

3. Februar 2005

Spanien vor der Spaltung? „Ibarretxe-Plan“ im Parlament debattiert

Nach siebeneinhalb Stunden Debatte wurde am 1. Februar 2005 der Unabhängigkeitsplan des baskischen Regionalpräsidenten Juan José Ibarretxe (PNV) erwartungsgemäß im spanischen Parlament mit 313 zu 29 Stimmen bei zwei Enthaltungen abgelehnt. Neben den regierenden Sozialisten (PSOE) und der oppositionellen Volkspartei (PP) stimmten auch die kommunistische Vereinigte Linke (IU), die Kanarische Koalition (CC) sowie die Chunta Aragon (CHA) gegen den Plan. Unterstützt wurde der Plan von nationalistischen Regionalparteien vor allem aus dem Baskenland, Katalonien und Galizien. Allein die Grünen (ICV), die mit den Kommunisten eine Fraktionsgemeinschaft bilden, enthielten sich der Stimme. Zu den Befürwortern des baskischen Plans zählen auch die der Europäischen Volkspartei (EVP) zugehörigen Christdemokraten aus Katalonien (UDC). Am Tag nach der Abstimmung verkündete Ibarretxe vorgezogene Regionalwahlen im Baskenland, um zu verdeutlichen, dass die Basken hinter ihrem Regionalpräsidenten stehen.

Die seit dem Tod Francos im Jahre 1975 andauernde Auseinandersetzung zwischen dem Baskenland und der Madrider Zentralregierung spitzte sich Ende 2003 zu, nachdem Ibarretxe seinen „Vorschlag für eine Reform des politischen Statuts der Gebietskörperschaft Euskadi“, kurz „Ibarretxe-Plan“, der Öffentlichkeit vorgestellt hatte. Im Grundsatz sieht der Plan vor, das Baskenland in einen „frei mit Spanien assoziierten“ Staat umzuwandeln und somit das so genannte Guernika-Statut von 1979, in dem das derzeitige baskische Staatsmodell festgelegt wurde, zu ersetzen. Die Kritiker, vor allem aus den Reihen des PP, betrachten den Plan als indirekte Unabhängigkeitserklärung. Die Regierung von Ministerpräsident José María Aznar lehnte jegliche Verhandlung mit der baskischen Regionalregierung mit der Begründung ab, der Plan sei verfassungswidrig. Der baskische Separatismus sei nicht mit dem Verfassungsgebot der Einheit Spaniens vereinbar. Auch die sozialistische Partei PSOE vertrat nach ihrer Regierungsübernahme im April 2004 grundsätzlich die gleiche Haltung, musste jedoch aufgrund ihrer Minderheitsregierung Rücksicht auf nationalistische Regionalparteien nehmen, um Mehrheiten im Madrider Parlament zu erzielen. Die Regierung von José Luis Rodríguez Zapatero betonte ihre Ablehnung gegenüber dem Ibarretxe-Plan, signalisierte aber Dialogbereitschaft bei der Reform der Autonomiestatuten. Die spanische Verfassung von 1978 erlaubt dezidiert eine Reform sowohl der

