

25. Oktober 2005

## **Zwischen Verfassungskonformität und Verfassungswidrigkeit**

### **- Die Zwickmühle des Föderalismus in Spanien -**

Nach monatelangen Verhandlungen beschloss das katalonische Parlament in Barcelona am 23. September 2005 mit großer Mehrheit das neue Autonomiestatut, die Landesverfassung für Katalonien. Bis zuletzt hatten Regierung und Opposition um strittige Einzelheiten des Verfassungsentwurfs verhandelt. Das umstrittene Vertragswerk birgt ungeheuren politischen Sprengstoff für Spanien. Denn die zwei großen Volksparteien in Madrid, die konservative Volkspartei (PP) sowie die Sozialistische Arbeiterpartei (PSOE), betrachten das neue Autonomiestatut für Katalonien weitgehend als verfassungswidrig. Würde Kataloniens Landesverfassung in der jetzigen Form auch im Madrider Zentralparlament verabschiedet werden, könnte das den ersten Schritt zu einer territorialen Spaltung des spanischen Staats darstellen. Darüber hinaus könnte das katalonische Modell Vorbild für weitere spanische Regionen werden. Das Baskenland strebt schon seit längerem nach einer weitgehenden Unabhängigkeit. Nachdem erstmals der Nationalistische Block Galiziens (BNG) nach den Regionalwahlen am 19. Juni 2005 in die Regierungsverantwortung gekommen ist, wird befürchtet, dass auch dort zunehmend separatistische Tendenzen zum Vorschein kommen. Ministerpräsident José Luis Rodríguez Zapatero, dessen Minderheitsregierung in Madrid von den kleinen nationalistischen Regionalparteien abhängig ist, gerät damit immer stärker unter politischen Druck. Der Streit zwischen Zentralregierung in Madrid und den nationalistischen Autonomen Regionen ist vorprogrammiert. Hinzu kommen Zwistigkeiten innerhalb der Sozialistischen Partei selbst, die auf verschiedene Ursachen zurückgehen. Einerseits hegen führende Sozialisten auch innerhalb der Regierung von Zapatero schwerste verfassungsrechtliche Bedenken gegen Kataloniens Autonomiestatut. Andererseits fühlen sich manche sozialistisch regierte Regionen wie beispielsweise Extremadura stark benachteiligt und fordern deswegen die Sicherung zusätzlicher Finanzmittel aus Madrid. Politisch und finanziell könnte diese Situation Zapatero und seine Minderheitsregierung bald überfordern.

### **Zapateros Autonomiepolitik: Ein Rohrkrepierer?**

Nachdem die konservative Regierung von José María Aznar in ihrer zweiten Amtszeit mit einer absoluten Mehrheit (2000–2004) keine Rücksicht mehr auf die kleinen Regionalparteien nehmen musste, waren die Reformen der Autonomiestatuten und des Senats praktisch zum Erliegen gekommen. Trotz Reformbedarfs, insbesondere was

die Kompetenzverteilung zwischen Zentralstaat und Regionen betraf, weigerte sich die konservative Regierung, wichtige Veränderungen im föderalen Aufbau des spanischen Staatsmodells einzuleiten. Selbst von der Volkspartei regierte Regionen mahn-ten Reformen an, wurden aber letztendlich enttäuscht. Unmut machte sich unter di-versen Regionen breit. Je mehr Forderungen nach Kompetenzerweiterung für die Regionen gestellt wurden, desto zentralistischer richtete Ministerpräsident Aznar sei-ne Autonomiepolitik aus.

Mit der überraschenden, aber auch umstrittenen Wahl von José Luis Rodríguez Za-patero zum Ministerpräsident im April 2004 sollte nach Ansicht zahlreicher Regional-regierungen der Befreiungsschlag gelingen. Da Zapatero mit seiner sozialistischen Partei PSOE über keine eigene Mehrheit im spanischen Parlament verfügte, waren sich die mehrheitlich „nationalistisch“ orientierten Regionalparteien bewusst, dass Zapatero auf sie angewiesen sein würde. Damit müsste Zapatero, der schon im Wahlkampf – allzu leichtfertig – für mehr Autonomierechte der Regionen plädiert hat-te, Zugeständnisse machen. Selbst Aznar war in seiner ersten Amtszeit, als auch er nur mit einer konservativen Minderheit mit Unterstützung der gemäßigt katalonisch-nationalistischen CiU regierte, den Regionen entgegen gekommen. Von Zapatero erwarteten die Regionalregierungen nun weitgehende Reformen. Dass der neue so-zialistische Ministerpräsident in Erwartung seiner Wahlniederlage wahrscheinlich zu-viel versprochen hatte, belastete die Regierungen in den Regionen nur wenig. „Ver-sprochen ist versprochen“, lautete die Devise, und daran müsste sich Zapatero, der bis zum Wahlkampf separatistische Tendenzen innerhalb Spaniens stets abgelehnt und stattdessen die Einheit des Landes beschworen hatte, messen lassen.

Zunächst sah es auch so aus, als würde es Zapatero gelingen, eine realistische und verfassungsgemäße Reform einzuleiten. Anfang 2005 wurde Zapatero erstmals auf die Probe gestellt, als der baskische Regionalpräsident Juan José Ibarretxe seinen nach ihm benannten Unabhängigkeitsplan – unerwartet mit den Stimmen der verbo-tenen ETA-nahen Batasuna-Partei – durch das baskische Parlament brachte und zur Abstimmung nach Madrid weiterleitete. Gespannt schauten alle Regionen darauf, wie Zapatero sich verhalten würde. Von Anfang an stand zwar fest, dass Ibarretxes Plan in Madrid scheitern würde, da er deutlich im Widerspruch zur spanischen Verfassung stand; aber ob es Zapatero schaffen würde, den politischen Streit zwischen Madrid und dem Baskenland so zu meistern, dass er nicht zu einer Eskalation mit den ande-ren nationalistischen Regionen führen würde, war ungewiss. Bei der Parlamentsab-stimmung votierten die zwei großen Volksparteien PSOE und PP gemeinsam gegen den Ibarretxe-Plan und brachte ihn damit zu Fall. Gleichzeitig reichte Zapatero den kleinen Regionalparteien die Hand und versprach ihnen eine Autonomiereform nach Maß, die sowohl im Einklang mit der spanischen Verfassung als auch mit den Inte-ressen der jeweiligen Regionen stehen würde. Im Vergleich zum Vorsitzenden der Volkspartei, Mariano Rajoy, der sich weitaus kompromissloser zeigte und die natio-nale Einheit beschwor, war es Zapatero Anfang des Jahres damit gelungen, die re-formwilligen Regionen bei der Stange zu halten. Als großer Verlierer stand am Ende Ibarretxe da, der zweieinhalb Monate später bei den vorgezogenen Regionalwahlen am 17. April eine herbe Niederlage einstecken musste. Seine Dreiparteienregierung regiert seitdem in einer Minderheitsregierung mit wechselnden Mehrheiten.

