doch davon auszugehen, dass sie als absolute Grundlage in jenen Bestimmungen des Art. 4 implizit enthalten ist, welche die von dem regionalen Gesetzgeber so genannte „Umsetzung“ des Abstimmungsergebnisses betreffen.

Nach den vorausgehenden Überlegungen ist es nunmehr möglich, zu der eigentlichen Prüfung der Vereinbarkeit des Gesetzes 19/2017 mit der Verfassung überzugehen. Ebenso wie in anderen Verfahren, in denen –wie hier– regionale Gesetze sowohl aus Gründen der gesetzgeberischen Zuständigkeit, als auch aus Gründen des materiellen Rechts, bzw. aus formellen Gründen angefochten wurden (so etwa STC 103/2008, de 11 de septiembre), wird unsere Prüfung eben diesem Schema folgen – und insofern etwas von dem Schema in dem Vorbringen des Antrags abweichen.

3. In dem vorliegenden Punkt der Urteilsbegründung soll die behauptete Verfassungswidrigkeit des antragsgegenständlichen Gesetzes hinsichtlich der von dem Antragssteller eingewendeten mangelnden gesetzgeberischen Kompetenz –bzw. des Verstoßes gegen die ausschließliche Zuständigkeit des Zentralstaats in Angelegenheiten von Volksabstimmungen– geprüft werden.

Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichts erstreckt sich die vorgenannte Zuständigkeit nicht nur auf die Genehmigung zur Durchführung von Volksabstimmungen (Art. 149.1.32 CE), sondern auch auf die Veranstaltung und Regulierung derselben. Der Volksentscheid ist ein Instrument zur direkten Beteiligung der Bürger in Angelegenheiten des öffentlichen Interesses. Es handelt sich dabei mithin um ein politisches Beteiligungsrecht, welches den Rang eines Grundrechts genießt (Art. 23.1 CE). Als solches ist es per verfassungsausführendem Gesetz <ley orgánica> auszugestalten (Art. 81.1 CE), in diesem Fall namentlich durch das Gesetz gemäß Art. 92.3 CE, der die verfassungsausführenden Gesetze betrifft, welche „die Bedingungen und Verfahrensweisen der verschiedenen Arten von Referenden, die die Verfassung vorsieht“ regeln. Aus den vorgenannten Verfassungsvorschriften ergibt sich, dass die Regelungskompetenz für die Durchführung von Volksentscheiden ausschließlich beim Zentralstaat liegt, und zwar unabhängig von der Modalität oder dem örtlichen Bereich, den diese betreffen sollten [STC 31/2015, vom 25. Februar, FJ 6.A)]. Unbetroffen davon bleiben die in unserer Rechtsprechung ebenfalls anerkannten Fälle, in denen den Autonomen Regionen <s.o.> ergänzende Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt werden [STC 51/2017, vom 10. Mai, FJ 6.a)].

Entscheidend für das vorliegende Verfahren sind zwei eindeutige Feststellungen, die unsere Rechtsprechung auf dem vorliegenden Rechtsgebiet erkannt hat. Zum einen: Es trifft zwar zu, dass der von dem Verfassungsgeber vorgesehene Katalog an konkreten Tatbeständen für die Durchführung von Volksentscheiden keinesfalls als erschöpfend zu verstehen ist, so dass unsere Rechtsordnung auch die Möglichkeit zur Durchführung anderer Volksentscheide zulässt. Aber eine derartige Regelung zur Durchführung anderer, von den ausdrücklich in der Verfassung vorgesehenen Volksentscheiden

abweichenden Volksentscheiden, müsste in diesem Fall zwingend –wenn auch nur generisch oder abstrakt– in dem verfassungsausführenden Gesetz gemäß Art. 92.3 CE vorgesehen sein. Zum anderen – und dies ist für das vorliegende Normenkontrollverfahren besonders relevant– können grundlegende Fragen <der Verfassung>, die von dem Verfassungsgeber bereits geregelt wurden bzw. die der Zuständigkeit der in der Verfassung vorgesehenen Gewalten vorbehalten sind, nicht Gegenstand einer regionalen Volksbefragung –bzw. eines Volksentscheids– sein [STC 51/2017, FJ 5 c) und d), mit Verweisen auf frühere Entscheidungen]. Deswegen ist die Neubestimmung der Identität des Trägers der Souveränität –bzw. seiner Einheit– eine Frage, die ausschließlich über das Verfahren zur Verfassungsreform gemäß Art. 168 CE, also über einen Volksentscheid zur Verfassungsänderung geregelt werden kann (STC 90/2017, FJ 6, ebenfalls mit weiteren Nachweisen aus früheren Entscheidungen des Gerichts). Eine Autonome Region kann keinesfalls einen Volksentscheid über Angelegenheiten durchführen, die den Rahmen der eigenen Kompetenzen überschreitet, bzw. grundlegende Fragen <der Verfassung> betrifft, die von dem Verfassungsgeber bereits geregelt wurden bzw. die der Zuständigkeit der in der Verfassung vorgesehenen Gewalten vorbehalten sind (FJ 4 STC 103/2008 y FJ 3 STC 138/2015).

Von daher kann festgestellt werden, dass das Gesetz 19/2017 die Durchführung eines atypischen Volksentscheids –bzw. dessen Ausrufung und Regelung– vorsieht, der von den in dem Autonomiestatut der betreffenden Autonomen Region vorgesehenen Kompetenzen nicht gedeckt wird, weswegen das Gesetz ohne die erforderliche gesetzgeberische Kompetenz erlassen wurde und daher als Ganzes als verfassungswidrig zu betrachten ist.

Es ist also ein Volksentscheid ausgerufen worden, ohne die hierfür zwingend erforderliche Genehmigung des Zentralstaats einzuholen (Art. 149.1.32 CE). Ferner ist die Art des ausgerufenen Volksentscheids weder in der Verfassung noch in dem verfassungsausführenden Gesetz gemäß Art. 92.3 CE (derzeit das: *Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero*) konkret tatbestandlich vorgesehen. Entsprechend der oben angeführten Rechtsprechung des Verfassungsgerichts bietet auch Art. 122 EAC –auf den sich das antragsgegenständliche Gesetz, welches sich bekanntlich auf die „Souveränität“ Kataloniens stützt, nicht beruft [zu der Reichweite und den Grenzen dieser vorgenannten Vorschrift des Autonomiestatuts, s. die bereits zitierten Urteile STC 51/2017 und 90/2017, FFJJ 6.a) und 7.B)]– keine Grundlage für die Regelung eines derartigen Volksentscheids. Noch entscheidender ist jedoch, dass ein Volksentscheid über die „Selbstbestimmung“ von Katalonien im Wesentlichen die oben bereits angesprochene Identität, bzw. die Einheit des Trägers der Souveränität betreffen würde, und es sich daher um eine Frage handelt, die entsprechend unserer Rechtsprechung nur Gegenstand eines Volksentscheids gemäß der Regelungen des Art. 168.3 CE sein könnte, und an dem die gesamte spanische Wählerschaft <insgesamt> beteiligt sein müsste.

Dem Einwand des Antragsstellers betreffend den Mangel an gesetzgeberischer Kompetenz zum Erlass des Gesetzes 19/2017 wird somit stattgegeben. Anschließend sollen die Antragsgründe materiellrechtlicher Art geprüft werden.

4. Das vorliegende Normenkontrollverfahren wurde zum Schutz der nationalen Souveränität, dessen Träger das spanische Volk ist, und der unauflöslchen Einheit der spanischen Nation, <mithin also zum Schutze der wesentlichen> Grundlagen der <spanischen> Verfassung, welche die Nationalitäten und Regionen, aus denen die <spanische> Nation zusammengesetzt ist, und die Solidarität zwischen denselben gleichermaßen anerkannt und gewährleistet (Art. 2 CE). Das angefochtene Gesetz, so der Antragsteller, stelle –indem es dem katalanischen Volk die Eigenschaft eines „Trägers politischer Souveränität“ zuschreibt (Art. 2) und dem Parlament der Autonomen Region <Katalonien> die Eigenschaft des „Vertreters“ dieser „Souveränität“ (Art. 3.1), und indem es einen „verbindlichen Volksentscheid über die Unabhängigkeit Kataloniens“ anberaunt und regelt (Art. 1 und 4)– einen „absoluten“ Bruch mit den elementaren Grundsätzen unserer bestehenden Rechtsordnung dar. Ferner beanspruche das angefochtene Gesetz für sich als Ganzes einen „hierarchischen Vorrang“ zu haben, und zwar „gegenüber jeder anderen Rechtsvorschrift, die mit dem Gesetz kollidieren sollte“ (Art. 3.2 und, bzw. i.V.m. den Schlussvorschriften zu Zweitens und Erstens).

