Wolfgang Kophamel / Kea Wollrad

SPANIEN ZWISCHEN NATO-BEITRITT UND NATO-REFERENDUM

Probleme des 16. Bündnismitglieds

AP 11 (M&P) - Juli 1984

Die "Arbeitspapiere" stellen keine Äußerung der Berghof-Stiftung für Konfliktforschung GmbH oder der Mitglieder des Stiftungsrates dar; sie werden von den Autoren verantwortet, die Mitarbeiter von im Berliner Projektverbund geförderten Projekten sind.

C bei den Autoren

Berliner Projektverbund der Berghof-Stiftung
für Konfliktforschung
Winklerstr.4a

D-1000 Berlin (West) 33

Tel.: (030) 8928000 und 8928009

Inhalt:

1. Die Neudefinition der spanischen Außenpolitik im Spannungsfeld zweier politischer Systeme S. 1

2. Europa - die erzwungene Priorität S. 4

3. Die Junktimspolitik der PSOE S. 6

4. Die Stationen des Referendumsproblems in der PSOE: 1978 - 1980 - 1982 S. 9

5. Die Interessen der PSOE an der NATO-Mitgliedschaft S. 13

6. Das Referendum: Welche Frage ? S. 17

7. Einschätzung S. 21

1. Die Neudefinition der spanischen Außenpolitik im Spannungsfeld zweier politischer Systeme

"Transición" - ein Begriff, der das spanische Experiment nach 1975 zusammenfaßt: die Überführung eines diktatorischen Regimes in die Staatsform der parlamentarischen Demokratie.
Die Phase der "transición" in Spanien bezeichnet jedoch nicht einen innenpolitischen, sondern ebenso - und in enger Verbindung mit ihm - einen außenpolitischen Prozeß. Kennzeichen beider ist die Auseinandersetzung mit der Politik einer vierzigjährigen autokratischen Herrschaftsform und den Erfordernissen, bzw. Möglichkeiten, die dem neuen demokratischen Charakter Spaniens Rechnung tragen.
Daß dieser Prozeß innenpolitisch alles andere als reibungslos verlief steht außer Frage: Allzu offensichtlich stand das Experiment "transición" bis in die beginnenden achtziger Jahre hinein mehrmals auf der Kippe und drohte zu scheitern. Die außenpolitischen Konflikte dieser Übergangsphase, provoziert durch das widerspruchsvolle Verhältnis von frankistischer Tradition und demokratischer Reform, sind jedoch viel zu wenig beachtet, ihre Rückwirkungen auf innenpolitische Zusammenhänge so gut wie nie thematisiert worden. Dabei bietet die Formulierung außenpolitischer Leitlinien unter neuen innenpolitischen Vorzeichen ein Musterbeispiel für die angesprochene Problemstellung: der Integrationsprozeß Spaniens in die westliche Hemissphäre durch den Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften und der Nortatlantischen Allianz.
Die Konfliktivität der spanischen Westintegration demonstriert, daß es sich bei diesem Prozeß in seiner Frühphase bis 1980 keineswegs um einen komplementärer, sondern um einen partiell konträrer Interessen im Rahmen innen- und außenpolitischer Optionen handelt. Nicht die Gleichsetzung der spanischen Interessen in Bezug auf EG und NATO, sondern ihre relative Gegensätzlichkeit soll hier Gegenstand der Diskussion sein. Die Kontrarietät dieser außenpolitischen Optionen bildet den Erklärungsansatz für die Entstehungsbedingungen des EG - NATO - Junktims von spanischer Seite. (1)

Bittsteller bei der EG

Die abweisende Haltung der EG dem frankistischen Spanien gegenüber verlor mit dem Übergang des Landes zur Demokratie ihre Existenzberechtigung: ideologische Vorbehalte konnten nicht mehr ins Feld geführt werden. So versäumte die spanische Regierung denn auch keine Zeit, den seit 1962 beantragten Beitritt auf dem Hintergrund der nun demokratitschen Staats- und Gesellschaftsordnung selbstbewußt zu reklamieren. Die Eile, mit der es Spanien seit 1977 im neuen Anlauf in die EG treibt, weist den Beitritt als unverändert wichtiges außenpolitisches Ziel aus. Die Zugehörigkeit zur EG ist für Spanien von mehrfacher Bedeutung :

- Als Teil Europas kann es sich Spanien politisch nicht leisten, auf die Mitwirkung bei der Gestaltung europäischer Politik zu verzichten und ist deshalb auf ein gleichberchtigtes Votum innerhalb der EG- Institutionen und -Gremien angewiesen.
- Als ökonomischen Verbund muß man die EG prioritär behandeln, denn sie wird in Spanien als ohne Alternative eingeschätzt. Zudem hat die immer engere wirtschaftliche Verflechtung seit der Unterzeichnung des Präferenzabkommens Voraussetzungen geschaffen, die die Vervollständigung dieses Prozesses durch die Vollmitgliedschaft nicht nur nahe legen, sondern in letzter Konsequenz auch objektiv fordern.
- Ein wichtiges und für das demokratische Spanien neues Argument ist jedoch die Wirkung, die man sich von dem Beitritt zur EG auf den inländischen Modernisierungsrozeß erhofft. Das Modernisierungsprojekt umfaßt die Totalität von politischen, sozio- ökonomischen und administrativen Strukturreformen und orientiert sich außenpolitisch an dem Beitritt zur EG, dessen Zwangsläufigkeit quer durch das parteipolitische Spektrum unbestritten ist.

Die komplexe Erwartungshaltung, die die spanische Demokratie in die EG projeziert, klammert auch den Sektor nicht aus, dem die Gemeinschaft nicht gerecht werden kann: den verteidigungspolitischen. Sowohl die UCD auch auch die PSOE und PCE bedauerten (und bedauern z.T. noch heute), daß die EG über keine eigene Verteidigungsgemeinschaft verfügt, sondern in ihrem Kern fest mit der NATO verbunden ist. Die Verbindung von USA und EG auf verteidigungspolitischem Gebiet verkompliziert Spanien die "Option Europa" sehr, denn eine an die NATO gekoppelte EG kollidiert mit den spanischen Ambitionen

bezüglich einer Veränderung seiner Rolle auf dem internationalen politischen Parkett.

Auf Distanz zur NATO

Die 1978 vom ersten Regierungskabinett der UCD formulierten Leitlinien der spanischen Außenpolitik markieren deutlich die intendierte Wende: Spanien sei zwar ein europäisches Land, zugleich aber auch Nachbar Afrikas sowie historisch und kulturell auf besondere Weise mit Lateinamerika verbunden, so Außenminister Oreja (2). Sowohl die bis 1982 amtierende UCD als auch die PSOE als Oppositions- und heute als Regierungspartei wurden und werden nicht müde, die dipolomatischen Traditionen, die Spanien mit der Dritten Welt verbinden, zu betonen. Ihr Insistieren auf der besonderen Rolle Spaniens im Nord- Süd- Konflikt, die sie dem Land zugedenken wollen, vereinigte sowohl den Versuch des Bruchs mit der frankistischen Außenpolitik als auch ein Anknüpfen an diese: Einerseits wollte man sich aus der Umklammerung der USA lösen, in die Franco Spanien über die Verträge von 1953 hineinmanövriert hatte und die den völligen Ausverkauf des außenpolitischen Spielraums bedeuteten. Auf der anderen Seite lieferte gerade die Orientierungslosigkeit der frankistischen Diktatur in den internationalen Beziehungen, bedingt durch ihre politische Isolation, den Ausgangspunkt für die außenpolitische Strategie nach 1975: Die erste demokratisch-gewählte Regierung bemühte sich, einen außenpolitischen Aktionsradius zurückzuerobern, der Spanien zunächst alle Türen in den internationalen Beziehungen offen halten sollte: Europa, Afrika und Lateinamerika. Eine egalitäre Stellung dieser drei Optionen impliziert jedoch notwendigerweise eine abwartende Haltung gegenüber dem Atlantischen Bündnis unter US- amerikanischer Hegemonie. Entsprechend dieser Strategie sind die außenpolitischen Aktivitäten des ersten Suárez - Kabinetts von einem ambivalenten Verhaltensmuster gegenüber den USA und der NATO geprägt. Zwar bekundete sie UCD - Regierung bereits 1978 ihre grundsätzliche Bereitschaft, einen Dialog mit der NATO zu eröffnen, knüpfte aber an einen Beitritt klare Bedingungen, die deutlich den Wunsch nach einem Sonderstatus in der NATO zum Ausdruck brachten (so z.B. die Ablehnung der Stationierung nuklearer Waffensysteme auf spanischen Territorium). Auch die explizite Erwähnung der französischen NATO -