Der Testfall Baskenland war ein wichtiges Signal für andere Regionen. Nachdem sich Ibarretxe freiwillig zur „Schlachtbank geführt hatte“ – wohl wissend, dass sein Plan in Madrid keine Chance auf Zustimmung hatte – wussten nun die anderen Re-

gionen, wo ihre Grenzen lagen, aber auch wie erpressbar Zapatero war. Das galt insbesondere für Katalonien, wo die Sozialisten zusammen mit der linksnationalistischen ERC und den Grünen von ICV eine Koalitionsregierung bilden. Auch im nationalen Parlament ist die ERC Zapateros wichtigster Verbündeter. Daher war klar, dass die katalonischen Linksnationalisten weitreichende Forderungen in Bezug auf die Ausweitung der Autonomierechte Kataloniens stellen würden, ohne dass es sich die Sozialisten erlauben konnten, diese Pläne ebenso schroff abzulehnen wie den baskischen Plan Ibarretxe. Sie konnten lediglich versuchen, während der Ausarbeitung des Statutenentwurfs beschwichtigend auf ihren Partner einzuwirken. Da die oppositionelle CiU, ohne deren Zustimmung die notwendige Zweidrittelmehrheit im katalonischen Regionalparlament nicht zu erreichen war, jedoch ebenfalls weitreichende Kompetenzerweiterungen für Katalonien forderte, war der Prozess weder für den katalonischen Regionalpräsidenten Pasqual Maragall noch für Zapatero zu kontrollieren. Insbesondere in den letzten harten Verhandlungen, die sich bis weit in die Nacht vor dem Tag der Abstimmung zogen, wurden die katalonischen Sozialisten von der ERC und CiU zur Aufnahme weitreichender nationalistischer Forderungen getrieben, wohl wissend, dass diese verfassungsrechtlich zumindest äußerst fragwürdig waren und auch von der nationalen Parteiführung der PSOE nicht akzeptiert werden würden.

### **Das neue katalonische Autonomiestatut zwischen Verfassungswidrigkeit und Verfassungskonformität**

Bei der Abstimmung über das katalonische Autonomiestatut stimmten von den 135 Abgeordneten im Regionalparlament von Barcelona 120 für das Vertragswerk. Neben der oppositionellen CiU, die viele ihrer Forderungen insbesondere bezüglich des Finanzierungsmodells Kataloniens in letzter Minute durchsetzen konnte, votierten die Abgeordneten der Dreiparteienregierung von PSC, ERC und ICV mit „Ja“. Damit war die notwendige Zweidrittelmehrheit längst erreicht; fast 90 Prozent der Parlamentarier gaben dem Statut eine kräftige Legitimationsbasis mit auf die „Reise nach Madrid“. Lediglich die 15 Abgeordneten der spanischen Volkspartei stimmten wegen starker verfassungsrechtlicher Bedenken erwartungsgemäß gegen den Entwurf.

Der jetzt vorliegende Text ist das Resultat intensiver Verhandlungen zwischen den katalanischen Sozialisten und den katalanisch-nationalistischen Parteien, bei denen letztere „das Blatt bis auf das Äußerste ausreizten.“ Um das Statut nicht schon im katalonischen Parlament scheitern zu lassen, machten die Sozialisten, die sich als „wahre“ Katalanen erweisen mussten, weitgehende Zugeständnisse an CiU und ERC. Selbst den treibenden Kräften des Statuts ist klar, dass sich die jetzige Fassung am Rande der Verfassungsmäßigkeit bewegt oder gar darüber hinausgeht. Während die Volkspartei und Teile der nationalen PSOE den verabschiedeten Entwurf eindeutig für verfassungswidrig halten, äußerte beispielsweise CiU-Chef Artur Mas, das Statut sei zwar nicht verfassungswidrig, entferne sich aber sicherlich von einer allzu restriktiven Auslegung der Verfassung.

Umstritten ist insbesondere der Begriff der „Nation“. Denn das neue Statut bezeichnet Katalonien als „Nation in einer Nation von Nationen“ und bezieht sich damit auf einen „plurinationalen“ Staat. Nach Auffassung der Kritiker widerspricht dies klar dem Artikel 2 der spanischen Verfassung, der sich auf die „unauflösliche Einheit der spanischen Nation, gemeinsames und unteilbares Vaterland aller Spanier“ bezieht. Dementsprechend habe einzig und allein Spanien als Ganzes das Recht, sich als

Nation zu bezeichnen, so die Kritik. Während Regierungschef José Luis Rodríguez Zapatero die Angelegenheit anfänglich noch als „semantische Haarspalterei von rein symbolischer Bedeutung“ herunterspielen wollte, pocht vor allem die Volkspartei darauf, dass der Begriff der „Nation“ ein starrer juristisch-verfassungsrechtlicher Begriff sei, der in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Konzept der „Souveränität“ stehe. Inzwischen zeichnet sich ab, dass nach dem landesweiten Sturm der Entrüstung auch Zapatero die Bezeichnung „Nation“ für Katalonien in der Form nicht mehr akzeptiert. Stattdessen soll eine Formel gefunden werden, die alle Seiten zufrieden stellt und in den Rahmen der spanischen Verfassung passt. Mindestens acht Kompromissformeln habe er parat, äußerte Zapatero in einem Interview. Wie diese aussehen, sagte er jedoch nicht.