Autonomiestatuten für die „Comunidades“ (Länder) als auch des spanischen Senats. So waren bereits in den neunziger Jahren während der ersten Legislaturperiode von Aznar Reformen durchgeführt worden, doch die für die zweite Amtsperiode von Aznar geplante Senatsreform nach dem Bundesratsmodell wurde nie verwirklicht. Aus dem Regierungswechsel von Aznar zu Zapatero und der Tatsache, dass die neue Regierung auf die nationalistischen Regionalparteien im Parlament angewiesen sind, schöpfte Ibarretxe Hoffnung. Für ihn stellten die parlamentarische Schwäche der Sozialisten sowie der erstmalige Sieg der Linksnationalisten Ende 2003 in Katalonien ein Zeitfenster dar, das der baskische Regionalpräsident zu nutzen gedachte. Entsprechend ließ er im Dezember 2004 das baskische Parlament über den Plan abstimmen, der entgegen aller Erwartung aufgrund von Stimmen aus der verbotenen ETA-nahen Batasuna-Partei eine Mehrheit fand. Mit der Verabschiedung im Regionalparlament war die Voraussetzung geschaffen, den Plan dem spanischen Parlament in Madrid zur Beratung vorzulegen. Rasch kamen die seit der Wahl vom 14. März 2004 stark verfeindeten Parteien PSOE und PP überein, den baskischen Antrag auf eine „Reform der politischen Autonomiestatuten für Euskadi“ ohne Überweisung an die parlamentarischen Ausschüsse in Madrid zu behandeln, um den baskischen Bestrebungen auf nationaler Ebene ein Ende zu setzen. Daraufhin kündigte Ibarretxe an, bei einer Ablehnung in Madrid eine Volksabstimmung im Baskenland durchzuführen, um den deutlichen „Unabhängigkeitwillen seines Volkes“ zu demonstrieren. PSOE und PP verurteilten diesen Schritt als verfassungswidrig und kündigten für den Fall rechtliche Schritte gegen die baskische Regierung an.

Die als historisch eingestufte Parlamentsdebatte am 1. Februar wurde von hohen Sicherheitsvorkehrungen, Straßensperren und Polizeikontrollen begleitet. Die politische Nervosität wurde in zahlreichen Interviews von Abgeordneten verdeutlicht, die vom Anfang des Endes der spanischen Einheit und von einer territorialen Spaltung des Landes sprachen. Vor dem Hintergrund einer vorprogrammierten Ablehnung des Plans konzentrierten sich die Reden der Separatisten nicht auf Detailfragen, sondern auf allgemeine Ausführungen über Reformen des Staatsmodells und den „konstitutionellen Prozess“ der Bildung einer „mehrstaatlichen spanischen Nation“. Den Auftakt zur Plenarsitzung, die ungewöhnlich diszipliniert und in ruhiger Atmosphäre stattfand, bildete die Rede Ibarretxes, die sich weniger um den Inhalt des vom baskischen Parlament genehmigten Textes drehte als um das „Recht“ der Basken zur „Selbstbestimmung“ und die „Pflicht“ des Staates zur „Verhandlung“. Ibarretxe, der zeitweilig auf Baskisch sprach, was im nationalen Parlament normalerweise zu Ordnungsrufen führt, betonte, er sei nach Madrid gekommen, um „das Recht des baskischen Volkes zu verteidigen, seine Zukunft selbst zu bestimmen“. Die Vorlage des Plans im nationalen Parlament sei auf die Mehrheit des baskischen Parlaments und des baskischen Volkes gegründet, sagte Ibarretxe. Der Plan eines „freien Zusammenschlusses“ mit Spanien wolle nicht trennen, sondern solle das Zusammenleben fördern. Deswegen sei er, Ibarretxe, mit „ausgestreckter Hand“ nach Madrid gekommen und zum Verhandeln bereit. In emotionaler Weise stellte er die Frage „Wovor fürchten Sie sich?“ Kritik richtete der baskische Regionalpräsident gegen PSOE und PP. Beide Parteien hätten sich einer ordentlichen demokratischen Behandlung des Plan in den Parlamentsausschüssen verweigert. Der Vorsitzende der katalanischen Christdemokraten, Josep Antoni Duran i Lleida, der für die Convergència i Unió (CiU) das Wort nahm, schloss sich der Kritik von Ibarretxe an. Bei dem Antrag ginge es nicht um eine Entscheidung um die Abspaltung des Baskenlandes von Spanien, sondern über Verhandlungen eines Vorschlages des baskischen Regionalpräsidenten, der die Unterstützung des

Regionalparlaments habe. Ministerpräsident Zapatero habe bei seiner Amtseinführung erklärt, über eine Reform der Autonomiestatuten zu verhandeln. Der als gemäßigt geltende Christdemokrat forderte die Regierung zu ernsthaften Verhandlungen über die versprochene Reform auf. Dazu gehöre auch, dass über den Ibarretxe-Vorschlag demokratisch beraten wird. „Sich der Debatte zu verweigern“, so Duran i Lleida, „wird das Baskenproblem nicht lösen“. Eine radikalere Position vertrat der Fraktionsvorsitzende der linksnationalistischen Esquerra Republicana (ERC) aus Katalonien, Joan Puigcercós, der sich als „fester Verbündeter“ von Ibarretxe bezeichnete und betonte, am „Horizont steht ein unabhängiges Katalonien“.