Politik in der außenpolitischen Programatik der UCD 1978 (3) bestätigte die Bedenken der damaligen Regierung gegenüber einem vorbehaltlosen NATO-Beitritt.
Zugleich demonstrierte Ministerpräsident Suárez dem Westen mit seinem Besuch in Cuba, daß die spanische Regierung festen Willens sei, ihre außenpolitischen Ambitionen in Bezug auf Alternativen zur "Westoption" in die Realität umzusetzen. Die Emanzipationsversuche der Außenpolitik unter Suárez gipfelten in der Teilnahme einer spanischen Delegation als Beaobachter an der Konferenz der Blockfreien in Havanna 1979. Im Gegensatz also zu Spaniens vorbehaltlosem Drängen in die EG aus einem widerspruchsfreien nationalen Interesse heraus, verhinderte gerade die Bestimmung seiner Funktion im Nord-Süd-Konflikt eine eindeutige Zurodnung zum Ost-West-Gegensatz und damit zur NATO.
So klar die Motivation der UCD-Regierung unter Suárez auf der Hand liegt, so verschwommen bleibt jedoch der Zielpunkt, auf den der außenpolitische 'Neutralitätskurs' zusteuern sollte: Nicht nur der UCD, sondern auch der oppositionellen PSOE, die Suárez in seinem Konzept immer wieder bestätigte, mußte klar gewesen sein, daß die objektive Verquickung von EG- und NATO-Interessen auch Spanien nicht von seiner verteidigungspolitischen Tributpflicht entbinden würde. Die Spekulationen über diese Frage erübrigten sich allerdings insofern, als daß EG und NATO die Initiative an sich rissen und die spanische Regierung in eine Defensivposition drängten die eine autonome spanische Entscheidung zum Ob und Wie des NATO-Beitritts nicht mehr erlaubte.

2. Europa- und die erzwungene Priorität

Im Juni 1980 zwangen die USA und ihre Verbündeten in der EG Spanien zu einem pro-westlichen Bekenntnis ohne Wenn und Aber: Auf die von französischer Seite angedrohte Blockierung einer neuerlichen EG-Süderweiterung reagierte die spanische Regierung wie erwartet mit einem Versprechen, den NATO-Integrationsprozeß abzuschließen. Die von Außenminister Oreja über die Presse lancierten Bedingungen für den NATO-Beitritt (Beschleunigung der Verhandlungen über den EG-Beitritt und eine Einigung über Gibraltar mit der britischen Regierung) - bildeten das Verhandlungspaket, das die spanischen EG-Interessen irreversibel mit den

NATO-Erwartungen verknüpfte. Die Verständigung über den Verhandlungsgegenstand war auf spanischer Seite in erster Linie mit der Person des Ministerpräsidenten Suárez verknüpft, dessen Dominanz im Regierungskabinett auch die außenpolitischen Entscheidungen weitgehend seinem Einfluß unterwarf (4). Mit dem Autoritätsverlust von Suárez in der Regierung und der Partei in der zweiten Hälfte des Jahres 1980 wuchs der Einfluß seiner innerparteilichen Gegenspieler, die einen Beitritt zur Allianz ohne Vorbedingungen befürworteten. Das nach dem Rücktritt von Suárez von seinem Nachfolger Calvo Sotelo vorgestellte Regierungsprogramm beweist, daß die NATO-Beitrittsfrage augenscheinlich zu den stärksten inhaltlichen Differenzen gehörte: In seinem "discurso de investidura", der ganz deutlich die Handschrift des "sector critico" trägt, räumte der neue Ministerpräsident dem NATO-Komplex großen Raum ein. Die pro-NATO-Haltung der neuen Regierung wurde mehrmals betont und damit das Abrücken von der Politik Suárez manifest.
Den endgültigen und definitiven Stoß in Richtung NATO-Integration erfuhr Spanien jedoch unter dem Eindruck des Putschversuches vom 23. Februar 1981. Die Instabilität der spanischen Demokratie brachte das Argument für einen NATO-Beitritt in die Diskussion, das bisher immer hinter die der Mitgliedschaft entgegenlaufenden außenpolitischen Interessen zurücktreten mußte: Die Modernisierung und Restrukturierung der spanischen Streitkräfte, für die der Eingliederungsprozeß in den militärischen Apparat der NATO bestens geschaffen schien. Der durch den Putschversuch ausgelöste Schock in der Regierung gewann eine zusätzlich dramatische Dimension durch die gerade vier Wochen zuvor wiederholte Drohung der USA, das bilaterale Verteidigungsabkommen nur dann zu verhandeln, wenn die spanische Regierung ihre Haltung zur Allianz endgültig und positiv abkläre (El Pais, 23.1.81). Auf diesem Hintergrund wurde der spanischen NATO-Integration eine Bedeutung zuteil, die das im Juni 1980 ausgehandelte EG-NATO-Junktim fast völlig aus dem außenpolitischen Schußfeld rückte. Die Überstürzung mit der der NATO-Beitritt durch die parlamentarischen Gremien gepeitscht wurde und mit der sich Spanien - sozusagen atemlos - bereits ein gutes Jahr nach den verhängnisvollen Februar - Ereignissen als neues Mitglied zu den übrigen NATO-Staaten in Europa gesellte, unterminierte die spanische Verhandlungsposition völlig: Zwar tauchte die EG- und Gibraltar-Forderung in einem Gutachten zum NATO-Beitritt für die

Parlamentsdebatte im Oktober 1981 wieder auf, sie wurde jedoch als bloße Empfehlung nicht in den Status einer Verhandlungsgrundlage zurückerhoben. Auch in seiner Eröffnungsansprache des NATO-Gipfels in Bonn am 10.6.82 konnte Calvo Sotelo nur noch an die ehemalige Verhandlungsgrundlage und damit an das Wohlwollen der EG, ihrer Verpflichtung nachzukommen, appellieren; die Triumpfkarte 'NATO' war jedoch verspielt.

Die Auswirkungen des NATO-Beitritts auf die von Suárez formulierten außenpolitischen Ziele Spaniens werden durch den Falkland-/Malvinas-Krieg schlagartig deutlich: die spanische Unterstützung der argentinischen Position und der Vorschlag einer spanischen Vermittlung im Falkland-/Malvinas-Krieg in der Rede von Ministerpräsident Calvo Sotelo auf dem NATO-Gipfel stoßen im Bündnis auf Ablehnung (6). Die spanische Außenpolitik wird durch diese Ablehnung nicht nur mit der Unmöglichkeit konfrontiert, im Krieg zwischen Großbritannien und Argentinien vermitteln zu können, sondern mit der prinzipiellen Absage der NATO an Spanien, seine Blockfreien-Politik als NATO-Mitglied fortführen zu können; dieses Erbe trat ein halbes Jahr später die PSOE an.