Für verfassungswidrig halten Kritiker ferner die Einrichtung einer neuen obersten Justizbehörde in Katalonien, die das spanische Verfassungsgericht praktisch ablöst und das Prinzip der Einheit der Judikativen und der Gleichheit bei der Gesetzesanwendung verletzt. Die Volkspartei warnt davor, dass damit die Gleichheit des Bürgers vor dem Gesetz nicht mehr in ganz Spanien gewährleistet sein würde.

Als verfassungsrechtlich höchst bedenklich gelten weiterhin die Generalklausel, welche Kompetenzen der katalonischen Region gegen Eingriffe des Zentralstaates schützt, sowie die Tatsache, dass die zentralstaatliche Ebene auf die Formulierung von Rahmengesetzen beschränkt wird, die jedoch eher allgemeinen Prinzipien und Regeln entsprechen, ohne direkt bindende Wirkung zu entfalten. Damit greift das neue Autonomiestatut in den Titel 8 der spanischen Verfassung ein, in welchem die Verteilung der Kompetenzen zwischen Zentralstaat und Regionen ausführlich geregelt wird. Auch hier hat die Regierung Zapatero inzwischen Modifikationen angekündigt.

Ein weiterer Hauptstreitpunkt ist die Finanzverfassung. Nach der jetzigen Fassung könnte die Region eigene Steuern erheben und würde nach dem baskischen Vorbild einen Teil davon als Ausgleich für Dienstleistungen der nationalen Regierung auf katalonischem Territorium an die zentralstaatliche Ebene abführen. Dieses „unilaterale Finanzierungsmodell“ verletze die Prinzipien der Gleichheit und Solidarität, wie sie in den Artikeln 2, 156 und 157 der spanischen Verfassung festgelegt sind, bemängeln Kritiker. Sie befürchten, dass sich Katalonien mit einer solchen Finanzverfassung immer mehr aus dem Solidarverbund mit den anderen spanischen Regionen herauslöst. In das gleiche Horn stoßen auch andere – selbst sozialistisch geführte – Regionalregierungen wie beispielsweise die in Extremadura. Deren Landeschef Juan Carlos Rodríguez Ibarra ist einer der prominentesten und schärfsten Kritiker des Statuts in den Reihen der Sozialisten. Er bemängelte insbesondere die angestrebte Finanzverfassung und drohte mit dem Gang vor das Verfassungsgericht. Inzwischen hat auch die nationale Regierung bekannt gegeben, dass das Statut im nationalen Parlament diesbezüglich modifiziert werden soll.

Träte das Statut in der jetzigen Fassung in Kraft, entstünde – nach Meinung kritischer Experten und Verfassungsrechtlern – de facto ein Staat im Staate, der mit dem Zentralstaat in bilateraler Beziehung auf einer Augenhöhe auftreten könnte. In einer Erklärung der Volkspartei heißt es in diesem Zusammenhang, die katalonische Regierung bekäme mit dem neuen Statut „volle Kompetenzen, alle essenziellen, die Katalanen betreffenden Angelegenheiten mit ausschließlichen und ausschließendem Charakter zu entscheiden, ohne dabei jedoch die Fähigkeit zu verlieren, mit Rest-

spanien die Angelegenheiten zusammen zu entscheiden, die alle Spanier betreffen.“ Aus Sicht der PP bekäme die katalonische Regionalregierung damit praktisch ein exklusives Entscheidungsrecht für ihr gesamtes Territorium. Jede Handlung der zentralstaatlichen Verwaltung in Katalonien müsste erst von einer bilateralen Kommission abgesegnet werden. Die hierarchische Ordnung von zentralstaatlicher und regionaler Ebene wäre damit in Frage gestellt. Diese Schaffung eines „Staates im Staate“ scheint indes von den Betreibern des Autonomiestatuts bewusst gewollt und wird auch nicht abgestritten. So betonte der katalonische Regionalpräsident, Pasqual Maragall (PSC), kürzlich, dass mit dem neuen Statut für Katalonien ein neues Spanien entstehen würde: „Wir werden mehrere Spanien bilden. Wir lieben diese Spanien so sehr, dass wir sie ein wenig verändern wollen.“

### **Verwirrung und Protest in den Reihen der Sozialisten**

Angesichts der weitreichenden Autonomieforderungen, die in dem jetzigen Statutenentwurf verankert sind, und der schweren verfassungsrechtlichen Bedenken – nicht nur der Volkspartei, sondern auch in weiten Teilen der PSOE – ist das Katalonische Autonomiestatut, das jetzt zur parlamentarischen Beratung in Madrid ansteht, für Regierungschef Zapatero ein heißes Eisen. Die katalonischen Sozialisten (PSC), ihre Koalitionspartner von ERC und ICV sowie die oppositionelle CiU haben angekündigt, den jetzigen Entwurf gemeinsam zu verteidigen und nach Möglichkeit keine essenziellen Modifikationen durch das Zentralparlament zuzulassen. Insbesondere die katalonischen Sozialisten haben diese kompromisslose Position inzwischen zwar etwas abgeschwächt; aber dennoch ist die Konfrontation mit der oppositionellen Volkspartei und der Zentralregierung in Madrid vorprogrammiert.

Ministerpräsident José Luis Rodríguez Zapatero bezeichnete den Verfassungsentwurf in seiner jetzigen Form als inakzeptabel. Er drückte jedoch seine Hoffnung aus, dass das Statut die Hürden überwinden und das Parlament mit einigen Änderungen passieren werde. Andere Führungskräfte der PSOE haben jedoch weitaus stärkere Bedenken an der Verfassungsmäßigkeit des Statuts angemeldet. Der bereits erwähnte Regionalpräsident von Extremadura, Juan Rodríguez Ibarra, kritisiert insbesondere das vorgesehene Finanzierungssystem als groben Verstoß gegen das in der spanischen Verfassung garantierte Prinzip der Solidarität zwischen den Regionen. Er drohte daher, den Abschied Kataloniens aus dem Solidarverbund der spanischen Regionen notfalls per Klage vor dem Verfassungsgericht zu verhindern. Ähnliche Stimmen waren auch von den sozialistischen Regionalpräsidenten aus Andalusien, Manuel Chaves, und Asturien, Vicente Álvarez Areces, zu hören. Auch Verteidigungsminister José Bono gilt als starker parteiinterner Kritiker des Katalonischen Statuts. Gerüchten zufolge soll er mit seinem Rückzug aus dem Kabinett gedroht haben, sollte das Statut ohne wesentliche Änderungen verabschiedet werden. Ein Rücktritt des Verteidigungsministers, der seit Monaten alle Umfragen als populärster Politiker des Landes anführt, wäre für die Regierung aber ein schwerer Schlag, den sich Zapatero angesichts der aktuellen Situation kaum leisten könnte.