Die Reden der großen Nationalparteien PSOE und PP kritisierten erwartungsgemäß den baskischen Antrag als „Hintertür“ zu einer kompletten Trennung der autonomen Regionen von Spanien. Den „historischen Rechten“, die von Ibarretxe beschworen wurden, widersprach der Ministerpräsident „im Namen des Gesetzes“, dessen Einhaltung er „sicherstellen wird, sollte dies nötig sein“. „Genügend Menschen haben bereits im Namen vorheriger Generationen die Zukunft der gegenwärtigen Generationen ruiniert“, so Zapatero. Der Regierungschef bemühte sich, das „Nein“ nicht als das letzte Wort erscheinen zu lassen, um Ibarretxe aus der Opferrolle zu führen. Er betonte, dass „dieses ‚Nein‘ gleichzeitig ein ‚Ja‘ zu einem neuen, integrierbaren Projekt bedeutet“. Ministerpräsident Zapatero zeigte sich mit seinem Vorschlag eines „dritten Wegs“ für das Baskenland überraschend gemäßigt. Sein Plan „Gemeinsam entscheiden über eine Reform, die alle betrifft“ bildete die einzige alternative Formulierung der Debatte, wurde jedoch mit gemischten Gefühlen aufgenommen.

Der Vorsitzende der Volkspartei, Oppositionsführer Mariano Rajoy, bezeichnete das Vorhaben Ibarretxes als „Unverschämtheit“, „Scheinheiligkeit“ und „Trellosigkeit“. Er unterstrich, dass die Terrororganisation ETA im Hintergrund des Projektes stehe, und dieses lediglich von anderer Hand geschrieben sei. Auch „gleichet der Plan einer Unabhängigkeitserklärung“, so Rajoy. „Sie bringen uns den Totenschein unserer Normen des Zusammenlebens und verlangen von uns das Paktieren über die Art der Beerdigung“, fasste er zusammen. In seiner Reaktion auf den Vorschlag Zapateros bezeichnete Rajoy jene, die sich für eine weitergehende Reform als den bestehenden Guernika-Beschluss von 1978 einsetzten, als „scheinheilig“ und sagte, die Basken „benötigen keine Reform der Statuten, sondern Freiheit“. Rajoy sprach sich jedoch auch nicht ausdrücklich gegen die von Zapatero vorgeschlagene verfassungsgerechte Überarbeitung des Plans aus.

Ibarretxe, der den Antwortreden geduldig zuhörte, kehrte fünf Stunden später wieder zum Rednerpult zurück. In merklich aggressiverem Tonfall nutzte er die Gelegenheit zum Vorwahlkampf im Hinblick auf die Wahlen im Baskenland Mitte April. Seine ersten Worte widmete er der Kritik an dem Verlaufsprotokoll der siebeneinhalbstündigen Debatte, das ihm nur zehn Minuten zur Erwiderung einräumte. Er kündigte an, in seinen Heimatstaat mit der Schlussfolgerung zurückzukehren, Madrid habe seinem Vorhaben „die Türen zugeschlagen“. Zapatero bewertete „das Ergebnis der Abstimmung nicht als Sieg, aber auch kann es niemand als Niederlage verstehen.“ Rajoy äußerte, es sei „überraschend und schrecklich, auch für die baskische Bevölkerung, dass sich die beiden großen Parteien eines Landes nicht auf die Verteidigung seiner Souveränität einigen konnten“.