3. Die Junktimspolitik der PSOE

1. Phase: Der Aufbau einer neuen Verhandlungsposition

Die Anknüpfung an die außenpolitische Programmatik von Ministerpräsident Suárez und - in ihrem Rahmen - die Rückgewinnung der Verhandlungsposition von 1980 gegenüber dem Westen waren die erklärten Ziele der sozialistischen Partei, als sie im Dezember 1982 die Regierungsgeschäfte übernahm. Viele Indizien sprechen für die These, daß die PSOE das Junktim zu reaktivieren wünschte (7), obwohl es augenscheinlich auch Positionen innerhalb der Partei gab, die den Versuch einer möglichst weitgehenden "desvinculación" befürworteten (8). In der Parteispitze gab man sich aber wohl über die Chancen einer Entflechtung von EG- und NATO-Beitritt keinen Illusionen hin. Vielmehr beobachtete man in der PSOE aufmerksam die außenpolitischen Initiativen der griechischen Schwesterpartei, die noch während der Detailverhandlungen nach dem im Januar 1981 erfolgten EG-Beitritt auf merkliche Distanz zur NATO zu gehen versuchte. Nach dem Vorbild der PASOK wurde in der PSOE die Strategie für den spanischen

Fall entwickelt: Während der gesamte NATO-Komplex zunächst auf Eis gelegt und bei der Frage nach Spaniens Verbleib oder Status in der Allianz öffentlichkeitswirksam auf das Referendum hingewiesen wird, das Thema also von der tagespolitischen Bühne zunächst verschwindet, bemüht man sich bei der EG um Bewegung in der festgefahrenen spanischen Beitrittsproblematik: Außenminister Morán bereiste bereits zwei Monate nach Amtsantritt das Europa der "Zehn", um die allgemeine Stimmungslage zu erkunden und einzelne EG-Mitglieder zu einem Statement bezüglich der EG-Süderweiterung zu zwingen.

2. Phase: Reaktivierung des Junktims

Bei seinem ersten offiziellen Besuch in der Bundesrepublik im Mai 1983 überraschte Ministerpräsident González die eigene Partei und die spanische Öffentlichkeit mit der Zustimmung zum NATO-Doppelbeschluß und dem Verständnis für seine politische Notwendigkeit, wenn die Verhandlungen in Genf scheitern sollten. Weniger überraschend kamen die spanischen pro-NATO-Töne für die USA und die Regierungen der EG-Staaten, denn ihren Botschaftern gegenüber hatte Gonzáles in Madrid vor Antritt der Reise die sozialistische Kehrtwende durchblicken lassen. Ziel der spanischen Deklarationen in Bonn war offensichtlich die Ankündigung einer neuen 'Runde' in der Junktimsfrage. Ob allerdings die Offensive in der Junktimspolitik allein auf spanische Initiative zurückging oder ob ihr externer (US-amerikanischer) Druck nachgeholfen hat, bleibt unklar. Dieses Problem ist aber auch von nur sekundärer Bedeutung, denn es fragt lediglich nach dem Zeitpunkt der Wiederbelebung des Junktims von spanischer Seite. Daß dessen Reaktivierung unter sozialistischem Vorzeichen grundsätzlich intendiert war, folgt logisch aus der außenpolitischen Programmatik der PSOE, die sich dem Junktim-Problem nicht nur stellen mußte, sondern es für die eigene Politik aktiv aufgriff. Die spezifisch sozialistische Variante des Junktims wurde in Bonn zum ersten Mal eingesetzt: Ministerpräsident González drohte mit dem Referendum und bemühte damit dessen außenpolitische Funktion als Damoklesschwert eines möglichen völligen Rückzugs Spaniens aus der Allianz.
Dem Protest ihrer Wähler und Parteimitglieder nach den Äußerungen ihres Parteichefs in Bonn und der durch sie offen gelegten Junktims-Strategie versuchten Regierungs- und Parteispitze nach dem griechi-

schen Vorbild zu begegnen: Papandreu hatte den spanischen Gesinnungsgenossen gezeigt, daß Regierungs- und Parteipolitik getrennt, aber parallel zueinander verlaufen können, wenn sich die Parteispitze taktisch geschickt splittet (9). So ergriff González als Regierungsvertreter bei seinem BRD-Besuch für die NATO-Positionen Partei, während zugleich der Vizepräsident der PSOE, Guerra, in Madrid eine Anti-NATO-Haltung einnahm und so dem Wahlvolk gegenüber das sozialistische Wahlprogramm vertreten konnte.
Die Künstlichkeit dieser Montage entlarvte sich jedoch in dem Maße selber, in dem sich im Laufe des vergangenen Jahres das EG-NATO-Junktim für die Regierung in den Vordergrund und das Wahlkampfversprechen ins Abseits drängte. Die Diffusität der Erklärungen, in denen einer Betonung des Junktims die Negierung seiner Existenz auf dem Fuße folgte, hingen nur in zweiter Linie von unterschiedlichen Positionen innerhalb der PSOE zu deren Junktimspolitik ab. Die konträren Aussagen zur Verbindung von EG- und NATO-Beitritt sind im Gegenteil eher als gezielte Signale zu interpretieren, die sich um die Kristallisationspunkte für den Fortgang der Junktimsproblematik bewegen: die EG-Gipfeltreffen im Juni und Dezember 83. Nachdem beide den spanischen EG-Betritt keinen Schritt voran gebracht hatten, kündigte die spanische Regierung während der Tagung des Atlantischen Rats Ende Dezember letzten Jahres ultimativ an, daß jedwede Veränderung des spanischen Status' in der NATO vom EG-Beitritt und der britischen Haltung zur Gibraltar-Frage abhängig gemacht würde. Dieser letzte unzweideutige Hinweis auf die Verhandlungsbasis von 1980 und der demonstrierte Wille, keinen Zentimeter von ihr abzuweichen, hatte schließlich den von der PSOE-Regierung lang erwarteten Effekt: die Bestätigung des Verhandlungsgegenstandes von der Gegenseite. Mitte Januar 1984 versicherte der Präsident der Europäischen Kommission, Davignon: "... en este momento, el ingreso de España en la Comunidad Economica Europea y el matenimiento de su relación con la OTAN están ligados de hecho." (10). Mit diesen Worten signalisierte Davignon die Deblockierung des spanischen EG-Beitritts unter der französischen EG-Präsidentenschaft, d.h. die Bereitschaft von EG und NATO, ihren Verpflichtungen im Rahmen des 1980 etablierten Junktims nachzukommen.

4. Die Stationen des Referendumsproblems in der PSOE: 1978 - 1980 - 1982.

Die Schwierigkeiten der Regierung mit dem Referendum bestehen darin, daß es zwar nicht durchgeführt werden kann, jedoch durchgeführt werden muß, unabhängig davon, was mit seinem (evtl.) Ergebnis geschieht. Die Durchführung ist nicht nur ein taktisches Problem (wann? welche Frage? etc.), sondern genau besehen kollidiert es mit den eigenen außenpolitischen Positionen der PSOE, die sich ab 1978 durchgesetzt haben: die Befürwortung der US-Basen und der EG-Kurs des Landes. Die PSOE ist selbst nicht mehr das ungeteilte Forum, von dem aus das Referendum durchgeführt werden kann. Ein 'nein' in der Referendumsfrage (sofern es ein 'nein' zur NATO bedeutet) würde die Außenpolitik der PSOE-Regierung infrage stellen. Der Malvinas-/Falkland-Konflikt hat darüber hinaus die Grenzen der spanischen Außenpolitik deutlich gemacht. Insgesamt markiert die Referendumsproblematik einen Höhepunkt in der Auswirkung der Widersprüchlickeiten der PSOE-Außenpolitik.
War zu Beginn der transición noch von Blockfreiheit, aktiver Neutralität, Auflösung aller Basen - zusammen: einer "Wiedergewinnung" der Souveränität - die Rede (26. Kongress), so fand in den darauffolgenden Jahren in der Partei ein Prozeß statt, dessen vorläufiger Endpunkt die von den Sozialisten getragene Mitgliedschaft des Landes in der NATO ist.