Der Proteststurm in den eigenen Reihen setzt den Regierungschef unter Druck, den jetzigen Entwurf des Statuts in wesentlichen Punkten zu beschneiden und der nationalen Verfassung anzupassen. Während eines Treffens unter vier Augen garantierte er dem Regionalpräsidenten Ibarra aus Extremadura, dass das Statut in jedem Falle verfassungsgemäß sein werde. Ob Zapatero die parteiinternen Kritiker jedoch so einfach beschwichtigen kann, ist ungewiss. Ibarra zumindest bezeichnete auch nach

dem Gespräch mit dem Regierungschef das Statut mit Blick auf die Finanzverfassung als „ethisch verwerflich“. Zudem sorgen öffentlich ausgetragene Auseinandersetzungen zwischen PSOE-Politikern und Vertretern der katalonischen Sozialisten weiterhin für Aufregung. Daran änderte auch ein „Maulkorb“ von Zapatero zunächst nichts. Für zunehmende Unruhe bei den Sozialisten sorgten darüber hinaus noch Äußerungen von Oppositionschef Mariano Rajoy, seine Partei stehe bereits in Gesprächen mit Sozialisten, die das Statut wie die PP ablehnen. Auch wenn diese Behauptung Rajoys von der PSOE-Führung als freie Erfindung zurückgewiesen wurde, zwingen die offenkundigen, parteiinternen Meinungsverschiedenheiten Zapatero dazu, alles zu tun, um die Reihen möglichst bald wieder zu schließen. Dazu muss es dem Regierungschef gelingen, das Statut soweit zu beschneiden, das es in den Rahmen der spanischen Verfassung passt, ohne allerdings die nationalistischen Kräfte in Katalonien zu sehr vor den Kopf zu stoßen. Laut Zeitungsberichten scheint die Zauberformel dafür schon gefunden. Um die linksnationalistische ERC für weitgehende Korrekturen am Statut zu „entschädigen“, soll Katalonien künftig deutlich mehr Kompetenzen und finanzielle Mittel aus dem Staatshaushalt – beispielsweise über Infrastrukturprojekte – erhalten als bisher. Auf diese Weise könnte die ERC ihr Gesicht wahren und ihren Wählern das Verhandlungsergebnis als Erfolg verkaufen.

### **Knallharte Opposition der Volkspartei – Nein zum Autonomiestatut**

Während die PSOE in der Frage, ob das Statut insgesamt abzulehnen sei oder mit einigen Veränderungen doch akzeptiert werden könne, gespalten scheint, ist die Haltung der Volkspartei eindeutig. Sie hält das Statut für unvereinbar mit der Verfassung und lehnt es daher – wie zuvor beim baskischen Plan Ibarretxe – ab, es auch nur zur Beratung im nationalen Parlament zuzulassen. Verfassungswidrig sei nicht nur die Bezeichnung als Nation, sondern auch das Finanzierungssystem, das Katalonien die volle Steuerhoheit gebe. Weiterhin sieht die Volkspartei das vorgesehene „laizistische Bildungsmodell“ und die Einrichtung eines von der zentralstaatlichen Ebene weitgehend abgekoppelten Justizsystems als höchst bedenklich an. Das jetzt verabschiedete Autonomiestatut würde zudem die Verfassung von 1978 und den Geist der „transición“ – des friedlichen zwischen allen politischen Kräften paktierten Übergangs Spaniens vom Franco-Regime zur Demokratie – brechen, warnte Rajoy. Dies sei tödlich für die Bürger Kataloniens, für die Nachbarn Kataloniens, für die Unternehmen in Katalonien und auch für Spanien, so der PP-Chef eindringlich. Die Volkspartei beharrt aufgrund der von ihr kritisierten weitgehenden Eingriffe in die spanische Verfassung darauf, das Autonomiestatut nur als Verfassungsänderung zu behandeln, was einen Beschluss mit Zweidrittelmehrheit, die Auflösung beider Kammern und Neuwahlen voraussetze. Es handele sich nämlich nicht nur um eine Reform des Statuts, sondern um eine Reform der Verfassung, bei der das nationale Parlament in seiner Souveränität und Entscheidungskompetenz beschnitten werde, so das Urteil Rajoys. Daher könne das Projekt keinesfalls im Rahmen einer einfachen Statutenreform behandelt werden, die lediglich eine absolute Mehrheit erfordere.

Grund für die jetzige verfahrenere Situation sei die Verantwortungslosigkeit von Regierungschef Zapatero, der die Statutenreform in Katalonien persönlich unterstützt und animiert habe, um seine Allianz mit den regional-nationalistischen Kräften zu festigen und die Volkspartei zu marginalisieren. Letztendlich sei ihm der Prozess aus den Händen gegliiten und immer weitergehende nationalistische Forderungen in Katalonien formuliert worden, betonte Rajoy. Der PP-Chef schlug angesichts dieser Krisensituation vor, eine Verfassungsänderung vorzunehmen, um weiteren Auflösungs-

scheinungen des spanischen Nationalstaats vorzubeugen. Zum einen will die PP ein Konzept vorlegen, das die ausschließlichen Kompetenzen der zentralstaatlichen Ebene verfassungsrechtlich garantiert und ihre Endgültigkeit unterstreicht. Zum anderen fordert sie eine Novellierung des Wahlgesetzes, um den Einfluss der regionalistischen Parteien auf die nationale Politik einzudämmen. Die entsprechenden Vorschläge sollen auf dem Reformparteitag der Volkspartei Anfang März 2006 vorgestellt werden. Auf diese Weise löste Rajoy in Spanien eine Verfassungsdebatte aus.