Dabei handele es sich, nach dem Wortlaut des Antrags, um eine „eklatante und schwerwiegende Verletzung unserer verfassungsmäßigen Grundordnung“. Außerdem verstoße das Gesetz 19/2017 gegen die Art. 1.3 und 168 CE, welche die Staatsform des spanischen Staats als eine parlamentarische Monarchie und das Verfahren zur Änderung der Verfassung als Ganzes, bzw. zur Änderung bestimmter <wesentlicher> Teile derselben, vorsehen (Vortitel, Kapitel II, Abschnitt 1 des Titels I bzw. Titel II). Neben den vorgenannten Vorschriften führt der Antrag an anderer Stelle, auch Art. 9.1 CE <als verletzte Norm> an, welche vorsieht, dass die „Bürger und die öffentliche Gewalt (...) an die Verfassung und die übrige Rechtsordnung gebunden“ sind.

Bevor das Gericht anschließend alle für die Verfassungswidrigkeit <des Gesetzes> vorgebrachten Gründe prüft, sind zwei Vorbemerkungen zu machen. Zum einen: Obwohl das Gesetz offensichtlich den Zweck verfolgt, eine Rechtsordnung abseits der verfassungsmäßigen Ordnung zu schaffen, ist es ausschließlich das Gesetz selbst, welches hier prüfungsgegenständlich ist – nicht die Inhalte der angestrebten zukünftigen „Rechtsordnung“. Insofern erfolgt eine Prüfung, ob die „Staatsform der Republik“, ein „unabhängiger Staat“ Katalonien bzw. ob der darauf ausgerichtete Volksentscheid (Art. 4.2) mit Art. 1.3 CE vereinbar ist, an dieser Stelle nicht. Zum anderen wird darauf hingewiesen, dass sich die vorliegende rechtliche Prüfung auf jede Vorschrift der Verfassung erstrecken kann – unabhängig davon, ob diese in dem Antrag zur Durchführung einer Normenkontrolle geltend gemacht wurde, oder nicht (Art. 39.2 LOTC).

5. Das Gesetz 19/2017 verstößt ausdrücklich gegen wesentliche Grundsätze unserer verfassungsmäßigen Ordnung: die nationale Souveränität, dessen Träger das spanische Volk ist, die Einheit der Nation, die sich als sozialer und demokratischer Rechtsstaat errichtet hat und der Regelungsvorrang der Verfassung, an welche die Gesamtheit der öffentliche Gewalt –auch das Parlament von Katalonien– gebunden ist (Art. 1.2, 2, 1.1 y 9.1 CE), weswegen das Gesetz als Ganzes als verfassungswidrig zu bewerten ist.

Wir haben es hier mit einem „Verfassungsbruch zu tun, der nicht nur auf einem fehlerhaften Verständnis des durch das Grundgesetz Erlaubten beruht, sondern auf einer ausdrücklichen Ablehnung der Rechtsbindungskraft der Verfassung, der eine öffentliche Gewalt entgegengesetzt wird, die von sich selbst behauptet, Trägerin (in Worten des Art. 3.1 des Gesetzes: „Vertreter“) einer Volkssouveränität zu sein und insofern über <Staats->konstituierende Hoheitsgewalt zu verfügen und die ausdrücklich die Geltung der bestehenden verfassungsmäßigen Ordnung verweigert, bzw. sich selbst als gründende Gewalt einer neuen Staatsordnung bzw. als losgelöst von jeglicher rechtlicher Bindung begreift“ (STC 259/2015, FJ 6 und ebenso: ATC 141/2016, vom 19. Juli, FJ 3).

Die Grundsätze der Verfassung, denen damit diametral widersprochen wird, sind –wie durch dieses Gericht bereits in dem Urteil STC 259/2015 festgestellt, jedoch unabdingbar. Die in Art. 9.1 <CE> niedergeschlagene, umfassende Bindungswirkung der Verfassung als oberste Norm (STC 54/1983, de 21 de junio, FJ 2, und davor bereits STC 16/1982, vom 28. April, FJ 1) begründet sich dadurch, dass die Verfassung selbst Ausfluss der Errichtung einer souveränen Nation ist, die durch das spanische Volk, handelnd als einheitliches Subjekt und als Träger der nationalen Souveränität, von dem alle Staatsgewalt ausgeht, erfolgte. Die Souveränität der Nation, die ihren Ursprung im spanischen Volk hat, bedingt auch ihre Einheit, (Art. 2 CE), durch welche die Nation sich gleichzeitig als ein sozialer und demokratischer Rechtsstaat errichtet. Auch wenn die Verfassung die Autonomie einzelner Gebietskörperschaften anerkennt und sich <der Staat> somit in eine zusammengesetzte und komplexe <Organisation> aufgliedert, haben wir es dennoch mit einem einheitlichen Staat zu tun, der allen Bürgern gemein ist und der sich über das gesamte Staatsgebiet erstreckt. Art. 1.2 CE ist somit ein Grundstein unserer gesamten Rechtsordnung [STC 259/2015, FJ 4.a), und ebenso: STC 90/2017, FJ 6.a)].

Das antragsgegenständliche Gesetz verstößt gegen die oben aufgeführten Grundsätze:

A) Zunächst verstößt es gegen den Vorrang der Verfassung. Keine konstituierte öffentliche Gewalt ist in der Lage, sich über das Grundgesetz zu stellen. Der von dem Regionalparlament <von Katalonien> geäußerte Wille stellt einen „offene und ausdrückliche Infragestellung der Bindungskraft der Verfassung bzw. der verfassungsmäßigen Grundordnung dar“ (STC 128/2016, vom 7. Juli, FJ 5). Ebenso verhält es sich mit dem ausdrücklichen Selbstanspruch des Gesetzes, „Vorrang gegenüber jeder anderen Rechtsvorschrift“ zu haben, „die mit dem Gesetz kollidieren sollte“ (Art. 3.2). Diese Bestimmung macht

also die Anwendbarkeit von Normen –wie etwa verfassungsausführende Gesetze des Zentralstaats (s. Zusatzbestimmung zu Zweitens) und allgemein von jeglichen zentralstaatlichen, regionalen oder kommunalen Normen, ja sogar von Vorschriften der Europäischen Union, des allgemeinen internationalen Rechts und völkerrechtlicher Verträge– davon abhängig, ob diese dem Gesetz widersprechen oder nicht. Gleichzeitig sieht das Gesetz in seiner Schlussvorschrift zu Erstens vor, dass die Vorschriften des zentralstaatlichen Rechts, die „dem vorliegenden Gesetz nicht widersprechen“ und die des europäischen und des internationalen Rechts „entsprechend der Regelungen dieses Gesetzes“ weiterhin anwendbar sein sollen.

Es ist offensichtlich, dass der regionale Gesetzgeber „die ständige Unterscheidung zwischen der Objektivierung der verfassungsgebenden Gewalt [die sich in der Verfassung formell niederschlägt] und dem Handeln der <hierdurch> errichteten Gewalten, das die durch Erstere festgelegten Grenzen und Zuständigkeiten niemals überschreiten darf“ [STC 76/1983, vom 5. August, FJ 4 und ebenso die Urteile: STC 15/2000, de 20 de enero, FJ 3, y 247/2007, vom 12. Dezember, FJ 8.a)] übersieht. Es muss nicht darauf hingewiesen werden, dass durch die Ablehnung der Rechtsbindungskraft der Verfassung unmittelbar auch die Bindung des Parlaments <von Katalonien> an das EAC, dessen Grundlage die Verfassung ist (Art. 147.1 CE), verneint wird. Die Verfassung ist die unmittelbare Rechtsgrundlage für die Hoheitsrechte, die das Parlament bei dem Erlass des Gesetzes ausgeübt hat. Die Selbstverwaltung von Katalonien, <einer Gebietskörperschaft> die als Autonome Region <s.o.> errichtet wurde, kann nur „im Rahmen der Verfassung und des vorliegenden Autonomiestatuts, als dessen körperschaftliches Grundgesetz“ ausgeübt werden. Dementsprechend sind auch die Hoheitsrechte der Autonomen Region Katalonien, die „vom katalanischen Volk ausgehen“ auch „entsprechend der Bestimmungen des vorliegenden Autonomiestatuts und der Verfassung“ (Art. 1 und 2.4 EAC) auszuüben. „Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass Autonomie nicht gleichbedeutend ist mit Souveränität.“ (STC 4/1981, vom 2 Februar, FJ 3 und wie eine Vielzahl weiterer Entscheidungen älteren Datums, mit ähnlichem Tenor).

B) Entgegen der obigen Ausführungen beansprucht das Gesetz für sich einen Vorrang entsprechend seiner Regelung in Artikel 2, in dem es heißt, dass das „katalanische Volk (...) Träger politischer Souveränität“ ist und „als solches sein Recht auf freie und demokratische Bestimmung seiner politischen Verfassung“ ausübt. Dies stellt nicht nur einen klaren Verstoß gegen Art. 1.2 CE dar, sondern auch gegen die <etablierte> Rangordnung der Rechtsquellen in unserer Rechtsordnung. Ferner behauptet das Gesetz, dass das eben jenes <Gesetz> erlassende regionale Parlament „Vertreter“ dieser „Volkssouveränität“ sei (Art. 3.1). Dem ist entgegenzuhalten, dass weder das Volk Kataloniens „Träger einer Souveränität ist, die ausschließlich bei der spanischen Nation liegt, welche sich als Staat errichtet hat“, noch kann es –aus denselben Gründen– nicht als ein „Rechtssubjekt“ betrachtet werden, „das mit dem Träger der nationalen Souveränität konkurrieren“ könnte. Die Bürger Kataloniens sind nicht ein „souveränes Volk, im Sinne einer idealen Zuordnungseinheit der verfassungsgebenden Gewalt und können insofern nicht als Ursprung



der Verfassung und der Rechtsordnung“ betrachtet werden [STC 90/2017, FJ 6.a), mit weiteren Nachweisen zu ähnlichen Entscheidungen älteren Datums].

