

Dezentralisierung in Spanien: Sozialistische Regierung unter Erwartungsdruck

Konsolidierung der Regionalreformen in der zweiten Amtszeit



Der Premierminister Spaniens, José Luis Rodríguez Zapatero, im Mai 2008. Seine Gefolgschaft im Parlament ist gewachsen, liegt aber immer noch unter der absoluten Mehrheit.

VON MIREIA GRAU CREUS

DIE FINANZIERUNG DER Autonomen Regionen Spaniens ist die größte Hürde, die der Spanische Premier José Luis Rodríguez Zapatero in diesem Jahr zu nehmen hat.

Zapatero steht vor allem unter Druck seiner Alliierten in Katalonien, eine von Spaniens 17 Regionen. Die Verbündeten des Premiers in der katalanischen Regierung verlangen vom nationalen Parlament in Madrid, noch vor dem 9. August eine neue Regelung zur Finanzierung ihrer Region zu erlassen – eine, die Katalonien mehr Vorteile bringen soll.

Diese Finanzversprechen an die Autonomen Regionen, auf die man sich noch vor dem aktuellen wirtschaftlichen Abschwung geeinigt hatte, können unter Umständen nicht eingehalten werden, da der Staat infolge der gegenwärtigen Rezession nicht genügend Einnahmen verzeichnet. Andere wiederum verlangen einen Aufschub der neuen Finanzierungsregelung. Zapatero

befindet sich in der Zwickmühle zwischen Katalonien und einigen der ärmeren Regionen. Und im Landesparlament ist jede Stimme, auch die seiner katalanischen Parteigenossen, von eminenter Wichtigkeit.

Zapateros Spanische Sozialistische Arbeiterpartei besitzt alleine keine Mehrheit und ist deshalb auf jede einzelne Stimme aus der eigenen sowie auf jene von mindestens einer anderen, kleineren Partei angewiesen.

Andere Regionen haben widerstreitende Anliegen, aber eins ist klar: Zapateros Sozialisten waren und bleiben Befürworter der Dezentralisierung.

In der ersten Amtszeit der Sozialisten (2004-08) hat sich einzig die konservative Volkspartei den Dezentralisierungsreformen entgegengestemmt mit dem Vorwurf, die Regierung gehe zu weit und würde „die nationale Einheit und Gleichheit der Spanier“ verwässern.