Das Angebot der Regierung Zapatero, die Modifikationen des Statuts im nationalen Parlament zu paktieren, lehnte die Volkspartei bislang ab. Seine Partei sei nicht bereit, dazu beizutragen, einen durch und durch verfassungswidrigen Text notdürftig zu schminken, um den bloßen Eindruck der Verfassungsmäßigkeit zu erwecken, und diesen dann „abzunicken“. Wenn überhaupt, dann müsse der Text von A bis Z geändert werden, so Rajoy. Angesichts des Widerstands der Volkspartei und des Proteststurms in ganz Spanien musste selbst der katalonische Regionalpräsident Pasqual Maragall seinen Optimismus dämpfen. Es komme nun darauf an, Willen zum Zuhören zu demonstrieren, sagte er. Man könnte sich auch geirrt haben. Man müsse auch die Positionen der anderen Parteien akzeptieren, gab Maragall erstaunlich einsichtig zu. Auch Zapatero hatte inzwischen längst zu erkennen gegeben, dass man wesentliche Veränderungen am Statut vornehmen müsse. Trotz dieses vorsichtigen „Zurückruderns“ der Sozialisten zweifelt Oppositionsführer Rajoy an der Durchsetzungskraft Zapateros gegenüber den Regionalparteien. „Zuerst kündigt er an, den Text zu verändern und macht es dann doch nicht. Man kann diesen Ministerpräsidenten einfach nicht ernst nehmen. Zapatero schafft es, sich mit seinem eigenen Seil zu erhängen“, so das vernichtende Urteil des Oppositionsführers.

Mariano Rajoy ist sich bewusst, dass er nur dann gewinnen kann, wenn es ihm gelingt, die Mehrheit des Volkes zu mobilisieren. Deswegen soll nun die von der PP losgetretene Verfassungsdebatte zu einer Polarisierung der Bevölkerung führen. Zwar ist die öffentliche Meinung in dieser Sache gespalten, aber viele betrachteten derzeit die Autonomiereform als „David-gegen-Goliath-Problem“. Das kleine Katalonien gegen das übermächtige Madrid. Die Volkspartei will nun diese allgemeine Wahrnehmung verändern, indem sie zu verdeutlichen versucht, dass die nationale und territoriale Einheit Spaniens auf dem Spiel steht. So rief der PP-Vorsitzende die Bürger und Vertreter aller gesellschaftlichen Gruppen dazu auf, nicht zu schweigen, sondern ihre Meinung zum katalonischen Statut offen auszusprechen. Zapatero warf er vor, politische „Pirouetten zu drehen“. „Ihr leichtfertiges und unverantwortliches Verhalten ist bei einer solch wichtigen Entscheidung fehl am Platze“, rief er Zapatero im Parlament zu. Dieser gab sich hämisch und bezeichnete Rajoy als „Panikmacher“. „Das Statut wird verbessert und verabschiedet werden und Sie haben dann nichts dazu beigetragen“, entgegnete er Rajoy. Dieser ließ sich jedoch nicht aus der Fassung bringen. Er sei zuversichtlich, dass die Zeiten von Maragall und Zapatero zu Ende gingen. Dann könne auch der Gemeinschaftssinn in Spanien endlich wieder zurückkehren, so Rajoy.

### **Perspektiven für die Debatte im Zentralparlament**

Angesichts des Kritiksturms bezüglich seiner Handhabung der katalonischen Autonomiereform, des Drucks von Opposition und aus den eigenen Reihen sowie sinkender Umfragewerte hat Regierungschef Zapatero inzwischen seine allzu nachgiebige Haltung gegenüber den katalonischen Forderungen ein wenig geändert. Zeitungen

meldeten, der Regierungschef arbeite bereits persönlich mit großem Einsatz an seiner Rede am 2. November im Parlament, wenn darüber debattiert und abgestimmt wird, ob das Autonomiestatut zur weiteren Behandlung im Kongress zugelassen und an die entsprechenden Ausschüsse verwiesen werden soll. Quellen aus dem Regierungssitz Moncloa zufolge will Zapatero „klar und deutlich“ die roten Linien markieren, die das Statut auf keinen Fall überschreiten dürfe. Diese Grenzlinien würden insbesondere das vorgeschlagene Finanzierungsmodell, die Bezeichnung „Nation“, die Bewahrung der Einheit des Markts und des Sozialversicherungssystems sowie die festgeschriebene Schutzklausel vor Eingriffen der zentralstaatlichen Ebene betreffen, wird kolportiert. Das Statut werde im Laufe seiner Behandlung im nationalen Parlament von allen Aspekten gereinigt werden, welche den territorialen Zusammenhalt und das Gemeinwohl aller Spanier gefährden könnten, lautet die Nachricht aus dem Regierungspalast. Dieses Versprechen soll insbesondere parteiinterne Kritiker und die öffentliche Meinung beruhigen. Letztere hatte sich zuletzt immer besorgter gezeigt und sich deutlich gegen den jetzt vorliegenden Statutenvorschlag ausgesprochen.