Der erste wichtige Schritt hin zum 'treuen Verbündeten' war die Akzeptierung der US-Basen seit 1977 (11); bis 1978/79 waren die deutlichen Auslassungen zum Thema 'Basen' übergegangen in ihre Befürwortung, allerdings versehen mit der Forderung, die Verträge mit den USA neu und besser auszuhandeln. Diese keinesfalls nur pragmatische Wende hatte zur Folge, daß zwar weiterhin von NATO-Gegnerschaft und Blockfreiheit die Rede war, sich wichtige Repräsentanten der Partei aber eindeutig gegen eine Neutralität Spaniens wandten und die verteidigungspolitische Zugehörigkeit zum Westen betonten und beschworen. Dies führte zur Suche nach einem "Neutralismus, der nicht den Verzicht auf die Zugehörigkeit zu Westeuropa bedeuten sollte". (12)
Ein wichtiger Schritt auf dieser Suche war die Reise F. González' nach Jugoslawien, deren Ergebnis die Zustimmung Titos zur Beibehaltung der US-Basen in Spanien war, sofern Spanien sich den

Blockfreien anschließen sollte. Bis 1979 war also von außen wie von innen dazu beigetragen worden, daß die Sozialisten fortan keine neutrale Außenpolitik mehr vertreten konnten, sondern eine eindeutig pro-westliche. Das Konzept der "aktiven Neutralität" wurde jedoch als wohlklingende ideologische Formel weiterverwandt, und Bestrebungen zur spanischen Blockfreiheit standen ab nun unter der Voraussetzung der Nicht-Neutralität.
Das zweite Moment, das für die heutige Zwangslage der Regierung in der Referendumsfrage eine wichtige Rolle spielt, ist die Haltung der PSOE zur EG. Unter der Annahme, daß die PSOE-Führung Ende der 70er Jahre tatsächlich gegen einen NATO-Beitritt des Landes war, wurde der entscheidende Fehler 1980 begangen, als die französische Ankündigung einer Pause bei der Süderweiterung den spanischen NATO-Beitritt auf den Plan rief (bzw. seine Ankündigung): statt eine Entkopplung des NATO-Beitritts von der EG-Frage zu fordern - etwa mit einer Hinwendung zu den Blockfreien und/oder Kündigung der Basen-Abkommen -, erfolgten zwei Wochen nach Außenminister Orejas Ankündigung affirmative Europa-Bekundungen von F. González:

"Unserer Meinung nach ist Spanien aufs engste mit dem europäischen Integrationsprozeß verbunden und muß daran teilnehmen...(...) Schließlich erkennen wir unsere Zugehörigkeit zur westlichen Welt und ihrer Verteidigung an. Spanien ist selbstverständlich der westlichen Verteidiung angeschlossen..." (13)

Die Junktimsbeziehung zwischen NATO- und EG-Beitritt war bereits damals überdeutlich, so daß beispielsweise die Erklärung E. Múgicas, Vizepräsident des Verteidigungsausschusses im Kongress, im Nov. 1980 kaum mehr als Progaganda und Ablenkung von der PSOE-eigenen Entscheidungsunfreudigkeit war:

"Um seinen maßlosen Atlantismus zu rechtfertigen, hat der Herr Oreja versucht (!), den EG-Beitritt mit dem NATO-Beitritt zu verbinden...(...) ich erinnere mich, daß mir bei Gesprächen in Washington der Verteidigungsminister H. Brown und der deutsche Verteidungsminister H. Apel in Bonn gesagt haben, daß die Beitrittsprobleme Spaniens zur EG und zur NATO verschieden wären und nichts miteinander zu tun hätten, was wir auch vertreten haben, da autorisierte Stimmen der NATO uns dies mitgeteilt haben." (14)

Der PSOE ist dabei nicht vorzuwerfen, daß sie generell den EG-Beitritt Spaniens vertrat, sondern daß selbst nach der offensichtlich erzwungenen Ankündigung des NATO-Beitritts nicht zugegeben wurde, daß auch für eine PSOE-Regierung der NATO-Beitritt eine

unablässige Voraussetzung für eine EG-Mitgliedschaft sein würde. War also mit der Akzeptierung der US-Basen und der unveränderten EG-Politik trotz NATO-Junktim in der PSOE selbst ein widersprüchliches Terrain vorhanden, auf dem die 'aktive Neutralität' kaum noch Platz hatte, so kam noch vor dem Regierungsantritt der PSOE 1982 ein drittes Moment hinzu: der Falkland-/Malvinas-Krieg, der für die spanische Außenpolitik einen Wendepunkt darstellt; das Ergebnis für die PSOE-Regierung war, daß Spanien als NATO-Mitglied den Kurs seiner Westbindung ohne Aufgabe seiner außenpolitischen "Autonomie" - Bestrebungen nicht fortsetzen können würde.
Führende PSOE-Repräsentanten lassen es sich dennoch nicht nehmen, diese eloquente Formel von der "Westbindung mit Autonomie" zu wiederholen (besonders Außenminister Morán nach NATO-Ratstagungen); ihre Verwendung ist aber weniger auf ein dahinterstehendes langfristiges und realistisches Konzept der Außenpolitik zurückzuführen, sondern vielmehr mit dem Schwebezustand der 'halben Integration' in die NATO zu erklären, wobei dem "Autonomie"-Aspekt ein taktischer Stellenwert zukommt.
Die genannten drei Faktoren (Akzeptierung der US-Basen; EG-Politik; Konsequenzen des Falkland-/Malv.-Krieges) ergeben zusammengenommen, daß ein Referenum letztlich keinen vollständigen NATO-Austritt erbringen k a n n. Einzeln belegen sie die Veränderungen außenpolitischer Positonen der PSOE, die den Weg zur NATO-Befürwortung geebnet haben; die Folgerung aus den beiden ersten Faktoren muß lauten, daß unter ihrer Bedingung eine 'aktive Neutralität' nichts weiter als ein Koloß auf tönernen Füßen hätte sein können, sofern diese Option nicht langfristig und systematisch mit einer ökonomischen und einer sicherheitspolitischen Dimension verbunden worden wäre, denn nur damit hätte die 'aktive Neutralität' (wie auch immer in Detail definiert) für die Blockfreien eine Stärkung bedeutet. Die Folgerung aus dem dritten Faktor ist, daß 'aktive Neutralität' im Falle Spaniens nur <u>gegen</u> die westlichen Verbündeten durchsetzbar gewesen wäre.
Der Sog, dem die PSOE-Regierungspolitik ausgesetzt ist, verläuft entlang dieser Momente und legt ein Politikmuster offen, daß die Flanken der sozialistischen Regierungspolitik von EG- und USA-Seite her angreifbar macht: "Wollt ihr in die EG, dann müßt ihr den Basenvertrag verlängern."
Abgesehen jedoch von dem "Druck der Verhältnisse" fragt es sich,