Was den „Bruch des spanischen verfassungsgebenden Bündnisses von 1978 <*pacto constitucional español de 1978*>“ angeht, der in der Präambel des angefochtenen Gesetzes behauptet wird, ist daran zu erinnern, dass „die Verfassung nicht die Folge eines Bündnisses zwischen historisch gewachsenen Gebietskörperschaften ist, die mit Hoheitsrechten ausgestattet waren, welche zeitlich der Verfassung vorausgehen, bzw. über derselben stehen, sondern dass es sich um eine Norm der verfassungsgebenden Gewalt handelt, die in ihrem Anwendungsbereich unabdingbar verbindliche Wirkung entfaltet“ (STC 76/1988, vom 26. April, FJ 3, ebenso wie die Urteile STC 42/2014, FJ 3, 259/2015, FJ 4.b), und 90/2017, FJ 6). Katalonien ist als „sozial-historisches Gebilde (ebenso wie Gesamtspanien) <zwar> älter als die Verfassung von 1978“. „Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist das ‚Volk Kataloniens‘ allerdings ein Rechtssubjekt, welches erst im Wege der Anerkennung durch die Verfassung zu einem solchen wird (ebenso verhält es sich mit der Gesamtheit des ‚spanischen Volkes‘, von dem gemäß Art. 1.2 CE ‚alle Staatsgewalt ausgeht‘)“ (STC 42/2014, FJ 3).

C) Der durch das Gesetz 19/2017 geregelte und ausgerufene „verbindliche Volksentscheid zur Selbstbestimmung“ (Art. 1 und 4 und die mit diesen verbundenen Bestimmungen) ist ebenso Kohärent mit der verfassungswidrigen Voraussetzung der „Souveränität“ des „katalanischen Volkes“ –von der er ausgeht– wie unvereinbar mit der Einheit der spanischen Nation, auf der die Verfassung gründet (Art. 2 CE). Wäre der vorgenannte Volksentscheid entsprechend der vorgesehenen Bedingungen durchgeführt worden, wäre das vorgenannte Rechtsgut der <nationalen> Einheit verletzt worden. Selbst wenn man davon ausgeht, dass die vorgenannte Abstimmung <materiellrechtlich> gar nicht zu der „Unabhängigkeit Kataloniens“ geführt hätte (Art. 4.4), so wäre das vorgenannte <Rechtsgut> der Einheit der Nation und des Staates, in den diese sich errichtet hat (Art. 1.1) gleichwohl irreparabel beschädigt worden. Die Nation, dessen Einheit von der Verfassung begründet wird, ist die Nation aller Spanier, die als Bürger <dieser Nation> Freiheit und Gleichberechtigung genießen. Diese sind die einzige Instanz, die gegebenenfalls dazu aufgerufen werden kann, über den Fortbestand bzw. das Schicksal dieses gemeinsamen Staates zu entscheiden (Art. 168 CE). Sollte diese Entscheidung mit verfassungsgebender Gewalt, die ausschließlich bei der Gesamtbürgerschaft liegt, wie in dem Gesetz 19/2017 vorgesehen <aufgespalten> und nur einem Teil des spanischen Volkes zugestanden werden, könnte von einer derartigen verfassungsgebenden Gewalt keine Rede mehr sein. Eine alle Bürger betreffende Angelegenheit –hier der Fortbestand des gemeinsamen Staates, in den Spanien sich errichtet hat– kann ggf. auch nur von allen Bürgern erwogen und entschieden werden [STC 90/2017, FJ 6.a)]. Andernfalls käme es zum Bruch der Einheit der Bürgerschaft –und damit verfassungsrechtlich einhergehend– zum Bruch der allen Bürgern gemeinsamen Nation.

Die Bestimmungen der Verfassung sind ohne Ausnahme (auch Art. 2) einer rechtlichen Neufassung bzw. Änderung zugänglich. Dieses Verfassungsgericht bestätigt hiermit abermals, dass die „Verfassung, als oberstes Gesetz, keinen Anspruch auf Ewigkeit erhebt. Sie lässt sogar eine Änderung der Verfassung ‚als Ganzes‘ zu und regelt diese entsprechend (Art. 168 CE y STC 48/2003, vom 12. März, FJ 7)“. Hierdurch soll gewährleistet sein, dass „die Wahrnehmung dieser obersten aller hoheitlichen Gewalten, also die Möglichkeit, die eigene Verfassung –ohne Einschränkungen– zu ändern, allein den Bürgern zusteht, denen am Ende des Änderungsverfahrens das letzte Wort zu erteilen ist“ (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2). Alle Bestimmungen der Verfassung sind somit der Änderung zugänglich. Aber hierzu ist es erforderlich, dass „der Versuch der tatsächlichen Umsetzung im Rahmen der in der Verfassung selbst vorgesehenen Änderungsverfahren stattfindet, denn die Einhaltung dieser Verfahren ist eine unabdingbare Voraussetzung“ (STC 138/2015, de 11 de junio, FJ 4, mit Angaben zu weiterer Rechtsprechung). Formell ist die Grundnorm ihrer eigenen Änderung gegenüber weitgehend aufgeschlossen. Und Verfassungsänderungen können, unter anderen Staatsorganen, auch von den Parlamenten der Autonomen Regionen beantragt bzw. initiiert werden (Art. 87.2 und 166 CE). Dementsprechend besteht ein Höchstmaß an Freiheit für die Einbringung und die öffentliche Vertretung jeglicher Ideen, einschließlich solcher, die „für ein bestimmtes Kollektiv die <Erlangung der Anerkennung> einer nationalen Gemeinschaft verfolgen, selbst als Grundsatz, von dem aus ein verfassungsrechtlich legitimer Willen gebildet werden soll, um davon ausgehend das entsprechende, unverzichtbare Verfahren zur Verfassungsänderung anzustrengen, um dieses Bestreben zu einer rechtlichen Wirklichkeit werden zu lassen“ (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 12). Die öffentliche Diskussion über derartige politische Bestrebungen –oder über andere– die eine Verfassungsreform anstreben, genießt sowohl innerhalb als auch außerhalb der öffentlichen Institutionen –gerade auf der Grundlage der Verfassung– einen uneingeschränkten Freiheitschutz. Allerdings kann die Umsetzung dieser Bestrebungen in Normen oder in andere Bestimmungen mit öffentlichem Rang nur im Rahmen eines Verfahrens zur Verfassungsänderung stattfinden. „Andernfalls würde die Bindung an das Recht der öffentlichen Gewalt gelöst, wodurch die Freiheit der Bürger einen irreparablen Schaden erleiden würde“ [STC 259/2015, FJ 7, und in ähnlichem Sinn die Urteile STC 122/1983, vom 16. Dezember, FJ 5; 52/2017, FJ 5; y 90/2017, FJ 7.b)]. Eben dies ist jedoch von dem Parlament von Katalonien durch die Verabschiedung des antragsgegenständlichen Gesetzes vollzogen worden.

D) Die „strukturellen Grundsätze der Staatsordnung“ <*principios estructurales del ordenamiento*> (STC 128/2016, FJ 5) sind unabdingbares Recht. Und die bereits festgestellte Verletzung des Art. 1.2 und 2 CE bedingt, ebenso unvermeidlich, die Verletzung unserer staatlichen Grundsätze der „Rechtsstaatlichkeit“ und der „Demokratie“ (Art. 1.1 CE).

Durch die Verabschiedung des Gesetzes 19/2017 hat sich das Parlament von Katalonien über die nationale Souveränität gestellt, dessen Träger das spanische Volk ist, und hat in Zuwiderhandlung gegen <den Grundsatz der> Einheit der Nation einen Teil des Volkes aufgerufen, über den Fortbestand des

gemeinsamen Staats zu entscheiden (Art. 1.2 y 2 CE) und dabei gleichzeitig bezweckt, „die entsprechend der aktuellen Grundordnung bestehende staatsorganisatorische Eingliederung der Autonomen Gemeinschaft aufzuheben“ [STC 52/2017, FJ 8.A)], wodurch es das Verfassungsprinzip der Autonomie (Art. 2 CE), ebenso wie die grundlegenden Bestimmungen des Autonomiestatuts von Katalonien (Art. 1 und 2 EAC) verletzt und die Grundlage seiner eigenen hoheitlichen Befugnisse untergraben hat.