Deutlich wurde dies auf besonders drastische Weise bei den Feiern zum spanischen Nationalfeiertag am 12. Oktober, wo Zapatero für seine Kompromisspolitik in Bezug auf die Autonomiereform einen gehörigen Dämpfer einstecken musste. Als erster Ministerpräsident in der Geschichte der spanischen Demokratie wurde er während der traditionellen Militärparade in Madrid ausgepiffen. Als Zapatero den Kolumbus-Platz in der Madrider Innenstadt betrat, wurden laute Rufe wie "Raus hier" und "Schande" hörbar. Zwar gibt es noch keine richtige Protestwelle, doch nimmt die Unzufriedenheit mit der Statutenreform und der Rolle Zapateros in dem Prozess spürbar zu, was sich auch in den entsprechenden Umfragen niederschlägt. So haben in einer in der spanischen Tageszeitung El País veröffentlichten Umfrage 69 Prozent der gesamtspanischen Bevölkerung die Bezeichnung Kataloniens als „Nation“ abgelehnt. Die Mehrheit der Befragten glaubt zudem, dass das Statut die nationale Verfassung verletzt. 79 Prozent der Spanier und selbst 70 Prozent der Katalanen hielten Anpassungen an die spanische Verfassung für notwendig, um das Statut zu verabschieden. 53 Prozent der Spanier sind der Meinung, dass das Katalonische Statut die Einheit Spaniens gefährde; 53 Prozent halten den jetzigen Entwurf zudem für unsolidarisch mit dem Rest Spaniens. Auf die Frage, ob die Regierung Zapatero die Statutenreform gut durchführe, antworteten 50 Prozent der Befragten mit nein und nur 23 Prozent mit ja. Weiterhin zeigten sich 52 Prozent der Befragten überzeugt, dass die Regierung Zapatero geschwächt aus den Reformprozessen der Autonomiestatute hervorgehen werde. Regierungschef Zapatero habe sich mit seiner Unterstützung für den Text geirrt, so die einhellige Meinung der Spanier. Sein starkes persönliches Engagement in dem Reformprozess wird dem Regierungschef jetzt zum Verhängnis; mit der Ablehnung des Statuts durch die Mehrheit der Befragten fallen auch seine persönlichen Umfragewerte. Gleichzeitig holt die Volkspartei in der Sonntagsfrage stark auf und liegt laut El País mit 40 Prozent nur noch zwei Prozentpunkte hinter den Sozialisten. Eine Umfrage in der konservativen Tageszeitung El Mundo sieht die PP mit 40,6 Prozentpunkten bereits 0,5 Prozent vor der PSOE. Angesichts dieser Entwicklung hatte sich der Ministerpräsident zuletzt Stück für Stück von seiner weichen Linie in Bezug auf die Forderungen aus Katalonien entfernen müssen. Vizeministerpräsidentin María Fernández de la Vega äußerte, die Regierung habe erkannt, dass eine Mehrheit das Statut in seiner jetzigen Form nicht akzeptiere. Sie gestand damit indirekt Fehler der Regierung ein, welche sich in den Umfragen über das Projekt widerspiegeln.

Gleichzeitig rief Fernández de la Vega die oppositionelle Volkspartei und deren Vorsitzenden Mariano Rajoy auf, zu einem Vorschlag beizutragen, der für alle akzeptabel sei. Die PP weigert sich aber bislang, Zapatero aus seiner selbst verschuldeten Zwangslage zu befreien. Angesichts steigender Umfragewerte für seine Partei und sich selbst sieht PP-Chef Mariano Rajoy auch keine Veranlassung, den eingeschlagenen Kurs zu ändern und die strikt ablehnende Haltung gegenüber dem Statut aufzuweichen. Sollte das Reformprojekt nicht wie eine Verfassungsreform behandelt werden, wird die Volkspartei am 2. November gegen die Annahme zur weiteren Behandlung im Parlament stimmen, hat Rajoy klar gemacht. Selbst der katalonische PP-Vorsitzende Josep Piqué, der sich seinerzeit trotz herber Kritik seiner Parteifreunde aus Madrid dafür entschieden hatte, an der Ausarbeitung des Statuts im katalonischen Parlament mitzuwirken, um der PP zumindest eine minimale Möglichkeit der Einflussnahme offen zu halten, unterstützt jetzt diese harte Linie. Das Projekt sei kein Statut und keine Reform, sondern eine „Megaverfassung“, die das Leben der katalonischen Bürger mit einer erstickenden politischen Kontrolle bis zum Delirium regulieren wolle, so Piqué.

Bis zum Tag der ersten Debatte des Katalonischen Autonomiestatuts am 2. November im nationalen Parlament wird die Volkspartei nicht bekannt geben, ob sie sich – sollte das Statut zur weiteren parlamentarischen Behandlung zugelassen werden – an der Ausschussarbeit und den dort vorzunehmenden Korrekturen beteiligen wird. Stattdessen verwendet sie ihre ganze Kraft darauf, den spanischen Bürgern zu erklären, warum sie das Statut für eine „verdeckte Verfassungsreform“ hält und dementsprechend ablehnt. Dazu hat sie eine groß angelegte Informationskampagne in Presse, Medien und Internet geschaltet, in die nach Angaben ihres Generalsekretärs Angel Acebes 500.000 Euro investiert werden. In Anzeigen und Werbespots wird für die aktuelle Verfassung geworben und dagegen protestiert, sie zu reformieren, ohne die Bürger in Form eines Referendums oder Neuwahlen zu beteiligen. Die Kampagne nimmt klaren Bezug auf die aktuelle Debatte, ohne das Katalonische Autonomiestatut selbst beim Namen zu nennen. Damit will die Volkspartei verdeutlichen, dass sie das Recht der Katalanen auf eine Statutenreform nicht in Frage stellt, so lange dies im Rahmen der Verfassung geschieht.

Nichtsdestotrotz ist zu erwarten, dass das Projekt mit den Stimmen der PSOE und der regional-nationalistischen Parteien zur Beratung angenommen und an die zuständigen Ausschüsse verwiesen wird. Dort können Modifikationen eingebracht und verhandelt werden, bevor dann der Gesamttext – voraussichtlich im Frühjahr 2006 – wieder im Plenum zur Abstimmung gebracht wird. In den Ausschüssen wird mit harten und langwierigen Verhandlungen gerechnet. Während die PSOE den Text in den genannten Punkten ändern und an die Verfassung anpassen will, haben die Parteien der katalonischen Regierungskoalition – inklusive die katalonischen Sozialisten – angekündigt, keine wesentlichen Beschneidungen des aktuellen Entwurfs akzeptieren zu wollen und das Projekt im Notfall zurückzuziehen. Es ist fraglich, wie Zapatero die versprochenen Änderungen durchsetzen will, da ihm ohne die Unterstützung der nationalistischen Regionalparteien einerseits und der Volkspartei andererseits die dazu notwendige Mehrheit fehlt. Selbst die katalonischen PSOE-Abgeordneten könnten ihm die Gefolgschaft verweigern. Denkbar ist, dass die Volkspartei ihre derzeit strikte Ablehnung zu dem Projekt aufgibt und zu einer Zusammenarbeit mit Zapatero bereit ist, um sich nicht das Etikett der Fundamentalopposition anheften zu lassen. Dies würde aber voraussetzen, dass die Regierung umfassende und substantielle

Änderungen des jetzigen Entwurfs verspricht, was wiederum zu schweren Konflikten mit der katalonischen ERC, ihrem derzeit wichtigsten Partner, führen würde.