ob die PSOE die NATO-Mitgliedschaft nicht sogar explizit befürwortet. Die Unbestimmtheit der außenpolitischen Positionen der PSOE in den letzten Jahren wäre demnach nicht allein der innenpolitischen Notwendigkeit einer Konsensfindung in der Außenpolitik geschuldet. Es fragt sich vielmehr, ob sie zum Teil beabsichtigt gewesen war, um bei einer Regierungsübernahme freie Hand für einen 'sozialistischen' NATO-Beitritt zu haben. Dafür spricht nicht nur die Logik der Veränderungen in den außenpolitischen Positionen, sondern auch relativ frühe Äußerungen Felipe González' (1977), daß die PSOE aus "taktischen Gründen" gegen die NATO sei, was nichts anderes heißen kann als: unter der Bedingung, Oppositionspartei zu sein. Der heutige außenpolitische Kurs in der NATO-Frage dürfte bereits damals zumindest von einem Teil der PSOE-Führung gesehen, möglicherweise auch geplant worden sein.
Jedenfalls hatte die Unbestimmtheit vieler außenpolitischer Positionen in der PSOE den Vorteil, daß die Auswirkungen der einzelnen programmatischen Veränderungen auf die Durchführbarkeit der 'aktiven Neutralität' solange nicht deutlich sichtbar wurden, wie die PSOE nicht in der Praxis - d.h. in der Regierung - mit dem daraus folgenden Widersprüchen konfrontiert wurde, also solange sie sich in der Opposition befand. Unbestimmtheit als Kennzeichen der außenpolitischen Positionen (15) diente objektiv als Instrument zur Schaffung eines Konsenses mit der UCD und der "offenen" Integration verschiedener Strömungen in der PSOE selbst.
Das Postulat einer 'aktiven Neutralitätspolitik' hängt unter diesen Voraussetzungen völlig abgetrennt in der Luft und wäre - akzeptiert man obige These - nicht mehr als ein Lippenbekenntnis, auch wenn in der PSOE ideologischer Rückhalt dafür vorhanden wäre. Dieser fiktive Charakter der 'aktiven Neutralität' ist dabei nicht das Ergebnis eines mangelhaften Konzeptes, sondern Resultat der ökonomischen und militärischen Westbindungen, die keinen politischen Freiraum für eine Neutralitätspolitik mehr zulassen.
In dieses Schema paßt auch die Referendumsforderung: sie diente der PSOE dem doppelten Zweck, sich für den Wahlkampf ein 'Oppositionsprofil' zuzulegen, ohne seine letztliche Unvereinbarkeit mit den schrittweise veränderten außenpolitischen Doktrinen und Bedingungen allzufrüh sichtbar werden zu lassen. Doch gerade jene externen außenpolitischen Eckdaten und die immer offensichtlichere partei-interne Modifikation der Positionen lassen in der aktuellen

Situation den ehemaligen Wahlkampfschlager "Referendum" immer mehr zum Stolperstein für die PSOE-Regierungen werden: das Referendum muß - aus der Sicht der Regierung - zwangsläufig die Form eines 'kalkulierten Risikos' einnehmen.

5. Die Interessen der PSOE and der NATO-Migliedschaft

Nicht nur die UCD spekulierte über die Vorteile eines NATO-Beitritts für Spanien (16); denn trotz der Unbestimmtheit der PSOE in außenpolitischen Fragen während der letzten Jahre stark "ideologisch" und taktisch gefärbter Optionen stellt sich die Frage, ob es auch für die PSOE Interessen für die weitere NATO-Mitgliedschaft gibt, die die allmähliche sozialistische Befürwortung erklären.

Ökonomische Gründe:
An erster und wichtigster Stelle rangiert der oben beschriebene Grund der Kopplung der EG-Mitgliedschaft an den Verbleib in der NATO. Die EG-Mitgliedschaft wird von den Sozialisten als notwendiger Rahmen für die Absicherung einer ökonomischen Strukturreform gesehen, die mit dem Zugang zu einem größeren, dem Gemeinsamen Markt verbunden ist. Aber auch die NATO-Mitgliedschaft beinhaltet die Erwartung zusätzlicher ökonomischer Vorteile: die Rüstungsindustrie Spaniens kann mit einem erweiterten Zugang zu Märkten, Krediten und Technologie rechnen; besonders der Technologietransfer wird für die ökonomische Strukturreform eine wichtige Rolle spielen. Angeführt werden darüber hinaus infrastrukturelle Verbesserungen, die Schaffung einer Industrie-Norm und ein effizienterer Einsatz der Verteidigungsausgaben. (17)

Militärische Gründe:
Im militärischen Bereich ist das Interesse der PSOE-Regierung an der NATO darin zu sehen, daß die Streitkräfte nicht nur reformiert werden können, sondern müssen. Die PSOE-Position dazu lautet zwar, Streitkräftereform und NATO-Beitritt hätten nichts miteinander zu tun (dieser Zusammenhang war in der Form von der UCD-Regierung ins Feld geführt worden, Verringerung der Putschbereitschaft qua NATO-Integration); doch scheint die Negation des Zusammenhanges eher taktischer Natur zu sein, da die PSOE trotz anti-NATO-Haltung dennoch bzw. gerade auf eine Veränderung und Stabilisierung der Streitkräfte hinwirken muß. Mit einer unterstützenden Sichtweise "NATO-Integration = verminderte Putschbereitschaft" wäre die PSOE in das

NATO-Fahrwasser der UCD geraten.
Ein weiteres militärisches Interesse könnte für die PSOE darin liegen, daß durch die Bündnismitgliedschaft bessere Voraussetzungen zur Lösung der Nordafrika-Probleme geschaffen werden: militärische Schutzgarantie für die Kanaren und eventuell für Ceuta und Melilla (nur diplomatisch?), die sich jedoch noch nicht klar abgezeichnet hat.
Ein realer Kern der Unbestimmtheit in den außenpolitischen Doktrinen der PSOE Ende der 70er Jahre könnte gewesen sein, daß die programmatische Integrationsformel der "aktiven Neutralität" einen Zugang zu den Foren der Blockfreien verschaffte, in deren Rahmen man sich wiederum eine bessere Position gegenüber Marokko und Algerien, beide Mitglieder der Blockfreien, in den strittigen Nordafrika-Fragen erhoffte. Der Vorteil wäre gewesen, als Mitglied der Blockfreien nicht dem Vorwurf ausgesetzt zu sein, Kolonialpolitik (Kanaren; Ceuta und Melilla) unter dem Schutz des Westens zu betreiben, womit eine Angriffsfläche weniger geboten worden wäre. (Die UCD-Regierung plante, die Kanaren nicht mit in die NATO einzubeziehen.)

Möglicherweise ist in der PSOE diese Hoffnung der Überzeugung gewichen, daß auch der kollektive Rahmen der Blockfreien nicht die Spannungen zwischen Spanien und den Maghrebstaaten lösen, sondern eventuell die Forderungen verstärken könnte. Spanien wäre als Mitglied der Blockfreien eine konziliantere Haltung in den Nordafrikafragen aufzuzwingen. Dies könnte der Überzeugung Vorschub geleistet haben, daß die spanischen Nordafrika-Interessen besser im Rahmen der NATO vertretbar sind, was den Prozeß der NATO-Befürwortung in Teilen der PSOE unterstützt hätte.