Diese Verstöße gegen die Verfassung selbst und die eklatante Missachtung des Parlaments seiner Treuepflicht gegenüber der Verfassung, der alle unterliegen (so, unter anderen, die Urteile STC 181/1988, de 13. Oktober, FJ 4, und 9/2017, de 19 de enero, FJ 3) stellen gleichzeitig einen Angriff gegen den spanischen Staat –in den die Autonome Region Katalonien eingegliedert ist– in seiner durch die Prinzipien des Art. 1.1 verfassungsrechtlich gewährleisteten Eigenschaft als demokratischen Rechtsstaat dar. Eben diese Werte sind allen Staaten der Europäischen Union gemeinsam und stellen die Grundlage für die Union dar (Art. 2 EUV).

Mit dem Gesetz 19/2017 hat das Parlament von Katalonien versucht, die Geltung der Verfassung, des Autonomiestatuts und aller sonstigen Regeln in dem Gebiet Katalonien *de facto* aufzuheben, die nicht ihrem willkürlichen Willen entsprachen. Nicht anders können dessen kategorischen Aussagen gedeutet werden, dass es der Vertreter einer „Souveränität“ sei, die rechtlich gar nicht besteht, und dass den erlassenen Normen ein hierarchischer Vorrang zukommt, dem außer reine Willkür jegliche Grundlage entbehrt (Art. 3). Dabei hat die Kammer den Rahmen der Rechtsordnung vollständig verlassen, unerträgliche Tatsachen geschaffen (siehe die Urteile STC 103/2008, FJ 4, und 259/2015, FJ 7, ebenso wie ferner ATC 24/2017, FJ 9), ausdrücklich die Ausübung der ihr entsprechend der Verfassung und dem Autonomiestatut obliegenden Funktionen eingestellt und die Geltung und Wirkung der Rechte und Garantien, die in der Verfassung und in dem Autonomiestatut für alle Bürger Kataloniens gewährleistet werden, in höchstem Maße gefährdet. Die Bürger wurden somit einer Hoheitsgewalt ausgesetzt, die von sich selbst behauptet, unbegrenzt zu sein. Durch die ausgerufenen „außerordentliche Rechtsordnung“ (Art. 3.2) werden den Bürgern unabdingbare Bedingungen des Rechtsstaats verweigert, deren letztes Ziel und Zweck es ist, zu gewährleisten, dass die Regierenden Diener –und nicht Herren– der Gesetze –allen voran der Verfassung– sind bzw. den dort vorgesehenen Normen zur –unbegrenzt möglichen– Änderung derselben unterworfen sind. Ohne diese Voraussetzungen sind die politische und bürgerrechtliche Freiheit nicht gewährleistet. Zumal das Regionalparlament auf den Anspruch der Verfassungskonformität <des antragsgegenständlichen Gesetzes> verzichtet hat, entbehrt das Gesetz einer legitimierenden Grundlage, um dessen Befolgung zu verlangen. Eine öffentliche Gewalt, die ausdrücklich <ihre eigene Unterwerfung unter> das Recht verneint, verweigert sich damit selbst die Hoheitsgewalt, welche der Befolgungsanspruch voraussetzt. Ein derartiger, schwerwiegender Angriff gegen den Rechtsstaat geht mit einer nicht minder schweren Verletzung des Demokratieprinzips einher. Das Parlament <von Katalonien> hat verkannt, dass die Unterwerfung Aller unter die Verfassung nur eine andere Form der Unterwerfung unter den Willen des Volkes ist, der sich in diesem Falle als verfassungsgebende Gewalt errichtet hat.

Träger derselben ist <die Gesamtheit des> spanischen Volkes, nicht nur ein Teil desselben. In einem Verfassungsstaat bilden das Demokratieprinzip und der unbedingte Vorrang der Verfassung eine untrennbare Einheit [STC 259/2015, FJ 4.b)]. Daraus folgt, dass keine konstituierte öffentliche Gewalt Normen erlassen kann, die Anspruch auf Ewigkeit haben, bzw. für die Gemeinschaft unumkehrbar sein sollen. Die Umkehrbarkeit aller normativen Optionen ist der demokratischen Idee immanent [siehe hierzu die Urteile STC 31/2010, FJ 6; 163/2012, de 20 de septiembre, FJ 9; 224/2012, vom 29. November, FJ 11; und 259/2015, FJ 5.b)].

In der Präambel des Gesetzes 19/2017 wird darauf hingewiesen, dass das Gesetz einem „in den Wahlen vom 27. September 2015 erteilten demokratischen Mandat“ folgt und dass „das Parlament von Katalonien den mehrheitlichen Willen des Volkes vertritt“. Dem ist entgegenzuhalten, dass unter dem „Willen des Volkes“ –dies gilt ebenso für den Willen des gesamten spanischen Volkes wie für den des katalanischen Volkes– nur jener Wille verstanden werden kann, bzw. nur jener Wille <politisch> berufungsfähig ist –ansonsten wäre diese Berufung eine Anmaßung–, der in den Rechtsnormen als solcher bestimmt wird, bzw. der sich über solche Angelegenheiten ausgedrückt hat, die entsprechend der jeweiligen Vorschriften Wahlen zugänglich sind, wobei diese Wahlvorschriften ihrerseits der Verfassung und der übrigen Rechtsordnung unterworfen sind.

Das Gesetz 19/2017 ist also nicht nur aus Gründen der bereits festgestellten, <mangelnden gesetzgeberischen> Zuständigkeit mangelhaft (siehe Punkt 3 der Urteilsbegründung). Es ist außerdem aus den oben dargelegten, äußerst schwerwiegenden, materiellrechtlichen Gründen verfassungswidrig und deswegen hiermit für nichtig zu erklären, und damit der Anschein der Rechtmäßigkeit aufzuheben (STC 259/2015, FJ 7), den das Gesetz –trotz seines atypischen Regelungsinhalts– bei der Bevölkerung erweckt haben könnte, da es von einem an sich legitimen Organ <der Gesetzgebung> stammt.

6. Die vorgenannten Verstöße gegen das Verfassungsrecht (betreffend die gesetzgeberische Zuständigkeit und das materielle Verfassungsrecht) sind nicht die einzigen Einwände, die von dem Antragssteller gegen das Gesetz 19/2017 erhoben werden. Der Antrag macht auch einen „qualifizierten formalrechtlichen Anfechtungsgrund“ geltend, der mit der <bei der Verabschiedung des Gesetzes befolgten> Verfahrensweise begründet wird, die von dem Antragssteller als parlamentarisches „Schauverfahren“ bezeichnet wird, namentlich dem Vorgehen, welches bei der Behandlung und der abschließenden Verabschiedung des Gesetzes in der Sitzung des Parlaments von Katalonien vom 6. September 2017 befolgt wurde. Der Antragsteller weist darauf hin, dass das Gesetz in einem <lediglich> elf Stunden währenden Verfahren „entsprechend der Vorschriften“ des Art. 81.3 *Reglamento del Parlamento de Cataluña* <Geschäftsordnung des Parlaments von Katalonien, fortan gemäß spanischer Abkürzung: RPC> verabschiedet wurde und macht geltend, dass bei dem Verfahren das Recht der Abgeordneten auf Verteilung der aussprache- und abstimmungsgegenständlichen Vorlagen mit einer Vorlaufzeit von <mindestens> achtundvierzig Stunden (Art. 82 RPC) und auf Einholung eines

Rechtsgutachtens bei dem *Consejo de Garantías Estatutarias* <Garantierat des Autonomiestatuts><sup>7</sup> vereitelt wurden. Darüber hinaus wird beanstandet, dass Änderungsvorschläge zu der Vorlage des antragsgegenständlichen Gesetzes als Ganzes nicht zugelassen wurden, und dass für die Einbringung von Änderungsvorschlägen zu Bestimmungen im Einzelnen lediglich zwei Stunden eingeräumt wurden. Daraus folgt nach Ansicht des Staatsanwalts <s.o.>, dass „in dem Eilverfahren zur Verabschiedung und Ausfertigung des Gesetzes eine Rechtsbeugung der Geschäftsordnung und der parlamentarischen Gewohnheitsrechte stattgefunden hat, die nur als totalitäre parlamentarische Praxis“ bezeichnet werden könne.