In der Bewertung ist zusammenfassend festzuhalten, dass die Debatte um den umstrittenen Ibarretxe-Plan den vorläufigen Höhepunkt eines Jahre andauernden Streites um ein baskisches Selbstbestimmungsrecht erreicht hat. Die überragende Ablehnung des Unabhängigkeitsplans von nahezu 90 Prozent im nationalen Parlament vor allem durch die zwei großen Parteien PP und PSOE verdeutlicht, dass das Vorpreschen des baskischen Regionalpräsidenten Ibarretxe mehr ist als nur die Auseinandersetzung zwischen einer Region und einem Zentralstaat. Vielmehr zeigt das Abstimmungsverhalten, dass einzelne, den deutschen Ländern vergleichbare „Comunidades“ mehr Rechte und Kompetenzen für sich einfordern wollen. Dabei bildet das Baskenland die Speerspitze einer regionalen Bewegung in Spanien, die nach mehr Unabhängigkeit vom spanischen Zentralstaat strebt. Dabei wird lediglich in Ansätzen klar, ob diese Regionen, zu den u.a. Katalonien, Galizien, Andalusien und die Kanaren gehören, nach mehr Föderalismus trachten oder eher auf Separatismus setzen. Die spanische Verfassung von 1978 fördert den Aufbau föderalistischer Strukturen, lässt aber auch weitere Reformen zu. Auf der Basis historischer und sprachlicher Gegebenheiten wurden dem Baskenland, Galizien und Katalonien verfassungsrechtlich weitgehende Kompetenzen in Spanien zugestanden, die andere Gebietskörperschaften, teils auch auf eigenen Wunsch, nicht erhielten. Die drei genannten „Comunidades“ verfügen heute über mehr Kompetenzen als die deutschen Länder. Nicht zuletzt wies Ministerpräsident Aznar in seiner Amtszeit immer wieder darauf hin, dass Spanien das dezentralisierteste Land in Europa sei. Dies galt jedoch nur für einen kleinen Teil Spaniens. Andere Regionen, darunter auch die zwei von der Volkspartei regierten „Comunidades“ Madrid und Valencia, fordern seit Jahren zusätzliche Kompetenzen von der Zentralregierung, welche ihr bisher verweigert wurden.

Der Ibarretxe-Plan, der unumstritten eine Quasi-Lösung vom spanischen Staat zum Ziel hat, ist eine Maximalforderung, die sich schwer verwirklichen lässt. Doch erfüllt der Plan aus Sicht der Regionen, die nach zusätzlichen Kompetenzen trachten, einen wichtigen Zweck: Das Wiederaufleben der Debatte um den Föderalismus. Nachdem sich die drei Länder im Prozess der Verfassungsgebung mit ihrer Forderung nach mehr Rechten für sich durchgesetzt hatten, zerschlug sich die Alternative nach einem föderalen Aufbau für ganz Spanien, die unter der Bezeichnung „Café para todos“, also „Kaffee für alle“, bekannt wurde. Das baskische Aufbegehren stärkt den anderen Regionen den Rücken, auch wenn sie die Spaltung Spaniens nicht direkt fordern. Nach dem Wahlsieg der Linksnationalisten (ERC) in Katalonien im November 2003, die mit den katalanischen Sozialisten PSC unter dem Regionalpräsidenten Pasqual Maragall koalieren, unterstützte der ERC-Parteiführer Carod Rivera offen den baskischen Plan und stärkte dem Regionalpräsidenten Ibarretxe damit unmittelbar den Rücken. Dies führte zu einer weiteren Eskalation in den Beziehungen zwischen den beiden Ländern und der Zentralregierung in Madrid, die noch von der Volkspartei gestellt wurde. Nach der Wahlniederlage der Volkspartei von Aznar und der Bildung einer sozialistischen Regierung unter Zapatero, die sich nur auf eine Minderheit im nationalen Parlament stützen konnte, erkannte Ibarretxe seine einmalige Chance. Für ihn galt es nun, das nationalistische Bündnis zwischen dem Baskenland und Katalonien für seinen Zweck zu nutzen; denn für eine Mehrheitsbildung im Madrider Parlament brauchte Zapatero die Stimmen der linksnationalistischen Koalition in Barcelona. Zapatero, der sich seit der Veröffentlichung des Ibarretxe-Plans – schon damals aus wahltaktischen Gründen – gegen den Vorschlag einer baskischen Unabhängigkeit ausgesprochen hatte, musste nach seinem Wahlsieg notgedrungen Zugeständnisse gegenüber den