Politische Gründe:
Die politischen Interessen einer PSOE-Regierung f ü r die NATO bestehen nicht ausschließlich in der intensiven Nutzung der Gremien des Bündnisses, obwohl bereits die Repräsentation in und die Teilnahme an ihnen als erstrebenswert betrachtet wird, womit die Einbeziehung in die westliche Meinungsbildung und Strategiefindung institutionell sichtbar gemacht werden soll. Überdies "garantiert" die NATO-Mitgliedschaft eine institutionelle Erweiterung des außenpolitischen Handelungsspielraumes. Mit der NATO - wie auch mit der EG - ist ein Konsultations- und Aktionszusammenhang egegeben, der

für die spanische Außenpolitik von Nutzen sein kann: in Problembereichen, die direkt mit der NATO-Mitgliedschaft gekoppelt sind (z.B. Gibraltar), in solchen, für die die NATO-Mitgliedschaft eine Position der Stärke vermittelt (Maghreb), und schließlich als Beziehungsgrundlage zu den NATO-Mitgliedsstaaten selbst. Diese Verbindung der verschiedenen Ebenen läßt sich an Spaniens Teilnahme an der Nuklearen Planungsgruppe (NPG) der NATO ablesen: obwohl Spanien derzeit "nur" dem politischen Teil (oder der sog. "zivilen" Struktur) des Bündnisses angehört, ist es über seine Teilnahme an den Sitzungen der NPG (18) zwar nicht 'über Nacht' Atommacht geworden - im Sinne von Besitz oder Verfügung über solche Waffen; dennoch ist Spanien dadurch an der Nuklearplanung beteiligt, was als "vermitteltes Kontrollrecht" gesehen wird, und ist in diesem Sinne eine "partizipatorische Nuklearmacht". Dies ist nicht zu verwechseln mit einer Politik des V e r z i c h t s auf Nuklearwaffen, die eine Voraussetzung für Spaniens Neutralität wäre.
Durch die Akzeptierung des amerikanischen Nuklearschirms versucht Spanien sich einen Anteil d e r politischen Macht zu sichern, die aus dem Besitz von Nuklearwaffen resultiert. Außerdem eröffnen sich innerhalb dieser Politik der Annahme einer Schutzgarantie abgestufte Möglichkeiten der Teilnahme, z.B. die Stationierung amerikanischer Raketen.
Auch wenn Spanien also noch kein militärisches Bündnismitglied ist, beteiligt es sich dennoch bereits an der NATO-Verteidigungsplanung, einschließlich der nuklearen, wobei es eine untergeordnete Rolle spielt, ob als "Beobachter" oder Mitglied. Noch nicht endgültig abzusehen ist, ob die Teilnahme Spaniens an der NPG die PSOE zu einer 'flexible response' bei einer Erwägung der Stationierung von Nuklearwaffen zwingt.
Das PSOE-Interesse im innenpolitischen Bereich wäre der Konsens mit den Rechtsparteien, der sich u.a. auch in einem verbesserten Wählerstimmenanteil aus der rechten Mitte ausdrücken könnte (diese Überlegung hat eine gewisse Bedeutung, da PSOE im Falle der weiteren NATO-Mitgliedschaft mit erheblichen Stimmenverlusten in den eigenen Reihen zu rechnen hat).

Angesichts dieser - zum Teil spekulativ vorgestragenen - Interessenlage der PSOE wäre ein innenpolitischer Gesichtsverlust durch ein manipuliertes oder abgesagtes Referendum im Bereich des "kalkulierbaren Risikos". Es könnte also durchaus von einer partiellen Inte-

ressenskonvergenz PSOE/NATO gesprochen werden. Übersehen werden darf aber keinesfalls die Kehrseite der für positiv gehaltenen Interessensübereinstimmungen, nämlich eine damit verbundene Tendenz zur Abhängigkeit der Innenpolitik.
Bereits die Entscheidung der PSOE nach dem Wahlsieg 1982, n i c h t "mit einfacher Mehrheit wieder aus der NATO auszutreten", sondern nur den vollständigen Beitritt 'auf Eis zu legen', war nur mit einem Rechtskurs der Regierung gegenüber der Partei und schrittweise veränderten außenpolitischen Doktrinen möglich. Hinzu kommt, daß zukünftig (bei weiterer NATO-Mitgliedschaft) ein innenpolitischer Konsens über die NATO-Zugehörigkeit zur Voraussetzung der Verständigung der Parteien gemacht werden wird: Parteien werden daran gemessen werden, ob sie NATO-gemäße stabile politische Verhältnisse zu garantieren in der Lage sind, bis hin zur "Vertrauenswürdigkeit" der Regierung, die Zugang zu geheimen Bündnis-Informationen hat. Es sei dabei an den Fall Portugal erinnert, das 1974 zum Teil und 1975/76 ganz von der Teilnahme an der NPG mit der Begründung eines zu befürchtenden Bündnisverrats suspendiert worden war. Den Rahmen einer bloßen Suspendierung überschritten dagegen Auffassungen, die von einer direkten Einmischung (wenn auch nicht mit militärischen Mitteln) ausgingen: bei einer fortgesetzten Radikalisierung hätte die NATO zwar auf Portugal verzichten können, nicht aber auch die Azoren: "diese könnten sehr wohl politisch von Portugal abgetrennt als unabhängiger westlicher Staat erhalten und alimentiert werden" (19) was nur mit der Unterstützung separatistischer Tendenzen möglich gewesen wäre.
Der Druck der NATO-Mitgliedschaft auf die Innenpolitik kann auch in einem weiteren Bereich festgestellt werden:

"...ein Grundproblem der NATO. Im Atlantikpakt besteht eine tief in das staatliche Gefüge der nichtamerikanischen Nationen eingreifende Planung und Integration, ohne daß diesem Umstand durch vertragliche Festlegungen Rechnung getragen würde. So können leicht ein Staatshaushalt und damit weite Teile der Gesellschaftsordnung eines Landes in eine unstabile Abhängigkeit von den jedes Jahr wechselnden Entschlüssen eines fremden Parlaments, des US-Kongresses, geraten." (20)

6. Das Referendum:

Welche Frage?

Welche Formulierung wird die Referendumsfrage haben? Von Regierungsseite ist wiederholt erklärt worden, man werde eine präzise und klare Frage vorlegen. "Soll Spanien in der NATO bleiben: ja oder nein?" wäre die einfachste Frage. Es scheint jedoch nicht so, daß diese Formulierung gewählt werden wird, zumal sich bisher kein Regierungsmitglied in dieser Hinsicht geäußert hat; die Formulierung der Referendumsfrage wird aber als Indiz für die 'Basiskoordinaten' der PSOE-Außenpolitik zu werten sein. Hier soll der Versuch unternommen werden, eine Frage-Formulierung zu finden, wobei die jeweiligen Unterschiede in der Formulierung die unterschiedlichen Implikationen aufzeigen sollen. Grundsätzlich kann die Referendumsfrage

a) die Auflösung des status quo zum Ziel haben; oder
b) die Erweiterung mit den Varianten, sie entweder zu ermöglichen oder sie notwendigerweise aus der Fragestellung folgen zu lassen.

Der status quo besteht dabei in der politischen Bündnismitgliedschaft ohne die militärische Integration, zusätzlich der Militärabkommen Spaniens besonders mit den USA, aber auch mit Frankreich und Portugal. Diese theoretischen Möglichkeiten sollen im folgenden erläutert werden.

a) Referendumsfrage, die auf die Auflösung des status quo gerichtet ist:

eine entsprechende Frage könnte lauten "Soll Spanien der NATO in der derzeitigen Form weiterhin angehören?" Es wäre dann möglich und sogar wahrscheinlich, daß die Frage mit 'nein' beantwortet wird, da keine Alternative erkennbar wäre und die Meinungsumfragen der letzten Jahre negativ waren.
Mit einer entsprechenden Informationskampagne der Regierung, die in Stil und Aussage auf ein 'nein' zur NATO gerichtet wäre, ließe sich ein entsprechendes Ergebnis sicherlich erzielen. Ein verstärkender Zusatz in dieser Richtung könnte lauten: "..., oder eine unabhängige Außenpolitik betreiben?". Die Haltung der Regierung läßt jedoch seit 1982 kein Anzeichen erkennen, daß diese Formulierung möglich erscheinen ließe. Der wesentliche Grund für die Annahme, daß diese Formulierung nicht gewählt werden wird, ist die EG-Frage: ein vollständiger Austritt Spaniens aus der NATO würde den Abbruch der EG-