In dem vorliegenden Punkt der Urteilsbegründung sollen die vorgebrachten Rügen der Verfassungswidrigkeit aus Gründen des Verfahrensrechts geprüft werden. Vorab sind jedoch zwei Klarstellungen zu treffen. Zum einen ist darauf hinzuweisen, dass das Gericht hier ausschließlich prüfen wird, ob in dem Gesetzgebungsverfahren des antragsgegenständlichen Gesetzes Verfahrensfehler zu erkennen sind, die dessen Nichtigkeit begründen. Dies ist eine Frage, die von unseren bisherigen Feststellungen –betreffend die Nichtbefolgung durch das Parlament von Katalonien von vorherigen Entscheidungen bzw. Anordnungen dieses Gerichts– unabhängig ist. Diese Feststellungen untersagten aus materiellrechtlichen Gründen die Zulassung zum Gesetzgebungsverfahren bzw. die Fortführung des gesetzgeberischen Verfahrens von Gesetzesvorlagen wie eben jener des vorliegend antragsgegenständlichen Gesetzes. In der Anordnung <zu dem Aktenzeichen> ATC 123/2017, de 19 de septiembre, stellte dieses Gericht fest, dass die Entscheidung <zu dem Aktenzeichen> STC 259/2015 – und spätere Entscheidungen bzw. Anordnungen dieses Gerichts– nicht befolgt wurden und erklärte dementsprechend entsprechend der Regelungen der Art. 87.1 und 92 LOTC den Beschluss des Parlamentspräsidiums, durch welchen die Vorlage für das Gesetz über den Volksentscheid zur Selbstbestimmung zum Gesetzgebungsverfahren im Eilverfahren zugelassen wurde, bzw. den Beschluss des Parlamentspräsidiums, in dem das Parlamentspräsidium die Abänderung dieses gefassten Beschlusses ablehnte, für nichtig. Darüber hinaus wurden die Beschlüsse des Parlaments für nichtig erklärt, durch welche die Beratung und Abstimmung über die vorgenannte Gesetzesvorlage in die Tagesordnung für die Parlamentssitzung vom 6. September 2017 aufgenommen wurde und auf wesentliche Bestandteile des gesetzgeberischen Verfahrens verzichtet wurde. Zum anderen wird darauf hingewiesen, dass dieses Gericht in seine Prüfung auf jede Vorschrift der Verfassung erstrecken kann, unabhängig davon, ob diese in dem vorliegenden Verfahren geltend gemacht wurde, oder nicht (Art. 39.2 LOTC).

A) Der Antragssteller macht mit der oben zusammengefassten Begründung geltend, dass das parlamentarische Verfahren, dass zur Verabschiedung des Gesetzes 19/2017 führte, ordnungswidrig war und eine Verfassungswidrigkeit des Gesetzes begründet.

---

<sup>7</sup> A.d.Ü.: Rechtliches Aufsichtsorgan, welches u.a. die Vereinbarkeit von Gesetzesentwürfen des Regionalparlaments mit der spanischen Verfassung und dem Autonomiestatut prüft.

An dieser Stelle ist zuerst auf die Rechtsprechung dieses Gerichts hinzuweisen, welches wiederholt festgestellt hat, dass die Nichtbeachtung von Vorschriften des Gesetzgebungsverfahrens die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes verursachen kann, sofern dadurch der Willensbildungsprozess der Kammer wesentlich betroffen wird. Die Beachtung dieser Verfahrensvorschriften ist für den Gesetzgeber nicht dispositiv und diese Vorschriften dienen insbesondere <dem Schutzgut> des politischen Pluralismus, welcher gemäß Art 1.1 einen der höchsten Werte unserer Rechtsordnung überhaupt darstellt [stellvertretend für alle Entscheidungen in diesem Sinne, siehe die Urteile STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1.a); 103/2008, FJ 5; 176/2011, vom 8. November, FJ 4; 84/2015, vom 30. April, FJ 4; 185/2016, vom 3. November, FJ 5.b); 213/2016, vom 15. Dezember, FJ 3; und 215/2016, vom 15. Dezember, FJ 5.b)].

Die Gewährleistung des politischen Pluralismus im Rahmen der Gesetzgebung ist untrennbar mit dem Minderheitenschutz (für alle Entscheidungen in diesem Sinne, siehe STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8) und der Unversehrtheit der Rechte der Volksvertreter verbunden, so dass diese ihre Funktionen in Gleichheit und entsprechend der Regeln ihrer Geschäftsordnung ausüben können. Bei diesen Rechten handelt es sich gleichzeitig um die Umsetzung des Grundrechts aller Bürger, an den öffentlichen Angelegenheiten durch politische Vertreter teilzunehmen (Art. 23.1 CE). Diese Grundrechte, die allesamt eng miteinander verflochten sind, können dadurch verletzt werden, dass gegen die Geschäftsordnungen der Parlamente oder gegen andere Vorschriften verstoßen wird, welche die Wahrnehmung der parlamentarischen Aufgaben regeln, wenn dadurch der Kernbereich der Aufgaben der politischen Vertreter betroffen wird. Zu diesem Kernbereich zählt zweifelsohne die Wahrnehmung der gesetzgeberischen Gewalt (für alle Entscheidungen in diesem Sinne, siehe die Urteile STC 38/1999, vom 22. März, FJ 2; 27/2000, de 31 de enero, FJ 4 y 57/2011, vom 3. Mai, FJ 2).

B) Es ist daher erforderlich, die parlamentarischen Vorgänge zu prüfen, die sich am 6. September 2017 im Parlament von Katalonien im Zusammenhang mit der Vorlage für das Gesetz „über den Volksentscheid zur Selbstbestimmung“ –welche seinerzeit von zwei Fraktionen eingebracht worden war, deren Mitglieder gemeinsam die absolute Mehrheit der Kammer auf sich vereinten– zugetragen haben.

Die Gesetzesvorlage wurde am 6. September, um 09:00 Uhr, durch das Parlamentspräsidium zum Gesetzgebungsverfahren zugelassen und unmittelbar als Drucksache veröffentlicht (*Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña* <Amtsanzeiger des Parlaments von Katalonien>, XI. Legislatur, Nr. 500, vom 6. September 2017). Unmittelbar anschließend trat das Plenum der Kammer zu einer ordentlich anberaumten Sitzung zusammen (*Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña* <Sitzungsprotokollbuch des Parlaments von Katalonien>, XI. Legislatur, Serie P, Nr. 80, vom 6. September de 2017). Nach Eröffnung der Sitzung stellte die Sprecherin einer der beiden gesetzesinitiierenden Fraktionen einen Antrag zur Änderung der Tagesordnung, dahingehend dass die Beratung und Abstimmung über die <kurz zuvor eingebrachte> Gesetzesvorlage in die Tagesordnung aufgenommen werden sollte, wobei alle Verfahrensschritte des Gesetzgebungsverfahrens –mit Ausnahme

der Beratung und der Abstimmung– ausgesetzt werden sollten. Ferner sah der Antrag, unter ausdrücklicher Berufung auf Art. 81.3 RPC (entsprechend dieser Vorschrift „kann die Tagesordnung der Plenarsitzung auf Antrag des Parlamentspräsidenten, oder von zwei Fraktionen, oder eines Fünftels der Parlamentsmitglieder oder von Amts wegen, zur Erfüllung eines Gesetzes, mit entsprechender Beschlussfassung abgeändert werden. Wenn ein neuer Tagesordnungspunkt aufgenommen werden soll, muss dieser bereits alle hierfür erforderlichen, in der Geschäftsordnung vorgesehenen Voraussetzungen erfüllen, es sei denn diese Voraussetzung wird ausdrücklich per Beschluss mit absoluter Mehrheit abbedungen.“), die Einräumung einer Frist von zwei Stunden zur Einbringung von Änderungsvorschlägen vor.

Anschließend ergriff die Sprecherin der anderen gesetzinitiiierenden Fraktion, mit ähnlichen Beschlussanträgen stellte und Berufung auf dieselbe Vorschrift, das Wort. Danach ergriffen die Sprecher und Abgeordneten der übrigen Parlamentsfraktionen das Wort, welche sich kritisch zu der Anwendbarkeit des Art. 81.3 RPC äußerten. Namentlich verwiesen sie in wiederholter Weise auf die <an das Parlamentspräsidium gerichteten> Anträge zur Rücknahme des Beschlusses über die Zulassung <zum Gesetzgebungsverfahren> der Gesetzesvorlage (Art. 38.1 RPC), ferner auf das Gebot der Achtung der Regelungen des Art. 82 RPC (entsprechend dieser Vorschrift kann, nach dem hier einschlägigen Regelungsinhalt, „eine Aussprache nicht stattfinden, wenn <den Abgeordneten> nicht mindestens zwei Tage zuvor der Bericht, das Gutachten oder die Vorlagen vorgelegt werden, auf dessen Grundlage die Aussprache geführt werden soll, es sei denn das Parlamentspräsidium oder die <zuständige> Kommission beschließen etwas anderes“) und außerdem darauf, dass es nicht möglich sei, das Recht <der Abgeordneten> auf Einholung eines Rechtsgutachtens bei dem *Consejo de Garantías Estatutarias* <s.o.> –betreffend die Vereinbarkeit der Gesetzesvorlage mit dem Autonomiestatut und der spanischen Verfassung– zu vereiteln [Art. 76.2.b) EAC, 16.1.b) und zusammenhängende Vorschriften des *Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias* <Gesetz den über Garantierat des Autonomiestatuts (s.o.)> und Art. 120 RPC].