### **Zapatero in der Sackgasse – Scheitern des Statuts und Neuwahlen?**

Wegen der schweren Bedenken der Volkspartei und der PSOE-Regierung selbst werden dem Autonomiestatut in der jetzigen Form kaum Chancen eingeräumt, eine Mehrheit im nationalen Parlament zu finden. Ohne diese kann die neue Landesverfassung Kataloniens jedoch nicht in Kraft treten. Sollte das Statut in Madrid auch am Widerstand der PSOE scheitern, sind sowohl in Katalonien als auch auf nationaler Ebene Verwerfungen zwischen der linksnationalistischen ERC und der PSC wahrscheinlich, die bis zu Neuwahlen in Katalonien führen könnten. Ursprünglich hatte Regierungschef Zapatero angekündigt, jede vom katalonischen Parlament mit breiter Mehrheit verabschiedete Autonomiereform zu unterstützen; angesichts des verfassungsrechtlich höchst bedenklichen Textes, der insbesondere auf Betreiben von CiU und ERC verabschiedet wurde, musste der Regierungschef aber „zurückrudern“ und fordert inzwischen die genannten Änderungen ein. Die regional-nationalistischen Parteien haben bereits damit gedroht, das Statut zurückzuziehen, sollte es zu stark beschnitten werden. Die ERC, Koalitionspartner der Sozialisten in Katalonien und Zapateros Hauptstütze im nationalen Parlament, droht für den Fall des Scheiterns der Statutenreform mit schweren Konsequenzen. So äußerte Kataloniens Handelsminister Josep Huguet (ERC), dass ein Scheitern der Reform zu einem „Bürgerkrieg in Anführungszeichen“ führen könnte. Die Spannungen zwischen Katalonien und Madrid könnten zunehmen und separatistische Bestrebungen neue Nahrung erhalten, so die unverhohlenen Drohungen der katalonischen Linksnationalisten von der ERC.

Regierungschef José Luis Rodríguez Zapatero hat sich mit seiner Autonomiepolitik selbst in die Sackgasse manövriert. Seine riskante Taktik, durch die Zusammenarbeit mit den nationalistischen Parteien aus den Regionen die Volkspartei so weit als möglich zu marginalisieren, fällt nun auf ihn selbst zurück. Er hat sich selbst von den katalonischen Nationalisten von ERC abhängig gemacht und ist nun Gefangener ihrer Forderungen. Scheitert das Statut an den Sozialisten, steht die Regierung in Katalonien vor dem Aus. Die gemeinsame Regierungsverantwortung von ERC und Sozialisten in Katalonien ist aber zugleich eine Art Lebensversicherung für die Regierung Zapatero in Madrid. Fällt diese weg, kann sich Zapatero der Unterstützung der ERC, auf welcher die Stabilität seiner Minderheitsregierung gründet, nicht mehr sicher sein. Diese könnte das frühzeitige Ende der Regierung Zapatero und Neuwahlen bedeuten.

Der Regierungschef verbreitet trotz der prekären Lage Optimismus und ist sich sicher, dass die katalonischen Parteien die von ihm geforderten Beschneidungen des Statuts akzeptieren werden. Er hofft, dass im Laufe der Verhandlungen im Kongress die Maximalforderungen aus Katalonien soweit zurückschraubt werden, dass sie in Einklang mit der spanischen Verfassung gebracht werden können. Letztendlich werden die Nationalisten wohl eher ein zurechtgestutztes Statut akzeptieren, als mit vollkommen leeren Händen dazustehen, so das Kalkül des Regierungschefs. Denn wenn das Statut und damit die Regierung in Katalonien und in letzter Konsequenz Zapatero selbst scheitert, bleibt nur eine PP-geführte Minderheitsregierung als Alternative. Ein neues Statut käme dann erst recht nicht zustande. Daher sei man geradezu dazu verdammt, sich zu verstehen, heißt es aus dem Regierungssitz in Madrid.

Die Volkspartei unter ihrem Vorsitzenden Mariano Rajoy hat derzeit keine Veranlassung, Zapatero die Hand zu reichen und ihn aus seiner selbst verschuldeten Lage zu befreien. Steigende Umfragewerte bestätigen ihre Haltung, das Katalonische Statut in seiner jetzigen Form strikt abzulehnen. Am 2. November, wenn das Statut erstmals im Parlament zur Debatte und Abstimmung über die Zulassung zur parlamentarischen Beratung steht, wird sie gegen die Annahme des Projekts stimmen und sich so als einzigen Garanten der Einheit Spaniens präsentieren. Ob die Volkspartei dann in der Ausschussphase bereit ist, zusammen mit der PSOE Änderungen durchzusetzen, hängt davon ab, ob die Regierung Zapatero tatsächlich weitgehende und substantielle Änderungen des Textes vornehmen will. An minimalen Änderungen, die den Sozialisten und ihren nationalistischen Partnern lediglich als Alibi dienen könnten, um das Statut für verfassungsmäßig zu erklären, wird sich die Volkspartei nicht beteiligen. Ihr geht es vielmehr um eine grundlegende Revision des Textes. Zugleich hat sie mit der katalonischen Statutenreform nach einem Jahr Opposition erstmals ein Thema gefunden, mit dem sie die Regierung Zapatero vor sich hertreiben kann. Nimmt die PSOE zusammen mit ihren jetzigen Partnern nur minimale Korrekturen – sofern das überhaupt möglich ist – am Statut vor, kann die Volkspartei Zapatero der Schwäche und Nachgiebigkeit gegenüber den nationalistischen Kräfte bezichtigen. Wie die derzeitigen Umfragen zeigen, ist dieser Vorwurf angesichts der Ängste und Befürchtungen der Bevölkerung vor einer territorialen Spaltung Spaniens sehr wirkungsvoll. Denn viel gelobte Charakterzüge wie Offenheit und Dialogbereitschaft, mit denen es Zapatero bislang gelungen ist, sich von dem bisweilen autoritären Führungsstil seines Amtvorgängers José María Aznar positiv zu unterscheiden, werden dem Regierungschef jetzt als Nachteil ausgelegt. Darüber hinaus besteht für die Volkspartei die Möglichkeit, der Regierung ihre Unterstützung für weitgehende Änderungen des jetzigen Vorschlags anzubieten und so einen Keil zwischen die Regierung und ihre nationalistischen Partner, wenn nicht sogar zwischen die PSOE und ihre katalanische Schwesterpartei PSC, zu treiben. In beiden Fällen würden die Regierung und Ministerpräsident Zapatero empfindlich geschwächt. Gelingt es Mariano Rajoy, der Bevölkerung weiterhin begreiflich zu machen, warum man in der Frage des Katalonischen Autonomiestatuts so hart bleibt, und vermeidet die PP den Eindruck einer bloßen Totalverweigerung, könnte sie von der Mehrheit der Spanier bald wieder als echte Alternative zur Regierung Zapatero wahrgenommen werden.