Verhandlungen zur Folge haben. Es kann davon ausgegangen werden, daß die Regierung nicht ihr vorrangiges ökonomisches Ziel im Referendum über die NATO zur Disposition stellt; in diesem Sinne sind auch Außenminister Moráns wiederholte Äußerungen zu verstehen, daß ein Neutralitätskurs des Landes von den westlichen Verbündeten nicht akzeptiert werden würde.

b) Referendumsfrage, die notwendigerweise eine Erweiterung des status quo zur Folge hätte:

Eine Erweiterung des status quo beinhaltet entweder die militärische Integration in die NATO oder ein anderweitiges sicherheitspolitisches Arrangement (bilaterale Abkommen mit europäischen und Mittelmeerländern z.B.). Falls dies angestrebt wird, sind mehrere Kombinationen denkbar. Eine dieser Möglichkeiten wäre eine ja/nein-Frage nach der militärischen Integration: "Soll Spanien der militärischen Integration der NATO beitreten?". Diese Formulierung hat den Vorteil, den status quo nicht anzutasten, da er als konstant vorausgesetzt wird. Auf dieselbe Weise könnten die Themen "Gibraltar" und "Ceuta/Melilla" mit der NATO-Frage in Verbindung gebracht werden, z.B. "Soll Spanien dem militärischen Bündnis der NATO beitreten, wenn damit eine Regelung des Gibraltar-Problems im spanischen Interesse verbunden ist?" Oder: "..., wenn damit eine Schutzgarantie der NATO für Ceuta/Melilla verbunden ist?".
Eine Kombination beider Fragen könnte lauten: "..., sofern dies die spanischen Interessen in Gibraltar, Ceuta und Melilla sichert?".
Beide Formen des Junktims sind in der Diskussion um den NATO-Beitritt zu unterschiedlichen Zeitpunkten vorgebracht worden.
Auch wenn mit dieser Fragestellung die politische Bündnismitgliedschaft weiterhin gewährleistet wäre, sind für die Regierung mit dieser Form der Fragestellung zwei Nachteile verbunden:
-- die militärische Integration ist noch Verhandlunsgegenstand zwischen der spanischen Regierung und der NATO; eine Frage danach würde in jedem Fall ein Verhandlungsergebnis präjudizieren, indem es die spanische Regierung öffentlich festlegte.
-- Eine explizite Erwähnung der Komplexe 'Gibraltar' und 'Ceuta/Melilla' würde geheime Verhandlungen berühren, womit auch die Haltungen der Regierungen in London und Rabat angesprochen wäre, und woraus diplomatische Behinderungen enstehen könnten.
Im übrigen wäre eine Kopplung der militärischen Integration mit diesen beiden Problemen der spanischen Regierung als Handlungsschwäche

auszulegen: es entstünde der Eindruck, ohne den Verstärkungseffekt der Kopplung nicht in der Lage zu sein, politische Lösungen dafür zu finden. (Es sei jedoch angemerkt, daß eine Weglassung der Junktims 'Gibraltar' und 'Ceuta/Melilla' in der Referendumsfrage keineswegs ihren Wegfall in den Verhandlungen bedeuten muß).
Eine andere Form der Erweiterung des status quo wäre durch die Gegenüberstellung der unterschiedlichen sicherheitspolitischen 'Pakete' zu erreichen, von denen in der Frage eines zur Auswahl stünde: die militärische NATO-Integration oder bilaterale Verteidungspakte.

Die Frage danach könnte lauten: "Sollte die Landesverteidiung im Rahmen der NATO oder über bilaterale Abkommen gesichert werden?".
Die Beschränkung der Alternativen auf zwei unterschiedliche militärische Lösungen würde ebenfalls die politische NATO-Mitgliedschaft unangetastet lassen. Es ist nicht sehr wahrscheinlich, diese beiden Möglichkeiten in einer Frage vorzufinden, obwohl sie realistische Alternativen zum Ausdruck bringen. Würde die Referendumsfrage in dieser Art, d.h. bei der die politische Mitgliedschaft von der Frage ausgeklammert bleibt, gestellt werden, ergäbe die orakelhafte Erklärung F. González' vom 29. Juni 1983 einen Sinn: "Meine persönliche Meinung ist, daß die Partei (=PSOE) keinen Grund hat, ihre Auffassungen über die Beziehungen zur Allianz zu verändern."
Denn: was nicht gefragt wird, bedarf auch keiner Veränderungen.
Sollten sich beispielsweise die Parteimitglieder der PSOE, die bisher gegen den NATO-Beitritt des Landes waren, im Referendum in diesem Sinne aussprechen, müßten sie damit automatisch f ü r die Verträge mit den USA votieren.
Bei einem solchen Verfahren könnten sich sogar - unerwartet aber nicht unbeabsichtigt - Pluspunkte für die vollständige NATO-Mitgliedschaft ergeben: der psychologische Vorteil bestünde darin, den spanischen Wählern etwas "Neues" zur Auswahl zu stellen, was für sie noch nicht historisch vorbelastet ist - wie dies der Fall mit den US-Vorträgen ist, die den Spaniern ihren damit erkauften Souveränitätsverlust vor Augen geführt haben; der militärische Vorteil wäre in der Schutzgarantie des Art. 5 des NATO-Vertrages zu sehen, die mit den US-Verträgen offiziell nicht gegeben ist (wenngleich es begründete Vermutungen gibt (21), daß sie inoffiziell gegeben worden ist); die Teilnahme an den Gremien der NATO könnte als außenpolitischer Gewinn an Handlunsspielraum verbucht werden, und damit als "demokratischer" Vorteil einer mit dem Westen koordinierten Außenpolitik.

Dennoch ist eine andere Formulierung denkbar, die die Festlegung auf eine militärpolitische Bindung vermeidet, da sie der Regierung den Verhandlungsspielraum beschneidet und eine inhaltliche Definition der sicherheitspolitischen Option vorgegeben würde.
Daraus ergibt sich die Notwendigkeit nach einer Referendumsfrage, die eine Erweiterung des status quo als M ö g l i c h k e i t anvisiert: die Trennungslinie zwischen einer politischen Mitgliedschaft als Z i e l vorstellung oder nur als zeitlichem P r o v i s o r i u m (dem in absehbarer Zeit eine vollständige Integraton folgen müßte) wird dabei bewußt unklar gehalten.

Eine Frageformulierung, die diesem Kriterium genügt, könnte wie folgt lauten: "Sollte Spanien seine Verteidigung wie bisher gewährleisten, oder erhöhte Anstrengungen mit der NATO unternehmen, seine nationalen Interessen zu sichern?".
Die Vorteile wären darin zu sehen, daß
-- die Formulierung "wie bisher" sowohl die bilateralen Abkommen als auch die politische NATO-Mitgliedschaft beinhaltet, d.h. einer beabsichtigten Ambivalenz berücksichtigen würde;
-- die "erhöhten Anstrengungen" die militärische Integration in die NATO bedeuten k ö n n e n , aber nicht notwendigerweise bedeuten müssen, womit eine direkte Frage danach umgangen und eine Beeinträchtigung des Verhandlungsspielraumes der Regierung vermieden wäre;
-- der Terminus "nationale Interessen" keine politischen Verhandlungen präjudizieren würde (vergl. o.), sich dennoch deutlich genug auf 'Gibraltar' und 'Ceuta/Melilla' beziehen würde.
Die oben entwickelten Fragestellungen ergeben nur unter d e r Bedingung einen Sinn, daß das Referendumsergebnis von der Regierung als direkte Handlungsanweisung verstanden und akzeptiert wird. Offen bleibt aber gerade zum jetzigen Zeitpunkt (Mai 1984) noch die Frage, ob das Referendum diesen "verbindlichen" Charakter erhalten wird, oder ob - was immer sein Ergebnis sei - von der Regierung versucht werden wird, seine Bedeutung formell herabzustufen. Anzeichen dafür sind gegeben:
-- am 29.3.1984 hob Außenminister Morán nach einem Gespräch mit seinem norwegischen Amtskollegen hervor, das Referendum habe konsultiven und n i c h t entscheidenden Charakter; damit würde jedes Ergebnis zur "Entscheidungshilfe" ohne Verbindlichkeit degradiert. (22)