Nach mehreren Unterbrechungen der Plenarsitzung zur Beschlussfassung über die Anträge zur Rücknahme des Beschlusses <über die Zulassung zum Gesetzgebungsverfahren der Gesetzesvorlage>, welche allesamt abgelehnt wurden, eröffnete die Präsidentin <des Regionalparlaments> unter Berufung auf Art. 81.3 RPC die Abstimmung des Plenums über den Antrag zur Aufnahme in die Geschäftsordnung der Aussprache und Abstimmung über die Vorlage für das Gesetz „über den Volksentscheid zur Selbstbestimmung“. Die Beschlussvorlage wurde mehrheitlich angenommen, was zu erneuten Einsprüchen durch Abgeordnete führte, die mit der Gesetzesvorlage und ihrer Behandlung <durch das Plenum> entsprechend der vorgenannten Vorschriften nicht einverstanden waren. Anschließend eröffnete die Präsidentin <des Regionalparlaments> die Abstimmung über den Verzicht, oder die Abbedingung, „sämtlicher alle Verfahrensschritte <des Gesetzgebungsverfahrens>“, mit Ausnahme der Sachbearbeitungseinordnung <calificación> und der Zulassung <zum Gesetzgebungsverfahren> (welche

bereits erfolgt sei, so die Präsidentin), der Veröffentlichung der Gesetzesvorlage als Drucksache, des Verfahrensabschnitts zur Einbringung von Änderungsvorschlägen (dieser, versicherte sie, werde durchgeführt werden), der Aussprache und schließlich der Abstimmung. Sie wies dabei ausdrücklich darauf hin, dass die Einholung eines Rechtsgutachtens bei dem *Consejo de Garantías Estatutarias* <s.o.> von dem <gesetzgeberischen> Verfahren ausgeschlossen werde, „weil die Sprecherin das so beantragt“ habe. Der Beschlussvorlage wurde in einer erneuten Abstimmung durch das Plenum mehrheitlich zugestimmt. Im Anschluss daran wurde eine Frist von zwei Stunden zur Einbringung von Änderungsvorschlägen zu Vorschriften im Einzelnen eröffnet. Die Einbringung von Änderungsvorschlägen zu der Gesetzesvorlage als Ganzes wurden somit nicht zugelassen, was erneut Protestmeldungen von Sprechern und Abgeordneten hervorrief, welche Einwände auf der Grundlage des RPC erhoben und erneute Anträge zur Rücknahme der Beschlüsse stellten, die allesamt abgelehnt wurden.

Nach Wiederaufnahme der Plenarsitzung kam es erneut zu Protestmeldungen seitens von Abgeordneten, die sich darüber beschwerten, dass das Parlamentspräsidium Anträge auf Einholung eines Rechtsgutachtens bei dem *Consejo de Garantías Estatutarias* <s.o.> nicht zuließ. Die Präsidentin erwiderte darauf, dass das Plenum die Abbedingung dieses „Verfahrensschritts“ beschlossen habe. Auf die daraufhin angekündigten Anträge zur Beschlussrücknahme beendete die Präsidentin die Aussprache und rief zur Abstimmung auf. In der Folge verließen die Abgeordneten der Fraktionen <der Parteien> Ciudadanos, <Partido de los> Socialistas <de Cataluña> und Partido Popular de Cataluña geschlossen den Plenarsaal. Das Parlament stimmte anschließend über die eingebrachten Änderungsanträge zu Einzelschriften ab (von denen zwei angenommen wurden, die jeweils von einem fraktionslosen Abgeordneten und von den Gesetzesinitiatoren selbst eingebracht worden waren) und schließlich über die endgültige Verabschiedung der Vorlage für das Gesetz „über den Volksentscheid zur Selbstbestimmung“, welches angenommen wurde.

Nach den vorangehenden Darstellungen ist es nunmehr möglich, zur rechtlichen Prüfung der von dem Antragssteller behaupteten Verfassungswidrigkeit des angefochtenen Gesetzes –namentlich des Vorliegens von Verfahrensmängeln bei der Behandlung und Verabschiedung des Gesetzes– überzugehen. Es ist dabei eine getrennte Prüfung der geltend gemachten Verletzungen des RPC einerseits, und des Ausschlusses bzw. der Vereitelung des Rechts der Abgeordneten auf Einholung eines Rechtsgutachtens bei dem *Consejo de Garantías Estatutarias* <s.o.> –welches nicht nur in dem RPC selbst, sondern auch in dem EAC und in dem das Aufsichtsorgan regulierende *Ley autonómica 2/2009* <Gesetz den über Garantierat des Autonomiestatuts (s.o.)> vorgesehen und angeordnet ist– durchzuführen.

C) Was die geltend gemachten –unmittelbaren oder mittelbaren– Verletzungen der Geschäftsordnung des Regionalparlaments betrifft, so führt der Antragssteller an, dass die Aussprache und Abstimmung über die Gesetzesvorlage unmittelbar nach deren Veröffentlichung als Drucksache



angesetzt wurde (noch am selben Vormittag des 6. September). Hierdurch sei das Erfordernis der Verteilung der aussprachegegenständlichen Vorlagen mit einer Vorlauffrist von mindestens zwei Tagen (Art. 82 RPC) missachtet worden. Außerdem beanstandet sie den Ausschluss der Möglichkeit zur Einbringung von Änderungsvorschlägen zu der Gesetzesvorlage als Ganzes und beklagt, das für die Einbringung von Änderungsvorschlägen zu Bestimmungen der Gesetzesvorlage im Einzelnen lediglich eine Frist von zwei Stunden zugestanden wurde. Diese Maßnahmen, in Verbindung mit dem Ausschluss des Rechts auf Einholung eines Gutachtens bei dem *Consejo de Garantías Estatutarias* <s.o.> stellen eine Verfälschung des Gesetzgebungsverfahrens dar (welches damit zu einem „Schauverfahren“ geraten sei), ebenso wie eine „Beugung“ der Geschäftsordnung des Regionalparlaments.

Es trifft dem ersten Anschein nach zu, dass mit den vorgenannten Beschlussfassungen die Gestaltungsmöglichkeiten der verbleibenden <der oppositionellen> Abgeordneten und Fraktionen drastisch eingeschränkt wurden. Es ist in diesem Zusammenhang auch darauf hinzuweisen, dass das Recht auf Einbringung von Änderungsvorschlägen <zu Gesetzesvorlagen>, wenn auch in den parlamentarischen Geschäftsordnungen geregelt, Grundrechtscharakter hat, zumal es mit dem in Art. 23.2 CE geschützten Grundrecht verbunden ist, welches die Abgeordneten bei der Wahrnehmung ihres Amtes ausüben (STC 119/2011, vom 5. Juli, FJ 9). Dieses Grundrecht schützt auch ganz allgemein, dass die Vertreter „gleiche Bedingungen bei dem Wissenszugang betreffend die <aussprachegegenständlichen> Angelegenheiten haben“, was insofern auch beinhaltet, dass sie „über eine für die angemessene Befassung <mit den Angelegenheiten> erforderliche Zeit“ verfügen müssen (SSTC 163/1991, vom 18. Juli, FJ 3, y 30/1993, de 25 de enero, FJ 4, in Fällen, in denen zwar nicht Abgeordnete selbst betroffen waren, die aber vollumfänglich auf gesetzgebende Parlamentssitzungen anwendbar sind). Allerdings ist die Einschränkung von Fristen und die Beschleunigung von Parlamentsgeschäften nicht in jedem Fall rechts- oder gar verfassungswidrig. Die Geschäftsordnungen der Parlamente können derartige Regelungen vorsehen (dies ist so etwa grundsätzlich bei dem hier gegenständlichen Art. 82 RPC oder bei dem Eilverfahren gemäß Art. 105 RPC der Fall). Dementsprechend ist es den Organen der Kammern gestattet, diese Ausnahmeregelungen verhältnismäßig und angemessen anzuwenden (siehe hierzu die Urteile: STC 238/2012, vom 13. Dezember, FJ 5; 129/2013, vom 4. Juni, FJ 10; 143/2016, vom 19. September, FFJJ 3 und ff.; 185/2016, vom 3. November, FJ 5; und 215/2016, FJ 5, unter anderen, und ebenso: AATC 35/2001, vom 23. Februar, FJ 4, y 9/2012, vom 13. Januar, FJ 4).

Es kann auch nicht übersehen werden, dass die Regelung der Rechte der Abgeordneten auf Einbringung von Änderungsvorschlägen <zu Gesetzesvorlagen> den Geschäftsordnungen der parlamentarischen Kammern vorbehalten ist. Ein verfassungsrechtlicher Grundsatz, nach dem in jedem Gesetzgebungsverfahren die Möglichkeit zur Einbringungen von Änderungsvorschlägen zu den Gesetzesvorlagen als Ganzes gewährleistet werden muss, ist nicht erkennbar. In dem vorliegenden Sachverhalt sind jedoch die von dem Antragssteller geltend gemachten, einzelnen Verstöße gegen die Regelungen der Geschäftsordnung nicht entscheidend. Entscheidend ist vielmehr, dass hier insgesamt ein

schwerwiegender und eklatanter Verstoß gegen das Gesetzgebungsverfahren, so wie es im RPC vorgesehen ist, zu erkennen ist.