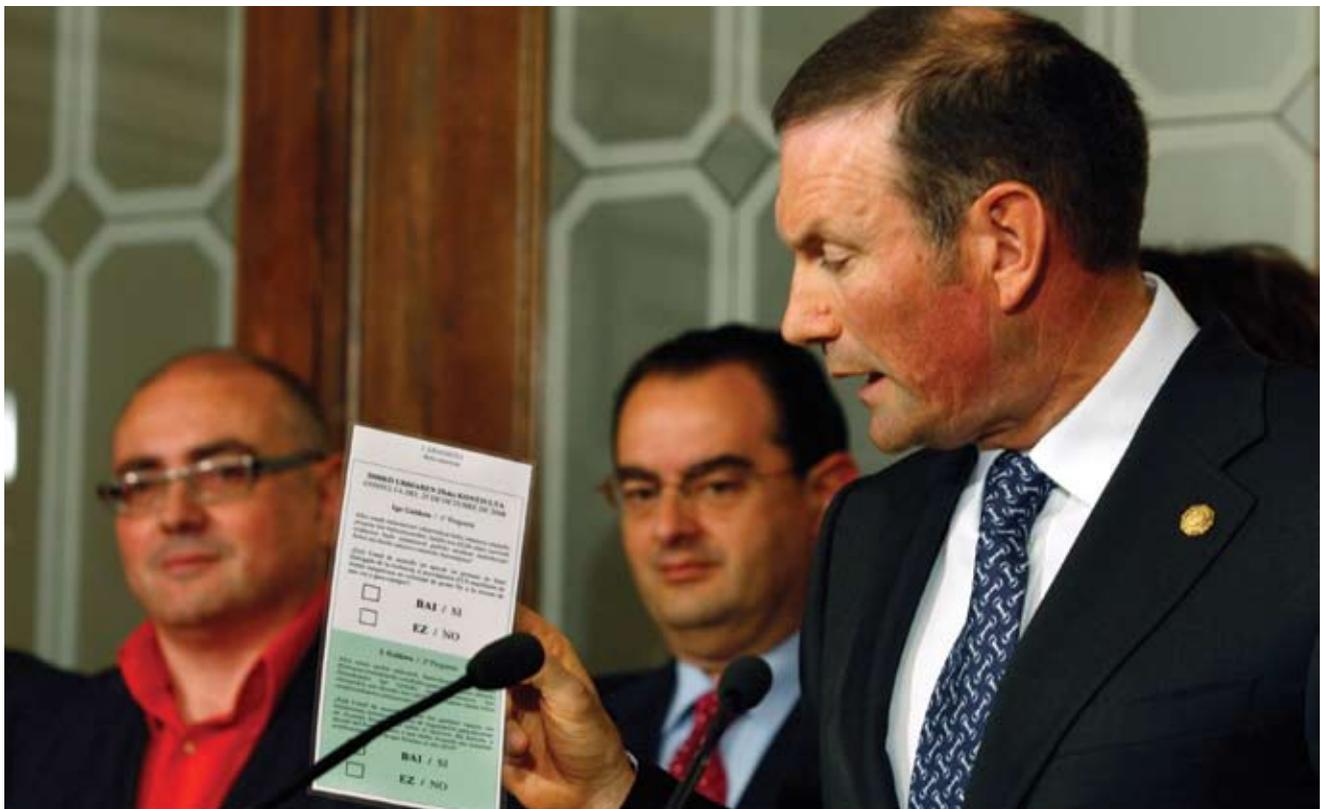
Die Sozialisten sind mit folgendem Motto in die Wahlen vom März 2008 gezogen: „Wenn du nicht gehst, kommen sie zurück.“ Anders gesagt, wenn jemand nicht zu den Wahlen geht und für die Sozialisten stimmt,

werden die Konservativen wieder an die Macht kommen, und das wäre schlecht für das Land. Mit dieser Kampagne wollte man zaudernde Linke und Nationalisten dazu bringen, eine strategische Wahl vorzunehmen, nämlich das schlechtere zweier Übel zu wählen.

Zapatero gewinnt mehr Sitze

Und es hat funktioniert. Die Sozialisten haben die Wahlen gewonnen und nunmehr fünf Sitze mehr im Parlament – ein Zuwachs von 164 auf 169 im 350-köpfigen Gremium. Die Konservativen sind zwar die Wahlverlierer, können jedoch ebenfalls auf eine Sitzzahlsteigerung verweisen, nämlich von 148 auf 154. Daraus resultiert eine noch polarisiertere Polit-Landschaft: Sozialisten und Konservative mit zusammen 84 Prozent der Stimmen kontrollieren ganze 92 Prozent der Sitze im Parlament.

Die verbleibenden 27 Sitze (8 Prozent der insgesamt 350 Sitze) sind auf neun verschiedene, vor allem regionale Gruppierungen aufgeteilt. Trotz ihrer Verluste bleiben die kleinen Parteien von großer Wichtigkeit für Zapateros Programm – mindestens sieben ihrer Sitze liefern ihm die (absolute)



REUTERS/MICHAEL WEST

Der baskische regionale Premierminister Juan José Ibarretxe mit einem Wahlzettel zu einem Autonomie-Referendum, das zur Unabhängigkeit von Spanien führen könnte.

Mehrheit, die notwendig ist, um seine Gesetze erlassen zu können.

Die kleineren Parteien sind unverzichtbar bei vielen Sachbereichen, in denen die Gesetzgebung nur mittels spezieller Mehrheit möglich ist, vor allem bei der Weiterentwicklung und Umsetzung der Regionalreformen. Die revidierten Autonomiestatuten von sieben der 17 Regionen oder „Autonomen Gemeinschaften“ (comunidades autónomas) – also deren Regionalverfassungen – wurden während Zapateros erster Amtszeit angenommen.