-- am 24.5.1984 erklärte er, das Referendum fände nicht "im Vakuum" statt, es sei stark von der internationalen Entwicklung abhängig. (23)

7. Einschätzung

Fraglich bleibt, ob diese Argumentationen zum Zug kommen; ihre Intention ist jedenfalls eindeutig auf eine Entschärfung des Referendums gerichtet.
Die Autoren dieses Aufsatzes sehen in der Ankündigung Ministerpräsident González' vom 7.5.1984 (24), die Regierung werde ihre Position vor dem Referendum öffenlegen, einen Hinweis darauf, daß das Referendum stattfinden wird. Die mit dieser Ankündigung verbundenen Erklärungen, die Regierung sei nicht anti-NATO eingestellt und es werde eine klare Frage geben, lassen den Schluß zu, daß der Formulierung der Rerefendumsfrage ein besonderes Gewicht zukommen wird, das sie die einzige 'Manövriermasse' ist, mittels derer versucht werden kann, einen Ausgleich zwischen NATO-gegenerischer Parteiposition und NATO-freundlicher Regierungsposition zu erzielen.
Eine Verschiebung des Referendumsergebnisses entweder über die Frage oder über den Hinweis auf seinen 'konsultiven' Charakter bilden die vorletzte Stufe des möglichen Zurückweichens für die Regierung; eine l e t z t e Möglichkeit wäre es, das Referendum - etwa unter Hinweis auf die "internationalen Entwicklungen" - nicht stattfinden zu lassen. Diese Möglichkeit ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht endgültig auszuschließen, doch scheint unseres Erachtens der Preis, der dafür innenpolitisch zu zahlen wäre, zu hoch zu sein.
Mit Sicherheit kann aber schon jetzt der Schluß gezogen werden, daß das außenpolitische Profil der PSOE von 1980-82 ausschließlich wahltaktischen Überlegungen angepaßt war.

Anmerkungen:

(1) Im gegensatz dazu Johan Galtung, der den EG- und NATO-Beitritt Spaniens unter dem Aspekt des "proyecto modernización" gleichartig behandelt: Dem Primat der innenpolitischen 'Modernisation' muß Spanien in Bezug auf beide Organisationen gehorchen, besitzt jedoch im Verhältnis zu beiden alternative Handlungsmöglichkeiten, eine These, die u.E. nicht aufrecht zu erhalten ist und das Phänomen 'EG- NATO-Junktim' nicht zu erklären vermag. Vgl. Johan Galtung, Goals and Processes in Spanish Politics: Modernization yes - but Western Incorporation or Autonomy, Berlin Nov. 1983. (Unveröffentlichtes Manuskript), S. 15 u. 19 ff. - Eine ähnliche Position vertritt Antonio Sánchez-Gijón, Spanien vor dem Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften und zum Atlantischen Bündnis, in: Europa-Archiv, Folge 9/ 1982, S. 276.

(2) Georges Minet, Spanish und European Diplomacy at a crossroad, in: G. Minet, J. Siotis, P. Tsakaloyannis, Spain: Greece and Community Politics, Sussex European Research Centre 1981, S. 1 - 83; hier: S. 64.

(3) vg. Annex 1, S. 157, in: Fernando de Salas Lopez, El proceso de integración de España en la OTAN, in: Revista de Estudios Internationales, Vol. 3. Núm. 1. Enero - marzo 1982, S. 137-172.

(4) G. Minet, a.a.O., S. 59.

(5) El Pais v. 23.1.81.

(6) Discurso del Presidente del Gobierno, Don Leopoldo Calvo-Sotelo en la sesión de apertura de la cumbre de la OTAN, in: Revista de Estudios Internacionales, Vol. 3 Núm. 4. Octubre - diciembre 1982, S. 1304 - 1305; hier: S. 1305.

(7) Am deutlichsten kommt dies wohl in der Analyse von Angel Viñas zum Ausdruck, der eine vorsichtige Parallele zu ziehen versucht zwischen dem Jahr 1981, in dem die Entscheidung über die spanische NATO-Mitgliedschaft fiel, und 1953, der beginnenden Dependenz der spanischen Außenpolitik von den Interessen der USA durch die bilateralen Verträge. In Bezug auf das Datum 1981 fügt er folgende signifikante Einschätzung der jüngeren außenpolitischen Geschichte Spaniens hinzu:

"Ese último año (1981; K.W.), el Gobierno de UCD cometió un error histórico al no negociar más globalmente la integración a la OTAN, vinculandolá a los demś aspectos de la integración a Occidente y relacionando los escenarios de seguridad propios de España a la integración a la Alianza." (zitiert nach El Pais v. 4.2.84).

(8) vgl. Fernando Morán, Una politica exterior para España, Barcelona 1980, S. 104; sowie die Äußerungen des Staatssekretärs für die Beziehungen zur EG, Marîn, der die "desvinculaciôn" als Teil der PSOE-Doktrin vor und nach den Oktoberwahlen erwähnt. (El Pais v. 24.5.83).

(9) Pavlos Tzermias, Die Außenpolitik Griechenlands unter Andreas Papandreou, in: Europa-Archiv, Folge 16/1983, S. 489-496; hier: S. 496.

(10) zitiert nach El Pais v. 15.1.84.
"in diesem Moment (Januar 1984) sind der Beitritt Spaniens zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und die Beibehaltung seiner Beziehungen zur NATO faktisch verbunden."

(11) E. Barbé: España y la OTAN (Barcelona 1981), S. 173

(12) ebd. S. 182

(13) El Paîs v. 29.6.1980 (zitiert nach F. de Salas Lopez: Nos interesa la OTAN? (Madrid 1981), s. 175.

(14) zitiert nach Salas Lopez, a.a.O., S. 176f.

(15) vergl. Minet (a.a.O.) und H. Klepak: Spain - NATO or Neutrality? (Ontario 1980)

(16) vergl. die Rede von Außenminister Oreja vom 9.3. 1978 vor dem Senat.

(17) vergl. Salas Lopez, a.a.O., S. 221.

(18) Die NPG ist ein Arbeitsgremium des 'Ausschusses für Angelegenheiten der nuklearen Verteidigung (NDAC)'; dieser ist Teil des 'Verteidigungsplanungsausschusses (DPC)', und damit ein Gremium des 'Nordatlantikrates (NAC)'.

(19) L. Ruehl: Die Atlantische Allianz und die politische Stabilität in Südeuropa. In: Kaiser/Kreis (Hg.): Sicherheitspolitik vor neuen Aufgaben. Ffm. 1977, S. 14.

(20) H. von Borch: NATO - Die Struktur der atlantischen Gemeinschaft. München 1953, S. 63

(21) W.B. Watson: 25 years of US military involvement in Spain. In: Chavko u.a.: Spain: Implications of U.S. foreign policy. Stamford 1976, S. 9.

(22) El País v. 30.3.84; vergl. auch Salas Lopez, a.a.O., S. 146

(23) El País v. 25.5.84.

(24) El País v. 8.5.84.