Regionalparteien leisten, um zum Ministerpräsidenten gewählt zu werden und danach Mehrheiten im Parlament zu erzielen. Für Ibarretxe bedeutete die neue politische Konstellation ein Zeitfenster, das sich frühestens in vier Jahren schließen würde. Darüber hinaus, auch wenn die Mehrheit der spanischen Bevölkerung gegen eine Spaltung Spaniens ist, wusste Ibarretxe, dass er die Zeit der negativen Haltung der Wähler gegen die Volkspartei von Aznar und die „Flitterwochen“ der Zapatero-Regierung nutzen musste, um seine Ziele anzugehen. Die Ablehnung im nationalen Parlament, die vorhersehbar war, ist für Ibarretxe keine erschütternde Niederlage. Denn er hat damit zwei wichtige Teilziele erreicht. Zum einen hat sich Zapatero bewegt und einen „Dritten Weg“ vorgeschlagen. Der Dialog bleibt damit offen. Zum anderen konnte sich Ibarretxe als Opfer der überwältigenden Macht der Nationalparteien präsentieren und damit den Eindruck eines „David gegen Goliath“ erwecken. Nicht zuletzt deswegen verkündete er am Tag nach der Abstimmung vorgezogene Neuwahlen im Baskenland, wenngleich es sich bei der Vorverlegung nur um einen Monat handelt. Damit erhofft er sich eine breite Zustimmung zu seiner Wiederwahl am 17. April 2005. Als Nebenerfolg für Ibarretxe, der mit dem überraschenden Zapatero-Vorschlag eines „Dritten Weges“ zusammenhängt, ist zu verzeichnen, dass er mit dazu beigetragen hat, die Volkspartei mit ihrer konsequent-ablehnenden Haltung in eine radikale Abseitsposition zu schieben. Dies hat die Volkspartei von Mariano Rajoy völlig überrascht und in eine ernsthafte politische Lage versetzt. Trotz des großen Abstimmungserfolges für Rajoy ist er mit aller Wahrscheinlichkeit der Verlierer des Tages. In einer Zwangslage befand sich auch der gemäßigte Christdemokrat, Duran i Lleida, der grundsätzlich das Unabhängigkeitsbestreben der Basken ablehnt. Er zog sich in seiner Rede auf eine verfassungsrechtliche Position zurück. Der UDC-Vorsitzende, der im Parlament für die CiU sitzt, lief Gefahr, durch eine mögliche Ablehnung des Plans durch seine Partei als Verräter katalanischer Interessen abgestempelt zu werden. Indem er verfassungsrechtlich argumentierte und das Prozedere im Parlament kritisierte, brauchte er nicht auf die Inhalte einzugehen und vermied damit eine vorprogrammierte Auseinandersetzung mit den katalanischen Nationalisten.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Auseinandersetzung um den Ibarretxe-Plan in einer Weise eskaliert ist, dessen Ende nicht vorherzusehen ist. Ob Zapatero die schwierige Herausforderung wird meistern können, ohne die spanische Bevölkerung gegen sich aufzubringen, steht derzeit in den Sternen. Zumindest spekulieren zahlreiche Medienvertreter, dass seine Regierung daran scheitern könnte. Auch Oppositionsführer Rajoy steht vor schweren Zeiten, denn nicht nur muss er sich als neuer Parteivorsitzender etablieren, sondern auch seine Partei aus dem politischen Abseits, in dem sich die Volkspartei noch immer befindet, herausholen. Ibarretxe hat sich als Vabanque-Spieler entpuppt; ihm obliegt die Pflicht, sich den großen Parteien anzunähern, bevor die Tür endgültig zuschlägt. Nicht zuletzt aber hängt die weitere politische Debatte vom Verhalten der ETA ab. Sie zu kontrollieren vermag auch ein baskischer Ministerpräsident nicht.