Michael Däumer / Stefan Reith

## Anhang

### Argumente der Volkspartei angesichts der Annahme des Autonomiestatuts in Katalonien

- Das aktuelle, 1979 verabschiedete, Statut von Katalonien bildet den Rahmen für das Zusammenleben der Bürger Kataloniens. Dieses Statut ermöglicht Katalonien das höchste Maß an Selbstverwaltung und autonomer Finanzierung seiner bisherigen Geschichte.
- Die Volkspartei hat jederzeit die Beibehaltung dieses Statuts von 1979 verteidigt. Dieselbe Position haben bis vor circa einem Jahr auch die katalonischen Sozialisten sowie die gemäßigten Nationalisten unter der Führung von Jordi Pujol eingenommen.
- Die Volkspartei hat an dutzenden Prozessen zur Reform von Autonomiestatuten teilgenommen. Seit 1978 haben sich die beiden größten spanischen Parteien in den verschiedenen Reformprozessen von Autonomiestatuten immer geeinigt. Deshalb, obwohl wir das Statut von 1979 weiter verteidigen, hielten wir es für angebracht, uns an dem Prozess zur Überarbeitung des katalonischen Statuts ebenfalls zu beteiligen; denn wären wir außen vor geblieben, hätten wir auch die Möglichkeit ausgeschlagen, es zu verbessern.
- In diesem Fall jedoch stehen wir vor einem Statut, welches für jede Partei mit nationaler Berufung inakzeptabel ist.
- Die Volkspartei von Katalonien hat einen umfassenden Verbesserungsvorschlag für den gesamten Text des Entwurfs vorgelegt. Im Regionalparlament hat die PP aus folgenden verschiedenen Gründen gegen eine Annahme des Projekts gestimmt:
  - Weil der Begriff Nation, wenngleich versucht wird, dem Ausdruck seine Bedeutung zu entziehen, ein juristisch-verfassungsrechtliches Konzept ist und untrennbar mit dem Begriff der Souveränität zusammenhängt. Aus diesem Grund und weil die spanische Verfassung in diesem Punkt sehr klar ist, kann nur Spanien insgesamt als Nation angesehen werden.
  - Weil es, außer der Unvereinbarkeit mit der Verfassung, in dem Statut auch noch eine beständige Bestrebung gibt, diese zu überwinden, und – was noch schlimmer ist – sie ohne die Zustimmung der Gesamtheit des spanischen Volkes zu verändern.
  - Weil das Statut zu 90% den Unabhängigkeitsbestrebungen der ERC und der aktuellen Parteispitze der CiU entspricht, die mit dem Pragmatismus, mit dem Jordi Pujol die nationalistische Koalition führte, gebrochen hat.

- Weil Sozialisten und Nationalisten sich nicht mit dem Entwurf eines neuen Autonomiestatuts begnügt haben und die Verabschiedung einer echten Verfassung der katalonischen Nation anstreben, mit allem, was dazugehört.
  - Weil es ein Projekt ist, das ein neues Gesellschaftsmodell definiert. Ein Gesellschaftsmodell, das stark interventionistisch ist, das der freien Entwicklung der individuellen und unternehmerischen Initiative neue Fesseln anlegt, und das unter dem Anschein, die Rechte der Katalonier zu vergrößern, ihre Freiheiten in Wirklichkeit aber tief greifend beschränkt.
  - Weil es ein zutiefst unsolidarischer Text ist, welcher das Prinzip der Solidarität zwischen allen Spanier sprengt.
  - Weil das Statut die Einheit der richterlichen Gewalt bricht und dem Prinzip der Gleichheit aller Spanier vor dem Gesetz ein Ende setzt.
  - Weil mit dem verabschiedeten Text die politischen Kräfte dieser neuen katalonischen Nation die volle Fähigkeit hätten, mit ausschließlichem und ausschließendem Charakter über viele Angelegenheiten zu entscheiden, die, auch wenn sie für die Bürger Kataloniens wichtig sind, nicht ohne die Zustimmung der Gesamtheit der Spanier behandelt werden können.
- Einige Leute werden denken, dass dies das letzte Beispiel dafür wäre, wie weit die Unterwürfigkeit der Sozialisten angesichts der Auflagen der Unabhängigkeitsbefürworter reicht, um sowohl in Katalonien als auch auf nationaler Ebene an der Macht zu bleiben. Dies aber ist nur eine Lüge mehr in diesem ganzen Prozess.
  - Der Text der Reform des Autonomiestatuts entspricht den Überzeugungen der großen Mehrheit der sozialistischen Führungskräfte in Katalonien. Dies sind Überzeugungen, die angesichts eines aufmerksamen Lächelns Zapateros und unter dessen Schirmherrschaft verteidigt wurden, während die kritischen Stimmen einiger Sozialisten sich darin erschöpften, vom Wind der Scheinheiligkeit hinweg gefegt zu werden.
  - Wir fordern Zapatero auf, die eigentlichen Verantwortlichkeiten seines Amtes auszuüben und sich ein für alle Mal wie der Präsident der Regierung der Nation zu verhalten und nicht wie der Führer einer immer stärker zersplitterten Partei.
  - Wir fordern alle sozialistischen Führer, die gegen das vom katalonischen Parlament verabschiedete Statutenprojekt sind, auf, sich nicht mehr darauf zu beschränken, mehr oder weniger gekünstelte Erklärungen zu abzugeben oder vom Recht auf Protest innerhalb ihrer Partei Gebrauch zu machen. Dieses Mal ist das nicht ausreichend.