Nächster Schritt sowohl für das nationale Parlament als auch für die gesetzgebenden Gewalten der Autonomen Gemeinschaften ist nun die rechtliche Umsetzung dieser Revisionen. In einigen Fällen sehen die Abläufe zur Reform des Autonomiestatus explizit das Abhalten eines regionalen Referendums abschließend vor, also nachdem das neue Statut vom nationalen Parlament angenommen wurde.

Reformen werfen Probleme auf

Regionalreformen stellen die neue sozialistische Regierung vor ein großes Problem. Die Verfassung sieht vor, dass diese sich auf vom nationalen Parlament erlassene Gesetze stützen. In der politischen Praxis jedoch finden die meisten Verhandlungen und Entscheidungen in bilateralen Gesprächen zwischen Regionen und Zentralregierung statt.

Die neue Regierung sieht sich mit fünf

Hauptpunkten konfrontiert:

- der Reform des Finanzierungssystems der Regionen;
- den Kompetenztransfer zugunsten der Regionen gemäß den neuen Statuten umzusetzen;
- die landsweite Gesetzgebung an die in den neuen Regionalstatuten vorgesehenen Institutionen anzupassen;
- der Reform des Senats im Hinblick auf eine vermehrt territoriale Repräsentationsfunktion und
- den anderen zehn Regionen eine Plattform für ähnliche Statutsreformen anzubieten.

Die ersten drei Punkte hängen eng mit der Annahme der revidierten Autonomiestatuten zusammen und sind von eminenter Wichtigkeit für die Regierungen der Regionen – in einigen Fällen auch für die lokale öffentliche Meinung. Im November 2007 warnte der Präsident der katalanischen Regierung, José Montilla, vor der zunehmenden Enttäuschung des katalanischen Volkes mit Spanien.

Montilla brachte dies unter anderem mit der Unsicherheit bezüglich der Umsetzung des neuen Katalanischen Statuts in Verbindung, da es den nationalen Institutionen an politischem Willen fehle.

Einige Tage später sagte Montilla in einem Interview mit der einflussreichen Zeitung *El País*: „Wenn man von Enttäuschung spricht, beschreibt man die

Realität zwischen Katalonien und Spanien.“

Machttransfer an die Regionen

Der Machttransfer von der Zentralregierung hin zu den Regionen kann bilateral, also zwischen der Autonomen Gemeinschaft und den Institutionen des Zentrums, angegangen werden. Die eine effektive Umsetzung der Statuten erst ermöglichende Reform des Justizwesens jedoch ist eine landesweite Angelegenheit, genauso wie das System der regionalen Finanzierung.

Diese Dinge zu lösen erfordert komplexe Verhandlungen in verschiedenen Besetzungen.

Zapateros Regierung wird von verschiedenen Seiten her angegangen:

- von den Regionalregierungen auf intergouvernementaler Ebene;
- von Regional-Parteien und der Opposition auf nationaler Ebene; und
- von den Regionen selber.

Druck ausgeübt wird auch innerhalb Zapateros eigener Partei in jenen Regionen, in denen die Sozialisten an der Macht sind, so in Andalusien, Aragon und auf den Balearen. Die Erwartungen sind besonders hoch in Katalonien, wo die Sozialisten mit den Linksgreenen und der Pro-Unabhängigkeits-Partei eine Regierungskoalition bilden.

Das Wahlergebnis ermöglicht es der katalanischen Regierung, Zapatero innerhalb seiner eigenen Partei zu bedrängen, da er

seinen Sieg in großem Maße den katalanischen Sozialisten zu verdanken hat: In Katalonien allein sind 25 sozialistische Abgeordnete gewählt worden – eines der besten je erzielten Ergebnisse, trotz zunehmender Enttäuschung mit Madrid.

Zudem stammen vier der fünf neuen sozialistischen Abgeordneten aus Katalonien. Als Antoni Castells, einer der Anführer der katalanischen Sozialisten und Schatzmeister der katalanischen Regierung, gefragt wurde, ob sich denn die katalanischen Sozialisten im Spanischen Parlament eher für die Wahrung der Parteidisziplin oder die Interessen Kataloniens entscheiden würden, war seine Antwort unmissverständlich: „Zwischen Partei und Katalonien würden sich die katalanischen Sozialisten klar für Katalonien entscheiden.“

Sicher wird auch zum x-ten Mal probiert werden, eine Reform des Senats auf die politische Agenda zu setzen. Andererseits besteht die Absicht, auch die Statuten der zehn bisher noch nicht betroffenen Regionen zu revidieren.