Bei der Behandlung und Verabschiedung der Vorlage des antragsgegenständlichen Gesetzes wurde keines der in dem RPC vorgesehen Verfahren der Gesetzgebung befolgt, sondern ein gänzlich ungeeignetes Verfahren (Art. 81.3 RPC). Die Parlamentsmehrheit bemühte –in einer improvisierten ad-hoc-Regelung– ein atypisches Verfahren, in dessen Rahmen die Gestaltungsmöglichkeiten und Rechte der restlichen <der oppositionellen> Abgeordneten und Fraktionen gänzlich willkürlich beschnitten wurden. Das RPC regelt das Gesetzgebungsverfahren in Kapitel II, wo es ein „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ (in Abschnitt zu Zweitens) vorsieht. Darüber hinaus ist (in Abschnitt zu Drittens) <ein Katalog an> „besonderen Gesetzgebungsverfahren“ vorgesehen. Dieser sieht das Gesetzgebungsverfahren bei den folgenden Gesetzesvorlagen bzw. Gesetzesinitiativen vor: Gesetze, welche die Durchführung wesentlicher Bestimmungen des Autonomiestatuts betreffen, das Haushaltsgesetz, Gesetze zur Änderung des Autonomiestatuts, Gesetze betreffend die Übertragung von umfangreichen Befugnissen an Kommissionen, die Behandlung von Gesetzesvorlagen mit nur einer Lesung, die Behandlung von Gesetzesvorlagen, die durch die Volksinitiative eingebracht wurden und, abschließend, das sog. „Verfahren zur Konsolidierung der bestehenden Gesetze“ (siehe hierzu die Urteile: STC 224/2016 und 225/2016, beide vom 19. Dezember, jeweils: FJ 3). Neben den vorgenannten Verfahren der Gesetzgebung sind in dem RPC weitere Verfahren zur Verabschiedung von Gesetzen nicht vorgesehen. Bei der Behandlung der Vorlage für das Gesetz 19/2017 ist ganz offensichtlich keines der vorgenannten Verfahren befolgt worden.

Die Mehrheit des Parlaments rief damit –unter Mitwirkung des Parlamentspräsidiums und des Sitzungsvorstands– ein einzelfallregelndes „Verfahren“ ins Leben, das offenbar an das in dem RPC vorgesehene Gesetzgebungsverfahren mit nur einer Lesung angelehnt sein sollte (Art. 135.2 <des RPC>, der eben dieses Gesetzgebungsverfahren betrifft, wurde mit Anordnung dieses Gerichts vom 31. Juli 2017, ergangen in dem Normenkontrollverfahren zu dem Aktenzeichen 4062-2017, <vorläufig> außer Vollzug gesetzt, und befindet sich daher auch heute noch außer Vollzug). Hierdurch wurden in einer willkürlichen Einzelfallregelung nicht nur Vorschriften der Geschäftsordnung zur Regelung des Gesetzgebungsverfahrens außer Kraft gesetzt, sondern darüber hinaus auch gegen die besonderen Vorschriften des RPC betreffend seine eigene Abänderung (Schlussvorschrift zu Erstens in Verbindung mit den Art. 126 und 127 <RPC>) verstoßen. Diese Vorschriften sind in jeder parlamentarischen Rechtsordnung Garanten des Gesetzesvorbehalts und des Minderheitenschutzes (siehe in diesem Zusammenhang die Urteile: STC 44/1995, de 13 de febrero, FJ 3, und 226 bzw. 227/2004, beide vom 29. November, jeweils: FJ 2).

Die Mehrheit des Parlaments versuchte sich zu diesem Zweck auf Art. 81.3 RPC zu stützen. Diese Vorschrift bietet jedoch ganz offensichtlich keine Grundlage für das vorgenannte Vorgehen. Diese

Vorschrift sieht vor, dass die Tagesordnung der Plenarsitzung auf Antrag von zwei Fraktionen mit entsprechender Beschlussfassung <der Kammer> abgeändert werden kann, fügt aber hinzu, dass „Wenn ein neuer Tagesordnungspunkt aufgenommen werden soll (...), dieser bereits alle hierfür erforderlichen, in der Geschäftsordnung vorgesehenen Voraussetzungen erfüllen“ muss, „es sei denn diese Voraussetzung wird ausdrücklich per Beschluss mit absoluter Mehrheit abbedungen“. Diese allgemeine Regelung (die –wenn auch mit teilweise erheblichen Unterschieden– mit entsprechenden Vorschriften der Geschäftsordnungen anderer Regionalparlamente – und mit Art. 67.4 der Geschäftsordnung des *Congreso de los Diputados* <s.o.> vergleichbar ist) ist unter Titel IV des RPC (<zu der Überschrift:> „Funktionsweise des Parlaments“) vorgesehen und betrifft somit nicht die Regelungen des Gesetzgebungsverfahrens.

Selbst unter der –sehr zweifelhaften– Annahme, dass die Vorschrift als Grundlage dafür herangezogen werden könnte, um die Beschlussfassung über eine Gesetzesvorlage in die Tagesordnung einzubringen, die ihr gesetzgeberisches Vorverfahren noch nicht abgeschlossen hat, so müsste dieses gesetzgeberische Verfahren –nach einem der in dem Verfahrenskatalog des RPC vorgesehenen Verfahren– zumindest bereits initiiert sein oder sich in Bearbeitung befinden. Denn nur dann –also wenn das gesetzgeberische Verfahren (das „ordentliche“ <Verfahren> oder eines der besonderen <Verfahren>) bereits initiiert, und damit in Bearbeitung ist, kann festgestellt werden, welche Verfahrensschritte bereits vollzogen wurden und welche Verfahrensschritte noch ausstehen, bzw. ob und welche dieser Verfahrensschritte gegebenenfalls im Wesentlichen ausgeschlossen oder abbedungen werden können, um diese Angelegenheit entsprechend in die Tagesordnung der Plenarsitzung aufzunehmen. Diese Möglichkeit wäre allerdings nicht unbegrenzt dehnbar, da die parlamentarischen Verfahren der allgemeine Garant für die Rechte der Abgeordneten und, insbesondere, der Minderheiten sind.

Art. 81.3 RPC ermächtigt die Parlamentsmehrheit keinesfalls, willkürlich außerordentliche Gesetzgebungsverfahren ins Leben zu rufen, denn dies würde zu der sinnwidrigen und rechtlich unhaltbaren Folgerung führen, dass die in dem RPC tatsächlich vorgesehenen –und vorgeschriebenen– Verfahren <der Gesetzgebung> dispositiv und damit <frei> nach dem Willen der Parlamentsmehrheit austauschbar sind. Eben diesem Verständnis scheint hier das Plenum des Parlaments von Katalonien verfallen zu sein, indem es auf diese Regelung zur Änderung der Tagesordnung zurückgriff, obwohl die Gesetzesinitiative, die durch das Sitzungspräsidium ja gerade erst zum Verfahren zugelassen worden war, bis dahin so gut wie keine Behandlung –in irgendeinem der in der Geschäftsordnung vorgesehenen Verfahren– erfahren hatte. Insofern waren die konkreten Verfahrensschritte, die durchgeführt werden sollten, bzw. jene, auf die gegebenenfalls verzichtet werden konnte, nicht bekannt.

Auf der Grundlage der Regelung zur außerordentlichen Änderung der Tagesordnung änderte die Parlamentsmehrheit also die Geschäftsordnung des Parlaments von Katalonien selbst ab, und verfügte dabei nicht nur –wie von den Sprechern behauptet– den bloßen Verzicht auf den einen oder anderen

Verfahrensschritt, sondern rief damit ein atypisches Verfahren ins Leben, das den Interessen <der Parlamentsmehrheit> entsprach und von dieser willkürlich durchgesetzt wurde. Aus verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten wiegt es deswegen hier nicht am schwersten, dass bestimmte Abgeordnetenrechte mehr oder weniger eingeschränkt worden sein können –im vorliegenden Fall liegt zweifelsohne ein äußerst schwerer Eingriff vor– sondern vielmehr die Unterwerfung, bar jeder normativen Grundlage, des Rechts unter den Willen dieser Parlamentsmehrheit. Selbst wenn die Parlamentsmehrheit der Wahrnehmung der Minderheitenrechte einen größeren Spielraum eingeräumt hätte, wären die Verletzung der vorgenannten Abgeordnetenrechte und des Gesetzgebungsverfahrens dennoch unerträglich gewesen. Die Rechte der Abgeordneten –insbesondere die Rechte im Zusammenhang des Grundrechts gemäß Art. 23.2 CE– sind von Rechts wegen auszuüben und zu achten, nicht aus Gefälligkeit (STC 109/2016, de 7 de junio, FJ 5).