Die erste Gesetzgebungswelle wird wahrscheinlich zwei Arten von Revisionen der anderen Autonomiestatuten hervorbringen: eine eher ehrgeizige und eine bescheidene. In ihren regionalen Referenden haben bereits Katalonien einer ambitionierten und Valencia einer bescheidenen Revision zugestimmt. Diese beiden Arten der Revision werden wahrscheinlich den Ton für die noch folgenden angeben. Von den zehn möglichen Reformen könnten wiederum drei zu Konflikten und Unstimmigkeiten führen: die Statuten der Kanarischen Inseln, Galiziens und des Baskenlandes.

Allfällige Reformen der Regionen der Kanarischen Inseln und Galiziens könnten wegen normaler parteipolitischer Faktoren zu Konflikten führen, doch der Fall des Baskenlandes liegt völlig anders.

Als Herausforderung an die Zentralregierung hat der Präsident des Baskenlandes, der Nationalist José Ibarrexe, die Absicht seiner Regierung verkündet, für den Oktober 2008 ein Referendum über die baskische Unabhängigkeit anzuberaumen. Ob das nun verfassungsmäßig möglich und politisch machbar ist oder nicht, die Wahlen für das baskische Parlament werden spätestens 2009 stattfinden. Jedes der drei möglichen Szenarien – das Referendum wird verboten; es findet statt und wird gewonnen; es findet statt und geht verloren – wird einen entscheidenden Einfluss haben auf das Resultat der baskischen Parlamentswahlen und möglicherweise sogar auf die gesamte weitere Entwicklung des Baskenlands als Autonome Gemeinschaft.

Kampfansage an Katalonien

Die neuen Statuten anderer Regionen werden sehr stark von einem kommenden Entscheid des Spanischen Verfassungsgerichts zu einigen Aspekten des katalanischen Statuts abhängen. Der Richterspruch wird sowohl den Ansatz wie auch die terminliche Gestaltung zur Erarbeitung und Anwendung neuer Statuten beeinflussen.

Die konservative Volkspartei hat ihre fundamentale Missbilligung des politischen Ansatzes im katalanischen Statut dadurch zum Ausdruck gebracht, dass sie viele Elemente desselben vors Verfassungsgericht gezogen hat. Mehrere Aspekte der Anwendung des katalanischen Statuts sowie andere

Statuten, die diesem gefolgt sind, befinden sich auf Stand-by, solange das Gericht nicht entschieden hat.

Das Gericht ist zum Zentrum der politischen Debatte über territoriale Reformen geworden. Seine Mitglieder werden von der spanischen Regierung und dem spanischen Parlament ernannt – faktisch durch die zwei größten Parteien – und spiegeln die politischen Spannungen zwischen Regierung und Opposition wider: die gleichen Spannungen wie zwischen Befürwortern und Gegnern der Gebietsreform bestehen unter den Richtern des Verfassungsgerichts.

Die Zusammensetzung des Gerichts ist ein wichtiger Faktor, und bald steht eine Teilerneuerung an. Die Amtszeit von vier der zwölf Richter erlischt, wobei deren drei von den Konservativen ernannt worden waren. Voraussichtlich werden Sozialisten und Konservative je zwei Richter ernennen. Gemäß diesem Szenario befinden sich die konservativen Richter zukünftig in der Minderheit, womit auch eine Zustimmung zum neuen katalanischen Autonomiestatut wahrscheinlicher wird.

Auf den ersten Blick also scheint es, dass die spanischen Parlamentswahlen den bipolaren Charakter der landsweiten Politik untermauert haben. Doch die kleineren Parteien befinden sich in der unverzichtbaren Rolle der Mehrheitsbeschaffer und haben gezeigt, dass sie diese Position sehr wohl auszunutzen wissen.

Zapatero ist erst der zweite Premierminister der jüngeren Geschichte, der im zweiten Wahlgang gewählt wurde. Das könnte bedeuten, dass er Spanien künftig vom Zentrum aus regieren wird, um einen breiteren Konsens zu sichern. 