D) In diesem äußerst eilig geführten, atypischen „Verfahren“ beschloss die Kammer auch den Verzicht auf den von der Parlamentspräsidentin so bezeichneten „Verfahrensschritt“ der Einholung eines Rechtsgutachtens bei dem *Consejo de Garantías Estatutarias* <s.o.> über die Vereinbarkeit der Gesetzesvorlage mit dem Autonomiestatut und der spanischen Verfassung. Dabei handelt es sich um eine in dem Autonomiestatut selbst vorgesehene Garantie [Art. 76.2.b)] zur Gewährleistung der Vereinbarkeit der <regionalen> Gesetzesinitiativen mit dem Verfassungsrecht. Das Autonomiestatut selbst bestimmt, dass dieses Verfahren „nach den gesetzlich vorgesehenen Regeln“ durchzuführen ist (Art. 76.2, Satz 1 EAC). Dieser Verweis gilt dem Gesetz 2/2009, welches den Garantierat <des Autonomiestatuts (s.o.)> selbst regelt. Nach diesem Gesetz sind zur Einholung eines Rechtsgutachtens betreffend die „Vereinbarkeit mit dem Autonomiestatut und der spanischen Verfassung von Gesetzesvorlagen bzw. Gesetzesinitiativen, die dem Parlament zur Beschlussfassung vorgelegt werden, einschließlich solcher Gesetzesvorlagen, die in nur einer Lesung behandelt werden“, [Art. 16.1.b)] zwei Fraktionen oder ein Zehntel der Abgeordneten befugt [Art. 23.b)]. Der Antrag ist beim Parlamentspräsidium einzureichen, das über seine Zulassung oder Nichtzulassung bescheidet, und denselben im Falle der Zulassung an den Garantierat weiterleitet. Das Gesetzgebungsverfahren ruht dann bis zum Erlass des entsprechenden Gutachtens bzw. bis zum Ablauf einer bestimmten Frist, sofern ein Gutachten nicht erlassen wird (Art. 26.1 y 4 und 27.bis.1 und 5). Das RPC sieht für die Zeit nach Erlass des Rechtsgutachtens außerdem ein Verfahren zur Einbringung von Änderungsvorschlägen zu der Gesetzesvorlage vor (Art. 120).

Aus den vorgenannten Regelungen ergibt sich also, dass es sich bei der Einholung eines Gutachtens bei dem *Consejo de Garantías Estatutarias* <s.o.> durch die hierzu gesetzlich befugten Fraktionen und Abgeordneten um eine Garantie handelt, die in dem EAC selbst begründet liegt und die entsprechend der Regelungen des Gesetzes 2/2009 <s.o.> und des RPC als solche Bestandteil des gesetzgeberischen Verfahrens ist. Da es sich insofern um ein Garantierrecht zur Gewährleistung der Verfassungskonformität der Gesetzesinitiativen handelt, und um ein Recht der entsprechend befugten Fraktionen und Abgeordneten, kann die Möglichkeit zur Einholung dieses Grundrechts nicht aufgehoben

werden, ohne hierdurch die Integrität des Gesetzgebungsverfahrens selbst und die Rechte der Abgeordneten zur Ausübung dieser konkreten Befugnis, die ihnen kraft Gesetzes zusteht, und welche Bestandteil ihres verfassungsrechtlichen Status ist, zu betreffen (Art. 23.2 CE). Die Kammer hob diese Befugnis –und die damit einhergehende Garantie– jedoch in dem atypischen Verfahren, welches sie für die Behandlung der Vorlage für das Gesetz „über den Volksentscheid zur Selbstbestimmung“ beschloss, einfach auf. Sie verfügte dies in reiner Willkür, gegen die Proteste, die von den Abgeordneten der Parlamentsminderheit erhoben wurden und entgegen des ausdrücklichen Hinweises durch den Garantierat <s.o.> selbst, der mit Beschluss von demselben Tage, dem 6. September 2017, ergangen auf Antrag von zwei Fraktionen, das Regionalparlament darauf hinwies, dass „nach Veröffentlichung einer Gesetzesvorlage als Drucksache im Rahmen des gesetzgeberischen Verfahrens die Eröffnung der Frist zur Einholung eines Rechtsgutachtens bei dem Garantierat zwingend vorgeschrieben ist“.

E) Aus den vorausgegangenen Ausführungen folgt, dass in der parlamentarischen Behandlung des Gesetzes 19/2017 schwerwiegende Verstöße gegen das gesetzgeberische Verfahren zu erkennen sind, welche zweifelsohne die freie Willensbildung in der Kammer, die Rechte der <parlamentarischen> Minderheiten und das Grundrecht aller Bürger, an den öffentlichen Angelegenheiten durch politische Vertreter teilzunehmen (Art. 23.1 y 2 CE), verletzt haben.

In diesem Zusammenhang erinnert das Gericht daran, dass es die grundlegende Funktion aller parlamentarischen Kammern –und damit auch des Parlaments von Katalonien (Art. 152.1 CE y 55.1 EAC)– ist, die Bürgerschaft zu vertreten. Diese Funktion kann nur dann angemessen ausgeübt werden, wenn die gewählten Volksvertreter bei ihrer Wahrnehmung im Allgemeinen die in der Rechtsordnung – und vor allem in den Geschäftsordnungen der Kammern– vorgesehenen Verfahren beachten, die eine gleichberechtigte Mitwirkung aller Abgeordneten gewährleisten. Hierdurch wird der Minderheitenschutz garantiert, ohne den das Mehrheitsprinzip, das auf die Fassung von Beschlüssen Anwendung findet –und ebenso unverzichtbar ist– Gefahr liefe, an Legitimität zu verlieren. Die parlamentarische Demokratie beschränkt sich freilich nicht nur auf Formen und Verfahren, aber die Achtung derselben ist eine unverzichtbare Voraussetzung für dieselbe (STC 109/2016, FJ 5). Die Verfahren zur Gesetzgebung gewährleisten die ordentliche Willensbildung der Kammern. Es mag –wie einige Wortmeldungen der parlamentarischen Debatte bedauerlicherweise zu verstehen gegeben haben– zutreffen, dass der parlamentarische Wille auch bei Einhaltung der rechtlichen Grenzen des gesetzgeberischen Verfahrens (die indes tatsächlich überschritten wurden) der gleiche geblieben wäre. <Demgegenüber ist aber festzuhalten, dass> nur dann ein legitimer Wille des Gesetzgebers ausgebildet wird, wenn dabei die entsprechenden Verfahren beachtet werden.

7. Aus den vorgenannten Gründen ist daher das Gesetz des Parlaments von Katalonien <zu dem Aktenzeichen> 19/2017, de 6 de septiembre, dem sogenannten „<Gesetz> über den Volksentscheid zur Selbstbestimmung“, als Ganzes für verfassungswidrig und damit nichtig zu erklären (Art. 39.1 LOTC).

Da das vorliegende Urteil „volle Bindungskraft gegenüber jedermann“ entfaltet (Art. 164.1 CE y 38.1 LOTC), ist dem Antrag auf unmittelbare Zustellung an bestimmte Behörden und Hoheitsträger der Regionalverwaltung von Katalonien nicht stattzugeben. Sehr wohl ist aber zu erkennen, dass die in der vorläufigen Anordnung <dieses Gerichts> vom 7. September 2017 bereits festgestellte Pflicht der betreffenden Behörden und Hoheitsträger entsprechend der Regelungen der Art. 87.1 y 92.1 LOTC (siehe Punkt 2 der Sachverhaltsdarlegung des vorliegenden Urteils) fortbesteht, und dass diese vorliegend auch die Verhinderung oder Abwendung jeder Initiative umfasst, die zu der Missachtung oder Umgehung des vorliegenden Urteils führen könnte (in ähnlichem Sinne: STC 90/2017, FJ 13).

## URTEIL

Entsprechend der obigen Darlegungen hat das *Tribunal Constitucional* <s.o.>, AUF GRUND DER DIESEM GERICHT IN DER SPANISCHEN VERFASSUNG EINGERÄUMTEN GEWALT

wie folgt beschlossen:

Dem Antrag in dem vorliegenden abstrakten Normenkontrollverfahren <*recurso de inconstitucionalidad*> wird stattgegeben und dementsprechend wird das Gesetz der <Autonomen Region> Katalonien <zu dem Aktenzeichen> 19/2017, de 6 de septiembre, zu der Bezeichnung „<Gesetz> über den Volksentscheid zur Selbstbestimmung“ für verfassungswidrig und nichtig erklärt.

Man veröffentliche das vorliegende Urteil in dem „*Boletín Oficial del Estado*“ <Amtsanzeiger des Königreichs Spanien>.

Madrid, den siebzehnten Oktober zweitausendsiebzehn.

Juan José González Rivas

Gez. Encarnación Roca Trías

Gez. Herrn Andrés Ollero Tassara

Gez. Fernando Valdés Dal-Ré

Gez. Santiago Martínez-Vares García

Gez. Juan Antonio Xiol Ríos

Gez. Pedro José González-Trevijano Sánchez

Gez. Antonio Narváez Rodríguez

Gez. Alfredo Montoya Melgar

Gez. Ricardo Enríquez Sancho

Gez. Cándido Conde-Pumpido Tourón

Gez. María Luisa Balaguer Callejón